

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Víctor Alejandro Espinoza Valle
Alternancia política y gestión pública.
El Partido Acción Nacional en el gobierno
de Baja California, Tijuana,
El Colegio de la Frontera Norte, 1998, 208 pp.

*Tania Hernández Vicencio*¹

El libro de Víctor Alejandro Espinoza es un texto importante porque invita a reflexionar sobre el proceso político local y, en particular, sobre la experiencia del gobierno panista en el marco de la transición democrática.

El libro está compuesto de diez apartados, algunos de los cuales son ensayos que han aparecido en diferentes publicaciones nacionales y regionales. Esta reunión de trabajos tiene como común denominador el análisis de los años de gobierno de Ernesto Ruffo Appel, en el periodo 1989-1995, que, de acuerdo con Espinoza, resulta una primera aproximación a su objeto de estudio.

Al hacer una revisión del contenido, es posible identificar en él cuatro puntos que conectan los apartados del texto y que son preocupaciones sustanciales del autor. Dichos apartados tienen que ver con cuatro debates: 1) la participación ciudadana y la cultura política (I, II y X); 2) una discusión sobre la tarea de gobernar y la experiencia local (III y IV); 3) reflexiones sobre gestión pública y las transformaciones del corporativismo regional (V, VI, VII y VIII), y 4) comentarios sobre el problema de la violencia y el ejercicio de gobierno (IX).

Sin duda, esta variedad de temas despierta muchas ideas respecto al punto central: la alternancia política y las características de la gestión pública bajo un gobierno de extracción panista. Sin embargo, también plantea muchas interrogantes e inquietudes que, desde luego, el libro no resuelve totalmente, ya que se trata de un trabajo que, según su autor, habrá de enriquecerse con investigaciones posteriores.

A continuación se destacan algunos puntos centrales de la interpretación del autor sobre la alternancia política y la gestión pública.

1 Investigadora del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colef. E-mail: tania@colef.mx

Primero, Espinoza enfatiza que independientemente de que los factores locales (por ejemplo, la crisis del PRI y las características de participación de la sociedad bajacaliforniana) hubieran contribuido o no al triunfo del PAN en Baja California y su reconocimiento en 1989, el recurso de la negociación entre el gobierno de Salinas de Gortari y Acción Nacional fue fundamental para comprender el cambio de gobierno en Baja California.

Si bien el autor no niega la trascendencia del cambio de partido en el gobierno y los avances, sobre todo en la democracia procedimental (p. 14), también plantea que las rutas que tome el proceso político local están en función del futuro del sistema político nacional. Al respecto, nos dice que “esta sobredeterminación deriva de la forma como se estructura el poder político en México... la institución central del sistema político mexicano es la Presidencia... el futuro del cambio político dependerá en gran medida del tipo de rol que ésta asuma” (p. 14).

En este orden de ideas, según Espinoza, una de las conclusiones centrales del análisis de la primera experiencia de alternancia política en Baja California es la que argumenta que, después de siete años de gobierno panista, el presidencialismo autoritario continúa vigente en la entidad. El autor considera que 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. Nos dice que “la transición del régimen político será nacional o no será. La buena voluntad de la nueva burocracia política no basta para desmontar un sistema corporativo y excluyente como el nuestro. El futuro del sistema político dependerá básicamente del tipo de transformaciones que experimenten la Presidencia y el PRI, sus instituciones centrales” (p. 69).

Una segunda idea en su análisis es que la transformación del sistema político mexicano es un proceso más complejo que no sólo implica el cambio del partido en el gobierno, sino el impulso de la “democracia integral” (p. 12). Nos dice que los mayores cambios políticos de la gestión panista han tenido lugar en el marco del pacto corporativo, sobre todo en lo que se refiere al desplazamiento de los líderes tradicionales (p. 13). Al respecto señala que “Los cambios experimentados en la estructura corporativa local en los últimos tres años se pueden resumir de la siguiente manera: debilitamiento de las formas de negociación cupular entre el Ejecutivo y los dirigentes sindicales, y la fractura en el intercambio de bienes económicos y políticos entre las dos instancias” (p. 121).

En este sentido, el autor establece que los cambios en el terreno de la democracia procedimental no garantizan unidireccionalmente cambios en la esfera de la democracia social cotidiana. Espinoza plantea que una de las mayores debilidades de la gestión panista ha sido la ausencia de un proyecto de desarrollo social, de integración social, es decir, la ausencia de un proyecto de interacción ciudadana (p. 15).

No obstante, en otra parte del texto, Espinoza también reconoce cierto avance de la democracia procedimental. En su opinión, dicho avance se ha materializado en cuestiones como una nueva normatividad electoral, que supuso un avance en la ciudadanización del proceso y en una suerte de *accountability local producta* de la fuerte presencia de diputados de oposición en el Congreso estatal y de los compromisos asumidos ante la ciudadanía en las elecciones (p. 28). Aunque no deja de apuntar los problemas de procedimiento que tienen trascendencia en términos de la transformación de las prácticas tradicionales. Por ejemplo, señala que los comicios del verano de 1995 mostraron que las nuevas reglas electorales adolecían de lagunas en cuanto a normar la injerencia gubernamental (p. 28), sobre todo porque el Ejecutivo se reservó la posibilidad para nombrar al presidente del

Consejo Estatal Electoral, o porque no se establecieron límites temporales o económicos a la propaganda, disfrazada de informes administrativos, del gobernador a favor de su partido (p. 48).

Tercero, en el marco del análisis sobre la transición democrática, para Espinoza es más adecuado comprender la experiencia de la alternancia política, utilizando la idea de liberalización antes que la de transición (p. 14). En su opinión, uno de los distintivos de los procesos de liberalización es la incertidumbre sobre las vías por las que marcha y sobre sus puntos de destino. En contraste, nos dice, los procesos de democratización presentan un grado de certidumbre mayor, porque incluyen la aceptación, por parte de los actores, de las nuevas reglas del juego que han de conducir a una nueva conformación institucional del Estado (p. 14).

En este marco, Espinoza considera que es posible caracterizar el proceso de alternancia política en Baja California como una “alternancia acotada”. Evidentemente, dice, sería imposible explicar el ascenso del PAN al poder sin referirlo al permanente reclamo democrático de esta sociedad fronteriza. Sin embargo, insiste en la idea de que a pesar del intenso trabajo de vigilancia del proceso electoral por parte de la militancia panista, “la anuencia presidencial, como un elemento central de la apertura política, fue decisiva para garantizar el reconocimiento del triunfo panista” (p. 82).

Si bien reconoce que la alternancia gubernamental impactó al sistema corporativo, y con ello dio inicio el proceso de liberalización política, insiste en que “el PAN no ha sido capaz de proponer una alternativa a las transformaciones en el pacto corporativo, es decir, a los espacios que ha dejado libres el desplazamiento de los liderazgos tradicionales” (p. 87).

Cuarto, señala que es una paradoja del sistema político mexicano el que, si bien el panismo carece de un proyecto social y económico alternativo, hayan sido los gobiernos de alternancia a quienes ha correspondido instrumentar el proyecto de reforma gubernamental que a nivel federal se inició en 1983 (pp. 12 y 13). Según el autor, “El PAN tuvo que redimensionar la administración pública y justificar el proyecto que ponía a dieta al gobierno ‘obeso’” (p. 13). Además, dice, el proyecto económico de Ruffo y el panismo local creyeron sobre todo en la eficiencia administrativa. En otra parte del libro, Espinoza nos dirá que “Quizá el desafío mayor para el gobierno panista ha sido demostrar que con administración honesta se pueden remediar los grandes males sociales” (p. 100).

Desde luego que hay en el texto más ideas interesantes que pudieran ser expuestas y comentadas aquí, sin embargo, estos cuatro aspectos bien pueden retomarse para hacer algunos comentarios.

Norbert Lechner dice en *Las transformaciones de la política* que la democratización no tiene un significado unívoco. Según Lechner, es necesario encontrar estos nuevos significados que tiene el proceso de alternancia y la propia transición democrática. Es decir, no sólo se trata de cambios políticos, sino de cambios en la política y en la forma de hacer política. De tal manera que puede apreciarse que la democracia está en proceso de redefinición permanente; que se trata de aproximaciones sucesivas a la construcción de un nuevo escenario; de la creación y recreación de lo que los propios actores habremos de considerar como democrático en un ámbito específico (por ejemplo, una región) y, desde luego, a nivel nacional. Experimentamos un proceso de reconstrucción de los criterios con que habrán de orientarse las acciones, una nueva delimitación de los espacios de acción, de nuevas metas y del rediseño de diversas estrategias de acercamiento a esas metas.

Ante el reconocimiento de la necesidad de cambio, en muchas ocasiones pedimos que un gobierno de alternancia sea capaz de establecer el nuevo marco de referencia, que haga, como dice Lechner, menos incierto el futuro. Sin embargo, también es necesario considerar que estos nuevos gobiernos no pueden abstraerse de la noche a la mañana de la estructura cultural e institucional en la que han venido operando los actores políticos en México. Los procesos de cambio que estamos experimentando cuestionan en distintos niveles las relaciones sociales y políticas, y muchas veces es sobre la marcha, y en la mayoría de las ocasiones de manera implícita, que se van creando las nuevas posibilidades ante el nuevo tipo de conflictos y de actores que entran en acción. La alternancia crea la posibilidad de empezar a cuestionar las estructuras tradicionales, pero también la necesidad de empezar a construir las dimensiones que deben caracterizar a un gobierno democrático, aquí y ahora. Por otra parte, respecto a la idea de liberalización, es posible entenderla como una etapa que en mayor o menor medida prevalece durante el proceso de transición. Si bien la liberalización efectivamente implica incertidumbre, no se trata de una incertidumbre total, porque los actores tienen referencias regionales y nacionales respecto al sentido del cambio que desean, aunque este sentido esté más bien implícito en sus acciones.

Es evidente que es un riesgo permanecer únicamente en el reconocimiento de las bondades del cambio de partido en el gobierno; sin embargo, lo que también habría que considerar es que los cauces de dicho proceso de redefinición no sólo involucran la intención del gobierno, de los partidos y de las instituciones formales del sistema político, sino también el empuje y los proyectos propios de los actores que participan de manera más informal, e incluso los de aquellos tradicionalmente excluidos.

En esta perspectiva, el papel de las regiones y los actores regionales tiene un peso sustancial, precisamente por la forma en que tradicionalmente se ha estructurado el poder político en México, el cual Víctor Alejandro Espinoza nos ilustra en su libro. Una de las bondades del proceso que *experimentamos es que las regiones están tomando la iniciativa*. para impulsar algunos cambios; de otro modo, considerando la estructuración centralista del poder político, habría que pensar qué tan dispuestos están los actores nacionales a abrir mayores espacios de participación y en qué tiempos.

Además, si bien las características de la sociedad bajacaliforniana y la crisis del PRI han sido elementos importantes para crear la posibilidad de la alternancia en Baja California, también es importante reconocer la influencia de otros actores centrales, como el propio Partido Acción Nacional (PAN), su perfil y naturaleza, así como las características de los vínculos que ha logrado establecer con la sociedad bajacaliforniana, por débiles o incipientes que éstos sean.

Por otra parte, un aspecto relevante a investigar en términos del interés particular del autor (la alternancia y la gestión pública) sería el grado de influencia del PAN respecto al gobierno. Es decir, una revisión de las propuestas del partido en relación con las políticas y programas de gobierno, como una forma de identificar el grado en que el partido incide en la toma de decisiones. No hay que olvidar, como bien lo apunta Alberto Aziz Nassif en su libro *Territorios de alternancia (el primer gobierno de oposición en Chihuahua)*, publicado por Triana/Ciesas en 1996, actualmente también se carece de un modelo de relaciones entre un partido de oposición y un gobierno de alternancia, pero es difícil tener una respuesta concreta a una situación nueva, cuando se trata de construir trascendiendo los esquemas tradicionales en la toma de decisiones.

Pensar que el gobierno de alternancia presentará esquemas totalmente novedosos sería tanto como pensar que los protagonistas han sido formados en una estructura cultural totalmente distinta. Hay una serie de inercias, prácticas y actitudes, aunadas a los problemas de diseño institucional, que inciden en la acción de gobierno y además de los problemas de recursos, competencias e intereses que tienden a generar conflicto entre niveles de gobierno, entre el partido y el gobierno, entre el gobierno y los grupos de poder local.

Sin hacer apología de los gobiernos encabezados por la oposición, de todas maneras hay intentos novedosos, como los comentados por el propio Víctor Alejandro Espinoza. Aunque también es cierto que falta mucho por hacer, y sobre todo transformar muchas prácticas, tarea que es de toda la ciudadanía, no únicamente de aquellos que encabezan el gobierno. En Baja California ha habido intentos interesantes de apertura que, de alguna manera, han tratado de abrir ciertos canales de participación en la toma de decisiones, como el caso del Plan de Activación Urbana, el Programa Voluntad y, actualmente, las Mesas de Consenso para la Reforma del Marco Jurídico de Baja California, a iniciativa del Congreso estatal. Quizá los problemas centrales han sido el procedimiento y mecanismos para transformar los espacios de participación y el hecho de que estos nuevos procesos generan también nuevos actores y nuevos conflictos. En este sentido, el problema para el panismo ha sido cómo generar esos consensos, innovando sobre las formas tradicionales.

En términos de la política cotidiana, de alguna manera, ha existido una contribución para transformar la relación entre gobierno y sociedad, por lo que sería importante indagar más sobre las permanencias y cambios en cuanto a participación y representación, al mismo tiempo que sobre los nuevos actores, los puntos centrales de conflicto y los mecanismos de solución a éstos. Finalmente, retomando a Aziz, se podrá cuestionar que un gobierno de alternancia en la esfera estatal no es suficiente para considerar un proceso de alternancia. Sin embargo, dice el autor, “si la alternancia es necesaria para la transición, los ejemplos que existen son en el ámbito estatal y éstos de alguna manera están generando nuevas reglas electorales, transformaciones en el corporativismo, otras formas de negociación con la federación, proponiendo otras opciones de participación social, etc., que también es importante no perder de vista”.