

# Las democracias subnacionales: miradas desde México

Transformaciones y persistencias  
del poder político

Volumen I

**René Torres-Ruiz**  
(coord.)

# **Las democracias subnacionales: miradas desde México**

Transformaciones y persistencias del  
poder político

VOLUMEN I

Las democracias subnacionales: miradas desde México:  
transformaciones y persistencias del poder político /  
René Torres Ruiz... [et al.]; Coordinación general de René  
Torres Ruiz; Prefacio de Laurence Whitehead - 1a ed. -  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Ciudad de  
México: Universidad Iberoamericana, A. C., 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-990-6 (Argentina)

ISBN 978-607-2644-60-3 (México)

1. Democracia. 2. México. 3. Poder Político. I. Torres Ruiz, René  
II. Torres Ruiz, René, coord. III. Whitehead, Laurence, pref.  
CDD 321.8

Las democracias subnacionales: miradas desde México:  
transformaciones y persistencias del poder político.  
Volumen I / René Torres Ruiz... [et al.]; Coord. general de  
René Torres Ruiz ; Prefacio de Laurence Whitehead - 1a  
ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Ciudad  
de México: Universidad Iberoamericana, A. C., 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-991-3 (Argentina)

ISBN 978-607-2644-67-0 (México)

1. Democracia. 2. México. 3. Poder Político. I. Torres Ruiz, René  
II. Torres Ruiz, René, coord. III. Whitehead, Laurence, pref.  
CDD 320.972

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Democracias subnacionales / Poder político / Partidos  
políticos / Representación política / Programas electorales /  
Alternancia / Centro y periferia / México / América Latina

Corrección: Rosario Sofía

Diseño de interior: Santiago Basso

Diseño de tapa: Dominique Cortondo Arias

# **Las democracias subnacionales: miradas desde México**

Transformaciones y persistencias del  
poder político

VOLUMEN I

**René Torres-Ruiz**

(Coordinador)



PLATAFORMAS PARA  
EL DIÁLOGO SOCIAL

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA



**CLACSO**



**CLACSO**

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

### **CLACSO Secretaría Ejecutiva**

**Pablo Vommaro** - Director Ejecutivo

**María Fernanda Pampín** - Directora de Publicaciones

### **Equipo Editorial**

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

**Solange Victory** - Producción Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE**

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a [libreria.clacso.org](http://libreria.clacso.org)

*Las democracias subnacionales: miradas desde México. Transformaciones y persistencias del poder político (Volumen I)* (Buenos Aires: CLACSO / Ciudad de México: Universidad Iberoamericana, A. C., julio de 2025).

ISBN 978-987-813-990-6 (obra completa, Argentina)

ISBN 978-987-813-991-3 (volumen I, Argentina)

ISBN 978-607-2644-60-3 (obra completa, México)

ISBN 978-607-2644-67-0 (volumen I, México)



CC BY-NC-ND 4.0

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

### **CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

### **D. R. © 2025 Universidad Iberoamericana, A.C.**

Prof. Paseo de la Reforma 880 | Col. Lomas de Santa Fe | Ciudad de México, 01219

<publica@ibero.mx>

# Índice

Presentación .....	7
<i>René Torres-Ruiz</i>	
Prefacio .....	23
<i>Laurence Whitehead</i>	
Estudio introductorio. Los ciclos de transformación política subnacional en México. De la periferia al centro (centrípeto) y del centro a la periferia (centrífugo).....	37
<i>René Torres-Ruiz</i>	
Democracia subnacional en Aguascalientes.....	115
<i>Sergio A. Campos González</i>	
Baja California. Una democracia electoral.....	153
<i>Víctor Alejandro Espinoza-Valle</i>	
Las democracias subnacionales: el caso de Baja California Sur.....	193
<i>José Antonio Beltrán Morales</i>	
Campeche: democracia y partidos de oposición antes de la alternancia ..	227
<i>Manuel Martiñón Velázquez</i>	
Chiapas: la democracia que no fue y la democracia que es.....	269
<i>María del Carmen García Aguilar y Jesús Solís Cruz</i>	

Chihuahua: de alternancias (competitividad) y bipartidismo a nuevos escenarios políticos, 1983-2021.....	311
<i>René Torres-Ruiz y José Eduardo Borunda Escobedo</i>	
Democracia y procesos políticos en la Ciudad de México, 1997-2021 .....	373
<i>Héctor Tejera Gaona</i>	
Coahuila: la democracia en pausa .....	403
<i>María del Rosario Varela Zúñiga</i>	
Alternancia, entre los cambios y retrocesos políticos en Colima .....	449
<i>María Gabriela Gildo de la Cruz</i>	
El proceso de democratización en el estado de Durango. Claroscuros y oportunidades.....	491
<i>Edgar Alán Arroyo Cisneros</i>	
Sobre las autoras y los autores.....	533

# Baja California. Una democracia electoral

*Victor Alejandro Espinoza-Valle*



**Baja California**

## **Introducción**

En este trabajo se analiza el proceso de cambios sociales y políticos que culminaron con la primera alternancia política en un Gobierno estatal en la historia contemporánea de México, fruto de la elección del 2 de julio de 1989. En dichos comicios se conformaría también el primer Gobierno dividido del país, ocho años antes que a nivel federal. El triunfo del abanderado del Partido Acción Nacional [PAN], Ernesto Ruffo Appel, llevó a todo tipo de interpretaciones acerca de

las posibilidades de conformación de Gobiernos democráticos en las entidades. Y, efectivamente, el concepto de transición se introdujo en el lenguaje de académicos y políticos. Una hipótesis señalaba que se irían dando alternancias de la periferia al centro. Pronto se demostraría que la realidad era más compleja en el proceso de democratización del país.

El largo proceso de cambio político en México ha sido guiado por sucesivas reformas político-electorales, que han hecho muy dilatado el camino hacia una democracia sustantiva, que apenas se comienza a vislumbrar. La nuestra ha sido una democracia procedimental en la que destacan los aportes de los casos como el de Baja California, donde en 1992, por ejemplo, se aprobó la primera credencial electoral con fotografía. Pero eso no significa que las experiencias locales puedan calificarse como islas democráticas. La consolidación democrática sustantiva será nacional o no será; sobre todo cuando seguimos observando el poder autoritario que ejercen algunos(as) gobernadores(as).

Desde mi punto de vista, la forma de Gobierno presidencialista ha entrado a una parálisis que pone en riesgo la consolidación democrática que requerimos. Hemos llegado a extremos que ponen en riesgo lo alcanzado y que se ejemplifican en el llamado reciente al “paro constitucional” de la oposición en el Congreso para impedir toda reforma. Sin un tránsito hacia una nueva forma de Gobierno no puede haber consolidación democrática.

## **Una democracia electoral**

La democracia mexicana no se apega a ninguno de los libretos clásicos de las transiciones exitosas. Ni momentos o fenómenos disruptivos que marcaran con claridad el inicio de un tránsito de un régimen político a otro. Tampoco acuerdos explícitos de las fuerzas políticas para un cambio de rumbo en el añejo sistema presidencialista autoritario.

Según la ideología política profesada, los analistas sitúan el inicio de la dilatada transición mexicana. Para algunos arrancó en 1968; otros aseguran que con la reforma político-electoral de 1977. Otros más, afirman que fue en 1997 con el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas en la jefatura del entonces Distrito Federal o la constitución del primer Gobierno dividido federal. Los más azules aseguran que fue con el triunfo de Vicente Fox Quesada en la elección presidencial del año 2000.

Si tomamos en cuenta el periodo al que refieren los años anteriores estaríamos hablando de un lapso que va de 1968 al año 2000. Muy diferente a lo acontecido en España, país señalado como un ejemplo de una transición exitosa. El acto que marca el inicio de la transición española es la muerte del caudillo Francisco Franco el 20 de noviembre de 1975 y que culmina con la entrada en vigor de la nueva Constitución el 29 de diciembre de 1978.

La gran diferencia respecto a ese caso exitoso y lo acontecido en México es algo que venimos padeciendo a pesar del tiempo transcurrido. La ausencia de acuerdos y negociación entre las fuerzas políticas para establecer un rumbo definido hacia un nuevo régimen político. Hoy, en 2023, lo estamos viviendo nítidamente. Una parálisis legislativa en virtud del fuerte enfrentamiento entre los poderes públicos y la negativa de los partidos políticos opositores a aprobar cualquier iniciativa del poder ejecutivo en una actitud llamada “paro constitucional”.

La única certeza es que los lentos cambios se fueron fraguando por largos periodos y terminaron expresándose en adecuaciones a las reglas electorales que condujeron por un sinuoso recorrido de liberalización política (O'Donnell y Schmitter, 1989; Cansino, 2020). Ante la falta de acuerdos entre las diversas fuerzas sociales y políticas para transitar hacia la democratización del país, la única opción viable provino de los procesos electorales. Pero esa vía particular a la democracia explica también las limitaciones de la transformación institucional y las vulnerabilidades de los Gobiernos emanados de elecciones competidas. En resumidas cuentas, la fragilidad

democrática mexicana se explica por la imposibilidad de arribar a una consolidación exitosa. Para autores como César Cansino, no podemos hablar de consolidación porque nunca pasamos por la instauración democrática:

Por instauración democrática se entiende, además de la destitución autoritaria, el proceso de diseño, aprobación y puesta en práctica de las nuevas reglas del juego y los procedimientos políticos democráticos. [...] La consolidación democrática depende, entre otras cosas, del adecuado diseño y aprobación de las nuevas normas que han de regular la actividad de nuevo arreglo institucional. (Cansino, 2004, pp. 38-39)

En las experiencias exitosas el proceso culmina con una nueva Constitución. Como vimos, en México no tuvimos ni destitución autoritaria fuerte, ni transformación institucional. De ahí el origen de las incertidumbres no democráticas que asedian el ejercicio del poder y las reivindicaciones de los poderes constituidos y fácticos contra los avances de la democracia procedimental y sustantiva.

Al parecer, la única certeza es que el cambio político en México ha sido guiado por las transformaciones a las reglas electorales y, en gran medida, por la organización autónoma de los procesos. La creación del Instituto Federal Electoral [IFE], el 11 de octubre de 1990, inició una nueva época en la historia política nacional. Hasta esa fecha el Gobierno central organizaba y calificaba las elecciones; con ello la legitimidad de los resultados no era un activo de la vida política mexicana. Básicamente a partir de 1988, la dinámica de las reformas ha derivado de manera directa de los resultados electorales. En ese año aciago todas las evidencias apuntan hacia un fraude electoral de gran magnitud; la vía para la legitimación del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) abrevó no solo en los reconocimientos de las primeras alternancias en Gobiernos estatales —de manera destacada estarían los casos de Baja California y Chihuahua—, sino en la creación de un órgano electoral autónomo. El IFE vino a generar una nueva perspectiva

de los procesos electorales de la que hasta entonces se carecía. Al sacar de la égida gubernamental el registro, la organización y la capacitación electoral brindó la certeza que se requería frente a una ciudadanía inexistente o incrédula. Fue un acicate fundamental para la apertura y transformación del régimen de partido hegemónico que se negaba a partir y que entrañaba una contradicción con los cambios operados en la estructura social y con la cultura cívica plural que se venía incubando desde tiempo atrás.

Así, elecciones, reformas y nuevas elecciones representan la tríada del cambio político mexicano. Insisto, no hay en el horizonte nacional ningún otro referente tan señero para explicar las transformaciones del régimen político. Ante la incertidumbre del proceso de consolidación democrática que debería desembocar en un nuevo arreglo institucional, lo que tuvimos fue la regularidad en los procesos electorales (con serios cuestionamientos en 2006). Pero eso no parece suficiente.

## **El sustento presidencial**

Las particularidades del presidencialismo mexicano provinieron de su relación con el partido y el sistema de partido dominante. A diferencia de otras experiencias internacionales, la forma de Gobierno en México se sustentó históricamente en un pacto corporativo, que colocaba en el centro la relación de subordinación del Partido Revolucionario Institucional [PRI] con respecto a la presidencia de la República. La concentración del poder en la institución presidencial fue posible por la subordinación factual de los poderes legislativo y judicial y de los poderes locales a la federación (Córdova, 1977). El poder provenía del cargo, aunque el estilo personal de gobernar (Cosío Villegas, 1974) imprime un sello característico a cada administración. Aun así, el autoritarismo de la forma de Gobierno presidencial obedeció históricamente a la relación presidencia-PRI.

La forma de Gobierno en México, es decir, la forma de articulación de la institucionalidad estatal con los individuos que la sustenta ha sido definida como presidencialista. Esta definición no añade ningún rasgo particular al caso mexicano y puede ser extensiva a otros países con similares formas gubernamentales. Aun si agregamos el calificativo de autoritario, no explicamos las excepcionalidades nacionales. Se ha hecho tradición en el ámbito académico descalificar al sistema presidencial en general considerando las formas en que ha operado históricamente en nuestro país. Para esta visión, el presidencialismo no es compatible con un sistema político democrático. El presidencialismo, se piensa, conduce de manera inevitable a un sistema sin contrapesos para el poder ejecutivo y, por lo mismo, al autoritarismo.

Es decir, aun cuando la Constitución y las leyes secundarias sancionan un poder ejecutivo fuerte, ello no bastaría para explicar las formas particulares —autoritarias— asumidas por el presidencialismo mexicano a partir de la década de los treinta del siglo pasado. Las bases de sustento hay que buscarlas en el partido oficial y en el sistema de partido de estado. De la relación subordinada del PRI a la presidencia, ejemplificada en el hecho de que el presidente de la República era el jefe nato del partido, derivó un sistema que anulaba cualquier tipo de contrapesos a la institución presidencial. Así, los poderes metaconstitucionales, ejemplificados con nitidez en la designación de sucesor y en la disciplina corporativa para garantizar la transmisión del poder, en gran medida fueron posibles gracias a la relación presidencia-partido. Y fue una relación de ida y vuelta: el ejecutivo se apoyaba en el partido garantizando su preeminencia sobre los otros poderes, y el partido se perpetuaba como partido de estado en su relación con la institución presidencial. Sin embargo, el sistema corporativo funcionaba como un sistema de intercambio de bienes: económicos, sociales y políticos con los ciudadanos. De ahí su aceptación popular.

## La relación centro-periferia

La desmedida concentración del poder en el ejecutivo se apoyó en buena medida en un histórico centralismo. La marginación de “lo local” por el poder central tenía que ver con el estrecho vínculo entre centralismo y presidencialismo. Uno y otro se complementaban. Sin duda, son las causales políticas y económicas las más importantes para la subordinación centralista.

En el primer caso, con la creación del Partido Nacional Revolucionario [PNR]-Partido de la Revolución Mexicana [PRM]-PRI, las posibilidades de que los caudillos locales representaran una amenaza para la estabilidad del sistema quedaron conjuradas. Los caudillos, primero, y los caciques, después, fueron integrados al partido oficial y se les reconocieron cuotas de poder, siempre y cuando acataran la disciplina partidaria. El compromiso quedaría saldado con la garantía de impunidad a los cacicazgos y la carta abierta para proseguir con lucrativos negocios. Si es cierto que “no hay razones sino intereses para militar en el PRI” (Garrido, 1987, p. 72) los intereses de las cúpulas siempre han sido más transparentes.

Si bien el control —político— centralista se garantizaba mediante el partido, y de manera particular a través de sus organizaciones, hay otra vía —dual— igualmente importante para comprender la subordinación de las entidades a la federación: la administración pública central y sus agencias y el manejo de los recursos económicos. Las delegaciones de las dependencias centrales representaban los intereses directos del presidente y del centro a nivel estatal. El Gobierno federal desconcentró recursos humanos y materiales hacia las entidades, con los cuales intervino directamente en la vida local como un poder paralelo al de las autoridades de los estados; en situaciones de alternancia política ello se aprecia con nitidez. Pero es, sin duda, la concentración de los recursos públicos, y el control sobre la forma de su distribución, lo que le confería un poder de excepción al poder ejecutivo federal. Este concentraba los ingresos provenientes de las

entidades y decidía las formas en que se canalizaban. La discrecionalidad en el uso de los recursos públicos era facultad exclusiva del ejecutivo federal. Los presupuestos federales en México fueron una fuente primordial de legitimidad y de control políticos.

## **El presidente, el poder local y la alternancia política**

La herencia de la facultad exclusiva de designación de sucesores en los poderes ejecutivos locales, fuente de continuidad de la forma de Gobierno, se remonta a la Constitución de 1857, según la cual “correspondía al Ejecutivo federal la designación de un gobernador, con la aprobación del Senado” (Martínez y Arreola, 1987, p. 108). Una vez electo el nuevo gobernador,<sup>1</sup> este será el que proponga a la presidencia del país los candidatos locales a puestos de elección popular. Esto garantiza la tranquilidad partidaria local, la rotación de las cuotas de poder para las organizaciones, las retribuciones a los cacicazgos locales y, con ello, la capacidad de gobernabilidad estatal.<sup>2</sup> La estabilidad del sistema mediante el funcionamiento de las redes se sustentaba en la garantía de que, al obtener la candidatura del partido oficial, el puesto —en disputa— quedaba asegurado. Durante sesenta años fue la regla para las gubernaturas, aunque sería a nivel municipal donde, hacia principios de los años ochenta, empezarían a reconocerse algunos triunfos al PAN.

<sup>1</sup> “Con un ritual semejante al del presidente de la República, los gobernadores llevan el estigma de una designación decidida en el centro de los poderes políticos, es decir, desde fuera del lugar que habrán de gobernar” (Martínez y Arreola, 1987, p. 108).

<sup>2</sup> “Con la consolidación del partido oficial y su imposición en las entidades federativas —con mayor dificultad en aquellas con fuertes partidos regionales—, [hubo] principios aceptados para que los grupos locales intervinieran en la organización política del país. Los gobernadores resultaron indispensables para la selección de las autoridades que permitieron al Estado la implantación de su normatividad a lo largo y ancho del país. Sin su presencia difícilmente podrían entenderse las elecciones de presidentes municipales, de diputados locales y en menor medida de diputados federales” (Martínez y Arreola, 1987, p. 108).

En 1989 el nuevo Gobierno de Carlos Salinas decidió reconocer la victoria que los candidatos del PAN obtuvieron en las elecciones del 2 de julio en Baja California. Era un atrevimiento insólito en la historia política presidencialista. Se inauguraba una nueva etapa en el proceso de liberalización política de México. Dos de los resultados tangibles de la primera alternancia a nivel estatal fueron, sin duda, la pérdida de la certidumbre electoral y la revaloración del voto como medio de cambio político. En el primer caso, se rompió la regla básica de que los candidatos priistas tenían asegurado el triunfo. En adelante, los precandidatos racionalizarían aún más su decisión de aceptar o no una nominación a algún puesto de elección popular. Ahora se preocuparían por su relación con el electorado, y no solo con los funcionarios del partido, con el gobernador o con el presidente de la República. En el segundo caso, el reconocimiento de los triunfos de la oposición coloca a los procesos electorales en el centro de la vida política. Se revaloriza el voto como instrumento de cambio.

El reconocimiento del triunfo panista encabezado por Ernesto Ruffo Appel se dio sobre la base de una amplia movilización panista antes y durante la jornada electoral de 1989. Sin embargo, como sucedió en 1968, 1971, 1977 o 1983, esa vigilancia electoral no hubiera bastado para conseguir dicho reconocimiento. Se requería la voluntad presidencial para dejar en el camino a la candidata del partido oficial: fue una inversión política que rindió frutos como capital legitimador.<sup>3</sup> En realidad, la designación de la candidata del PRI, Margarita Ortega Villa, había seguido la mecánica convencional. El poder ejecutivo federal había decidido su postulación el 27 de marzo de 1989, a través del delegado del PRI en el estado de Baja California (Luis Ducoing). El presidente Carlos Salinas de Gortari citó a quince personajes locales —exgobernadores y empresarios— para que acudieran al día siguiente a Palacio Nacional. Para ello, puso a su

<sup>3</sup> A este proceso lo he calificado como “alternancia política acotada” (Espinoza-Valle, 1996).

disposición dos jets de Pemex para el traslado de ida y vuelta. El día 28 de marzo, Salinas les diría:

En estos momentos los tres sectores del PRI en Mexicali están postulando a la senadora Margarita Ortega como candidata a gobernadora del estado, porque el partido no encontró mejor prospecto. Ha ganado cinco elecciones, lo que confirma su condición de mujer honesta, excelente esposa, con una gran carrera política y sin tacha. Al fin tendrán los mexicalenses lo que querían: una persona nativa —de Mexicali—; el partido ha hecho una excelente decisión y por ello quiero pedirles a ustedes, empresarios priistas, nos prometan que apoyarán en todo a la señora candidata.

Efectivamente, a tres mil kilómetros de distancia, en el edificio del PRI estatal, el delegado del Comité Ejecutivo Nacional [CEN] daba a conocer la convocatoria para la elección de los candidatos del tricolor; al tiempo que le pasaban un papel al representante del sector campesino con un nombre escrito: Margarita Ortega Villa. Al escuchar la postulación, los representantes del sector popular y del obrero se unieron a la designación. Se había consumado el destape.<sup>4</sup>

Dada la forma de Gobierno en México, el fenómeno presidencialista en las regiones obliga a analizarlo bajo una perspectiva dual, es decir, ubicando sus particularidades a partir de sus condicionamientos locales y nacionales. Difícilmente se podrían explicar las manifestaciones locales del sistema político sin el factor nacional, y esto es más evidente en las condiciones en que se configura el fenómeno: la preeminencia del Ejecutivo se basa en la anulación de los otros poderes horizontales (legislativo y judicial) y verticales (poderes locales). A la inversa, el conocimiento cabal de nuestra forma de Gobierno exige conocer sus expresiones regionales.

Una de las conclusiones básicas del análisis de la primera experiencia de alternancia política en Baja California es que, después de treinta años de Gobierno panista, el presidencialismo

<sup>4</sup> Para la crónica de la designación, ver Valderrábano (1990, pp. 63-71).

—autoritario— continuó vigente en la entidad. El desmedido entusiasmo de algunos analistas ante la victoria de la oposición contrasta con los magros resultados en este y otros ámbitos. No podría ser de otro modo: la transición del régimen político será nacional o no será. La buena voluntad de la nueva burocracia política no bastó para desmontar un sistema corporativo, corrupto y excluyente.

## **Alternancia local y liberalización política**

Uno de los componentes esenciales para recorrer el camino de la transición democrática es la alternancia regular de partidos de signo distintos en el Gobierno. Durante más de medio siglo no conocimos la alternancia política en México; fue hasta finales de la década de los ochenta cuando en Baja California se reconoció por primera vez el triunfo de un candidato de oposición a la gubernatura (ver Cuadro 1).<sup>5</sup> Naturalmente, no fue una noticia menor en el transcurso de nuestra caída en la modernidad.<sup>6</sup> Fue uno de los grandes logros de la sociedad civil bajacaliforniana y del régimen salinista. Si se analiza la estadística electoral se puede observar que, desde la fundación del PAN en la entidad en 1943, este siempre obtuvo apoyo social y el estado se transformó en bipartidista; además, existía en la ciudadanía una percepción de corrupción en los Gobiernos priistas, sobre todo el que inició con Xicoténcatl Leyva Mortera (1983-1989). A este rechazo hacia la forma de gobernar del PRI, se le sumó un tercer elemento, el candidato Ernesto Ruffo Appel era un político carismático y había ganado la alcaldía del municipio de Ensenada en 1986. Estos componentes propiciaron el escenario para que se diera una alternancia partidista en la entidad.

<sup>5</sup> “Como dato relevante, conviene señalar que el Partido Laborista, cuyo dirigente principal fue Luis N. Morones, obtuvo dos gubernaturas en 1926. Sin embargo, la de Baja California sería la primera desde la fundación del PNR y del sistema presidencial” (Hernández Chávez, 1993, p. 282).

<sup>6</sup> La expresión es de Adolfo Gilly (1988).

El fenómeno de alternancia política registrado en diferentes entidades durante la última década ha tenido distintas interpretaciones. Una de ellas, por demás interesante, sostenía que la alternancia local conducía directamente hacia la democratización del sistema político mexicano. Con base en los resultados electorales favorables al PAN, la gestión de los nuevos Gobiernos estatales permitiría construir la democracia sustantiva nacional. Se trataría de un “efecto demostración”, que adicionaría la fuerza local, cercando a la institución central del sistema político: la presidencia de la República. Yemile Mizrahi llamó a este proceso la vía “centrípeta” a la democracia:

La dinámica del cambio político parece moverse desde las regiones hacia el centro. Esta vía, que yo llamo “centrípeta” y que se inicia con la alternancia en el poder en el ámbito local, aunque es gradual, emerge actualmente como una de las vías más factibles y sobre todo estables de cambio político. En un país fuertemente centralizado como México y con una tradición política autoritaria, la introducción de reformas democráticas en el ámbito local y la consecuente revitalización del federalismo surgen como una posible vía de transición política. Este escenario convierte a la esfera local en el ámbito por excelencia para lograr la democratización de la vida política en México. (Mizrahi, 1995)

*Cuadro 1. Gobernadores de Baja California, 1989-2027*

<b>Gobernador/a</b>	<b>Período de Gobierno</b>	<b>Partido político o coalición</b>	<b>% de votación</b>
Oscar Baylón Chacón (Sustituto)	1989-1989	PRI	
Ernesto Ruffo Appel (primera alternancia a nivel gubernatura)	1989-2005	PAN	52,3
Héctor Terán Terán (falleció a mitad de su mandato)	1995-1998	PAN	49,59
Alejandro González Alcocer (Sustituto)	1998-2001	PAN	
Eugenio Elorduy Walther	2001-2007	Alianza por Baja California (PAN-PVEM)	48,7
José Guadalupe Osuna Millán	2007-2013	Alianza por Baja California (PAN-Panal-PES)	50,43
Francisco Vega de Lamadrid	2013-2019	Unidos por Baja California (PAN-PRD-Panal-PEBC)	47,0
Jaime Bonilla Valdez* (segunda alternancia a nivel gubernatura)	2019-2021	Juntos Haremos Historia (Morena**-PT-PVEM-Transformemos)	50,45
Marina del Pilar Ávila Olmeda	2021-2027	Juntos Hacemos Historia (Morena-PT-PVEM)	48,49

Fuente: Elaboración propia con cifras del IEEBC.

\* Bonilla Valdez fue electo para un periodo de solo dos años, para empatar el calendario electoral estatal con el federal.

\*\* Esta fue la primera vez que Morena participó en una elección para renovar la gubernatura del estado.

### ***En el centro, la presidencia; fuera del centro, el presidencialismo***

La forma de Gobierno presidencialista sobre determina la estructura política de las entidades. Esta forma específica de articulación entre la institucionalidad estatal y la ciudadanía se reproducía en todo el territorio nacional e imprimía su sello a la dinámica política local. En las entidades federativas la vida política reprodujo la supeditación de los poderes legislativo y judicial al ejecutivo y las prácticas clientelares y patrimonialistas del pacto corporativo. Al respecto puede consultarse (Espinoza-Valle, 1994).

Aún más, la estructura presidencial autoritaria, cuyo signo más ominoso pareciera ser el centralismo, se reproducía en todos los rincones de la geografía política mexicana. No solo en las instancias estatales en su relación con el Gobierno federal, sino en la relación de aquéllas con los ayuntamientos y de estos con sus delegaciones. Un ejemplo que, aunque referido al manejo de los recursos económicos, es ilustrativo de lo anterior y habla del problema estructural al que se enfrentaban los Gobiernos locales, independientemente del partido gobernante y de las buenas intenciones de sus representantes, lo tenemos en Baja California. Una de las principales luchas que abanderó Ruffo como alcalde de la ciudad de Ensenada (1986-1989) fue para lograr el incremento de las participaciones financieras que los Gobiernos municipales recibían del estado. Su demanda rindió frutos, ya que la bancada panista en el Congreso local,

Haciéndose eco de la solicitud que Ruffo presentara el 23 de diciembre de 1988, logró que se aprobara el aumento de las participaciones de un 20 a un 35 por ciento. Así, el 20 de agosto de 1989 era promulgado, mediante su publicación en el Periódico Oficial, el acuerdo respectivo. La medida debía entrar en vigor a partir del 1 de enero de 1990. Lo paradójico del caso es que un mes después de la toma de posesión de Ruffo Appel como gobernador, el 31 de noviembre de 1989, el nuevo Congreso, de mayoría panista, a propuesta del Ejecutivo, derogaría el decreto núm. 172, reduciendo de nuevo las participaciones a un 20 por ciento. Ruffo Appel justificó su decisión en los siguientes

términos: “En caso de que se incrementaran las participaciones a los municipios, el Gobierno estatal no podría conceder aumentos salariales a maestros y burócratas”. Lo cierto es que, independientemente de las filiações partidistas, el hecho evidencia las penurias presupuestales a que se ven sometidos los Gobiernos locales para cumplir con las demandas sociales. Se trata de una estructura financiera centralizada y excluyente. Pronto Ruffo comprobó que había pasado de la oposición al Gobierno. (Espinoza-Valle, 1993, pp. 302-305)

La reforma gubernamental impulsada por el ejecutivo federal a partir de los años ochenta incluía programas e iniciativas cuyo objetivo, se decía, era avanzar en la descentralización política y administrativa. Algunos ejemplos demuestran que la desconcentración tuvo como resultado el fortalecimiento del sistema político centralizado. Como sabemos, el poder ejecutivo, el Gobierno, se materializa en su burocracia. A través de las agencias gubernamentales, la federación, y más concretamente el ejecutivo federal, se reserva los recursos necesarios para convertir los egresos presupuestales, satisfactores de las demandas sociales, en incremento de su capital político. Con lo expuesto parece quedar claro que existen constreñimientos estructurales que tienden un cerco a las posibilidades de democratización sustantiva de los Gobiernos estatales. Esto significa que las explicaciones sobre la dinámica de los procesos políticos locales no deben circunscribirse a la llamada política local. Sin los “factores nacionales” difícilmente podemos comprender los fenómenos locales.

## **Periodo, 2018-2019**

En 2018, un Gobierno desgastado y una ciudadanía harta confluyeron para que por primera ocasión y como preámbulo de lo que iba a acontecer en las elecciones locales de 2019, una tercera fuerza ganara las elecciones, así se tratara de comicios federales. El 1 de julio de 2018, los bajacalifornianos que decidieron acudir a las urnas, 52 % en promedio, votaron mayoritariamente por los candidatos de la

coalición Juntos Haremos Historia, integrada por el Movimiento Regeneración Nacional [Morena], Partido del Trabajo [PT] y el Partido Encuentro Social [PES]. Desde luego que esos resultados no pueden explicarse únicamente por la pésima evaluación de las autoridades estatales y municipales encabezadas por el gobernador Francisco “Kiko” Vega de Lamadrid (2013-2019), sino en mucho por el fenómeno Andrés Manuel López Obrador [AMLO]. Lo cierto es que en los tres tipos de comicios (diputados, senadores y presidente), la alianza de Morena ganó con una abrumadora mayoría. Por ejemplo, AMLO ganó con el 63,89% de los votos, mientras que su más cercano perseguidor, el panista Ricardo Anaya (PAN, Partido de la Revolución Democrática-PRD, y Movimiento Ciudadano-MC) obtuvo el 19,15% y José Antonio Meade, de la coalición PRI, Partido Verde Ecologista de México [PVEM], apenas recibió el 8,64% de los sufragios.

En el caso de la elección de las diputaciones, el 58,86% fueron para la alianza de Morena, seguida por la coalición panista con el 23,36%, mientras que al PRI (que no fue en alianza) apenas el 9,09%. Finalmente, en la disputa por la fórmula de las senadurías, el 57,72% fueron votos para los candidatos de la coalición de Morena, 23,65% para los candidatos panistas y el 10,38% para el PRI. Así, la coalición de Morena obtuvo todos los cargos en juego: presidencia de la República, ocho diputaciones de mayoría y los dos escaños en el Senado de mayoría. Para el PAN sería el tercer senador por la vía del “mejor perdedor” (INE, 2023).

Treinta años después de la primera alternancia, el triunfo del movimiento encabezado por AMLO presagiaba el cambio de partido en el poder y el fin de la larga hegemonía del PAN en la entidad. Conviene tener en cuenta la fotografía del mapa político con el que se llegó al proceso electoral de 2019. En primer lugar, el PAN había triunfado en los pasados cinco comicios para gobernador. Al concluir el de Francisco “Kiko” Vega de Lamadrid, se cumplieron treinta años ininterrumpidos de detentar el máximo cargo en la entidad. Desfilieron un total de seis gobernadores panistas (uno más de los electos en virtud de la muerte a la mitad de su ejercicio de Héctor Terán Terán

en 1995). Sin duda el Gobierno más longevo del país después de una primera alternancia en 1989. Esto fue posible porque la ciudadanía bajacaliforniana no percibía como alternativa el regreso del PRI, al menos no al frente del Gobierno estatal (como si sucedió a nivel municipal y en el Congreso local). Tampoco había en la entidad un tercer partido o fuerza política suficientemente competitivo como para hacerle frente al bipartidismo existente.

Además, como producto de las elecciones intermedias de 2016, el PAN gobernaba en tres de las cinco alcaldías: Mexicali, Tijuana y Playas de Rosarito; el PRI lo hacía en Tecate y Ensenada. En virtud de las reglas de paridad de género, los municipios de Tecate y Playas de Rosarito eran gobernados por mujeres. Por el rumbo del Congreso local, los números eran los siguientes: de un total de veinticinco diputados, trece pertenecían al PAN (seis mujeres y siete hombres); cinco al PRI (cuatro hombres y una mujer); uno el PT, uno el PRD (ambas mujeres); dos de Morena; uno de Transformemos; uno de MC, uno del Partido de Baja California, todos hombres estos últimos cinco. En total nueve mujeres y dieciséis hombres.

Para el ciudadano promedio, el sexenio de "Kiko" Vega fue uno de los más corruptos de la historia comparado con las administraciones priistas. Pero en referencia a los cuatro Gobiernos anteriores, destaca por la desmesura de los actos de corrupción. El gobernador no tenía empacho en declarar y justificar sus negocios millonarios en el sector inmobiliario pues para él no hay conflicto de interés entre ser gobernador y empresario, muy exitoso, por cierto. Como empresario, le parecía natural continuar con sus inversiones en bienes raíces y afirmar que desconocía "cuantas propiedades poseo". El conflicto de interés y la corrupción como asuntos naturales y cotidianos permitidos desde su gestión. Todo se conjuntó para que el PAN perdiera en la entidad en 2018 y 2019.

Las relaciones entre los poderes bajo la administración de "Kiko" Vega y durante las encabezadas por gobernadores panistas se caracterizaron por el desequilibrio en sus relaciones. Pese a existir las condiciones para que tanto los poderes legislativo como judicial

guardaran una relación de iguales con el poder ejecutivo, siempre se subordinaron. Los Gobiernos divididos inaugurados en 1989 en la entidad hubieran permitido un trato no subordinado entre poderes. Sin embargo, el contar con la mayoría en el Congreso local, muchas veces absoluta, le permitió al ejecutivo marcar la línea en el poder legislativo. Esto debido a que, a la hora de determinar las candidaturas partidistas, el grupo del gobernador “tenía mano”. Y desde el Congreso se aprobaban los principales cargos en el poder judicial.

Las reacciones ciudadanas ante un Gobierno percibido como corrupto y ante la creciente ola de inseguridad no encontraban una oposición articulada. Además, se conjuntó con el rechazo al Gobierno federal. Sería a través del llamado de organizaciones de la sociedad civil cuando se detona una protesta masiva. Efectivamente, uno de los movimientos sociales que mejor ejemplifica el hartazgo social tanto hacia el Gobierno estatal encabezado por Francisco “Kiko” Vega y respecto al federal de Enrique Peña Nieto, fue el convocado por la organización Mexicali Resiste [MR]. Una de las virtudes de MR fue que supo concitar el interés de los bajacalifornianos en torno a temas muy sentidos. Fueron movilizaciones muy amplias a lo largo de 2017. No se trató de un gremio de trabajadores o de un sector social de la población que reivindicara un tema particular. Tuvieron como eje demandas sociales fundamentales que se enderezaron contra los Gobiernos federal y estatal. En ese sentido se trató de una movilización inédita y que venía a cuestionar la instrumentación de políticas gubernamentales consideradas como perniciosas por el grueso de la población. En un principio las reivindicaciones se circunscribieron a los llamados “gasolinazos” impuestos por el Gobierno federal y a la instalación de la cervecera Constellation Brands en el Valle de Mexicali. Sin embargo, como en todo movimiento social, pronto se extendieron a temas colaterales. Nunca en la historia de la entidad se había movilitado tal cantidad de ciudadanos en los cinco municipios. En una sola marcha salieron a las calles sesenta mil bajacalifornianos para alcanzar el mayor registro de que se tenga memoria. Las

movilizaciones de 2017 evidenciaban el descontento social hacia los Gobiernos federal y estatal (Espinoza-Valle, 2020a).

## **La ruta electoral**

Como lo he demostrado en otros trabajos (Espinoza-Valle, 2018), desde su nacimiento como entidad el 16 de enero de 1952, la historia electoral de Baja California se caracterizó por su pronunciado bipartidismo. Con excepciones en elecciones federales, por ejemplo, en 1988 y 2006, PRI y PAN se repartieron los votos y los cargos de elección. Todo fue tricolor hasta 1989, con un par de excepciones, ambas en el municipio de Ensenada. En 1983 se le reconoce el triunfo a un expriista postulado por el Partido Socialista de los Trabajadores [PST], David Ojeda Ochoa y tres años después al candidato del PAN, Ernesto Ruffo Appel.

En 1989 fue el año de inflexión con el triunfo del candidato panista a la gubernatura, Ruffo Appel. Aunque la candidata del PRI, Margarita Ortega Villa, perdió, el PRI jamás se fue de la entidad en la larga hegemonía panista que duró tres décadas exactamente. Entre ambos partidos se llegaban a repartir más del 90 % de los votos. No aparecía en el horizonte ninguna fuerza política competitiva. Hasta que llegó el fenómeno lopezobradorista que transformó radicalmente el panorama electoral de la entidad. En 2018, los candidatos de Morena triunfaron en los ocho distritos federales de la entidad por amplios márgenes.

A continuación, analizo los resultados electorales de los tres tipos de comicios locales con las series confiables de que disponemos. Presento los datos más generales que nos permiten comprobar lo sustentado con anterioridad y tener un panorama de conjunto sobre la forma en la que se ha comportado la participación ciudadana. Como sabemos, uno de los problemas que presentan los comicios en

la entidad es el elevado abstencionismo que se ha recrudecido en los últimos años pese a la alternancia en los Gobiernos.<sup>7</sup>

Los datos también nos informan cómo se fueron aliando los partidos para obtener más votos y ganar los comicios. A partir de 2001, los candidatos ganadores fueron en coalición. En el Cuadro 2 se presenta la información de las elecciones para gobernador en el periodo 1983-2021. En 1983 fue la última ocasión en que triunfó un candidato priista (Xicoténcatl Leyva Mortera) en la disputa por la gubernatura. Y lo hizo con una alta participación ciudadana (55,37%). Obtuvo el 64,75% de la votación válida emitida, la más alta para un partido ganador en el periodo analizado. Las siguientes cinco elecciones fueron ganadas por candidatos emanados del PAN. Tres décadas en las que se interrumpió la alternancia en el poder ejecutivo estatal. Contraria a la idea generalizada de que el candidato panista, Ernesto Ruffo Appel, había arrasado en las urnas, lo hizo con un 52,29% de los votos y en un contexto de baja participación (47,40%).

Para 1995 el PAN presentó como candidato a Héctor Terán Terán. Fue la elección con la mayor participación del periodo (62,90%), o si se quiere de menor abstención (37,10%). Para el panista fueron el 49,59% de los votos. Seguramente, la alta participación ciudadana en estos comicios se debió a la revalorización del sentido del voto después de la elección disruptiva de 1989 cuando llega el PAN al poder.

<sup>7</sup> La explicación del fenómeno abstencionista es una de las asignaturas pendientes en el estudio de la democracia política en la entidad. No se trata sólo del fenómeno de la migración y su incidencia, sino de un fuerte hartazgo social frente a la clase política, fundamentalmente, en lo referente a su incapacidad para resolver problemas tan acuciantes como la inseguridad y la corrupción. Sin duda, habrá que analizar los resultados seccionales y distritales y relacionarlos con variables sociodemográficas que nos ayuden a comprender el fenómeno del alejamiento ciudadano de las modalidades tradicionales de participación política (Coutigno, 2018).

Cuadro 2. Comportamiento electoral en la elección de gubernatura en Baja California, 1983-2021

Año de elección	Listado nominal	Participación		Abstención		Ganador		
		%	Total de votos	%	Total de votos	Partido/Coalición o alianza	Votos obtenidos	Votación
1983	738 111	55,37	408 707	44,63	329 404	PRI	264 646	64,75
1989	815 446	47,40	390 372	52,60	425 074	PAN	204 120	52,29
1995	1 041 587	62,90	655 114	37,10	386 473	PAN	324 901	49,59
2001	1 492 024	36,64	546 692	63,36	945 332	Alianza por Baja California (PAN-PVEM)	266 175	48,69
2007	2 105 102	40,59	854 420	59,41	1 250 682	Alianza por Baja California (PAN-Panal-PES)	430 340	50,37
2013	2 400 501	39,15	939 752	60,85	1 460 749	Unidos por Baja California (PAN-PRD-Panal-PEBC)	441 611	46,99

2019	2 811 075	29,90	840 486	70,10	1 970 589	Juntos Haremos Historia en BC (Morena-PT-PVEM-Transformemos)	425 385	50,61
2021	2 919 177	38,29	1 117 714	64,71	1 801 463	Juntos Hacemos Historia en BC (Morena-PT-PVEM)	542 035	48,49

Fuente: Elaboración propia. Para las elecciones de 1983 y 1985 los datos fueron tomados de Espinoza-Valle (2018, p. 60). Los datos de las elecciones de 1995 a 2021 corresponden a información del IEEBC, <https://ieebc.mx/resultados-electorales/>

En el año 2001, triunfa por tercera ocasión consecutiva un candidato panista. Se trata de Eugenio Elorduy Walther, pero lo hace bajo una alianza con el PVEM. De nuevo cayó la participación ciudadana de manera pronunciada pasando de 62,90% a un 36,64%. Elorduy ganó con el 48,69% que sumó la Alianza por Baja California. 6 años después, en 2007, la alianza ganadora se transforma y se integra por el PAN, el PES y el Partido Nueva Alianza [Panal]. La coalición postula al panista José Guadalupe Osuna Millán, quien triunfa con el 50,37% de la votación válida emitida, sobre el candidato priista Jorge Hank Rhon. La participación ciudadana aumentó ligeramente pasando del 36,64% a un 40,59%.

En 2013, en la elección más competida de la historia, la coalición Unidos por Baja California, integrada por el PAN, PRD, Panal y el Partido Estatal de Baja California [PEBC], organización política estatal, postulan al panista Francisco Vega de Lamadrid ("Kiko"). Su contrincante sería Fernando Castro Trenti, quien fue postulado por la alianza Compromiso por Baja California, integrada por el PRI, PES, PT y PVEM. El panista recibió el 46,99% de los votos, mientras que Castro Trenti sumó 44,33%. Una diferencia mínima en favor de Vega de apenas el 2,66% (Espinoza-Valle, 2020b, p. 30). Pese a lo competida de la elección, el porcentaje de abstención creció respecto a los comicios anteriores a un 60,85%.

Los resultados electorales dieron un vuelco en 2019. Se rompió el bipartidismo PAN-PRI. Los candidatos de la alianza opositora Juntos Haremos Historia en Baja California, integrada por Morena, PT, PVEM y el partido local, Transformemos, ganaron todas las posiciones en disputa. Carro completo; un fenómeno que no se veía desde los tiempos gloriosos del PRI. En la gubernatura se impuso Jaime Bonilla Valdez sobre el candidato del PAN, Oscar Vega Marín. Lo interesante es que el amplio triunfo morenista se dio en el contexto del porcentaje abstencionista más alto de la historia política local: 70,10%. Pocos ciudadanos acudieron al llamado de las urnas (29,90%). Seguramente, la pandemia por el COVID-19 ayuda a explicar la baja afluencia.

Finalmente, y en medio de una fuerte controversia por el deseo del gobernador de extender su periodo de 2 a 5 años, tuvo lugar la contienda de 2021. De nuevo, todos los candidatos de la alianza Juntos Haremos

Historia en Baja California (Morena/PT/PVEM), se alzaron con el triunfo. Por primera ocasión, una mujer se convirtió en gobernadora: Marina del Pilar Ávila Olmeda, obteniendo el 48,49% de los sufragios. La sorpresa fue que el segundo lugar ya no correspondió a la candidata de la alianza encabezada por el PAN (junto con PRI y PRD), Guadalupe Jones Garay, quien fue relegada al tercer lugar con el 11,62% de los votos. Ese segundo lugar correspondió al candidato del partido local, Encuentro Solidario, Jorge Hank Rhon, quien obtuvo el 31,01% de los sufragios. Nunca había sucedido que un partido que no fuera PAN o PRI se hubiera situado en esa posición. Las novedades incluyeron que se elevó un poco la participación ciudadana en las urnas, alcanzando un 38,29% (en comparación del bajísimo 29,90% de dos años atrás).

En el Cuadro 3 se resume el comportamiento electoral en los ayuntamientos de Baja California. Tanto los resultados de participación o de abstencionismo son muy similares a los presentados en las contiendas para gobernador. Lo interesante de los datos es la composición de las administraciones municipales por fuerzas políticas. En 1998 se eligieron autoridades por primera ocasión en el nuevo municipio de Playas de Rosarito. Hasta entonces, solo se contaba con cuatro ayuntamientos.

Como lo dije anteriormente, las alternancias iniciaron en las alcaldías. En 1983 triunfa David Ojeda Ochoa candidato del PST. Desde ese año se rompe la hegemonía del PRI en los ayuntamientos. En 1986 gana la alcaldía de Ensenada el panista Ernesto Ruffo Appel, como preámbulo a su victoria en la gubernatura en 1989. Como sostuve, pese a los triunfos panistas, el bipartidismo continuó presente hasta el año de 2019. Incluso en el año paradigmático de 1989, PRI y PAN se repartieron por igual dos ayuntamientos: PAN: Ensenada y Tijuana; y PRI: Tecate y la capital Mexicali. La misma historia se repitió a partir de ese año, aunque se dieron constantes alternancias como se puede observar claramente (ver Cuadro 3). Una situación interesante sucedió en la elección intermedia de 2010. La Alianza por un Gobierno Responsable, conformada por PRI-PVEM, ganó las cinco alcaldías en disputa. Un fenómeno que no ocurría desde 1980. Esto también se reflejó en la composición del Congreso local, como lo veremos.

Cuadro 3. Comportamiento electoral, elecciones municipales Baja California, 1983-2023

Año de elección	Participación %	Abstención %	Partido ganador por municipio de votación obtenida					Ayuntamientos gobernados por partido, colación o alianza	
			Ensenada	Mexicali	Tecate	Tijuana	Rosarito		
1983	61,2	38,8	PST	PRI	PRI	PRI		PRI	PST
			47,52	53,39	54,94	64,12		3	1
1986	55,8	44,2	PAN	PRI	PRI	PRI		PRI	PAN
			55,17	56,79	55,10	60,74		3	1
1989	45,4	54,6	PAN	PRI	PRI	PAN		PRI	PAN
			51,10	50,19	45,40	45,28		2	2
1992	78,5	21,5	PRI	PRI	PAN	PAN		PRI	PAN
			50,01	49,65	46,93	47,81		2	2
1995	62,53	37,47	PRI	PAN	PRI	PAN		PRI	PAN
			45,26	48,05	59,31	51,86		2	2
1998	46,31	53,69	PRI	PAN	PRI	PAN		PAN	PRI
			38,75	43,97	44,73	45,47		3	2

2001	36,37	63,63	PAN-PVEM1	PAN-PVEM1	PRI	PAN-PVEM1	PAN-PVEM1	PAN-PVEM1	PRI	
			38,55	50,19	38,33	46,80	41,82	4	1	
2004	33,42	66,58	PAN	PRI-PVEM-PT-PEBC2	PRI-PVEM-PT-PEBC2	PRI	PAN	PRI-PVEM-PT-PEBC2	PAN	PRI
			40,50	44,09	46,96	47,88	42,80	2	2	1
2007	39,82	60,18	PAN-Panal-PES3	PAN-Panal-PES3	PAN-Panal-PES3	PAN-Panal-PES3	PRI-PVEM-PEBC4	PAN-Panal-PES3	PRI-PVEM-PEBC4	
			46,02	51,52	46,92	48,37	58,43	4	1	
2010	33,78	66,22	PRI-PVEM	PRI-PVEM	PRI-PVEM	PRI-PVEM	PRI-PVEM	Alianza por un Gobierno Responsable (PRI-PVEM)		
			47,01	43,42	58,50	47,32	49,82	5		
2013	39,16	60,84	PRI-PVEM-PT-PES5	PAN-PRD-Panal-PEBC6	PRI-PVEM-PT-PES5	PRI-PVEM-PT-PES5	PAN-PRD-Panal-PEBC6	PRI-PVEM-PT-PES5	PAN-PRD-Panal-PEBC6	
			56,35	40,97	50,36	49,55	54,25	3	2	
2016	32,42	67,58	Alianza PRI-PVEM-PT-Panal	PAN	Alianza PRI-PVEM-PT-Panal	PAN	PAN	PAN	Alianza PRI-PVEM-PT-Panal	
			25,07	34,91	31,10	23,43	25,88	3	2	

Año	29,75	70,25	JHHBC7	JHHBC7	JHHBC7	JHHBC7	JHHBC7	JHHBC7
			52,13	47,21	38,11	42,03	45,29	5
2021	38,11	61,89	Morena-PT-PVEM8	Morena	Morena	Morena-PT-PVEM8	Morena	Morena-PT-PVEM8
			48,87	41,26	26,16	48,47	36,34	3

Fuente: Elaboración propia. Para las elecciones de 1983 a 1992 los datos fueron tomados de: Consejo Estatal de Población [CONEPO] (1995). Las elecciones locales en Baja California y su contexto sociodemográfico, (pp. 36-45). Los porcentajes de participación y abstencionismo para las elecciones de 1983 a 1992 fueron calculados a partir de los datos disponibles en Espinoza-Valle (2018, p. 39). Los datos de las elecciones de 1995 a 2021 corresponden a información del IEEBC, <https://ieebc.mx/resultados-electorales/>.  
 Nota: 20011 Alianza por Baja California (PAN-PVEM); 2004 2 Alianza para Vivir Seguro (PRI-PVEM-PT-PEBC); 20073 Alianza por Baja California (PAN-Panal-PES); 20074 Alianza para que Vivas Mejor (PRI-PVEM-PEBC); 20135 Compromiso por Baja California (PRI-PVEM-PT-PES); 20136 Unidos por Baja California (PAN-PRD-Panal-PEBC); 20197 Juntos Haremos Historia en Baja California (Morena-PT-PVEM-Transformemos); 20218 Juntos Haremos Historia en Baja California (Morena-PT-PVEM).

De nuevo, el cambio sucedió en los comicios de 2019. Carro completo de la coalición Juntos Haremos Historia en Baja California, que ganó los cinco ayuntamientos. La historia se repitió dos años después. Aunque Morena no fue en alianza en todos los municipios (en Mexicali, Tecate y Playas de Rosarito), en Ensenada y Tijuana encabezó la coalición Juntos Haremos Historia en Baja California, pero triunfó en todos los ayuntamientos en disputa.

Cuadro 4. Comportamiento electoral de diputados locales Baja California, 1983-2021

Año de elección	Listado nominal	Participación	Abstención	Conformación del congreso local							Total diputados
				Partidos con mayoría			Partidos con minoría				
				Partido/años							
1983	*	423 306	*	PRI	PSUM	PPS	PST				16
		*		13	1	1	1				
1986	*	370 080	*	PRI	PSUM	PPS	PST				19
		*		14	2	1	1	1			
1989	*	415 589	*	PAN	PRI	PFCRN	PRD	PARM			19
		*		9	6	2	1	1			

1992	*	64 078	*	PAN	PRI	PRD													19
		*			8	7													
1995	1 041 587	651 418	390 169	PAN	PRI	PRD													26
		62,54		13	11	2													
1998	1 235 148	573 978	661 170	PAN	PRI	PRD													25
		46,47		11	11	3													
2001	1 492 024	544 815	947 209	PAN <sup>1</sup>	PRI	PRD	PVEM <sup>1</sup>												25
		36,52		12	10	2													
2004	1 660 041	566 198	1 093 843	PAN	PRI <sup>2</sup>	PRD	PVEM <sup>2</sup>	PEBC <sup>2</sup>											25
		34,11		12	9	2													

2007	2 105 102	843 068	1 262 034	PAN <sup>3</sup>	PRI <sup>4</sup>	Panal <sup>3</sup>	PES <sup>3</sup>	PVEM <sup>4</sup>						25
		40,05	59,95	13	8	2	1	1						
2010	2 309 886	782 679	1 527 207	PRF <sup>5</sup>	PAN <sup>6</sup>	Panal <sup>6</sup>	PRD	PT <sup>7</sup>	PVEM <sup>5</sup>	PEBC				25
		33,88	66,12	13	6	2	1	1	1	1				
2013	2 400 501	937 350	1 463 151	PRI <sup>8</sup>	PAN <sup>9</sup>	Panal <sup>9</sup>	PEBC <sup>9</sup>	PT <sup>8</sup>	MC	PVEM <sup>8</sup>	PRD <sup>9</sup>	PES <sup>8</sup>		25
		39,05	60,95	8	6	2	2	2	2	1	1	1		
2016	2 570 078	772 377	1 797 701	PAN	PRI <sup>10</sup>	Morena	PT <sup>10</sup>	PES	MC	PBC	PRD			25
		30,05	69,95	13	5	2	1	1	1	1	1			

2019	2 811 075	834 441	1 976 634	More- na <sup>11</sup>	PAN	PT11	PRD	PVEM <sup>11</sup>	MC	PRI	PBC	Trans- forme- mos <sup>11</sup>	
													25
		29,68	70,32	13	3	2	2	1	1	1	1	1	
2021	2 919 177	1 111 165	1 808 012	More- na <sup>12</sup>	PAN <sup>13</sup>	PT <sup>13</sup>	PES	PVEM <sup>13</sup>	PRI <sup>14</sup>	MC			
		38,06	61,94	13	3	3	3	1	1	1	1		25

Fuente: Elaboración propia. Para las elecciones de 1983 a 1992 los datos fueron tomados de CONEPO (1995). Las elecciones locales en Baja California y su contexto sociodemográfico CONEPO (1995, pp. 49-90). Los datos de las elecciones de 1995 a 2021 corresponden a información del IEE BC, <https://ieebc.mx/resultados-electorales/>

\* No se cuenta con los datos.

Nota: 2001<sup>14</sup> Alianza por Baja California (PAN-PVEM); 2004<sup>2</sup> Alianza para Vivir Seguro (PRI-PVEM-PT-PBEC); 2007<sup>5</sup> Alianza por Baja California (PAN-Panal-PES); 2007<sup>7</sup> Alianza para que Vivas Mejor (PRI-PVEM-PBEC); 2010<sup>6</sup> Alianza por un Gobierno Responsable (PRI-PVEM); 2010<sup>6</sup> Alianza por Baja California (PAN-Panal-PES); 2010<sup>7</sup> Coalición por la Reconstrucción de Baja California (PT-Convergencia); 2013<sup>8</sup> Coalición Compromiso por Baja California (PRI-PVEM-PES-PT); 2013<sup>9</sup> Coalición Unidos por Baja California (PAN-PRD - PanaL-PBEC); 2016<sup>10</sup> Alianza PRI, PVEM, PT y Panal; 2019<sup>11</sup> Juntos Haremos Historia en Baja California (Morena-PT-PVEM-Transformemos); 2021<sup>12</sup> De los trece diputados electos del partido Morena cuatro fueron postulados por la coalición Juntos Haremos Historia en Baja California (Morena-PT-PVEM), nueve fueron postulados de manera individual por Morena; 2021<sup>13</sup> Juntos Haremos Historia en Baja California (Morena-PT-PVEM); 2021<sup>14</sup> Alianza Va por Baja California (PAN-PRI-PRD).

En el Cuadro 4 se presentan los resultados de los comicios y la composición del Congreso local. También se toma, como en los cuadros anteriores, el periodo entre 1983 y 2021. Podemos observar también cómo fue cambiando el número de diputados que han conformado el Congreso. De dieciséis en 1983, pasamos a veinticinco en la actualidad. Como he venido sosteniendo, el año de inflexión es 1989, cuando se da la primera alternancia en el poder ejecutivo estatal. Sin embargo, el otro fenómeno político importante fue la conformación del primer Gobierno dividido en la historia política mexicana, ocho años antes que a nivel federal (1997). El partido del nuevo gobernador no alcanzó la mayoría absoluta de curules. Se llevó nueve de diecinueve.

En la siguiente elección intermedia (1992), el PAN de nuevo no alcanzó el número de curules necesarios para la mayoría absoluta. Obtuvo ocho asientos, mientras que el PRI se llevó siete y el PRD cuatro. Los Gobiernos unitarios regresaron en 1995; aunque de nueva cuenta en 1998 se conformó un Gobierno dividido. En 2001 se tuvo un Gobierno unitario y a la siguiente elección (2004) regresó el Gobierno dividido. Tres años después, en 2007, se conformó de nuevo un Gobierno unitario y fruto de las siguientes dos elecciones (2010 y 2013) regresaron los Gobiernos divididos.

En 2016, resultado de los comicios intermedios, el PAN se alzó con la mayoría absoluta de los asientos (13). E, indiscutiblemente, en las dos últimas elecciones (2019 y 2021) la conformación de los Gobiernos unitarios tiene lugar con el mayor número de asientos de la alianza que conforma el Gobierno de Morena en la entidad (17 y 17). Esto nos habla de la afluencia de votos recibidos por el partido político que se identifica con el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

## **A manera de cierre: la democracia no se agota en los procedimientos**

Si de algo nos informa la historia política de Baja California es que la forma de Gobierno determina en gran medida el tipo de régimen

político que vive nuestro país. La mayoría de las dinámicas políticas y sociales tienen que ver con la forma de Gobierno presidencialista. Esa es la matriz para entender la democracia o el autoritarismo mexicanos. La democracia sustantiva será nacional o no será. El discurso académico durante muchos años señalaba que podía arribarse a la “democracia” en una o algunas entidades. Una especie de islas democráticas, aunque el régimen político nacional continuara por la senda del autoritarismo.

Ese fue el caso bajacaliforniano. El triunfo en 1989 de Ernesto Ruffo Appel, abanderado del PAN, fue festejado como la llegada de la democracia a la entidad. Años después, en 2000, la victoria de Vicente Fox Quesada sería anunciada con bombo y platillo como la culminación democrática nacional. La realidad ha sido otra. Me refiero a lo que podríamos llamar una democracia sustantiva. Lo que muchos festejaron fue una alternancia o cambio de partido en el poder que no agota la democratización de un país o al menos no lo explica. Efectivamente, una alternancia puede ser fundamental para un proceso de liberalización de un régimen, y, sobre todo, para entender el cambio político o la democracia política basada en los procedimientos.

La nuestra ha sido preferentemente una democracia procedimental. Con ser fundamental, la democracia sustantiva requiere otros cambios para poder hablar de un proceso de consolidación. Al respecto podemos tomar una definición clásica del politólogo Robert Dahl. Dice el autor: “Cuando un país avanza desde un Gobierno no democrático a otro democrático, los tempranos arreglos democráticos se convierten gradualmente en prácticas, que a su debido tiempo desembocan en instituciones” (Dahl, 1999, p. 98). En México, como vimos, esos arreglos tempranos o acuerdos entre las fuerzas políticas, nunca existieron.

Para el autor, las instituciones requeridas son seis: “Cargos públicos electos; elecciones libres, imparciales y frecuentes; libertad de expresión; fuentes alternativas de información; autonomía de las asociaciones y ciudadanía inclusiva” (Dahl, 1999, p. 99). Si las tomamos

una a una, resulta evidente que hasta 2018, la democracia mexicana se ha circunscrito a una democracia política procedimental.

Las dos primeras instituciones se han construido en las últimas dos décadas: cargos públicos electos y elecciones libres, imparciales y frecuentes. El resto, son seriamente cuestionables o datan de los últimos cuatro años. No hubo libertad de expresión y menos fuentes alternativas de información. Hasta la llegada de las redes sociales, los medios tradicionales de comunicación (prensa, radio y televisión) pertenecían a los monopolios de la comunicación y no permitían la pluralidad. Aún hoy, dichos medios se resisten a cambiar y siguen siendo utilizados por los poderes fácticos. Respecto a la autonomía de las asociaciones, muchas de ellas son financiadas y orientadas por partidos políticos o grupos de poder interesados en hablar en nombre de la llamada “sociedad civil” e imponer sus intereses. Finalmente, respecto a la ciudadanía inclusiva, poco a poco, se garantizan los derechos de las minorías y grupos tradicionalmente marginados: indígenas, mujeres, migrantes, personas con capacidades diferentes, personas LGBTIQ+, etcétera. Son luchas de décadas que no han culminado.

La democracia sustantiva aún se sigue construyendo en el país. La idea de que había culminado con la llegada de Vicente Fox al Gobierno retrasó el reloj de los cambios que requería nuestro país. Como lo demuestra el caso de Baja California, la alternancia política a nivel local no significaba poder construir una “isla democrática” en medio de un país autoritario. La democracia sustantiva será nacional o no será. Lo contrario era más factible: cacicazgos locales radicalmente autoritarios. Esto debido a la forma de Gobierno presidencialista que se reprodujo en todas las entidades, convirtiendo a los gobernadores en amos y señores de su territorio.

Es necesario discutir si requerimos transitar hacia otra forma de Gobierno, por ejemplo, semi presidencialista, que permita avanzar hacia la consolidación de una democracia poliárquica (Dahl, 1999, p. 105). Nos encontramos ante una profunda paradoja: el presidencialismo es cuestionado por inhibir la división de poderes; sin

embargo, la única vía para avanzar en las reformas constitucionales que el país requiere es que el partido del presidente cuente con la mayoría calificada en el Congreso. Sobre todo, ante una oposición política partidista cuyo único proyecto es impedir que el proyecto del Gobierno en turno avance. Es necesario que el partido en el poder arrase en las urnas para garantizar los cambios.

Uno de esos cambios constitucionales es la reforma al poder judicial. Como sabemos, se trata de una cirugía mayor a un poder profundamente corrompido y que impide la lucha contra la corrupción y la violencia que azotan a nuestra sociedad. Y no se trata simplemente de proponer la elección pública de jueces o magistrados, sino de modificar a fondo las formas del ejercicio de la justicia mexicana. El problema que sin mayoría calificada en el Congreso resulta imposible. La oposición y gran parte de la academia se quejan del autoritarismo presidencial; sin embargo, en las actuales circunstancias, solo con un sistema de partido dominante es posible hacer avanzar la democracia. Esa es la paradoja profunda de nuestra circunstancia nacional.

¿Cómo destrabar este *impasse*? Quizá transitando a una forma de Gobierno en la que quien obtenga la mayoría en el Congreso designe al jefe de Gobierno; y el jefe de estado —presidente de la República— sea electo (Espinoza Toledo, 2020, p. 75). Se trata de un sistema semi-presidencial con un poder bicéfalo, pero que permitiría instrumentar un proyecto de Gobierno transformador. Urge un gran acuerdo de las fuerzas políticas para transitar a otra forma de Gobierno y con ello consolidar nuestra democracia y, a la manera de las transiciones exitosas, promulgar una nueva Constitución. La pregunta es: ¿los partidos políticos mexicanos algún día actuarán más allá de las coyunturas electorales?

## Bibliografía

- Cansino, César (2004). *El desafío democrático. La transformación del estado en el México postautoritario*. México: Cuadernos de Metapolítica / Centro de Estudios de Política Comparada.
- Cansino, César (2020). *Democratización y liberalización*. [Primera edición en formato digital]. México: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática-Instituto Nacional Electoral.
- Consejo Estatal de Población [CONEPO] (1995). *Las elecciones locales en Baja California y su contexto sociodemográfico*. México: CONEPO.
- Córdova, Arnaldo (1977). *La formación del poder político en México*. Ciudad de México: Ediciones Era.
- Cosío Villegas, Daniel (1974). *El estilo personal de gobernar*. Ciudad de México: Joaquín Mortiz-Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- Coutigno Ramírez, Ana Claudia (2018). Cultura política ciudadana y abstención electoral en el municipio fronterizo de Tijuana. *Estudios Fronterizos*, (19), e007. <https://doi.org/1021670/ref.1807007>
- Dahl, Robert A. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- Espinoza Toledo, Ricardo (2020). *Sistemas parlamentario, presidencial y semi-presidencial*. [Primera edición en formato digital]. México: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática-Instituto Nacional Electoral.
- Espinoza-Valle, Víctor Alejandro (1993). *Reforma del estado y empleo público. El conflicto laboral en el sector público de Baja California*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Espinoza-Valle, Víctor Alejandro (1994). Interrogantes de la transición. *Cuaderno de Nexos*, (71), *Nexos*, (197), 11-13.
- Espinoza-Valle, Víctor Alejandro (1996). Alternancia y liberalización política. El PAN en el Gobierno de Baja California. *Frontera Norte, El Colegio de la Frontera Norte*, 8(16), 21-35.

- Espinoza-Valle, Víctor Alejandro (2018). *La alternancia interrumpida. Dos décadas de elecciones en Baja California*. México: Universidad Autónoma de Nuevo León/La Quincena.
- Espinoza-Valle, Víctor Alejandro (2020a). Desafección y resistencia. La irrupción de Mexicali Resiste. En Juan Carlos Domínguez Virgen y Alejandro Monsiváis Carrillo (coords.), *Democracias en vilo. La incertidumbre política en América Latina*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Espinoza-Valle, Víctor Alejandro (2020b). La batalla por la gubernatura de Baja California. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 4(23),14-46.
- Garrido, Luis Javier (1987). Un partido sin militantes. En Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Gilly, Adolfo (1988). *Nuestra Caída en la Modernidad*. México: Joan Boldó i Climent.
- Hernández Chávez, Alicia (1993). *Federalismo y gobernabilidad en México*. México: El Colegio de México/Fideicomiso de las Américas/Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Estatal Electoral de Baja California [IEEBC] (s. f.). *Resultados Electorales*. IEEBC. <https://ieebc.mx/resultados-electorales/>
- Instituto Nacional Electoral [INE] (2023). *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones: INE*. <https://siceen21.ine.mx/home>
- Martínez Assad, Carlos, y Arreola Ayala, Álvaro (1987). El poder de los gobernadores. En Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.). *La vida política mexicana en la crisis*. Ciudad de México: El Colegio de México. <https://www.cervantesvirtual.com/obra/la-vida-politica-mexicana-en-la-crisis/>
- Mizrahi, Yemile (1995). Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los Gobiernos de oposición en México. *Política y Gobierno*, 2(2), 177-205.
- O'Donnell, Guillermo, y Schmitter, Philippe C. (1989). *Transiciones desde un Gobierno autoritario. Tomo 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.

Ramírez Bahena, Raúl (2019). Los derechos humanos en Baja California. *La Quincena*, (181), 18-21.

Valderrábano, Azucena (1990). *Historias del poder. El caso de Baja California*. México: Grijalbo.

La obra *Las democracias subnacionales: miradas desde México. Transformaciones y persistencias del poder político*, consta de tres volúmenes que forman una unidad narrativa, y constituye un esfuerzo colectivo inédito hasta ahora, en la medida que reúne un conjunto de estudios exhaustivos y oportunos de la amplia y diversa gama de procesos de democratización que han tenido lugar en los diferentes estados de la República mexicana. Un libro, como bien dice el profesor Laurence Whitehead —quien escribe el prólogo de esta trilogía—, que representa un correctivo importante a las corrientes aún predominantes de investigación política que, en lo fundamental, destacan las preocupaciones nacionales de arriba hacia abajo, poniendo énfasis en los factores presidenciales y federales, descuidando lo subnacional y sus particularidades, tomando la perspectiva de la Ciudad de México como canónica. Un libro que analiza lo ocurrido en relación con el cambio político en México, pero desde un acercamiento subnacional, regional, observando características y detalles propios de cada entidad federativa, que a la vez nos regala un lienzo variopinto de la nacional