

Juan Manuel Ramírez Sáiz  
Jorge Regalado Santillán  
(coords.)



# CAMBIO POLÍTICO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

EDITOR: César Cansino

PRIMERA EDICIÓN: 2000  
DR © CENTRO DE ESTUDIOS DE POLÍTICA COMPARADA, A.C.  
Augusto Rodin 398, Col. Insurgentes Extremadura  
México, 01790, D.F., tel./fax 56 11 31 30 y 56 11 35 63  
www.cepcom.com.mx

DR © UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA  
P/FOMES 98-15-28

FOTOGRAFÍA DE PORTADA  
Jorge Claro León

DISEÑO Y TIPOGRAFÍA  
Soler Tipografía y Diseño

Impreso y hecho en México  
ISBN 968-7825-19-7

## ÍNDICE

✓ INTRODUCCIÓN <i>Juan Manuel Ramírez Sáiz</i>	9
✓ INSTITUIDO E INSTITUYENTE: LOS ACTORES DE LA INNOVACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO <i>Juan Manuel Ramírez Sáiz</i>	25
✓ DE LA CIUDADANIZACIÓN A LA BUROCRATIZACIÓN <i>Jorge Alonso Sánchez</i>	57
CONTESTACIÓN SOCIAL Y RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL EN MÉXICO. EL CASO DEL ESTADO DE JALISCO <i>María Marván Laborde</i>	69
LA RENOVADA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ELECCIONES, ORGANIZACIONES CÍVICAS Y NUEVAS FORMAS DE GOBIERNO MUNICIPAL <i>Efraín Eric Poot Capetillo</i>	107
✓ GOBIERNOS DE OPOSICIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN BAJA CALIFORNIA <i>Víctor Alejandro Espinoza Valle</i>	119
PLANES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN JALISCO <i>Jorge Regalado Santillán</i>	135

# GOBIERNOS DE OPOSICIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN BAJA CALIFORNIA

*Víctor Alejandro Espinoza Valle*

## INTRODUCCIÓN

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 trata de encontrar las especificidades de la interacción entre las administraciones estatales panistas y la ciudadanía. Como sabemos, en 1989 se registró la primer alternancia estatal en nuestra historia; con el triunfo panista dieron inicio nuevas prácticas gubernamentales que significaron un cambio con respecto a las políticas corporativas tradicionales y un reacomodo de los actores sociales. En 1995 se refrendó el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) a la gubernatura, nuevo período que concluyó anticipadamente el pasado 7 de octubre. Entre ambas administraciones panistas hay semejanzas respecto al 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 sin duda 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 inédito para el sistema político mexica-

no. Además, producto de la misma elección, en el Congreso local el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta que mantenía desde la década de 1950. Se trató de una conformación atípica para un Congreso mexicano —estatal o federal—, donde al PAN le correspondió la 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 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. 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 nortteñas y con relación a la media nacional.

CUADRO 1  
ESTADOS FRONTERIZOS DEL NORTE DE MÉXICO (PORCENTAJES)

Estado	Pob. Total	Pob. 15 más	Pob. Urbana	Habt/km <sup>2</sup>	Tasa de crecim.	Alfabetas
Baja California	2112140	1396438	90.9	24	3.3	95.1
Sonora	2085536	1384216	79.1	10	2.5	94.1
Chihuahua	2793537	1840586	77.4	10	2.1	93.7
Coahuila	2173775	1438923	86.1	13	2.9	94.4
Nuevo León	3550114	2452203	92.0	48	3.0	95.2
Tamaulipas	2527328	1706669	81.1	28	2.2	93.0
Nacional	91158290		71.3	41	2.6	87.4

## POBLACIÓN OCUPADA POR SECTORES

Estado	Postprimaria	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 para cada uno de los estados, INEGI, Censo Nacional de Población y Vivienda, 1995, INEGI.

En primer lugar, se trata de una población fundamentalmente urbana. El 90 por ciento de los más 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. En segundo lugar, presenta el mayor porcentaje de crecimiento demográfico del norte con una tasa del 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 del tres por ciento. 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 del 4.9 por ciento anual en el período 1980-1990.<sup>1</sup> En tercer lugar, tanto los indicadores de población alfabeta (95.1 por ciento) como la que cuenta con educación postprimaria (55.1 por ciento) se encuentran sólo por debajo de los del estado de Nuevo León, pero muy por arriba de la media nacional. Con respecto a la Población Económicamente Activa (PEA) de nuevo destaca la entidad con el porcentaje más alto (49.4 por ciento), muy por encima del

<sup>1</sup> Para un análisis detallado del crecimiento histórico de Tijuana, pueden verse los trabajos de V.A. Espinoza Valle, "Tijuana: las vicisitudes del crecimiento acelerado", *Semillero de ideas*, Revista de Ciencias Sociales, año 3, núm. 9, Mexicali, B.C., Universidad Autónoma de Baja California, enero-marzo de 1995, pp. 33-39.

promedio nacional que se sitúa en 43 por ciento. Finalmente, al igual que el resto de las entidades norteñas, podemos observar que se trata de 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, ocho puntos porcentuales 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 la entidad.

### PARTICIPACIÓN Y BIPARTIDISMO

La historia de Baja California no podría 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, 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 la década de 1980. Como ha sido documentado,<sup>2</sup> las invasiones fueron promovidas y alentadas por casi todos los partidos políticos y las organizaciones sociales; nadie escapó a la lógica clientelar/corporativa, incluyendo a los gobiernos locales y al Partido Revolucionario Institucional. Esto último, que puede parecer contradictorio, en algunos casos obedeció 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 México 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 tiene lugar en 1954, las preferencias partidarias se dividen entre el PAN y el

<sup>2</sup> Puede verse al respecto el trabajo de J.M. Valenzuela Arce, *Empapados de sereno. El movimiento urbano popular en Baja California (1928-1988)*, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, 1991.

PRI en un porcentaje muy alto (99.7 por ciento). 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 local que tuvo lugar el 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 D.F.—, en las dos últimas elecciones que han tenido lugar en la entidad despuntan las preferencias por el Partido de la Revolución Democrática (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 28 de junio de 1998, en la elección de municipales, 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.

CUADRO 2  
BAJA CALIFORNIA: ELECCIONES PARA PRESIDENTES MUNICIPALES  
1954-1998

Año	Abstención	PAN (1)	PRI (2)	Total (1+2)
1954	*	*	99.7	99.7
1956	*	**	100.0	100.0
1959	*	34.0	66.0	100.0
1962	*	27.0	68.2	95.2
1965	*	27.7	72.3	100.0
1968	*	28.2	71.8	100.0
1971	48.3	31.2	56.6	87.8
1974	32.5	20.6	43.6	64.2
1977	43.5	29.9	55.8	85.7
1980	41.5	23.9	53.1	77.0
1983	38.8	26.4	47.0	73.4
1986	44.2	28.2	43.9	72.1
1989	52.6	41.7	40.4	82.1
1992	21.5	45.4	44.8	90.2
1995	37.4	48.1	42.5	90.6
1998	53.4	42.9	39.4	82.3

Nota: \* No se cuenta con los datos. \*\* 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.

## EL PRIMER GOBIERNO DE OPOSICIÓN. CORPORATIVISMO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

La llegada al poder de Acción Nacional como producto 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 asumía el cargo más importante a nivel local: la gubernatura. Coincidían en el tiempo dos tendencias: una central y que habían venido impulsando los gobiernos federales desde finales de 1982: 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; y la otra tendencia proviene del proyecto gubernamental del PAN, el cual por primera vez en la historia del país tenía la oportunidad de ser instrumentado. El gobernador Ruffo Appel, identificado con las nuevas corrientes pro empresariales y hegemónicas al interior del partido, creía firmemente que el sistema corporativo sería desmontado a través del libre juego de las individualidades, a través 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 por fracturar el sistema corporativo y permitir el desarrollo de demandas individuales, el gobierno panista genera alternativas de organización social a través de programas concretos. En el caso del gobierno de Ernesto Ruffo se instrumentaron los programas "Manos a la obra" y "Voluntad".<sup>3</sup> Según esta interpretación, las experiencias han sido exitosas y han redituado en triunfos electorales. Otro ejemplo que se señala es el programa "Jalemos parejo", instrumentado por el gobernador de Chihuahua, Francisco Barrio. 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 (Manos a la obra)".<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Desde mi punto de vista fueron diseñados más como respuesta a Solidaridad, que como proyectos originales del gobierno estatal.

<sup>4</sup> Y. Mizrahi, "The Costs of Electoral Success: The Partido Acción Nacional in Mexico", en M. Serrano (ed.), *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, Londres, The Institute of Latin American Studies, University of London, 1998, p. 109.

Una segunda interpretación sostiene que el problema para los gobiernos emanados de Acción Nacional es el de 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>5</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>6</sup> Esto se puede corroborar con el planteamiento del ex gobernador Ernesto Ruffo: "(Nuestra propuesta suponía) que al destruir los liderazgos corporativos habría de surgir por consecuencia la participación ciudadana (...) En mi opinión no ha surgido en la proporción que debiera".<sup>7</sup>

Para darle un "empuje" a la participación social, Ruffo Appel emprendió una serie de acciones a dos niveles. Por un lado, combatiendo el sistema de intercambio 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>8</sup> desde el momento de tomar posesión, las organizaciones tradicionales corporativas —de

<sup>5</sup> Y. Mizrahi, "Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México", *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 y que, como vimos anteriormente, se modificó en trabajos posteriores.

<sup>6</sup> S. Loaeza, "Gobierno y oposición en México. El Partido Acción Nacional", *Foro Internacional*, vol. xxxvii-1, núm. 147, México, El Colegio de México, enero-marzo de 1997, p. 111.

<sup>7</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, B.C., 11 de junio de 1998.

<sup>8</sup> Véase V.A. Espinoza Valle, *Reforma del Estado y empleo público. El conflicto laboral en el sector público de Baja California*, México, INAP, 1993, en especial capítulos III, VI y VII y V.A. Espinoza Valle, *Alternancia política y gestión pública. El Partido Acción Nacional en Baja California*, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, 1998, en especial capítulos III y IV.

manera destacada el sindicato de burócratas— enfrentó 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 sector 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 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.

Sería en otros dos ámbitos neurálgicos para la vida social de la entidad donde el gobernador tuvo la oportunidad para enfrentar el sistema corporativo con recursos legales. Se trató del ámbito del transporte público y el 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 número de permisos. Con el gobierno panista, los choferes fueron atendidos directamente y los líderes vieron interrumpir 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. Serían los casos del SNTE, 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>9</sup> En el segundo caso, el gobernador

<sup>9</sup> Al respecto puede consultarse el trabajo de V.A. Espinoza Valle: “El SNTE ante la modernización educativa y la alternancia política en Baja California”, *Frontera Norte*, vol. 9, núm. 17, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, enero-junio de 1997, pp. 131-146.

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>10</sup> El dato anterior es muy importante porque venía 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 reconvertirse 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 sí 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 sí 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 democráticos”.<sup>11</sup>

#### 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

<sup>10</sup> T. Hernández Vicencio, “El Movimiento de Choferes Libres. ¿Nuevo sindicalismo regional?”, en M.E. De la O y V.A. Espinoza Valle (coords.), *El sindicalismo regional en los noventa*, Tijuana, B.C., El Colegio de la Frontera Norte, (Col. Colef, núm. 4), 1996, p. 121; y T. Hernández Vicencio, *Los gremios de taxistas en Tijuana. Alternancia política y corporativismo cetemista*, Tijuana, B.C., Departamento de Estudios Sociales-El Colegio de la Frontera Norte, (Col. Cuadernos, núm. 7), 1995, pp. 33 y 65.

<sup>11</sup> Si nos atenemos a los orígenes ideológicos de Acción Nacional, podríamos suponer que “democratizar” significa aquí “promover las condiciones para que el pleno y libre desarrollo de las capacidades humanas esenciales de todo miembro de una sociedad”. J.L. 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.

gobiernos —electos— emanados de Acción Nacional se transmitirían el mando, como sucedió el 1° de noviembre de aquél año. Se iniciaba un gobierno que terminó abruptamente el 4 de octubre de 1998 con la muerte del gobernador Héctor Terán Terán. El segundo gobierno panista duró exactamente tres años. El 7 de octubre de ese año inició un tercer gobierno de filiación panista encabezado por Alejandro González Alcocer, el cual nació con una fuerte crisis gubernamental y partidaria.<sup>12</sup>

Durante el segundo gobierno influyó decisivamente el nuevo “estilo personal de gobernar”. En efecto, Héctor 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 con la política confrontacionista de Ruffo Appel, abanderado del “auténtico federalismo” nacional. Sin embargo, su afán conciliador 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 que terminó por debilitar enormemente su gobierno a grado tal de 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 crónico en la ciudad de Mexicali: la demanda 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 gobiernos. 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: otorgó al magisterio, por ejemplo, 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 educa-

<sup>12</sup> Puede verse al respecto: V.A. Espinoza Valle, “Baja California; sucesión anticipada y fractura panista”, *Nexos*, núm. 251, México, noviembre de 1998, pp. 15-16.

ción y burócratas agrupados en el Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California —SUTSPMIDBC—). 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>13</sup>

Uno de los problemas más añejos para la sociedad mexicalense y que constituye un foco histórico de tensión social, es el alto impacto 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 impacto 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; es 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 ex diputada local panista Dolores de Méndez, la líder del movimiento urbano-popular Graciela Romo y los ex diputados perredistas Humberto Zúñiga y Silvia Beltrán Goldsmith.<sup>14</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.

La respuesta del gobernador a la demanda de la sociedad cachanilla fue nuevamente pasar sobre el Congreso local: en 1996 decidió hacer un “préstamo” a los mexicalenses y entregar 21 millones de pesos a la Comisión Federal de Electricidad para la reducción del 20 por ciento en los consumos de los meses de julio, agosto y septiembre. A partir de noviembre, la CFE cobró 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,

<sup>13</sup> Véase al respecto, F.J. Ortíz Franco, “Sin sustento legal, Terán dispone de los recursos públicos”, en *Zeta*, Tijuana, B.C., del 3 al 7 de abril de 1998, pp. 36 y 37A.

<sup>14</sup> Véase, L.E. Delgadillo, “Tarifa eléctrica. Una lucha sin avance”, en *Zeta*, Tijuana, B.C., del 31 de mayo al 6 de junio de 1996, pp. 28 y 29A.



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 traspasó la carretera de cuota La Rumorosa creándole 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>15</sup>

Otro renglón importante en el que hubo un cambio 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 están a punto de lograr su cometido”.<sup>16</sup>

En dos temas, el gobierno teranista no cedió 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 Frente Común para la Reubicación de la Gasera,<sup>17</sup> movimiento que ha solicitado infructuosamente la 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

<sup>15</sup> J.J. Blancornelas, “Otra equivocación de Terán y arma de dos filos para mexicalenses”, en *Zeta*, Tijuana, B.C., del 19 al 25 de julio de 1996, p. 26A.

<sup>16</sup> 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”. M. Villegas Valenzuela, “Lotes para invasores, desalojo a los insistentes”, en *Zeta*, Tijuana, B.C., del 31 de octubre al 6 de noviembre de 1997, pp. 34 y 35A.

<sup>17</sup> Constituido básicamente por el Movimiento Ecologista de Baja California y la Asociación de Residentes de la Delegación La Mesa.

a cabo. El otro proyecto, que todo hace suponer que continuará con el gobernador Alejandro González Alcocer, es el de la III Etapa de la Zona del Río Tijuana. En una superficie de 422 hectáreas, se pretenden construir comercios, áreas de esparcimiento, vialidades y viviendas. El proyecto, diseñado originalmente para ser terminado en cinco años y en tres fases, ha encontrado fuertes resistencias ciudadanas. La más visible: 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 (qepd.) 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 un interés por mejorar la calidad de vida de los tijuanaenses. 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>18</sup>

<sup>18</sup> El presidente de la república, priista, apoyó al gobernador, panista, contra los propósitos del diputado local del PRI, Raúl Pompa de Tijuana. Véase, “En las obras del Río Tijuana Zedillo apoya a Terán”, en *Zeta*, Tijuana, B.C., del 22 al 28 de agosto de 1997, p. 37A. No sería la única denuncia que en materia ecológica recibió el gobernador Terán. Para el Grupo Ecologista Gaviotas, la gestión de Terán fue negativa en dicho ámbito, registrándose retrocesos respecto a otras administraciones. Para 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, B.C., 16 de abril de 1998, p. 3A. Véase también, S. García Ochoa, “Denuncian violaciones del gobierno de BC a Ley de Ecología”, en *Cambio*, Tijuana, B.C., 3 de mayo de 1997, p. 8.

## EVALUACIÓN CIUDADANA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA. A MANERA DE CONCLUSIÓN

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 (Ernesto Ruffo Appel y Héctor Terán Terán) le han impreso un sello distintivo a dichas relaciones. En el primer caso, es más notorio que bajo Ruffo Appel los llamados “aspectos problemáticos” (anotados por Juan Manuel Ramírez Sáiz) de los gobiernos de alternancia se cumplen: “concepción empresarial de la política” y “escasos márgenes otorgados a las organizaciones independientes”. Por el lado de los aspectos positivos tuvo lugar “la desarticulación del corporativismo priista, (lo) que ha permitido la emergencia de un pluralismo incipiente”.<sup>19</sup> Con todo y pese a los propósitos iniciales, el primer gobierno panista buscó construir relaciones con líderes reconvertidos o con nuevos liderazgos. Esta búsqueda de interlocución en mucho se debió a la incapacidad para solucionar una a una las demandas ciudadanas, creándose una especie de “corporativismo blando”.<sup>20</sup> Durante el segundo gobierno de oposición (1995-1998), caracterizado por un estilo de gobierno basado en la conciliación, el período transcurrió bajo una política social errática y poco definida, lo cual permitió 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, crear bases sociales de apoyo (todos aquellos que se beneficiaban de tales acciones) y buscar nuevas formas de interlocución, en el gobierno de Terán Terán se amplió la brecha gobierno/sociedad. No hubo agenda alguna que permitiera tender un puente: no se sabía a que atenerse. En esta indefinición parece lógico que las encuestas mostrarán una baja calificación en la evaluación ciudadana sobre el desempeño gubernamental. En tres encuestas realizadas por el semanario *Zeta*, la gestión de Terán fue calificada con un 6 (en la

<sup>19</sup> J.M. Ramírez Sáiz, (coord.), *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, México, UNAM/UdeG/Miguel Ángel Porrúa, 1998, pp. 276-280.

<sup>20</sup> J.L. Rivera Barrios, *op. cit.*

escala del 1 al 10) en 1996; con 7.28 en 1997 y nuevamente con un 6.84 en 1998.<sup>21</sup> En términos políticos, las administraciones panistas empiezan a evidenciar el desgaste que todo gobierno enfrenta después de nueve años en el poder estatal; pero a la vez, la disminución en las preferencias electorales ciudadanas se explica por la retirada gubernamental del espacio social, por la escasez de propuestas programáticas derivadas de la creencia panista de “que mejor gobierna quien menos gobierna”. En efecto, las elecciones locales intermedias que tuvieron lugar el 8 de junio de 1998 mostraron una importante caída en los votos panistas: el más bajo respecto a las dos elecciones municipales (1992 y 1995) y la más baja en elección de diputados desde su gran triunfo en 1989. Aún así, fue todavía más 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 lograra en 1995 (13 diputados del PAN, 11 del PRI y uno del PRD). La XVI Legislatura (1998-2001) quedó integrada por 11 diputados del PAN, 11 del PRI y tres del PRD.

Como señalan 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 por ciento de los votos para diputados en los comicios federales del 6 de julio de 1997) y en la última local (donde recibió el 10 por ciento 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 muy alejado de sus intereses al gobierno panista.

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

<sup>21</sup> Véase, “Terán Terán, Héctor: 6, gabinete estatal: 5”, en *Zeta*, Tijuana, B.C., del 20 al 26 de septiembre de 1996, p. 40A; L. Mora Cruz, “Opinan los bajacalifornianos sobre gobierno de Terán”, en *Zeta*, Tijuana, B.C., del 26 de septiembre al 2 de octubre de 1997, pp. 36-37A y “Califican a Terán: 6.84”, en *Zeta*, Tijuana, B.C., del 25 de septiembre al 1º de octubre de 1998, pp. 28-29A.

53.4 por ciento (superando al 52.6 por ciento de 1989).<sup>22</sup> El aumento de los “votos en casa” viene a cuestionar el optimismo democrático de que a partir del surgimiento de la alternancia “el tradicional abstencionismo en las elecciones locales está dando paso a contiendas cada vez más competidas”.<sup>23</sup> Esperemos que en este terreno Baja California sea una excepción.

## PLANES DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN JALISCO

*Jorge Regalado Santillán*

### INTRODUCCIÓN

Los objetivos de este ensayo son: *a)* analizar, de manera breve, los dos planes de seguridad pública con los que ha contado el primer gobierno panista del estado de Jalisco, *b)* observar la manera en que dentro de ellos se considera la participación ciudadana, y *c)* echar un vistazo a las acciones colectivas que los ciudadanos jaliscienses han protagonizado en demanda de seguridad pública durante los primeros cuatro años del gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez.

La pertinencia de analizar los planes gubernamentales de seguridad pública en relación con las acciones colectivas y los espacios institucionales creados *ex profeso* para la participación ciudadana se sustenta en la hipótesis de que a través de esta triple relación se puede observar, por un lado, cómo el gobierno estatal ha intentado definir su política de seguridad pública, de combate a la delincuencia y de participación ciudadana frente a este problema que, iniciada la gestión panista, se vio fuertemente agravado pero que, según algunas cifras oficiales,<sup>1</sup> después de cuatro años de gobierno, ha disminuido ligeramente en algunas de sus expresiones y, por otro,

<sup>22</sup> En el caso de la elección para el Congreso sigue siendo la de 1989 la que registra el más alto porcentaje de abstención en la historia estatal con un 55.8 por ciento; mientras que en 1998 se situó en un 53.5 por ciento.

<sup>23</sup> J.M. Ramírez Sáiz, *op. cit.*, p. 13.

<sup>1</sup> No es ocioso reiterar que el problema de la estadística criminal sigue siendo una fuerte limitación que indica la necesidad de que los organismos policiales cuenten con instrumentos únicos y con disposición a socializar, compartir y cruzar o verificar la información. “Para el gobierno estatal (de Jalisco), los delitos disminuyeron en 1998 en alrededor de un ocho por ciento pero las cifras en que se basa (aportadas por la Secretaría de Seguridad Pública) no cuadran con la estadística de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco. Dos ejemplos: el robo de vehículos (el gobierno dice que en 1997 hurtaron 19,904 unidades, cuando la PGJE tiene documentados 11,897 casos) y los secuestros (el gobierno dice que en 1997 se cometieron 112 plagios; la PGJE había reportado 55) (*Público*, Guadalajara, 15 de enero de 1999, p. 5).