

El *F*ederalismo electoral en México

JACQUELINE PESCHARD
Coordinadora



**CONOCER
PARA DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA



Miguel Ángel

Porrúa

Baja California: reglas electorales y alternancia política

Victor Alejandro Espinoza Valle*

PRESENTACIÓN

Las reglas estatales electorales no se han adecuado de manera expedita a los cambios introducidos a la legislación federal. Múltiples factores parecen haber influido para que ello sucediera. Si en 1996 la normatividad federal incluso fue calificada como una “reforma definitiva”; ello no significa que hubiera correspondencia en las entidades. Incluso en estados donde se vivieron procesos de avanzada en el campo de la democratización política y en el que tuvo lugar la alternancia en la gubernatura por primera vez en la historia política nacional. Como sabemos, el Partido Acción Nacional luchó denodadamente por la democratización del sistema político; a partir de su triunfo en la gubernatura de Baja California en 1989, impulsó cambios en materia electoral. Sin embargo, salvo en el periodo 1995-1998, desde 1998 a la fecha el partido gobernante no ha tenido mayoría absoluta en el Congreso. Las dos fuerzas mayoritarias (PAN y PRI) han negociado cambios limitados a la legislación electoral que se reflejan en las nuevas leyes promulgadas en 1994, 1997 y 2000. Desde la introducción de la credencial estatal con fotografía en 1992, que sería calificada como el principal logro de la administración de Ernesto Ruffo Appel

*Investigador de El Colegio de la Frontera Norte.

(1 de noviembre de 1989-31 de octubre de 1994), múltiples cambios se han impulsado a las reglas del juego político. Sin embargo, importantes asignaturas siguen pendientes; de manera destacada podemos mencionar la reglamentación de las precampañas, la injerencia del Poder Ejecutivo en el proceso electoral a través de la promoción de los logros de su gobierno, la constitución del Consejo Estatal Electoral y la más polémica de todas: la desaparición o no de la credencial estatal electoral.

Los procesos electorales de 1995, 1998 y 2001 han tenido lugar bajo nuevas leyes. Incluso los comicios de 2004 fueron precedidos de cambios significativos en las normas electorales. Ello es indicativo de las dificultades enfrentadas para materializar reformas de fondo y avanzar en la correspondencia respecto a la normatividad electoral federal. De esas vicisitudes trata de dar cuenta este trabajo.

ALTERNANCIA Y CULTURA POLÍTICA

Los cambios más significativos parecen haberse circunscrito a la esfera electoral. Efectivamente, una característica común a los cuatro gobiernos estatales de origen panista es la adecuación de las reglas electorales. En Baja California se aprobó una nueva ley electoral en diciembre de 1994,¹

¹El proceso electoral del 6 de agosto de 1995 tuvo lugar bajo un nuevo marco normativo: la Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California, promulgada el 15 de diciembre de 1994. En la exposición de motivos, se observa que la participación ciudadana es concebida como respuesta a una amplia demanda de participación “en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales”. A su vez, la ciudadanía se materializa en la creación del Instituto Estatal Electoral, que sustituye a la Comisión Estatal Electoral. De manera concreta se establece una participación ciudadana directa con la conformación del Consejo Estatal Electoral, los Consejos Municipales y Distritales y las mesas directivas de casillas. Pero no sólo a nivel de los órganos normativos, de dirección, y técnicos se habla de participación ciudadana, se incorpora la figura del *observador* para la jornada electoral. En dichas elecciones fueron acreditados un total de 1,862 ciudadanos como observadores.

que supuso un avance importante en la ciudadanía del proceso, pero que no satisfizo a todas las organizaciones políticas. Sobre todo, por la injerencia que aún se reservó el Ejecutivo para nombrar al presidente del Consejo Estatal Electoral, o porque no se establecieron límites temporales o económicos a la propaganda –disfrazada de informes de su administración– del gobernador a favor de su partido.

Así, la alternancia gubernamental permitió la apertura del sistema corporativo, y con ello dio inicio el proceso de liberalización política. La democratización formal del sistema político en el estado recibió un impulso primordial bajo el gobierno de Ernesto Ruffo Appel. En este renglón destaca la propuesta del Ejecutivo para la introducción de la credencial estatal con fotografía en 1992, la que, pese a la oposición de la fracción priísta del Congreso, tiempo después sería adoptada en todo el país.² Pero en ese terreno, como lo afirmé anteriormente, uno de los avances más importantes sería, sin duda, la nueva Ley de Instituciones y Procesos Electorales, aprobada de manera unánime por el Congreso en diciembre de 1994. Por primera vez se eliminó la autocalificación y se logró la ciudadanía de las instancias encargadas del proceso.

LA ELECCIÓN DE 1995 Y EL SEGUNDO GOBIERNO PANISTA

El 6 de agosto de 1995, seis años después del triunfo de Ernesto Ruffo Appel, de nuevo Baja California se distinguía por la victoria de los candidatos panistas a la gubernatura, dos alcaldías (Tijuana y Mexicali) y al Congreso.

²A finales de 1995, días antes del cambio de poderes, en la televisión local Ernesto Ruffo señalaba el logro más importante de su administración: “el momento cuando le llevé una credencial electoral con fotografía a Carlos Salinas de Gortari y le dije: ‘señor presidente, sí se puede’” (lema de su campaña y de su gobierno: V. A. E. V.).

Las elecciones donde triunfó Héctor Terán Terán, tuvieron lugar bajo una nueva normatividad; el 15 de diciembre de 1994 había sido promulgada la Ley de Instituciones y Procesos Electorales. Aprobada en forma unánime por la XVI 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 (IEE); se creó un órgano superior normativo, el Consejo Estatal Electoral (CEE), 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 a nombrar al consejero presidente del CEE.

Desde su campaña, Terán propuso que hubiera "autoridades electorales autónomas del gobierno e imparciales hacia los partidos".³ Paradójicamente sólo la oposición de los partidos políticos, de manera visible el PRI, logró 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 CEE.⁴

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

³Héctor Terán Terán, *100 Compromisos con Baja California*, Mexicali, B.C., Cuadernos de Campaña, 1995, p. 6.

⁴"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*, Periódico Oficial, tomo CIV, núm. 42, Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, 10 de octubre de 1997, pp. 52-53.

diputaciones y cinco 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 a su reciente creación.⁵

Fue la segunda elección local intermedia desde que el PAN asumiera el poder. 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 una elevada tasa de participación ciudadana, cerca del 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 90.2 por ciento del total de sufragios; seis años después, en la elección de 1998, los resultados fueron contrastantes: PAN y PRI perdieron votos y la abstención se situó en el punto más alto —hasta ese momento— de la historia política local con 53.4 por ciento.

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, que había sido promulgada el 15 de diciembre de 1994 y sólo se utilizó para una elección, la del 6 de agosto de 1995, aunque suponía un avance importante en el proceso de ciudadanización de los órganos electorales. La nueva normatividad (1997) fue fuertemente criticada por los partidos minoritarios por considerar que se buscaba beneficiar al sistema bipartidista, al incrementar de dos a cuatro el porcentaje de la votación estatal requerido para la asignación de diputados de representación proporcional.⁶ Sin embargo, una vez aprobada la normatividad, el PRI también ma-

⁵El municipio de Playas de Rosarito fue creado el 30 de noviembre de 1995.

⁶Asimismo, cambió la condición para la pérdida de registro de los partidos políticos estatales, pues si en la ley anterior (artículo 60) se establecía la de no obtener en la elección de diputados una votación de por lo menos

nifestó su inconformidad, por considerar que la redistribución contemplada (se incrementó 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 la que se legisló.

UN GOBIERNO ACCIDENTAL (1998-2001)

El 4 de octubre de 1998 terminó anticipadamente el segundo gobierno panista en Baja California. Al parecer, Héctor Terán había llegado tarde a la gubernatura y las presiones hicieron mella en su debilitado corazón, acabaron con su gobierno y evidenciaron una profunda fractura al interior del PAN. Debido a dichos problemas, el gabinete asumiría un papel protagónico. Al morir el gobernador, era evidente ya una caída pronunciada en los niveles de aceptación de su gestión entre la población. Un factor que incidió de manera relevante, sin duda, fueron los altos índices de violencia en la entidad, fenómeno cuyo momento culminante fue el asesinato de 19 personas en Ensenada, hecho que sacudió a la opinión pública nacional e internacional.

En las elecciones de junio de 1998, para renovar el Congreso local y las alcaldías, se ratificó la tendencia decreciente de los votos recibidos por los candidatos de Acción Nacional, que había iniciado en las elecciones federales de 1997. En esta ocasión se trató del porcentaje más bajo obtenido por el PAN respecto a las dos últimas elecciones municipales y la más baja votación en comicios para diputados locales desde su triunfo en 1989. Aunado a ello, reapareció el fenómeno del abstencionismo, pues 53.4 por ciento de los ciuda-

1.5 de la emitida en la entidad, ahora se estableció (artículo 55) un mínimo de 2.5 por ciento.

danos inscritos en el listado nominal no acudió a las urnas; se trató del porcentaje más alto de *votos en casa* que registraba una elección municipal en la historia de la entidad. Con todo, también hubo una declinación significativa en las preferencias priístas –la mayor en la historia del PRI–, lo que permitió el triunfo del PAN en Tijuana, Mexicali y Playas de Rosarito, mientras que al PRI le correspondieron Tecate⁷ y Ensenada. Sin embargo, tal vez el dato más significativo fue el empate entre PRI y PAN en la conformación del Congreso local con 11 curules cada uno; en tanto que el PRD se convertía en el fiel de la balanza con tres. Con esta nueva conformación, el PAN perdió la mayoría absoluta que tenía en la XV Legislatura; de manera que el equilibrio entre las fuerzas políticas principales obligó a una intensa negociación para designar al sucesor del gobernador Terán.

La XVI Legislatura tomó posesión el 30 de septiembre de 1998. En tan sólo una semana los diputados recibieron el III Informe de Gobierno y tuvieron que nombrar gobernador sustituto. Fue la tercera ocasión en la historia que un Ejecutivo local no concluía su periodo: en diciembre de 1964 murió Eligio Esquivel Méndez –víctima también de un infarto al miocardio–, y en enero de 1989 renunció Xicoténcatl Leyva Mortera; sin embargo, ahora no había un partido hegemónico en el Congreso, lo que complicaba la designación. Apenas el 23 de julio de 1998, la XV Legislatura había aprobado una reforma al artículo 46 de la Constitución local en el que se indicaba el procedimiento y la forma de votación requerida para nombrar a un gobernador sustituto. Al respecto, se precisó que la designación debería ser por mayoría absoluta y no por mayoría simple como estaba establecido; pero la nueva normatividad no pudo ser utilizada, ya que a la fecha no había sido promulgada. Sin embargo, ésta

⁷Como prueba de la caída en los votos panistas hay que señalar que en este municipio no sólo triunfó el candidato priista, sino que el PRD desplazó al PAN del segundo lugar en las preferencias ciudadanas.

no fue requerida: con 24 votos a favor y una abstención, el 7 de octubre el Congreso designó a Alejandro González Alcocer como gobernador sustituto para el periodo 1998-2001.

Alejandro González Alcocer, de 49 años de edad al momento de su designación, es originario de la Ciudad de México, donde estudió la carrera de derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); es hijo de Manuel González Hinojosa, presidente nacional del PAN durante los periodos 1969-1972 y 1975-1978. Entre otros cargos, González Alcocer fue diputado federal en la LVI Legislatura (1994-1997) y apenas el 3 de octubre había sido electo presidente estatal del PAN; a su toma de posesión acudió Héctor Terán, en la que sería su última actividad oficial. La designación de González Alcocer evidenció una grave fractura al interior del PAN estatal.

El mismo 7 de octubre el presidente Ernesto Zedillo viajó a la ciudad de Mexicali para presentar sus condolencias a la familia Terán, encabezada por Alma Corella de Terán, y al pueblo de Baja California. En el avión presidencial lo acompañaba el dirigente nacional del PAN, Felipe Calderón Hinojosa. La posición del presidente fue clara: la sustitución debería ser asunto exclusivo del PAN. Para la bancada priísta en el Congreso era difícil sustraerse a la posición presidencial; se trataba, además, de la opción más saludable para la entidad. Sin embargo, el PRI estaba en posición de establecer condiciones para la negociación: tomando como bandera el artículo 42 de la Constitución, en el que se establece la imposibilidad de ser *electo* como gobernador quien ocupe cargos públicos, a menos de que se separe 90 días antes de la *elección*. Con ello, quedaba fuera Ernesto Elorduy Walther, alcalde de Mexicali, e identificado como líder de la *línea dura* del PAN; además, quedaban al margen funcionarios como Rodolfo Valdez Gutiérrez, secretario general de Gobierno; José Guadalupe Osuna Millán, alcalde de Tijuana

na y Fortunato Álvarez, diputado federal. Los grupos encabezados por el ex gobernador Ernesto Ruffo, el ex alcalde de Tijuana, Héctor Osuna Jaime, y Rodolfo Valdez Gutiérrez, presionaron infructuosamente a los 11 diputados panistas para que propusieran a Fortunato Álvarez; a la vez presionaban a González Alcocer para que no aceptara la designación. Finalmente, de los primeros tres nombres de la lista que el PAN confeccionó para negociar con los diputados del PRI y PRD (Eugenio Elorduy, Fortunato Álvarez y Alejandro González Alcocer, en ese orden) se escogió a este último. Al mismo tiempo que el Congreso tomaba la protesta al nuevo gobernador, tres secretarios del gabinete anunciaban su renuncia; la más estruendosa fue sin duda la de Valdez Gutiérrez, quien entre otras razones externó: "González Alcocer no representa siquiera los amplios y legítimos intereses de la base activista de Acción Nacional, por la forma en que fue designado y las actitudes de quienes lo apoyan. En cambio involucra posiciones fundamentalistas que rompen la posibilidad de reunificación de las fuerzas políticas del estado".⁸ En efecto, habían sido desplazados los grupos hegemónicos al interior del partido y triunfaba la corriente conocida como los *magallones*, que había crecido bajo el liderazgo de Salvador Rosas Magallón, figura indiscutible del panismo doctrinario.

El reto para el nuevo gobernador fue enorme: al asumir el puesto, su partido se encontraba fracturado, tenía poco tiempo para constituir su equipo de colaboradores y la entidad enfrentaba graves problemas sociales, destacadamente el de la inseguridad. Ante las difíciles circunstancias en la que asumió su mandato, el gobernador requería que se refrendara el acuerdo de gobernabilidad firmado entre los tres

⁸"La renuncia", en *Zeta*, Tijuana, B.C., 9 al 15 de octubre de 1998, p. 26^a. Las otras dos renuncias fueron las de Jorge Gallego Salas (Desarrollo Económico) y Lorenzo Gómez-Morín Fuentes (Educación y Bienestar Social), este último permaneció finalmente en el gabinete.

partidos políticos con representación en el Congreso local –PAN, PRI y PRD– y el gobernador Terán, con el objetivo de evitar las fracturas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, producto de la constitución de un gobierno dividido. El día 15 de octubre se ratificó el acuerdo,⁹ destacándose que su objetivo era llevar a cabo una reforma democrática del marco legal y de las instituciones políticas estatales. Era la plataforma mínima para iniciar los trabajos gubernamentales.

LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Como ha venido sucediendo con las experiencias de alternancia política en gobiernos estatales, normar los mecanismos de participación para ampliar la inclusión democrática se ha convertido en parte sustancial de las campañas electorales;¹⁰ en 1995, fue una de las banderas del candidato a gobernador Héctor Terán, pero también de los candidatos a diputados por los partidos de oposición PRI y PRD. Evidentemente, prometer una legislación que posibilite la introducción de mecanismos considerados como propios de la llamada democracia directa reditúa en votos; pero no parece ser realmente un complemento idóneo de la democracia política, incluso resulta inoperante, pues todavía no se ha instrumentado alguno de los mecanismos básicos de la legislación en ninguna de las entidades en que ya ha sido promulgada. Parecen ser, como señala un autor, tan sólo “moños democráticos”.¹¹

⁹Oscar Velásquez Fierro, “Aprobó el Congreso el pacto de gobernabilidad”, en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 16 de octubre de 1998, p. 3^a; Ismael Dávila, “Compromiso de diputados”, en *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 16 de octubre de 1998, pp. 1 y 2 A.

¹⁰Una buena síntesis del significado político de la legislación sobre la materia bajo gobiernos de alternancia lo proporciona Manuel Cedeño del Olmo “Perspectiva de la legislación sobre participación ciudadana”, en *Ciudades*, núm. 48, octubre-diciembre de 2000, México, Red Nacional de Investigación Urbana, pp. 24-29.

¹¹“El avance democrático no camina esencialmente en la pista de la llamada democracia participativa, fórmula tan atractiva como imprecisa. No es

Las contradicciones de la normatividad se materializan en la forma que se plasman sus contenidos y el supuesto origen inclusivo; pero también en el destino de la nueva ley y la posición del gobierno y los partidos políticos los que dan contenido a la propuesta legislativa; las organizaciones sociales y no gubernamentales –que se supondría están representadas al menos en las discusiones de los alcances de la ley– no son tomadas en cuenta, y esto no es exclusivo del caso bajacaliforniano. Respecto a la segunda contradicción, tanto los gobernadores como los partidos políticos, una vez promulgada la ley, sienten temor de ser rebasados por la acción ciudadana; por ello, el destino de la normatividad y su instrumentación parecen ser letra muerta.¹²

En 1994, el Congreso del Estado de Chihuahua, de mayoría panista, llevó a cabo una reforma integral de la Constitución estatal y se promulgó una nueva ley electoral, entre cuyas novedades incluyó el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular; sin embargo, en 1997, la nueva mayoría encabezada por el PRI y el PRD, decidió dar marcha atrás a muchos de los contenidos de la normatividad electoral.¹³

basándose en referendos y plebiscitos que podremos consolidar el régimen pluralista. Estos dispositivos son moños democráticos que, en contadas pero cruciales ocasiones, pueden adquirir centralidad. Lejos de estos fogones, las vértebras del régimen pluralista son las instituciones del gobierno representativo”, Jesús Silva-Herzog Márquez, *El antiguo régimen y la transición democrática*, México, Planeta-Joaquín Mortiz, 1999, p. 139.

¹²“Naturalmente que un elemento clave es el relativo a los orígenes de cada organización partidista en el sentido de su cercanía real o sólo formal con la sociedad. Por ejemplo, el Partido Acción Nacional, al pasar de un ambiente doctrinario, que prevaleció durante varias décadas, a una práctica de gobierno, parece llevarlo a una incompatibilidad con los modelos reales de participación democrática que a la larga limita a los gobernadores”. Manuel Cedeño del Olmo, *op. cit.*, p. 25.

¹³Como lo señala Alberto Aziz Nassif: “La meta era ir sobre los puntos estratégicos, controlar de nuevo los organismos electorales y volver a cambiar la cancha con una redistribución, quizá como salvavidas ante una posible derrota, o tal vez como una simple inercia por restaurar viejos esquemas”, “Referéndum y ciudadanía”, en *Perfiles Latinoamericanos*, año 7, núm. 12, junio de 1998, p. 209; véase también su libro *Los ciclos de la democracia. Gobiernos y elecciones en Chihuahua*, México, CIESAS, UACJ, Editorial Porrúa, 2000, especialmente el capítulo IV, pp. 99-129.

La oposición a dicha reforma la encabezaron los diputados del PAN, PT y PVEM. Pronto, grupos ciudadanos y organizaciones sociales decidieron impugnar la reforma electoral y constituyeron el Consejo Ciudadano Chihuahuense Pro-Referéndum (CCPR); se trataba de revertir la *contrarreforma*. Basándose en lo establecido en el artículo 202 de la Constitución del estado, el CCPR buscaba llevar a cabo un referéndum derogatorio.¹⁴ Finalmente, el Tribunal Estatal Electoral dictaminó que la solicitud para llevar a cabo el referéndum era improcedente pues no se cumplía con el mínimo de solicitudes requerido en la Constitución;¹⁵ de esta manera, por requisitos formales, se vio frustrada la primera experiencia nacional por aplicar un referéndum. El *casi referéndum* de Chihuahua ilustra las dificultades para la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana. Otro tanto sucedió en el Distrito Federal, donde el jefe de Gobierno, el perredista Andrés Manuel López Obrador a pesar de su marcada política populista, privilegió las consultas telefónicas, a pesar de que también llevó a cabo un desairado plebiscito.

En Baja California, la Ley de Participación Ciudadana fue promulgada el 16 de febrero de 2001, mediante su publicación en el Periódico Oficial; sin embargo, contrario a lo que serían las expectativas, la nueva normatividad ha pasado prácticamente desapercibida, incluso su aprobación en el Congreso sólo mereció páginas interiores en algunos medios de comunicación.¹⁶ Tal timidez se debe sin duda a

¹⁴“Las reformas o adiciones aprobadas [...] serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de su publicación si así lo solicita al “Tribunal Estatal de Elecciones por el diez por ciento, cuando menos, de los chihuahuenses inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados”, Alberto Aziz, “Referéndum y ciudadanía”, *op cit.*, pp. 208-209.

¹⁵Para Aziz Nassif se trató de una maniobra del PRI, apoyada por el ex secretario ejecutivo del IFE, Felipe Solís Acero, *ibidem*, pp. 216-217.

¹⁶Puede verse, por ejemplo, Erasmo Peña Ceceña, “Fue aprobada la Ley de Participación Ciudadana”, en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 19 de enero de 2001, pp. 3 y 12 A.

que, políticamente es más redituable para los partidos y el gobierno estatal la discusión de la ley antes de su aprobación, que como normatividad promulgada. La Ley de Participación Ciudadana establece, como en la mayoría de las entidades en las que se ha normado, tres mecanismos básicos de participación: plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana. A continuación, el cuadro muestra sus principales contenidos.

INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Instrumento	Objetivos	Quiénes convocan	Ámbito municipal
I. Plebiscito	<p>Art. 13.- Consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo a los siguientes actos:</p> <p>I.- Los Actos del Poder Ejecutivo, que se consideren como trascendentales en la vida pública del Estado.</p> <p>II.- Los actos de los ayuntamientos que se consideren trascendentales para la vida pública del municipio de que se trate, y</p> <p>III.- Los actos del Congreso del Estado referentes a la formación de nuevos municipios dentro de los límites de los existentes o la supresión de alguno de éstos.</p>	<p>Art.14.- Podrán solicitar el plebiscito:</p> <p>I.- El Congreso del Estado con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes;</p> <p>II.- El Gobernador;</p> <p>III.- Los Ayuntamientos y</p> <p>IV.- Los ciudadanos vecinos en el Estado que representen cuando menos el 1% de los electores de la Lista Nominal, o en su caso, la correspondiente al municipio respectivo, cuando los efectos del acto se circunscriban sólo a uno de éstos.</p>	<p>Art.78.- El plebiscito municipal tiene por objeto consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo a los actos de los ayuntamientos que se consideren trascendentales para la vida pública del municipio de que se trate.</p> <p>El plebiscito municipal atenderá en lo conducente a lo dispuesto en los artículos 16, 19 y 21, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.</p> <p>Los resultados de los plebiscitos tendrán carácter vinculativo para los ayuntamientos, en los casos y bajo las condiciones que se establezcan en los reglamentos municipales.</p>
II. Referéndum	<p>Art. 25.- El referéndum podrá ser:</p> <p>a) Referéndum Constitucional, que tiene por objeto aprobar o rechazar modificaciones, re-</p>	<p>Art. 29.- El referéndum constitucional puede ser solicitado por:</p> <p>I.- El Gobernador</p> <p>II.- Los Ayuntamientos siempre</p>	<p>Art. 79.- El referéndum municipal es el proceso mediante el cual los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo a:</p>
	<p>formas, adiciones o derogaciones a la Constitución;</p> <p>b) Referéndum legislativo, que tiene por objeto aprobar o rechazar la creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida el Congreso del Estado, y</p> <p>c) Referéndum reglamentario municipal, que tiene por objeto aprobar o rechazar, la creación, modificación, derogación o abrogación de reglamentos municipales.</p>	<p>Art. 29.- El referéndum constitucional puede ser solicitado por:</p> <p>I.- El Gobernador</p> <p>II.- Dos o más Ayuntamientos, y</p> <p>III.- Los ciudadanos que representen cuando menos el 1% de la Lista Nominal del Estado.</p>	<p>La creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de los reglamentos que sean trascendentes para la vida pública del municipio, en los términos de los reglamentos municipales.</p> <p>Al referéndum municipal le serán aplicables en lo conducente los artículos 25 fracción II, 32, 38 y 40 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.</p>
III. Iniciativa Ciudadana	<p>Art. 70.- La Iniciativa Ciudadana es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Estado podrán presentar al Congreso del Estado, proyectos de creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de Leyes o decretos, incluyendo modificaciones a la Constitución Federal o a la Constitución, salvo las excepciones contempladas en el artículo 71.</p>	<p>Art. 72.- La Iniciativa Ciudadana deberá presentarse ante el Congreso del Estado, la cual será presentada al Pleno y turnada a la Comisión correspondiente, para que dictamine su procedibilidad, conforme a los siguientes requisitos:</p> <p>I.- Se compruebe fehacientemente, que la misma se encuentra apoyada por un mínimo de 1,000 ciudadanos de la Lista Nominal, mediante los nombres, firmas y claves de las credenciales estatales de elector de los promoventes.</p>	<p>Art. 80.- La Iniciativa Ciudadana en el ámbito municipal es el instrumento mediante el cual los ciudadanos del municipio de que se trate, podrán presentar a los ayuntamientos, proyectos de creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de los reglamentos municipales.</p>

EL CONGRESO LOCAL Y LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS

De la primera minoría a la mayoría absoluta, 1995-1998

Como vimos, en 1994 por primera vez se eliminó la autocalificación y se creó un organismo autónomo, el Instituto Estatal Electoral, como “depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función pública de organizar las elecciones”.¹⁷ Una de las críticas centrales a la nueva ley fue que el gobernador se reservó el derecho de nombrar al consejero presidente del órgano superior normativo: el Consejo Estatal Electoral; mismo que debería actuar como su representante.¹⁸

También en la ley de 1994 se introdujo la lista nominal con fotografía, la cual haría más confiables los procesos electorales y se convertiría en un útil instrumento para la medición de la participación ciudadana.

En términos de su integración, la XV Legislatura registró cambios importantes con respecto a la anterior. Si bien el número de distritos no se modificó y con ello permanecieron las 15 curules de mayoría relativa, mediante las reformas electorales el número de diputados de representación proporcional se incrementó de cuatro a 10; con lo cual el nuevo Congreso creció de 19 a 25 diputados.

Dos de los proyectos e iniciativas más importantes que impulsó la XV Legislatura fueron: la llamada Reforma Legislativa Integral de Baja California y una ley electoral. En el primer caso, se trató de trascender el marco del Congreso y romper con las limitaciones que significaba que las reformas legales –e institucionales– sólo partían de los ejecutivos –estatal y municipales– o de los mismos diputados. El objetivo sería ciudadanizar las propuestas de reforma; de acercar las

¹⁷Artículo 111, *Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California* (1994), Mexicali, B.C., Ed. Gobierno del Estado de Baja California,

¹⁸*Ibidem*, artículos 115 y 116.

instancias de decisión al ciudadano.¹⁹ 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 decididamente 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 instancia 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, fueron: reforma política, reforma económica, reforma social, justicia, desarrollo urbano, seguridad pública, federalismo, educación y otros temas que la Mesa de Consensos podía considerar incorporar. Ciertamente se trató de un proyecto ambicioso y de cuyos objetivos era difícil diferir. Sin embargo, con excepción de la mesa de reforma política, los magros resultados deberían obligar a un serio ejercicio de evaluación, ya que el interés ciudadano se fue debilitando, junto con la rutina burocrática de las mesas.

La mesa de reforma política logró materializar una propuesta que a la postre sería aprobada por el Congreso: se trató de una nueva ley electoral que abrogó la normatividad de 1994. Esta última ley, como vimos, fue promulgada apenas el 15 de diciembre de 1994 y sólo sirvió para reglamentar el proceso electoral del verano de 1995; prácticamente fueron tres años de vigencia pues la nueva Ley de Instituciones y Procesos Electorales fue publicada en el Periódico Oficial el 10 de octubre de 1997. Ciertamente los trabajos de la mesa de la reforma política tuvieron momentos de tensión; primero, porque los partidos que no estaban representados en el Congreso –como el PT– criticaron el diseño

¹⁹En esta misma dirección durante los meses de mayo y junio de 1997 los legisladores decidieron celebrar sus reuniones de trabajo regulares fuera de las instalaciones del Congreso, sesionando en diferentes recintos y ciudades de la entidad.

de los trabajos.²⁰ En segundo lugar, porque hacia el mes de febrero de 1997 el PRI amenazó con retirarse de la Mesa Central de Consensos ya que el PAN persistía en mantener lo estipulado en el artículo 116 de la ley anterior, donde se facultaba al gobernador para nombrar al consejero presidente del Consejo Estatal Electoral, propuesta que finalmente retiró Acción Nacional.²¹ Con todo, la nueva ley fue aprobada de manera expedita, lo cual no dejó de interpretarse como que se trataba de una legislación al vapor, que requería de una discusión más profunda para llegar a una nueva normatividad consensuada entre todas las organizaciones políticas de la entidad; o como producto de una concertación entre las dirigencias del PRI y del PAN.

La falta de consenso en torno a la ley pronto fue evidente. El Partido del Trabajo interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra la reforma electoral ante la Suprema Corte de la Nación.²² Básicamente se trató del cuestionamiento de los artículos 28 y 36 donde se señala que para tener derecho a diputados de representación proporcional y regidores por el mismo principio las organizaciones políticas deberían obtener el 4 por ciento de la votación estatal y el 3 por ciento de la elección municipal, respectivamente.²³ En la ley anterior se estipulaba que el porcentaje necesario para la asignación de diputados de

“minoría” era del 2 por ciento.²⁴ Se argumentó que el nuevo marco legal buscaba fortalecer y favorecer el bipartidismo tradicional en la entidad.

También el PRI manifestó posteriormente desacuerdos en torno a la forma como se instrumentaron algunos de los mecanismos incluidos en la ley, efectivamente el artículo 27 estipulaba la forma como debería integrarse el Congreso del estado. Ahí quedó claro que si bien el número total de diputados no variaría (25) con respecto a la legislatura en funciones, lo que sí cambió fue el número de representantes de mayoría relativa que de 15 pasó a 16, “uno por cada distrito electoral en que se divide el territorio del Estado”. A su vez se establecía que habría hasta nueve diputados “asignados por el principio de representación proporcional”,²⁵ y que anteriormente eran diez; es decir se mantuvo el número total pero al incrementarse un distrito disminuyó en igual número la representación proporcional. Con este marco el Consejo Estatal Electoral solicitó al Registro Estatal de Electores la propuesta de redistribución en donde se creaba el distrito XVI. La propuesta fue rechazada por el PRI, quien interpuso, primeramente, un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación manifestando que la nueva demarcación distrital no debía ser utilizada para las elecciones locales de junio de 1998 y por la confusión que crearía la utilización de la credencial estatal de elector que no registraba los nuevos distritos. Este recurso fue rechazado por la Suprema Corte. Posteriormente, el PRI sometió un nuevo recurso de inconformidad ahora ante el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado, también para tratar de postergar la nueva distritación; el recurso fue declarado improcedente.²⁶

²⁰Véase por ejemplo, “Rechaza Partido del Trabajo convocatoria del Congreso de B.C. a diálogo para la reforma del Estado, *Cambio*, Tijuana, B.C., 26 de abril de 1996, p. 4.

²¹Véase Hortensia Martínez Béez, “PAN dio marcha atrás a iniciativa de reforma constitucional”, *Cambio*, Tijuana, B.C., 21 de febrero de 1997, p. 3.

²²La demanda la respaldaron otros partidos minoritarios, como el Partido de la Revolución Socialista, el Partido Verde Ecologista de México, el Partido Popular Socialista y el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. Véase, “Insuperables los ‘amarres’ políticos en el gobierno”, *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 11 de noviembre de 1997, p. 11^a.

²³*Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California*, Periódico Oficial del Estado de Baja California, octubre, tomo CIV, núm. 42, Mexicali, B.C., 1997.

²⁴Véase artículo 30 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales (1994)..., *op. cit.*

²⁵Ley de Instituciones y Procesos Electorales (1997), *op. cit.*

²⁶Véase, al respecto, Jesús Jiménez Vega, “Hoy ventilan el recurso contra la redistribución”, *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 28 de enero de 1998, p. 3 A.

La elección intermedia de 1998 y el retorno del gobierno dividido

El 28 de junio de 1998 tuvieron lugar de nuevo elecciones. Como en 1995, una nueva ley electoral sirvió de marco al proceso; como vimos, se trató de la *Ley de Instituciones y Procesos Electorales*, promulgada el 10 de octubre de 1997 por la XV Legislatura. Entre otros cambios importantes respecto a la normatividad anterior aumentó el porcentaje necesario para obtener diputados de representación proporcional (pasando de 2 al 4 por ciento), así como el mínimo de votos que requerían los partidos políticos para no perder el registro (que del 1.5 por ciento aumentó al 2.5 por ciento de la votación estatal emitida) en la elección para diputados.

La XVI Legislatura: entre la negociación y el conflicto

Tanto en la salida del PRI de la Mesa Central como en los ataques que se dieron posteriormente y que provocaron el rompimiento del acuerdo de gobernabilidad, jugó un papel de primer orden el coordinador de la fracción priísta, Jaime Martínez Veloz. Resulta sumamente interesante hacer notar el papel decisivo que un solo personaje puede jugar en contextos locales, donde el Congreso es relativamente pequeño comparado con el Congreso de la Unión. Y esto lo señalo porque, como veremos posteriormente, su salida de la legislatura es fundamental para recomponer la relación con el Ejecutivo. Martínez Veloz, coahuilense y formado en la izquierda de los años setenta, llegó a Baja California como subdelegado de la Sedesol a la ciudad de Tijuana. Desde esa trinchera atacó sin desmayo al gobierno de Ernesto Ruffo Appel y en particular al del presidente municipal Héctor Osuna Jaime en el trienio 1992-1995. De 1995 a 1998 fungió como diputado federal, regresando en 1998 como candidato al Congreso local. Posteriormente se desempeñó de nueva

cuenta como diputado federal. Pues bien, Jaime Martínez Veloz, a principios de 2000, advirtió que la entidad transitaba por una “ruta de ingobernabilidad” caracterizada por una “grave inseguridad pública, deterioro del tejido social, desgaste institucional y crecimiento económico desigual”.²⁷ De dicha caracterización derivó una propuesta para llevar a cabo un plebiscito para que la ciudadanía se manifestara sobre la gestión del gobernador. Sin embargo, manifestaba que de resultar negativo no se seguiría la revocación del mandato del Ejecutivo, situación que resulta francamente inconcebible. La renuncia del gobernador tendría que seguir a la evaluación negativa de su gestión. Además, la figura del plebiscito no existía en la legislación estatal. Paradójicamente, en 1999 el gobernador sometió una iniciativa de ley al respecto, la cual fue rechazada por la fracción priísta.

Así, continuaron los trabajos de la Reforma Integral. El 11 de octubre, el Congreso del Estado aprobó una serie de iniciativas tendientes a reformar la estructura municipal y electoral de la entidad. Con dichas reformas concluían los trabajos de las principales mesas especializadas en las que se materializó la reforma del Estado. El acuerdo de gobernabilidad –signado el 18 de noviembre de 1998– tenía como objetivo lograr la reforma de las instituciones y generar nuevas formas de gobierno. Entre ellas destacaba la reforma municipal, para adecuar la estructura bajacaliforniana a las reformas que se hicieron al artículo 115 constitucional a finales de 1999. En el terreno electoral, fuera de lo que implicaba la nueva forma de constitución de los cabildos, se proponían cambios que han sido una demanda permanente en la última década: por ejemplo, que los gobiernos se abstengan de hacer propaganda 30 días antes de las elecciones.

Como lo establece la Constitución Política de Baja California, la propuesta de reforma municipal y electoral debe-

²⁷Jaime Martínez Veloz, “Baja California, en la ruta de la ingobernabilidad”, *Frontera*, Tijuana, B.C., 24 de enero de 2000, p. 10.

ría ser aprobada por al menos tres de los cinco ayuntamientos. Sin embargo, cuatro de ellos, comenzando por el de Mexicali el día jueves 12 de octubre, decidieron el viernes 13 rechazar la propuesta. Sólo el cabildo de Playas de Rosarito votó a favor de la resolución. Este rechazo fue calificado como “histórico”, ya que nunca había sucedido que los ayuntamientos desearan una propuesta del Congreso. Efectivamente, es histórico pero no necesariamente positivo. La “rebelión municipal” no significa un paso adelante en la “lucha de los ayuntamientos por su autonomía”; muestra exclusivamente un voto en contra, que no un acierto. Si bien el argumento utilizado fue que se dejó de lado gran parte de lo discutido en las mesas especializadas, sobre todo el que los municipios tuvieran la facultad de expedir los permisos para la venta de alcohol y transporte; también es cierto que se completaba la transferencia de importantes servicios, como los de drenaje y agua potable. Recordemos que el servicio de agua potable es de los pocos que se manejan con números negros, es decir, que son una excelente fuente de recursos para el gobierno del estado, y la oportunidad se dejó ir. En materia electoral se avanzaba sustancialmente al permitirse que la mayoría de los regidores lo fueran por la vía electoral, votándose por distrito, de manera muy semejante a como son electos los diputados. Se trata de una reforma electoral sin parangón a nivel nacional.

El martes 17 de octubre de 2000, la Comisión de Régimen Interno y Prácticas Parlamentarias del Congreso, mediante un desplegado, fijaba su postura: con las reformas, “Los municipios alcanzarían de una manera más rápida su autonomía en la facultad reglamentaria y decidirían su organización y funcionamiento interno, con lo que fortalecerían su relación frente a los ciudadanos”.²⁸ Así se dejó para el futuro la posibilidad de volver a discutir la reforma municipal. Finalmente, una nueva Ley de Instituciones y Pro-

²⁸Frontera, Tijuana, B.C., 17 de octubre de 1989.

cesos Electorales fue aprobada la noche del 28 de octubre por las fracciones del PAN y del PRD. El PRI se abstuvo de votar en el pleno ya que importantes propuestas quedaron fuera; por ejemplo, la eliminación de la credencial estatal con fotografía, la elección de regidores por distrito o darle preeminencia al financiamiento público sobre el privado. Ciertamente se avanzó en algunos aspectos, como el de que los gobiernos locales se abstengan de hacer difusión de sus actividades treinta días antes de la elección. Sin embargo, pese a los avances, de nuevo faltó el consenso para la aprobación de la tercera ley electoral desde que el PAN llegó al poder en 1989.

Decisiones fallidas y malos augurios

El 25 de agosto de 2003, el Congreso del Estado aprobó una iniciativa de ley que en su parte medular derogaba el uso de la credencial electoral estatal con fotografía. A pesar de que la noticia levantó una gran polvadera, aparentemente pronto se disipó.

Desde mi punto de vista, el principal problema radicó en la forma en la que se aprobó la iniciativa de ley referida. Un asunto medular para la democracia local no se trató de manera correspondiente; es decir, una iniciativa que probablemente contaría con muchas simpatías en la entidad se revirtió por la prisa con la cual se legisló; merecía una muy amplia discusión ciudadana que culminara con una gran consulta pública contemplada en nuestra aún no estrenada Ley de Participación Ciudadana. Paso a explicarme: sabemos que para el panismo, la credencial electoral con fotografía es un icono, parte emblemática de su historia prodemocrática. Efectivamente, en 1992 el gobierno de Ernesto Ruffo Appel logró la aprobación de una credencial que agregaba un ingrediente fundamental al proceso democratizador en todo el país, pues las elecciones no resultaban confiables en la me-

dida en que carecían de un instrumento que garantizara la imposibilidad de votar en más de una urna. Cuenta el ex gobernador, que el día más importante de su gobierno fue cuando le llevó la credencial al presidente Carlos Salinas de Gortari y le dijo: “señor presidente sí se pudo”. Posteriormente la credencial bajacaliforniana sirvió de modelo para la credencial federal. Así, para el panismo no será fácil deshacerse de un símbolo que los identifica.

La única vía para lograr un acuerdo tan importante era la negociación, basada en los resultados que arrojará un referéndum; si mayoritariamente la población estuviera de acuerdo con la derogación, tanto el PRI como el PRD, principales impulsores de la iniciativa, tendrían elementos para sentar a la fracción panista del Congreso y convencerlos de la inutilidad de la credencial y hasta para neutralizar el veto del gobernador Eugenio Elorduy. No fue así, se aprobó un tanto al vapor la propuesta del diputado priísta Ismael Quintero Peña, contando con nueve votos del PRI, dos del PRD y dos más de las diputadas independientes; la fracción del PAN la rechazó categóricamente.

Me parece que la discusión en torno al futuro de la credencial no debe definirse en torno al costo económico; su viabilidad o no se inscribe en el marco más amplio de la consolidación democrática. Y aquí surgen dos posturas; por un lado, quienes consideran que la credencial estatal está de más puesto que hoy contamos con un instrumento federal avalado por un órgano autónomo encargado de la conducción de los procesos electorales como lo es el IFE. Por la otra, se encuentra la posición que reivindica un federalismo radical que pasa por la supresión de la credencial federal y postula la necesidad de 32 credenciales estatales electorales. En esa lógica, la Federación es entendida como un gran mal que acecha y limita las iniciativas “federalistas”. Es la vieja visión autonomista que en mucho se nutrió del agravio y desdén centralista de nuestro sistema político; es fácil

de entender, difícil de justificar. Nosotros somos los buenos, el resto son los malos.

Previo a los comicios de 2004, los diputados de la entidad volvieron a dar la nota; de nuevo decidieron una importante reforma a la ley electoral sin consultar siquiera al órgano encargado de conducir las elecciones: el Instituto Estatal Electoral; afirman los consejeros ciudadanos que no sabían que se estuviera cocinando una reforma. Días antes del “albazo”, se pensaba que las elecciones de 2004 serían las primeras desde 1992 que se llevarían a cabo sin una reforma previa; los diputados del PAN y del PRI se aliaron y “negociaron en lo oscurito”. Primero fue un cambio de fecha que recorrió la elección al mes de agosto. Al parecer eso pudo provocar un mayor nivel de abstencionismo sobre todo en la ciudad de Mexicali por ser el mes más cálido y cuando la gente se encuentra de vacaciones; luego se introdujo la figura de los diputados de partido con lo que se provoca en los hechos una mayor partidización del Congreso.

Sabemos que los diputados formalmente son representantes populares y que están facultados para legislar sin tener que llevar cada iniciativa a discusión con los ciudadanos; efectivamente eso significa un sistema de representación. El problema es que hay iniciativas que es necesario discutir públicamente y a través de ciertos foros para que los directamente implicados no queden al margen. Una buena intención se puede convertir en mala si se hace con tanta urgencia. Ya había sucedido con la iniciativa de desaparecer la credencial estatal electoral con fotografía; reforma que posteriormente sería vetada por el gobernador. Muy probablemente mediante una consulta la ciudadanía hubiera estado a favor de su desaparición; pero las prisas llevaron a que se perdiera la oportunidad. Con la reforma electoral volvió a pasar lo mismo. El aprobar iniciativas al vapor y sobre todo al margen de los interesados no es un camino

sano para la consolidación institucional; la democracia exige a veces procesos largos de consulta; si no se hacen nadie queda contento. Ni modo, puede ser tedioso pero en estos temas los atajos conducen a sitios equivocados.

Mal inicio tuvo la XVIII Legislatura del estado (2004-2007). Apenas unas horas después de haber firmado un acuerdo de gobernabilidad con el Ejecutivo, integrantes de la Agencia Federal de Investigaciones irrumpieron en el recinto legislativo para tratar de aprehender al diputado electo Eligio Valencia Roque, antes de que tomara la protesta de ley. Se trató de un acto sin precedentes en la historia política local y de un lamentable error de la policía federal que vulnera la relación entre los poderes estatales y la Federación. Además, por si faltara, generó una pésima impresión entre la ciudadanía que ve en los representantes un cuerpo corrupto, improvisado, de intereses personales y, lo que es peor, un organismo sin razón de ser. Pésimo favor a la consolidación democrática le hizo el funcionario que ordenó el arresto del diputado priísta electo en el interior del recinto parlamentario. Como lamentables fueron los actos violentos que desplegaron las huestes cetemistas. Se trató de un acto grotesco.

La fracción priísta del Congreso que encabeza Mario Madrigal Magaña, incluyó en su agenda de trabajo la desaparición de la credencial estatal electoral, con lo cual se revivirá una disputa que tuvo lugar en 2003, y que culminó con el veto del gobernador Eugenio Elorduy. La credencial estatal es un verdadero icono para el panismo bajacaliforniano, por lo que la iniciativa sin duda polarizará las posiciones al interior de las bancadas en el Congreso. La falta de tacto político en el pasado condujo al fracaso de la posición que se ha manifestado en contra de la utilidad del instrumento electoral. Se trató de un apresuramiento inexplicable o si se quiere de un acto ingenuo de los diputados del PRI y del PRD. Era obvio el rechazo panista a la deroga-

ción de un símbolo fundamental de las luchas por la fundación de la democracia en la entidad.

Una vía para desactivar el potencial conflicto es que la solución provenga de la decisión ciudadana. Como sabemos, la XVI Legislatura aprobó una "Ley de Participación Ciudadana", misma que fue promulgada el 16 de febrero de 2001. Como prácticamente en todos los gobiernos de alternancia, se introdujeron en la normatividad estatal tres mecanismos de la democracia directa, como son: el plebiscito, el referéndum y la iniciativa ciudadana, para brindar la oportunidad de generar vías de consenso a través de la consulta ciudadana para aquellos temas cruciales de la vida pública de la entidad. Pero como en casi todos los casos, la Ley de Participación Ciudadana responde más a una promesa de campaña que a la voluntad de instrumentarla. Para que la normatividad no se convierta en letra muerta y dado que el tema de la posible derogación encierra un potencial conflicto, se podría utilizar la figura del referéndum para resolver el problema. Sería necesario abrir previamente un periodo de discusión de las diferentes posturas, a través de foros muy bien organizados y difundidos bajo la dirección del Instituto Estatal Electoral. Tal como establece la ley, el referéndum podría ser convocado por el gobernador, dos o más municipios o los ciudadanos que representen cuando menos el 1 por ciento del listado nominal.

La democracia cuesta, por ello, con suficiente antelación se deberán contemplar en el presupuesto de egresos del Estado los recursos para llevar a cabo la consulta. Sin embargo, hay un trabajo previo que deberá desarrollar la legislatura y que sólo podrá resolverse mediante una difícil negociación política: la derogación del candado que introdujeron en la normatividad, concretamente en uno de sus transitorios y que establece que sólo será aplicable para actos o normas dictadas con posterioridad a la aprobación de la ley, es decir, a partir del 5 de febrero de 2001.

El referéndum definiría la permanencia o desaparición de la credencial electoral. Todos saldríamos ganando a través de la consulta. Habría que hacer explícito el compromiso de respetar y asumir los resultados. Independientemente de la discusión sobre el costo económico de la credencial, se encuentra el costo político de la salida que adoptemos. Lo paradójico del caso es que la aplicación del referéndum podría ser el último uso que se le diera a la credencial estatal pues la ley establece que se deberá utilizar la credencial y el listado nominal estatal para la consulta.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

De la revisión anterior se desprenden algunas de las dificultades en la construcción de la democracia política en sistemas federales como el mexicano. Los cambios que se han registrado en la legislación federal electoral, empezando por el surgimiento del Instituto Federal Electoral en 1990 y pasando por la reforma electoral de 1996, no han tenido parangón en las entidades federativas. A través del caso de Baja California, estado de avanzada a partir del registro de la primera alternancia política en una gubernatura y del primer Congreso sin mayoría absoluta para una fracción en 1989, así como por la introducción de la credencial estatal electoral con fotografía; queda claro que la normatividad electoral federal no sigue el mismo patrón y ruta crítica. En Baja California, a pesar de los cambios en las normas de 1994, 1997, 2000 y 2004, siguen ausentes adecuaciones fundamentales que ya se han logrado a nivel federal. El más conspicuo sin duda es el de la conformación de los órganos electorales. El Consejo Electoral no se ha profesionalizado al seguirse conservando formalmente como ciudadano; en realidad son los partidos políticos a través de sus diputados quienes se reparten las consejerías. A la par, se

mantiene una fuerte injerencia del gobernador en turno en los procesos a través de la propaganda gubernamental y del control presupuestal del Instituto Estatal Electoral. No menos importantes es el tema de la doble credencialización que persiste en la entidad. La oposición de los gobernadores panistas a que desaparezca la credencial estatal es evidente. Al contrario, los funcionarios panistas sostienen un "federalismo radical" al demandar que lo conducente es la desaparición del IFE y su sustitución por un sistema de padrones y credenciales estatales.

La construcción de la democracia procedimental no sigue un camino unívoco. El problema de la heterogeneidad parece estribar en diferencias profundas respecto a la normatividad federal. Incluso un caso de avanzada como el bajacaliforniano registra asignaturas pendientes en el camino de la consolidación democrática. Mucho falta en este terreno: aplicación de las figuras de la democracia directa, elección de regidores y delegados municipales, profesionalización del servicio electoral, candidaturas independientes en los ayuntamientos, reglamentación de las precampañas, revisión de los periodos de campaña, posibilidad de incluir la segunda vuelta electoral, por mencionar algunas. Es muy probable que los cambios en la normatividad electoral tengan que esperar lo que dicte el camino federal; así ha sido históricamente, la explicación se remonta a los orígenes del sistema político mexicano.

BIBLIOGRAFÍA

- AZIZ NASSIF, Alberto, *Los ciclos de la democracia. Gobierno y elecciones en Chihuahua*, México, CIESAS, UACJ, Editorial Porrúa, 2000.
- , "Referéndum y ciudadanía", en *Perfiles Latinoamericanos*, año 7, núm. 12, junio de 1998.

- CEDEÑO DEL OLMO, Manuel, "Perspectiva de la legislación sobre participación ciudadana", en *Ciudades*, núm. 48, octubre-diciembre de 2000, México, Red Nacional de Investigación Urbana, pp. 24-29.
- DÁVILA, Ismael, "Compromiso de diputados", en *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 16 de octubre de 1998, pp. 1 y 2 A.
- ESPINOZA VALLE, Víctor Alejandro, *Alternancia política y gestión pública. El Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California*, 2a. ed., México, El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés Editores, Colima México Norte, 2000.
- , *El Congreso del Estado de Baja California 1953-2000*, Mexicali, Poder Legislativo de Baja California, XVI Legislatura, 2001.
- , *La transición difícil. Baja California 1995-2001*, México, El Colegio de la Frontera Norte-Centro de Estudios de Política Comparada, 2003.
- Frontera*, Tijuana, B.C., 17 de octubre de 2000, p. 9.
- , "Insuperables los 'amarres' políticos en el gobierno", *El Mexicano*, Tijuana, B.C., 11 de noviembre de 1997, p. 11 A.
- , "La renuncia", en *Zeta*, Tijuana, B.C., 9 al 15 de octubre de 1998, p. 26 A.
- Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California 2000*, Mexicali, B.C., Instituto Estatal Electoral, marzo de 2001.
- Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California*, Periódico oficial, tomo CIV, núm. 42, Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, 10 de octubre de 1997.
- Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California*, Periódico Oficial, tomo CI, núm. 52, Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, 15 de diciembre de 1994.

- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California*, Periódico Oficial, núm. 7, Mexicali, B.C., Gobierno del Estado de Baja California, 16 de febrero de 2001.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Hortensia, "PAN dio marcha atrás a iniciativa de reforma constitucional", *Cambio*, Tijuana, B.C., 21 de febrero de 1997, p. 3.
- MARTÍNEZ VELOZ, Jaime, "Baja California, en la ruta de la ingobernabilidad", *Frontera*, Tijuana, B.C., 24 de enero de 2000, p. 10.
- PEÑA CECENA, Erasmo, "Fue aprobada la Ley de Participación Ciudadana", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 19 de enero de 2001, pp. 3 y 12 A.
- "Rechaza Partido del Trabajo convocatoria del Congreso de Baja California al diálogo para la reforma del Estado", *Cambio*, Tijuana, B.C., 26 de abril de 1996, p. 4.
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, *El antiguo régimen y la transición democrática*, México, Planeta/Joaquín Mortiz, 1999.
- TERÁN TERÁN, Héctor, *100 Compromisos con Baja California*, Mexicali, B.C., Cuadernos de Campaña, 1995.
- VELÁSQUEZ FIERRO, Óscar, "Aprobó el Congreso el pacto de gobernabilidad", en *La Voz de la Frontera*, Mexicali, B.C., 16 de octubre de 1998, p. 3 A.