

# Gobiernos de oposici3n y participaci3n social en Baja California

*V ictor Alejandro Espinoza Valle\**

## RESUMEN

El presente art ıculo analiza uno de los temas centrales de la gesti3n p3blica regional: la participaci3n social y las relaciones gobierno-sociedad bajo dos administraciones estatales de oposici3n. Se trata de precisar los cambios y permanencias en una dimensi3n fundamental de todo ejercido p3blico y que se deriva del proyecto social de un gobierno de alternancia. Una de las principales crıticas a las administraciones de origen panista es la carencia de un proyecto de interrelaci3n entre la sociedad y el gobierno. El anÆlisis que se presenta del periodo 1989-1998 permite contrastar dicha crıtica al evaluar las dos experiencias gubernamentales encabezadas por el Partido Acci3n Nacional en la entidad. Del estudio se desprenden semejanzas y diferencias importantes; estas 3ltimas derivadas bÆsicamente de los distintos estilos personales de gobernar.

## ABSTRACT

This article examines one of the central issues of regional public management, social participation and the government-society relationship under two opposition state administrations. It is about determining changes and constants in the public exercise derived from the social project of an alternative government. One of the main criticisms of the PAN administrations has been the lack of a social interaction project. The research from the 1989-1998 period allows us to contrast that criticism by evaluating the two governmental experiences headed by the Partido de Acci3n Nacional in this entity. Important similarities and differences arise from this study derived basically from the different personal governing styles.

\*Secretario general acad3mico de El Colegio de la Frontera Norte. Tel3fono-fax (6)631-35-60. E-mail: victorae@colef.mx

## PRESENTACIÓN<sup>1</sup>

En este trabajo se presenta una reflexión general acerca de los cambios introducidos por la alternancia política en la relación gobierno-ciudadanos en Baja California. Se trata de una primera aproximación temática que intenta encontrar las características de la interacción entre las administraciones estatales panistas y la ciudadanía. Como sabemos, en 1989 se registró la primera alternancia estatal en la historia de México; con el triunfo panista dieron inicio nuevas prácticas gubernamentales que significaron un cambio respecto a las políticas corporativas tradicionales y un reacomodo de los actores sociales. En 1995 se refrendó el triunfo del PAN a la gubernativa. Este nuevo periodo concluyó anticipadamente el pasado 4 de octubre de 1998.<sup>2</sup> Entre ambas administraciones panistas hay semejanzas del proyecto de relación con la sociedad, pero a la vez hay énfasis distintos que permiten un análisis diferenciado.

## EL CONTEXTO OBLIGADO

Baja California es la entidad más joven del norte de México. El también llamado estado 29 adquirió el rango de entidad federativa hace 46 años, el 16 de enero de 1952. Sin embargo, pese a su juventud, la historia regional ha sido pródiga en acontecimientos que trascienden el ámbito local. Uno de ellos es la alternancia política estatal que se registró en 1989. Se trataba del ascenso de un partido de oposición a una gubernatura por primera vez en la historia política mexicana; con el triunfo de Acción Nacional tenía lugar el rompimiento del sistema hegemónico a nivel estatal, hecho desconocido en el sistema político mexicano. Además, producto de la misma elección, en el Congreso local el PRI perdió la mayoría absoluta que mantenía desde los años cincuenta. Se trató de una conformación atípica para un congreso mexicano (estatal o federal), donde al PAN le correspondió la primera mayoría. Esto significa que Baja California se adelantó por ocho años a lo que sucedería en el Congreso federal como resultado de las elecciones de julio de 1997.

Evidentemente, la sociedad bajacaliforniana se ha caracterizado por su interés en

<sup>1</sup> Agradezco a la maestra Dora Elia Felicién su apoyo en el procesamiento técnico de la información.

<sup>2</sup> El día 4 de octubre de 1998 un infarto al miocardio sorprendió al licenciado Héctor Terán Terán, justo a los tres años del inicio de su gobierno. El también panista Alejandro González Alcocer fue designado gobernador sustituto por el Congreso local el 7 de octubre.

los asuntos públicos y por una importante tradición en la participación a través de las organizaciones sociales; de manera destacada, a través del movimiento urbano popular y de organizaciones gremiales no corporativas. Al parecer, estas características se relacionan con el tipo de conformación social y económica de la entidad. Como puede apreciarse en el cuadro 1, Baja California presenta indicadores que le permiten destacar respecto al resto de las entidades norteamericanas y en relación con la media nacional.

a) Se trata de una población fundamentalmente urbana. El 90 por ciento de los mexicanos de dos millones de habitantes vive en las zonas urbanas de sus cinco municipios. Es importante señalar que se trata de la entidad con el menor número de municipios, tres de ellos con frontera física con Estados Unidos y los otros dos con una dinámica de vida fronteriza. Sólo el estado de Nuevo León le supera en cuanto a la concentración urbana, b) Presenta el mayor porcentaje de crecimiento-

CUADRO 1. Estados fronterizos del norte de México (porcentajes).

Estado	Pob. total	Pob. 15 o más	Pob. urbana	Hab./km <sup>2</sup>	Tasa de crecim.	Alfabetos
Baja California	2 112 140	1 396 438	90.9	24	3.3	95.1
Sonora	2 085 536	1 384 216	79.1	10	2.5	94.1
Chihuahua	2 793 537	1 840 586	77.4	10	2.1	93.7
Coahuila	2 173 775	1 438 923	86.1	13	2.9	94.4
Nuevo León	3 550 114	2 452 203	92.0	48	3.0	95.2
Tamaulipas	2 527 328	1 706 669	81.1	28	2.2	93.0
Nacional	91 158 290		71.3	41	2.6	87.4

Población ocupada por sectores

Estado	Posprimaria	PEA	PEA ocupada	Primario	Secundario	Terciario
Baja California	55.1	49.4	97.8	10.4	31.7	54.0
Sonora	52.0	44.6	97.4	22.7	25.4	49.0
Chihuahua	42.8	46.2	97.0	17.0	35.9	43.2
Coahuila	48.9	43.3	96.9	12.1	37.7	47.3
Nuevo León	57.1	45.9	97.4	6.1	40.2	50.5
Tamaulipas	47.0	44.1	96.4	16.3	30.5	50.0
Nacional	42.5	43.0	97.3	22.6	27.9	46.1

FUENTE: XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Síntesis de resultados de cada uno de los estados, INEGI, Censo Nacional de Población y Vivienda, 1995, INEGI.

to demográfico del norte, con una tasa de 3.3 por ciento anual, casi un punto por arriba de la media nacional (otra vez aparece Nuevo León en segundo lugar con una tasa de 3%). Sin duda, el alto porcentaje registrado se debe al fenómeno de migración interna e internacional que caracteriza a las ciudades de la entidad. Por ejemplo, Tijuana creció a tasas de 4.9 por ciento anual en el periodo 1980-1990.<sup>3</sup> c) Los indicadores tanto de población alfabetizada (95.1%) como de la que cuenta con educación posprimaria (55.1%) se encuentran sólo por debajo de los del estado de Nuevo León, pero por arriba de la media nacional. Con respecto a la población económicamente activa de nuevo destaca la entidad, pues tiene el porcentaje más alto (49.4%), por encima del promedio nacional (que se sitúa en 43%). Finalmente, al igual que en el resto de las entidades norteamericanas, podemos observar que la baja californiana es una sociedad de sectores medios. En efecto, el 54 por ciento de la población ocupada se encuentra en el sector terciario (comercio y servicios), constituyéndose en el porcentaje más alto de población terciaria, 8 puntos arriba de la media nacional. Este tipo de distribución social parece ser un factor que permite la comprensión del tipo de participación ciudadana que ha tenido lugar históricamente en el estado.

### *PARTICIPACIÓN Y BIPARTIDISMO*

La historia de Baja California no podrá comprenderse sin referirla a la permanente movilización social y a la participación política bipartidista. La construcción social de las ciudades se encuentra asociada a la migración y a su condición de frontera. Con un crecimiento demográfico explosivo, como vimos, que supera la media nacional, la oferta de servicios públicos nunca ha satisfecho su demanda. La vía para cubrir los déficits ha sido la invasión y la posesión ilegal de los predios. Así, las invasiones se convirtieron en la norma del crecimiento urbano, básicamente hasta los años ochenta. Como ha sido documentado,<sup>4</sup> las invasiones fueron promovidas y alentadas por casi todos los partidos políticos y organizaciones sociales; nadie escapó a la lógica clientelar/corporativa, incluyendo los gobiernos locales y el Partido Revolucionario Institucional. Esto último, que

<sup>3</sup> Para un análisis detallado del crecimiento histórico de Tijuana, puede verse a Víctor Alejandro Espinoza Valle, Tijuana: las vicisitudes del crecimiento acelerado, en Semillero de ideas. Revista de Ciencias Sociales, año 3, núm. 9, Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California, enero-marzo de 1995, pp. 33-39.

<sup>4</sup> Puede verse al respecto el trabajo de José Manuel Valenzuela Arce, Empapados de sereno. El Movimiento Urbano Popular en Baja California (1928-1988), Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1991.

CUADRO 2. Baja California: elecciones para presidentes municipales, 1954-1998.

Año	Abstención	PRJ (1)	PAN (2)	Total (1+2)	PPS	PARM	PDM	PCM	PST
1954	*	99.73	*	99.73	*	*	*	*	*
1956	*	100.0	*	100.0	*	*	*	*	*
1959	*	66.04	33.96	100.0	*	*	*	*	*
1962	*	68.22	26.99	95.21	*	*	*	*	*
1965	*	72.33	27.67	100.0	*	*	*	*	*
1968	*	71.76	28.24	100.0	*	*	*	*	*
1971	48.3	63.41	35.26	98.67	0.89	0.44	*	*	*
1974	32.5	64.62	30.56	95.17	3.63	1.19	*	*	*
1977	43.5	63.37	33.96	97.33	2.08	0.59	*	*	*
1980	41.5	61.09	27.43	88.52	3.35	1.09	0.69	4.78	1.57
1983	38.8	55.23	30.93	86.16	1.75	*	0.79	*	8.41
1986	44.2	54.15	34.69	88.84	1.67	0.79	0.77	*	4.15
1989	52.6	40.39	42.30	82.70	1.84	1.23	*	*	*
1992	21.5	46.40	47.04	93.44	1.24	0.82	*	*	*
1995	37.4	42.50	48.10	90.60	*	*	*	*	*
1998	53.4	39.40	42.90	82.30	*	*	*	*	**

continuación

Año	PSUM	PRT	PMT	PFCRN	PRD	PCVEM	PRS	PPBC	PT	PBC
1954	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1956	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1959	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1962	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1965	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1968	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1971	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1974	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1977	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1980	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1983	2.13	0.77	*	*	*	*	*	*	*	*
1986	2.00	1.25	0.53	*	*	*	*	*	*	*
1989	*	*	*	1.44	2.19	*	*	*	*	*
1992	*	*	*	0.81	3.11	*	*	*	*	*
1995	*	*	*	0.70	3.69	0.16	0.52	0.33	1.45	*
1998	*	*	*	*	10	0.59	0.87	0.08	2.08	1.2

(\*) No se cuenta con los datos o no participó el partido.

FUENTE: Comisión Estatal Electoral y *Las elecciones locales en Baja California y su contexto sociodemográfico 1953-1995*, Consejo Estatal de Población de Baja California.

puede parecer contradictorio, obedeciendo en algunos casos a la competencia por las clientelas políticas. Era también un recurso para anticiparse o cercar a invasores relacionados con partidos opositores. Con tal de evitar el contagio, el gobierno alentaba acciones de invasión de grupos afines a terrenos vecinos de anteriores asentamientos irregulares. Fue el caso típico del Grupo MØxico en la ciudad de Tijuana.

A la par del desarrollo urbano y su historia de asentamientos irregulares, corre una historia paralela de participación política ciudadana caracterizada por el bipartidismo. Como puede observarse en el cuadro 2, desde la primera elección municipal (que tuvo lugar en 1954) las preferencias partidarias se dividen entre el PAN y el PRI en un porcentaje muy alto (99.7%). Llama la atención que en cuatro elecciones posteriores (1956, 1959, 1965 y 1968) la cifra alcanza el 100 por ciento. Así, la presencia electoral de otros partidos ha sido marginal, con excepción de las elecciones federales de 1997 y la última local que tuvo lugar el pasado 28 de junio de 1998. Efectivamente, la sociedad bajacaliforniana ha mostrado sus preferencias por ambos partidos mayoritarios. Sin embargo, al igual que en otras regiones del país de manera destacada en Sonora y el Distrito Federal, en las dos últimas elecciones que han tenido lugar en la entidad despuntan las preferencias por el PRD. En la elección de diputados federales del 6 de julio de 1997, dicho partido obtuvo el 13.4 por ciento de los sufragios y el pasado 28 de junio de 1998, en la elección municipal, el partido del sol azteca contabilizó el 10 por ciento de los votos. Esto nos habla de un proceso de diversificación de las preferencias electorales ciudadanas que viene a cuestionar el tradicional sistema bipartidista.

### *EL PRIMER GOBIERNO DE OPOSICIÓN, CORPORATIVISMO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL*

La llegada al poder del Partido Acción Nacional como resultado de las elecciones del 2 de julio de 1989 trajo como consecuencia un cambio importante en la relación entre sociedad y gobierno. El 1 de noviembre de 1989, Ernesto Ruffo Appel asumió el cargo más importante a nivel local: la gubernatura. Coincidió en el tiempo dos tendencias. La primera, la central, había sido impulsada por los gobiernos federales desde finales de 1982 y consistió en la reforma del Estado, concretizada en una reforma de gobierno y que, entre otras consecuencias, debilitó el sistema corporativo tradicional al recortar los bienes económico-políticos de

intercambio con las organizaciones sociales. La otra tendencia proviene del proyecto gubernamental del Partido Acción Nacional, el que por primera vez en la historia del país tenía la oportunidad de ser instrumentado. El gobernador Ruffo Appel, identificado con las nuevas corrientes proempresariales, hegemónicas, al interior del partido, creía firmemente que el sistema corporativo sería desmontado a través del libre juego de las individualidades, por medio de liberar la iniciativa de los individuos. Estas dos tendencias coincidieron en la entidad y posibilitaron un cambio fundamental en el sistema corporativo local.

Al menos existen dos interpretaciones acerca del proyecto social de los gobiernos panistas. Una de ellas sostiene que, paralelamente al intento de fracturar el sistema corporativo y permitir el desarrollo de demandas individuales, el gobierno panista genera alternativas de organización social con programas concretos. En el caso del gobierno de Ernesto Ruffo se instrumentaron los programas *Manos a la Obra* y *Voluntad*.<sup>5</sup> Según esta interpretación, las experiencias han sido exitosas y han redituado triunfos electorales. El otro ejemplo que se señala es el programa *Jalemos Parejo*, instrumentado por el gobernador de Chihuahua, Francisco Barrios. Según Yemile Mizrahi, *Jalemos Parejo* fue diseñado siguiendo el modelo utilizado en Baja California. De hecho, Ruffo envió a su gente a Chihuahua para ayudar al gobernador a diseñar un programa similar a *Manos a la Obra*.<sup>6</sup>

Una segunda interpretación sostiene que el problema de los gobiernos emanados de Acción Nacional es carecer de una alternativa al proyecto social de las administraciones priistas: El PAN... no tiene un modelo alternativo de interacción con la sociedad civil.<sup>7</sup> Esta ausencia de proyecto social propio obedece, paradójicamente, al proyecto gubernamental del PAN. Como plantea Soledad Loaeza: las propuestas programáticas del PAN son escasas simplemente, porque el partido cree que mejor gobierna quien menos gobierna.<sup>8</sup> Esto se puede corroborar con el planteamiento del ex gobernador Ernesto Ruffo: (Nuestra pro-

5 Desde mi punto de vista, fueron diseñados más como respuesta a Solidaridad que como proyecto original del gobierno del estado.

6 Yemile Mizrahi, *The Costs of Electoral Success: The Partido Acción Nacional in México*, en Mónica Serrano (ed.), *Governing México: Political Parties and Elections*, Londres, The Institute of Latin American Studies-University of London, 1998, p.109.

7 Yemile Mizrahi, *Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México*, en *Política y gobierno*, vol. II, núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, segundo semestre de 1995, p. 200. Esta era la primera interpretación de la autora, la cual, como vimos, se modificó en trabajos posteriores.

8 Soledad Loaeza, *Gobierno y oposición en México. El Partido Acción Nacional*, en *Foro Internacional*, vol. XXXVII-1, núm. 147, México, El Colegio de México, enero-marzo de 1997, p. 111.

puesta supon a) que al destruir los liderazgos corporativos habrá de surgir por consecuencia la participación ciudadana... en mi opinión no ha surgido en la proporción que debiera.<sup>9</sup>

Para darle un empuje a la participación social, Ruffo Appel emprendió una serie de acciones en dos niveles. Por un lado, combatiendo el sistema de intercambios de bienes políticos y económicos entre el gobierno y las organizaciones sociales característico del sistema corporativo. El gobernador panista contó con un elemento favorable para emprender este tipo de acciones; a diferencia de lo que sucede a nivel federal, el Ejecutivo local llegó al cargo sin el apoyo de las organizaciones sociales tradicionales. Por el contrario, obtuvo el cargo con la oposición activa y beligerante de aquéllas. Así, no tenía compromisos que refrendar como gobierno. Como he documentado ampliamente,<sup>10</sup> desde el momento de tomar posesión las organizaciones tradicionales corporativas de manera destacada, el sindicato de burocratas se enfrentaron a la política neoliberal del gobernador. En este caso, el gobernador no tenía margen de maniobra para desplazar a los líderes sindicales pues éstos contaban con una legislación laboral excepcional respecto al resto del empleo público, destacando el derecho de huelga real, entre otros avances. Esa fue una de las herencias del gobernador saliente, Oscar Baylón Chacón.

El gobernador colocó en el centro de su estrategia anticorporativa el desplazamiento de los líderes tradicionales, en aquellas esferas en que la legislación lo permitía. Como vimos, en el caso anterior (empleo público), al no tener el marco legal a su favor, el camino fue a través del recorte en los gastos gubernamentales.

Será en otros dos ámbitos neurálgicos para la vida social de la entidad donde el gobernador tendrá la oportunidad para enfrentar el sistema corporativo con recursos legales. Se trata del ámbito del transporte público y del movimiento urbano popular. En ambos casos se utilizaron los ordenamientos legales respectivos para evitar la negociación con los líderes. A los taxistas les otorgó las concesiones directamente, tal como lo establece la Ley de Tránsito y Transportes del Estado. Con anterioridad los líderes recibían las concesiones de placas y éstos las entregaban a discreción. Así, los líderes se enriquecieron al conservar el mayor

<sup>9</sup> Ernesto Ruffo Appel, intervención en la presentación del libro *Alternancia política y gestión pública*. El Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California, Tijuana, 1 de junio de 1998.

<sup>10</sup> Véase Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Reforma del Estado y empleo público*. El conflicto laboral en el sector público de Baja California, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993 (en especial los capítulos III, VI y VII), y *Alternancia política y gestión pública*. El Partido Acción Nacional en Baja California, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1998 (en especial los capítulos III y IV).

número de permisos. Con el gobierno panista los choferes fueron atendidos directamente y los líderes vieron interrumpida una de sus fuentes principales de poder. En el caso del movimiento urbano popular, el gobierno de Ruffo Appel decidió atender directamente las demandas de los peticionarios de predios (sobre todo en el terreno de la legalización de los asentamientos). Con ello, los liderazgos tradicionales fueron desplazados mediante acciones legales.

A la par del cambio en la relación gobierno-líderes, la administración de Ruffo Appel impulsó, sin mucho éxito, formas alternativas de interlocución con organizaciones sociales. Serán los casos del SNTE, los gremios de taxistas y del movimiento urbano popular. En el primer caso, apoyó a un grupo disidente dentro de la sección 37 que agrupa al magisterio estatal, mismo que resultó perdedor en las elecciones para la renovación del comité ejecutivo seccional a finales de 1992.<sup>11</sup> En el segundo caso, el gobernador permitió la legalización del único gremio independiente dentro del servicio del transporte público en Tijuana: el Sindicato de Trabajadores del Volante Movimiento de Taxistas y Choferes Libres. El sindicato se constituyó legalmente el 7 de agosto de 1990 con el apoyo de Ernesto Ruffo, quien según la directiva del gremio atendió sus peticiones y apoyó su organización.<sup>12</sup> El dato anterior es muy importante porque ven a romper el monopolio que han mantenido históricamente los sindicatos del transporte público afiliados a las grandes centrales oficiales, como la CTM, la CROC, la CROM, la CRT, entre otras. Por último, en el ámbito del movimiento urbano popular, ante la nueva política de trato directo con los peticionarios, los liderazgos tradicionales tuvieron que transformarse para sobrevivir. Además, dada la incapacidad del gobierno para resolver uno a uno todos los problemas, tuvo que tratar ahora con los líderes reconvertidos. Como bien señala Juan Luis Rivera:

Al final de cuentas el gobierno estatal sólo tuvo que tratar con líderes, dado que no se contaba con la infraestructura ni las condiciones necesarias para tratar cada asunto individualmente. Sin embargo, de entrada Ruffo dijo: ¡No!, no trato con líderes, para posteriormente

11 Al respecto puede consultarse un trabajo de Víctor Alejandro Espinoza Valle: "El SNTE ante la modernización educativa y la alternancia política en Baja California", en *Frontera Norte*, vol. 9, núm. 17, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, enero-junio de 1997, pp.131-146.

12 Tania Hernández Vicencio, "El Movimiento de Choferes Libres. ¿Nuevo sindicalismo regional?", en María Eugenia de la O y Víctor Alejandro Espinoza Valle (coords.). *El sindicalismo regional en los noventa*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1996, p. 121, y Tania Hernández Vicencio, *Los gremios de taxistas en Tijuana. Alternancia política y corporativismo cetemista*, Tijuana, Departamento de Estudios Sociales-El Colegio de la Frontera Norte (Colección Cuadernos, núm. 7), 1995, pp. 33 y 65.

tratar con ellos pero bajo sus condiciones... La condición primordial que el gobierno panista ponía para aceptar las gestiones de los líderes urbano-populares, era que fueran de métodos.13

### *EL SEGUNDO GOBIERNO PANISTA Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL*

El 6 de agosto de 1995 el PAN refrendó su triunfo electoral. Se trataba de un fenómeno inédito en México: por primera vez dos gobiernos electos emanados de Acción Nacional se transmitieron al mando, como sucedió el 1 de noviembre de aquel año. Se iniciaba un gobierno que terminó abruptamente el pasado 4 de octubre (1998) con la muerte del gobernador Hector Terán Terán. El segundo gobierno panista sólo duró exactamente tres años. El 7 de octubre de 1998 inició un tercer gobierno de filiación panista encabezado por Alejandro González Alcocer, y que nació con una fuerte crisis gubernamental y partidaria.<sup>14</sup>

Durante el segundo gobierno influyó decisivamente el nuevo estilo personal de gobernar. En efecto, Hector Terán Terán, a diferencia de su predecesor, postulaba que su objetivo era construir un gobierno de rostro humano. Preocupado por la conciliación, era un gobernador más proclive a la negociación política. Por ejemplo, desde su toma de posesión postuló una relación más positiva con la federación y, de manera particular, con el jefe del Ejecutivo. Eso significaba marcar distancia a la política de confrontación de Ruffo Appel, abanderado del auténtico federalismo nacional. Pero su afán por conciliar lo llevó a no enfrentar directamente los problemas que le planteaban los grupos organizados y a enemistarse al interior de su partido. A ello se agregó una salud quebrantada, lo cual debilitó enormemente su gobierno a tal grado que el verdadero poder se concentró en el gabinete (concretamente, en la secretaría general y en la coordinación del mismo).

Algunas acciones del gobernador provocaron fuertes reacciones de la fracción panista al interior del Congreso local. Se trató de la solución a presiones de sindicatos y el manejo de un problema crítico en la ciudad de Mexicali: la de-

13 Si nos atenemos a los principios ideológicos de Acción Nacional, podríamos suponer que democratizar significa aquí promover las condiciones para el pleno y libre desarrollo de las capacidades humanas esenciales de todo miembro de una sociedad [Juan Luis Rivera Barrios, *Los efectos de la alternancia política: corporativismo y clientelismo en las organizaciones urbano-populares de Tijuana (1989-1995)*, tesis de maestría en sociología política, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, octubre de 1996, pp. 105-106].

14 Puede verse al respecto el trabajo de Víctor Alejandro Espinoza Valle *Baja California: la sucesión anticipada*, en *Nexos*, México, noem. 251, noviembre de 1998, pp. 15-16.

manda de tarifas eléctricas justas. Como en el resto del país, las secciones del SNTE (2 y 37 en Baja California) han concentrado un importante poder económico y político y gran capacidad de negociación frente a los ejecutivos. Después de fuertes conflictos con el gobierno de Ruffo Appel, sobre todo por las consecuencias de la federalización educativa que tuvo lugar a partir de mayo de 1992, Terán les dispensó un nuevo trato, que puede ejemplificarse al otorgar al magisterio 20 días adicionales de aguinaldo durante 1997, los cuales por ley tuvieron que hacerse extensivos al resto de los trabajadores al servicio del gobierno del estado (trabajadores de apoyo y asistencia a la educación y burócratas agrupados en el Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, SUTSPEMIDBC). Esto significó pasar sobre el Congreso, instancia facultada para autorizar un incremento al número de días contemplados en los aguinaldos o en los montos salariales de los trabajadores estatales.<sup>15</sup>

Uno de los problemas más acéjnos de la sociedad mexicalense, y que constituye un foco histórico de tensión social, es el del alto gasto económico por el consumo eléctrico. Con uno de los climas más extremos del país, la temperatura promedio en la capital de la entidad durante los meses de verano es de 45 grados centígrados. El efecto negativo de las tarifas eléctricas en la economía familiar ha sido un problema permanente que no se ha resuelto con tarifas preferenciales. Ciertamente no es de resolución estatal, sino de responsabilidad federal, dado que el servicio lo proporciona la Comisión Federal de Electricidad. En los últimos años, diversas organizaciones sociales y partidos políticos han participado activamente para lograr una solución de fondo al problema. En el Frente Cívico Mexicalense concurren diversos líderes sociales y políticos. Su dirigencia está integrada por la exdiputada local panista Dolores de Múzquiz, la lideresa del movimiento urbano popular Graciela Romo y los ex diputados perredistas Humberto Zúñiga y Silvia Beltrán Goldsmith.<sup>16</sup> Otras organizaciones que se han constituido en torno a esta problemática son el Comité de Defensa del Pueblo y el Grupo Eléctrico (este último formado por industriales mexicalenses).

En la respuesta del gobernador a la demanda de la sociedad cachanilla de nuevo saltó al Congreso local: en 1996 decidí hacer un préstamo a los mexicalen-

15 Véase al respecto a Francisco J. Ortiz Franco, "Sin sustento legal Terán dispone de los recursos públicos", en Zeta, Tijuana, 3 al 7 de abril de 1998, pp. 36 y 37a.

16 Véase a Luz Elena Delgado, "Tarifa eléctrica. Una lucha sin avance", en Zeta, Tijuana, 31 de mayo al 6 de junio de 1996, pp.28 y 29a.

ses entregando 21 millones de pesos a la Comisión Federal de Electricidad para la reducción de 20 por ciento en los consumos de los meses de julio, agosto y septiembre. A partir de noviembre, la CFE cobra a los usuarios el préstamo, pero sin intereses. Como anotara J. Jesús Blancornelas,

es obvio que si la Comisión Federal de Electricidad en su conjunto maneja más dinero que el Gobierno del Estado, debió hacer esa operación con sus propios fondos y no con los dineros de los bajacalifornianos. Pero Héctor Terán Terán cayó otra vez frente a Ernesto Zedillo. Primero le traspasa la carretera de paga La Rumorosa creando problemas y ahora el gobernador entra a resolver un problema que no es suyo. ¿Quién autorizó al licenciado Terán a disponer así de los dineros bajacalifornianos?<sup>17</sup>

Otro renglón importante en el que ocurrió un cambio importante en la relación entre líderes y gobierno en la segunda administración panista es el de los asentamientos irregulares. Como vimos, durante el gobierno de Ruffo Appel no sólo fueron desplazados los líderes sino que la mayoría de ellos fueron encarcelados. Además no permitió las invasiones, incluso las reprimió. Ahora, Ricardo Montoya Obeso, quien estuvo en prisión durante la administración de Ruffo Appel, se convirtió en el líder indiscutible. Mediante actos estridentes, como el de anunciar sus planes de invasión, logró negociar con el gobierno teranista.

Sin invadir, tan sólo con la amenaza de hacerlo, la gente comandada en un principio por Ricardo Montoya Obeso tiene ya terreno asegurado. Con todos los servicios. Con todas las facilidades. El Gobierno del Estado cedió, una vez más, ante las presiones sociales, sin siquiera negociación en una mesa central y con seriedad. Así nada más con amenazas está en punto de lograr su cometido.<sup>18</sup>

En dos temas no cedió el gobierno teranista a las demandas de organizaciones sociales. En ambos existen fuertes intereses económicos que presionan para que continúen los proyectos. En el caso de la demanda del movimiento Frente Común para la Reubicación de la Gasera,<sup>19</sup> que ha solicitado infructuosamente la

17 J. Jesús Blancornelas, 'Otra equivocación de Terán y arma de dos filos para mexicalenses', en Zeta, Tijuana, 19 al 25 de julio de 1996, p. 26a.

18 Por el momento tienen la palabra gubernamental de ofrecerles lotes baratos, con servicios, bien ubicados, con pagos flexibles, y oportunidad de liquidarlos en el tiempo que sea conveniente (Manuel de Jesús Villegas Valenzuela, 'Lotes para invasores, desalojo a los insistentes', en Zeta, Tijuana, 31 de octubre al 6 de noviembre de 1997, pp. 34 y 35a).

19 Constituido básicamente por el Movimiento Ecologista de Baja California y la Asociación de Residentes de la Delegación La Mesa.

reubicación de la Compañía de Gas de Tijuana, localizada en una zona densamente poblada, el compromiso del gobernador fue el de gestionar ante las autoridades federales el traslado de la compañía a la zona de Valle Redondo. A la fecha no se ha llevado a cabo. El otro proyecto que parece que continuará con el nuevo gobernador, Alejandro González Alcocer, es el de la III Etapa de la Zona del Río Tijuana. En una superficie de 422 hectáreas de superficie, se pretende construir comercios, áreas de esparcimiento, vialidades y viviendas. El proyecto, originalmente diseñado para ser terminado en cinco años y en tres fases, ha encontrado fuertes resistencias ciudadanas. La más visible es la del Frente de Defensa Ciudadana, dirigido por destacados ex líderes de partidos políticos: Juan Manuel Salazar, ex dirigente municipal del PAN; Felipe de Jesús Equihua Santana (-I-), militante priista, y Felipe Ruanova Zárate, ex militante priista y ex candidato a la gubernatura (en 1995) por el PT. Además de cuestionar la falta de participación social en el diseño del proyecto y caracterizarlo como una imposición a la voluntad ciudadana, su crítica se centró básicamente en el daño ecológico de la obra y en haber desaprovechado una oportunidad para crear un verdadero pulmón para la ciudad. El Frente insistió en que el único interés de las autoridades municipales y estatales fue el de comercializar los terrenos y no el deseo de mejorar la calidad de vida de los tijuaneños. Sin embargo, pese a la oposición, a la que se sumaron diputados locales de la fracción priista, el proyecto fue abanderado por el gobernador y, lo que es más importante, por el presidente de la República. Con este último aval aparentemente terminó la discusión en torno al proyecto.<sup>20</sup>

### *COMENTARIOS FINALES*

Como podemos desprender de lo expuesto, si bien hay una continuidad en cuanto a las relaciones entre organizaciones y movimientos sociales-gobiernos de alternancia, los estilos personales de gobernar de los dos mandatarios panistas

<sup>20</sup> El presidente de la República, priista, apoyó al Gobernador del Estado, panista, contra los propósitos del diputado local del PRI Rael Pompa, de Tijuana. Véase En las obras del Río Tijuana Zedillo apoya a Terán, en Zeta, Tijuana, 22 al 28 de agosto de 1997, p. 37a. No sería la única denuncia que en materia ecológica recibió el gobernador Terán. Según el Grupo Ecologista Gaviotas, la gestión de Terán fue negativa en dicho ámbito, registrándose retrocesos respecto a otras administraciones. Según el presidente del Grupo Gaviotas, Rodolfo Anguiano Gaspar, se violó la ley de ecología estatal ya que el Ejecutivo se negó a poner en marcha el Consejo Estatal de Ecología, único órgano de participación social en el diseño de la política ambientalista que contempla la ley (Saldo negativo en política de protección al medio ambiente en mandato de Terán, en El Mexicano, Tijuana, 16 de abril de 1998, p. 3a). Véase también a Sonia García Ochoa, Denuncian violaciones del gobierno de B. C. a Ley de Ecología, en Cambio, Tijuana, 3 de mayo de 1997, p. 8.

(Ernesto Ruffo Appel y HØctor TerÆn TerÆn) le han impreso un sello distintivo a dichas relaciones. En el primer caso, es mÆs notorio que bajo Ruffo Appel los llamados aspectos problemÆticos (anotados por Juan-Manuel RamÆrez SÆiz) de los gobiernos de alternancia se cumplen: concepci³n empresarial de la pol³tica y los escasos mÆrgenes otorgados a las organizaciones independientes . Por el lado de los aspectos positivos tuvo lugar la desarticulaci³n del corporativismo pri³sta, (lo) que ha permitido la emergencia de un pluralismo incipiente .<sup>21</sup> Con todo y pese a los prop³sitos iniciales, el primer gobierno panista busc³ construir relaciones con l³deres reconvertidos o con nuevos liderazgos. Esta bœsqueda de interlocuci³n se debi³ en mucho a la incapacidad para solucionar una a una las demandas ciudadanas, creÆndose una especie de corporativismo azul o corporativismo blando , como lo denomina Juan Luis Rivera.<sup>22</sup> Durante el segundo gobierno de oposici³n (1995-1998), priorizando un estilo de gobierno basado en la conciliaci³n, el periodo transcurri³ bajo una pol³tica social errÆtica y poco definida, lo cual permiti³ que se ahondara el distanciamiento entre el gobierno y las organizaciones sociales y ciudadanas. A diferencia del gobierno de Ruffo Appel, en el que se mantuvo una fuerte postura para desarticular los liderazgos tradicionales, lo cual permiti³ a crear bases sociales de apoyo (todos aquellos que se beneficiaban de tales acciones) y se buscaron nuevas formas de interlocuci³n, en el gobierno de TerÆn TerÆn se ampli³ la brecha gobierno/sociedad. No hubo agenda alguna que permitiera tender un puente: no se sab³ a quØ atenerse. En esta indefinici³n parece l³gico que las encuestas mostraran una baja calificaci³n en la evaluaci³n ciudadana sobre el desempeæo gubernamental. En tres encuestas realizadas por el semanario Zeta, la gesti³n de TerÆn fue calificada con un 6 (en la escala del 1 al 10) en 1996, con 7.28 en 1997 y nuevamente con un 6.84 en 1998.<sup>23</sup> En tØrminos pol³ticos, las administraciones panistas empiezan a evidenciar el desgaste que todo gobierno enfrenta despuØs de nueve aæos en el poder estatal; pero, a la vez, la disminuci³n en las preferencias electorales ciudadanas se explica por la retirada gubernamental del espacio social, por la escasez de propuestas programÆticas derivadas de la creencia

21 Juan-Manuel RamÆrez SÆiz (coord.), *¿Como gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, MØxico, UNAM/UdG/Miguel ñngel Porrea, 1998, pp. 276 y 280.

22 Rivera Barrios, op. cit.

23 VØase HØctor TerÆn TerÆn: 6, gabinete estatal: 5 , en Zeta, Tijuana, 20 al 26 de septiembre de 1996, p. 40a; Lilia Mora Cruz, *Opinan los bajacalifornianos sobre gobierno de TerÆn* , en Zeta, Tijuana, 26 de septiembre al 2 de octubre de 1997, pp. 36-37a, y *Califican a TerÆn: 6.84* , en Zeta, Tijuana, del 25 de septiembre al 1 de octubre de 1998, pp. 28-29a.

panista de que mejor gobierna quien menos gobierna. En efecto, las pasadas elecciones locales intermedias, que tuvieron lugar el 28 de junio de 1998, mostraron una importante caída en los votos panistas: el mÆs bajo respecto a las dos elecciones municipales (1992 y 1995), y la mÆs baja en elección de diputados desde su gran triunfo en 1989. Aun así, fue todavía mÆs estrepitosa la caída priista, lo que permitió que el PAN conservara tres de los cinco municipios (Tijuana, Mexicali y Playas de Rosarito, mientras que para el PRI fueron Tecate y Ensenada). La gran novedad ha sido el cambio en la composición del Congreso: el PAN perdió la mayoría simple o relativa que por primera vez logró en 1995 (13 diputados del PAN, 11 del PRI y 1 del PRD). La XVI Legislatura (1998-2001) quedó integrada por 11 diputados del PAN, 11 del PRI y 3 del PRD.

Como se aalan las tendencias, comienza a dibujarse en el panorama bajacaliforniano un escenario tripartidista. El PRD ha visto crecer el número de preferencias electorales ciudadanas en las dos últimas elecciones intermedias (recibió el 13.4% de los votos para diputados en los comicios federales del 6 de julio de 1997) y en la última local (cuando recibió el 10% de los votos para municipales). En mucho se debe a que los ciudadanos no valoran al PRI como una alternativa real y a que perciben que el gobierno panista está muy alejado de sus intereses.

La combinación de los factores descritos anteriormente también ha permitido el resurgimiento de un fenómeno preocupante: el aumento del abstencionismo o, si se quiere, la baja en la participación política. En las pasadas elecciones locales se estableció el récord para una elección municipal en la historia local con un 53.4 por ciento (superando el 52.6% de 1989).<sup>24</sup> El aumento de los votos en casa viene a cuestionar el optimismo democrático, el cual indica que, a partir del surgimiento de la alternancia, el tradicional abstencionismo en las elecciones locales está dando paso a contiendas cada vez mÆs competidas.<sup>25</sup> Esperemos que en este terreno Baja California sea una excepción.

#### BIBLIOGRAFÍA

Blancornelas, Jesús, Otra equivocación de TerÆn y arma de dos filos para mexicalenses, en *Zeta*, Tijuana, 19 al 25 de julio de 1996, p. 26a.

24 En el caso de la elección para el Congreso, sigue siendo la de 1989 la que registra el porcentaje más alto de abstención en la historia estatal, con 55.8 por ciento, mientras que en 1998 se situó en 53.5 por ciento.

25 Juan-Manuel Ramírez Sáiz, op. cit., p. 13.

Califican a TerÆn: 6.84 , en *Zeta*, Tijuana, 25 de septiembre al 1 de octubre de 1998, pp. 28-29a.

Consejo Estatal de Poblaci n de Baja California, *Las elecciones locales en Baja California y su contexto sociodemogrÆfico, 1953-1995*, Mexicali, 1995.

Delgadillo, Luz Elena, Tarifa elØctrica, una lucha sin avance , en *Zeta*, Tijuana, 31 de mayo al 6 de junio de 1996, pp. 28 y 29a.

Denuncian violaciones del gobierno de B. C., a Ley de Ecolog a , en *Cambio*, Tijuana, 3 de mayo de 1997, p. 8.

En las obras del R o Tijuana Zedillo apoya a TerÆn , en *Zeta*, Tijuana, 22 al 28 de agosto de 1997, p. 37a.

Espinoza Valle, V ctor Alejandro, *Reforma del Estado y empleo pæblico. El conflicto laboral en el sector pæblico de Baja California*, MØxico, Instituto Nacional de Administraci n Pæblica, 1993, en especial los cap tulos III y IV.

, *Alternancia pol tica y gesti n pæblica. El Partido Acci n Nacional en el gobierno de Baja California*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1998, en especial los cap tulos III, VI y VII.

, El SNTE ante la modernizaci n educativa y la alternancia pol tica en Baja California , en *Frontera Norte*, vol. 9, noem. 17, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, enero-junio de 1997, pp.131-146.

, Baja California: la sucesi n anticipada , en *Nexos*, noem. 251, MØxico, noviembre de 1998, pp. 15-16.

, Tijuana: las vicisitudes del crecimiento acelerado , en *Semillero de ideas. Revista de Ciencias Sociales*, aæo 3, noem. 9, Mexicali, Universidad Aut noma de Baja California, enero-marzo de 1995, pp. 33-39.

HØctor TerÆn TerÆn: 6, gabinete estatal: 5 , en *Zeta*, Tijuana, 20 al 26 de septiembre de 1996,p. 40a.

HernÆndez Vicencio, Tarda, El movimiento de choferes libres. ¿Nuevo sindicalismo regional? , en Mar a Eugenia De la O y V ctor Alejandro Espinoza Valle (coords.), *El sindicalismo regional en los noventa*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1996.

, *Los gremios de taxistas en Tijuana. Alternancia pol tica y corporativismo cetemista*, Tijuana, Departamento de Estudios Sociales -El Colegio de la Frontera Norte, 1995.

Loaeza, Soledad, Gobierno y oposici n en MØxico. El Partido Acci n Nacional , en *Foro Internacional*, vol. XXXVII-1, noem. 147, MØxico, El Colegio de MØxico, enero-marzo de 1997.

Mizrahi, Yemile, The costs of Electoral Success: The Partido Acción Nacional in México, en Mónica Serrano (ed.), *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, Londres, The Institute of Latin American Studies, University of London, 1998.

, Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México, en *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencias Económicas, segundo semestre de 1995.

Mora Cruz, Lilia, Opinión de los bajacalifornianos sobre gobierno de Terán, en *Zeta*, Tijuana, 26 de septiembre al 2 de octubre de 1997, pp. 36-37a.

Ortiz Franco, Francisco J., Sin sustento legal, Terán dispone de los recursos públicos, en *Zeta*, Tijuana, 3 al 7 de abril de 1998, pp. 36 y 37a.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel (coord.), *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, México, UNAM/UdG/Miguel Ángel Porrúa, 1998.

Rivera Barrios, Juan Luis, Los efectos de la alternancia política: corporativismo y clientelismo en las organizaciones urbano-populares de Tijuana 1989-1995, tesis de maestría en sociología política, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, octubre de 1996.

Saldo negativo en política de protección al medio ambiente en mandato de Terán, en *El Mexicano*, Tijuana, 16 de abril de 1998, p. 3a.

Valenzuela Arce, José Manuel, *Empapados de sereno. El Movimiento Urbano Popular en Baja California (1928-1988)*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1991.

Villegas Valenzuela, Manuel de Jesús, Lotes para invasores, desalojo a los insistentes, en *Zeta*, Tijuana, 31 de octubre al 6 de noviembre de 1997, pp. 34 y 35a.