

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Alternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?,
Víctor Alejandro Espinoza Valle (coord.),
México, El Colef/Plaza y Valdés Editores, 2000, 228 pp.

*Adrián Acosta Silva**

Me parece importante subrayar la extraordinaria oportunidad de este libro, publicado apenas en mayo de 2000. A sólo un par de semanas de las elecciones presidenciales, bajo el clima exacerbado de polarización y apasionamiento electoral de la temporada, este libro vino a llamar la atención no sólo sobre la necesaria serenidad con que pueden observarse los fenómenos políticos asociados a la cuestión electoral, sino, sobre todo, para tratar de entender el hecho de que la elección del 2000 no surge del vacío, ni puede reducirse a una lucha entre democratizadores y autoritarios, entre los portadores del cambio y los que se aferran al continuismo. En el país del blanco y negro en que suele convertirse la sociedad mexicana de cuando en cuando, los grises se imponen al analizar con precisión lo ocurrido en la “prolongada” década de los noventa, que comenzó en 1989 con la primera victoria de la oposición política al PRI.

En la reconstrucción de la esfera política mexicana en los años noventa, la gran

novedad fue, sin duda, la aparición y consolidación de la alternancia política en las escalas municipal y estatal. El desplazamiento electoral y político del PRI de varios gobiernos estatales y decenas de municipios del país es una realidad instalada firmemente entre nosotros desde hace ya más de una década, y es uno de los productos “duros” de nuestra larga y sinuosa transición política. La centralidad de la dimensión electoral en la transición mexicana tiene sus referentes empíricos en los 11 estados que desde 1989 han sido “conquistados” por la oposición al PRI la mayor parte de ellos por la vía de las urnas, y sólo en un caso por la vía de la “concertación” (Guanajuato, en 1991). Como se señala en la “Introducción” del texto, hoy un tercio de la población total del país es gobernada por partidos políticos no priístas, cuyo origen y evolución en el contexto de la transición muchos hemos estudiado “mal y tarde”, como diría el siempre exacto Joaquín Sabina.

En el libro que nos ocupa, coordinado por Víctor Alejandro Espinoza Valle, con la

*Profesor-investigador del CUCEA-Universidad de Guadalajara. Dirección electrónica: aacosta@cucea.udg.mx.

revisión de siete casos (Guanajuato, Baja California, Jalisco, Nuevo León, Distrito Federal, Querétaro y Chihuahua), siete autores nos ofrecen otros tantos estudios sobre la experiencia de los gobiernos de oposición en los años noventa.

Quiero proponer una lectura de los distintos trabajos reunidos en el libro a partir de dos "claves" interpretativas: primero, la de las "trayectorias partidistas" que han hecho posible la alternancia, y por otro lado, la relación entre alternancia política y gobernabilidad democrática. La primera tiene que ver con los procesos de diferenciación política de los partidos políticos a escala estatal, procesos que parecen explicar las razones del éxito de cada uno de los partidos, o coaliciones de partidos, que lograron alcanzar el triunfo electoral y la alternancia política en cada caso. La segunda relación parte de una pregunta: ¿la alternancia política ha significado la construcción de una gobernabilidad democrática? La hipótesis que sirve de guía para explorar la posible respuesta a esta cuestión es que nuestra transición ha hecho que tengamos gobiernos electos democráticamente, pero no parece que hayamos avanzado demasiado en el camino de una gobernabilidad democrática.

Las trayectorias partidistas que explican la alternancia política son diversas. Así, mientras que el PAN ha alcanzado las gubernaturas de Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Aguascalientes, Querétaro y Nuevo León con la fuerza de su prestigio como oposición leal y mediante candidaturas de personajes carismáticos y atractivos, el PRD ha alcanzado los triunfos electorales mediante coaliciones lideradas

por ex priístas (en Zacatecas, Tlaxcala, Baja California Sur), y sólo en el Distrito federal alcanzó un triunfo indiscutible debido a Cuauhtémoc Cárdenas, el fundador del partido y su indiscutido líder moral y político (pero a final de cuentas, también ex priísta). El único caso de una coalición opositora que incluyó tanto al PRD como al PAN fue el de Nayarit en 1999, cuyo candidato también fue un ex priísta.

La gran lección de las trayectorias partidistas es que el PAN puede ganar solo sus triunfos, mientras que el PRD —como señala en su hipótesis Víctor Alejandro Espinoza— requiere de coaligarse, de preferencia con ex priístas recientes. La explicación se encuentra, sin duda, en el arraigo que cada partido tiene en cada entidad, pero también tiene que ver con las coyunturas electorales y los "legados" políticos en cada caso. Así, por ejemplo, en Baja California, el estado pionero de la alternancia política en México, el triunfo del PAN en 1989 se debió no sólo a un probado malestar ciudadano con el gobierno federal, sino también al persistente papel que el panismo local había jugado en la vida política "cachanilla". Esa característica parece confirmarse en el caso de Jalisco en 1995, o en Nuevo León y Querétaro en 1997. Sin embargo, para el caso de los triunfos del PRD (que incluye su coalición con el PAN en Nayarit), sólo una fractura o una escisión importante del PRI local parece sentar las bases de su posibilidad de triunfo electoral. En Zacatecas, Tlaxcala, Baja California Sur y Nayarit, las crisis políticas internas desatadas al interior del PRI por los efectos de los procesos de selección de sus candidatos preceden de manera constante, según

los trabajos incluidos en el libro, a los triunfos electorales del PRD. Esto contrasta con los casos donde ha ganado Acción Nacional, donde incluso un PRI unido también fue derrotado. La conclusión es que para el PRI la paradoja y la presión es doble: si logra salir unido de un proceso interno de selección, puede perder con el PAN; si se divide, puede perder con el PRD. La evolución de las trayectorias electorales de los partidos ha tenido también un efecto claro: la consolidación de un bipartidismo práctico en el contexto de un multipartidismo teórico. Ese bipartidismo tiene como constante al PRI (ya como oposición, ya como partido hegemónico) y como variables al PAN o al PRD. El tripartidismo nacional no se refleja consistentemente en las escalas locales donde existe el fenómeno de la alternancia política, salvo en el caso, pálido, del Distrito Federal.

La otra "clave interpretativa" con que pueden ser leídos los textos incluidos en este libro es la relación entre alternancia y gobernabilidad. La oposición política, al llegar al poder, enfrenta la tensión clásica que implica toda gobernabilidad: conducir los gobiernos de tal manera que concilien eficacia administrativa y legitimidad política. Para estudiar no sólo cómo los partidos de oposición al PRI llegaron al poder sino cómo ejercen empíricamente este poder, existe una buena agenda de factores que sugieren los distintos estudios reunidos en el libro: la emergencia del fenómeno de los gobiernos divididos (Baja California, Chihuahua, Jalisco), el estilo gerencial de gobernar que introduce el panismo (Vicente Fox en Guanajuato), la recomposición de las relaciones entre la burocracia

política y los liderazgos locales (Nuevo León, Querétaro), la construcción y las tensiones de las agendas sistémicas y de gobierno (Jalisco) y la participación ciudadana en las decisiones de gobierno, particularmente en el diseño y elaboración de las políticas públicas a escala local y regional (Distrito Federal).

La experiencia mexicana de la alternancia política ha ido de la mano del fenómeno de los gobiernos divididos. El largo ciclo de los gobiernos unitarios es cada vez más una excepción y no una regla, incluso donde logra triunfar el PRI, recuperando el poder (como en Chihuahua en 1998) o conservándolo. Sólo en condiciones excepcionales (Jalisco en 1995 y el Distrito Federal en 1997) el partido que gana la gubernatura logra construir también una cómoda mayoría (mayoría calificada) en los congresos locales. Pero aun en esos casos, en los momentos de la renovación de los congresos y las presidencias municipales, mediante las elecciones intermedias, los partidos dominantes pueden perder dicha mayoría y quedar como partidos "minoritarios" o empatados con la oposición, perdiendo la mayoría calificada alcanzada tres años antes. Ello ha generado nuevas tensiones entre los ejecutivos y los legislativos de cada entidad que es gobernada por la oposición, dando lugar a nuevas "necesidades" políticas, que hagan de los intercambios juegos de suma positiva y no de suma cero. Uno conduce a la posibilidad de llegar a acuerdos políticos; el otro, al bloqueo de las iniciativas del Ejecutivo y, no pocas veces, a parálisis legislativas.

Otra de las cuestiones relacionadas con el análisis de los "modelos de gobernabili-

dad” de la alternancia política es el del estilo de gestión que se introduce en la conducción del gobierno. Como se señala, por ejemplo, en el estudio de Luis Miguel Rionda, correspondiente a Guanajuato, un típico estilo gerencialista, vertical y jerárquico, se introdujo en la administración de Vicente Fox. El *downsizing* (reingeniería), la planeación estratégica, el ajuste presupuestario, forman parte de las acciones que también en Jalisco, y recientemente en Aguascalientes, han emprendido los gobiernos panistas para hacer más eficiente la gestión gubernamental. El supuesto es claro: una mayor eficiencia administrativa tendrá por resultado una mejor gestión pública, y con ello se incrementarán los niveles de legitimidad política de los gobiernos panistas. Este supuesto, y las estrategias correspondientes, sin embargo, no son exclusivas de los gobiernos panistas, sino también de no pocos gobiernos locales priístas. En contraste, los estilos partidistas de gobernar del PRD tienden a fortalecer el viejo estilo de gestión política del gobierno, basado en la relación directa con organizaciones políticas y grupos organizados de la sociedad, es decir, un estilo con tintes corporativistas.

Pero hay también casos donde las fortalezas de la oposición al convertirse en partido en el poder se transforman en debilidades, como en el caso del PAN en Querétaro, que presenta Ana Díaz Aldret. Ganar una elección, por razones coyunturales y el desgaste del PRI local, lleva a los partidos y a sus candidatos a victorias relativamente sorprendidas, que los colocan de pronto al frente del despacho del gobernador, sin experiencia previa ni proyectos

claros de gobierno. Aquí, el peso de la burocracia administrativa y política que se ha asentado en muchas entidades, bajo los viejos estilos de gestión y tramitación de sus intereses corporativos, coloca una jaula de hierro para la acción de los gobiernos de oposición. En Querétaro, me parece, por lo menos en su primer año de gobierno, el PAN enfrentó, en una situación de gran debilidad y poca autonomía, los desafíos de un contexto político dominado fuertemente por el PRI y los grupos tradicionales de poder. Sólo mediante la formación de nuevas coaliciones de poder es posible desarticular o enfrentar las viejas coaliciones distributivas que dominaron durante décadas el escenario político local.

En esta misma red de asuntos relacionados con la gobernabilidad se podría ubicar el trabajo de Marco Antonio Cortés sobre los tres primeros años de gobierno del PAN en Jalisco. A partir de la diferenciación clásica en el campo de la política pública entre la “agenda institucional” (o de gobierno) y la “agenda sistémica” (o pública), este texto sugiere que el triunfo del PAN se explica por su capacidad para construir una agenda pública de enorme consenso entre los ciudadanos, luego de la crisis económica y la desastrosa administración del PRI en la época de Guillermo Cosío Vidaurri y Carlos Rivera Aceves. Sin embargo, esa capacidad, que permitió el triunfo electoral del PAN en 1995, no se tradujo en una agenda de gobierno consistente y eficaz. Hasta donde entiendo, ese argumento explica la erosión de la legitimidad del PAN, que se reflejó en las elecciones intermedias del 97. Sin embargo, leído en clave de gobernabilidad, la debilidad de la agenda de gobierno y la errá-

tica trayectoria de decisiones, confusiones y hasta ingenuidades e ignorancia que ha mostrado el gobierno de Alberto Cárdenas en estos años muestran un problema más profundo y más generalizado de lo que se cree: la incapacidad para establecer nuevos vínculos entre estilos gerenciales y gestión política de los conflictos, entre la legitimidad alcanzada en las urnas y el desempeño político administrativo del gobierno panista. Sin duda, el carisma del gobernador, como señala Marco Antonio Cortés, ha salvado la imagen del gobierno panista, pero quién sabe si eso será suficiente para conservar el poder en las elecciones de noviembre de este año (2000).

Finalmente, un par de cuestiones que me parecen importantes del libro. Una es que, como señala Kathleen Bruhn en sus conclusiones del texto sobre el caso del gobierno de Cárdenas en el Distrito Federal, "un gobierno de oposición no es necesariamente un gobierno más democrático". Me parece que en todos los casos incluidos en este libro esa hipótesis es válida, y, yo

agregaría, por lo menos se requieren mayores elementos para medir la relación entre alternancia política y democratización. La otra cuestión es si la alternancia política está generando una nueva institucionalidad democrática, es decir, una institucionalidad capaz de garantizar que los actores políticos estén firmemente convencidos de que la democracia es *the only game in town*, como ha dicho Juan J. Linz. Si la democracia es un asunto de poder, y no de buena voluntad o de magníficas intenciones, ello requiere de reglas y normas que estimulen un comportamiento democrático de nuestras élites políticas y sus actores partidistas, y que sea evaluada como el mejor formato institucional para tramitar sus intereses. La primera generación de alternancias políticas que ha experimentado el régimen mexicano, como se ve en este libro, ha abierto las puertas a que la posibilidad democrática cristalice y se consolide a escala regional, aun cuando ello no sea de suyo suficiente para consolidar nuestra todavía frágil democracia.