

GOBIERNO Y OPOSICIÓN EN MÉXICO. EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

SOLEDAD LOAEZA

LA NOVEDAD DE LA OPOSICIÓN EN MÉXICO

EL PANORAMA POLÍTICO MEXICANO HA SIDO ALTERADO en forma significativa en años recientes por el desarrollo y fortalecimiento de las oposiciones. El monótono paisaje tricolor característico del pasado, dominado por el Partido Revolucionario Institucional, ha sido sustituido por una composición polícroma que muestra la presencia de los diferentes partidos de oposición en gobiernos estatales y municipales. La diversificación política ha propiciado la politización general de la sociedad mexicana, y ésta a su vez ha estimulado la participación electoral y la competencia partidista. El resultado ha sido un notable incremento de las experiencias de alternancia partidista en el gobierno local.

Así pues, aunque en 1996 los colores predominantes en el mapa político de México son el verde, blanco y rojo del PRI, el blanco y azul del Partido Acción Nacional, PAN, se han extendido para cubrir cuatro estados y 222 ciudades en todo el país, de los cuales por lo menos trece son centros urbanos muy importantes. El negro y amarillo del Partido de la Revolución Democrática, PRD, tachona diferentes estados, algunos de los cuales también ostentan el rojo del Partido del Trabajo, PT, y del Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, PFCRN, y unas cuantas manchitas verdes revelan la presencia del Partido Verde Ecologista de México, PVEM.

Este nuevo aspecto de la política mexicana representa por sí mismo un cambio notable en relación con el pasado, cuando los partidos de oposición jugaban un papel meramente simbólico en el sistema político. Hoy día en México a la oposición no simplemente se le tolera, sino que los partidos de oposición ya son reconocidos como piezas ne-

cesarías para el mantenimiento del equilibrio político general. De manera que para los partidos de oposición la principal diferencia entre el presente y el pasado reside en que se han convertido en actores relevantes para el funcionamiento regular del sistema político. Es decir, mientras que hasta mediados de los años ochenta el gobierno pudo mantener una indiferencia imperial hacia los partidos en general, y los de oposición en particular, a partir de 1988 estos actores políticos han desarrollado capacidad, ya sea para promover o para obstruir las decisiones del gobierno. Actualmente en México a la oposición no únicamente se le permite funcionar, sino, lo que es todavía más importante, tiene funciones de gobierno que cumplir.

En 1995 se llevaron a cabo diferentes procesos electorales en once estados para la renovación de autoridades y congresos locales. El resultado general confirmó la tendencia hacia el pluralismo político y un sistema multipartidista construido en torno a tres grandes organizaciones nacionales, PRI, PAN y PRD. Los procesos electorales, en particular las tasas de participación, han demostrado que el voto se ha convertido en un recurso político eficaz para muchos mexicanos; también que la alternancia partidista es vista como una posibilidad normal, de la misma manera que cada vez es más frecuente que el gobernador de un estado tenga que trabajar con un Congreso dominado por la oposición. Así ocurre actualmente en Chihuahua, donde el gobernador panista Francisco Barrio tiene que lidiar con una mayoría priista; mientras que algunos gobernadores priistas tienen que cohabitar con ayuntamientos de oposición en los centros urbanos más grandes del país, como ocurre en el estado de Puebla. Las elecciones más recientes han demostrado igualmente que las motivaciones del comportamiento electoral y de las preferencias partidistas de los mexicanos son múltiples: lealtad partidista, ingreso, escolaridad, ideología, religión, género, clase, pero también el temor y la irritación. Así pues, núcleos de votantes que ostentan identidades políticas definidas coexisten con amplios grupos de electores pragmáticos cuyo comportamiento político es una reacción al desempeño del partido en el gobierno y a las condiciones inmediatas, mucho más que a principios generales y valores universales.

El efecto de cambio que ha tenido la activación de la oposición y de la dinámica electoral asociada a ella ha sido subestimado por quienes concentran su análisis en la sostenida presencia del PRI en el poder, el presidencialismo, o el papel central del Estado. Para algunos el sistema político mexicano parece el mismo de antes porque los tres pilares del autoritarismo siguen en pie: el Estado, la presidencia de la República y el partido oficial; pero el sistema ya no es el mismo porque la posición

de cada una de estas piezas y su peso respectivo dentro del sistema político han cambiado. Las alteraciones han obedecido, en parte, a una nueva relación del gobierno con partidos políticos en general, y con los de oposición en particular; tal y como lo sugieren las relaciones entre la presidencia de la República y el Congreso. En 1994, por ejemplo, los partidos de oposición controlaban 40% de los escaños en la Cámara de Diputados y tres de ellos ocupaban 25% de las curules en el Senado. Esto significa que el presidente Zedillo no cuenta ya con la *cuasi* absoluta autonomía de decisión de que dispusieron sus predecesores. A diferencia de ellos él ha tenido que entablar intensas negociaciones con el Congreso, incluidos los representantes del PRI, para lograr la aprobación de casi toda iniciativa que ha enviado a las cámaras.

Los acontecimientos políticos recientes pueden representar un gran paso hacia la modernización política del país porque una oposición relevante y elecciones competitivas son instrumentos para la institucionalización del conflicto político. Esto es, en México existe actualmente la oportunidad de que los partidos políticos sean —como en cualquier régimen democrático— una auténtica proyección de *clivajes* sociales y, por consiguiente, el vehículo para integrar el conflicto al funcionamiento normal del sistema político. Sin tomar en cuenta las perturbadoras consecuencias que este desarrollo pudo haber producido en un arreglo político de más de setenta años de edad, estos cambios han tenido efectos contradictorios. Por una parte, han alterado los equilibrios tradicionales, pero, por la otra, han absorbido algunos de los efectos disruptivos derivados del proceso de modernización económica y de la reestructuración del Estado iniciados desde principios de la década de los años ochenta.

El Partido Acción Nacional, la vieja oposición fundada en 1939 como reacción a las políticas populistas del presidente Lázaro Cárdenas, ha jugado un papel decisivo en este proceso de cambio. De 1982 a 1988 la función del PAN fue fundamentalmente pasiva, porque contribuyó a la estabilización de las relaciones políticas con el simple hecho de estar ahí, esto es, sirvió de válvula de escape a la irritación y tensiones causadas por la crisis económica y el desprestigio general de la élite política. El partido también fue un instrumento en la normalización de las relaciones de los grupos del sector privado con el Estado. Sin embargo, durante el gobierno del presidente Carlos Salinas, el PAN se convirtió en una fuerza política activa y en un factor determinante en el desmantelamiento gradual de la hegemonía electoral del PRI. En los últimos seis años Acción Nacional ha sido un actor central en la ruta que ha seguido el sistema político hacia la competencia partidista. Este partido también ha contribuido

a transformar las bases de las relaciones políticas de formas de organización y participación preminentemente colectivas, heredadas de la Revolución, a las formas individualizadas del liberalismo político.

ACCIÓN NACIONAL: UN PARTIDO DE PROTESTA Y UNA OPOSICIÓN LEAL

El progreso del PAN y de otros partidos de oposición se ha explicado fundamentalmente desde la perspectiva general de la modernización social, según la cual el pluralismo político es una característica de toda sociedad moderna. Sin embargo, los resultados electorales de los últimos diez años también muestran que hay una asociación muy estrecha entre el avance de Acción Nacional, las dificultades económicas y el desempeño insatisfactorio de los sucesivos gobiernos. Por esta razón la expansión del panismo todavía parece estar fundada en un rechazo al PRI. Esto ha sido confirmado por resultados electorales que se han mencionado y sugiere que Acción Nacional es antes que nada un *catch-all party*, esto es, un partido que recoge la protesta de una amplia variedad de grupos sociales, independientemente de cuáles sean sus preferencias políticas.

El éxito de Acción Nacional no puede explicarse nada más en términos de las funciones que desempeña como partido de protesta. La noción misma no clarifica por qué los votantes que expresan su descontento eligen a Acción Nacional y no a algún otro de los partidos de oposición. Aquí se discutirá que por lo menos dos factores han intervenido en el progreso del PAN: primero, la imagen positiva del partido y su clara identidad de organización opositora, y, en segundo lugar, la estrategia de cooperación con el gobierno que adoptó la dirigencia partidista en 1988.

A diferencia de otras organizaciones políticas, el PAN podía apoyarse en un amplio capital de credibilidad acumulado durante décadas de oposición, infectiva pero independiente. Esta misma credibilidad garantizaba el éxito de la estrategia de cooperación con el gobierno de Salinas, la cual hubiera podido tener un costo elevadísimo para cualquier otra organización cuya independencia en relación con el partido oficial hubiera podido ser cuestionada. De manera que puede afirmarse que la principal fuerza del PAN reside en el papel de oposición leal que ha jugado tradicionalmente en el sistema político al mantener un compromiso sin ambigüedades con un régimen constitucional que se funda en los principios del liberalismo político: sufragio universal, pluripartidismo y elecciones, y en la división de poderes, a pesar de las limitaciones que le imponía un medio autoritario. En tiempos de crisis, inquietud política y

debilidad institucional, una oposición leal es una referencia tranquilizadora para una sociedad confusa e irritada. Más todavía, después de la caída del socialismo real, el derrumbe del bloque socialista, el descrédito del intervencionismo estatal y la victoria ideológica de la democracia liberal, el contexto internacional también favorecía la causa del PAN.

La oposición semileal

La importancia de que Acción Nacional sea una oposición leal en los términos arriba definidos debe ser calibrada tomando en consideración que no es la única fuerza opositora que ha participado en el cambio político reciente en México. Pero su firme creencia en que las elecciones son el único medio para alcanzar el poder y el inequívoco rechazo a la violencia le atribuye rasgos distintivos muy precisos frente a otras fuerzas antigubernistas que han sido más ambivalentes en relación con la efectividad de reglas e instituciones democráticas para resolver los problemas aparentemente insuperables de la crisis actual.¹ Estos actores políticos muestran con persistencia una desconfianza más o menos abierta hacia partidos y elecciones, y justifican su escepticismo en nombre de la democracia. Al expresar de manera pública poca fe en la viabilidad del cambio político gradual apoyan la acción directa que han adoptado algunos grupos —por ejemplo, los sindicatos radicales y algunas de las llamadas organizaciones no gubernamentales—. Algunos de estos actores políticos que se oponen a la modernización han recurrido a la violencia —el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio en marzo de 1994 y del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu en septiembre de ese mismo año, hubieran podido frustrar la transmisión pacífica del poder en diciembre.²

¹ Durante los años ochenta y como en otros casos, Acción Nacional recurrió a las tácticas de la resistencia civil, que consistieron principalmente en bloquear avenidas de intensa circulación o las entradas de edificios públicos, para presionar a las autoridades y movilizar el apoyo de la opinión pública. La mayor parte de estas protestas estaban vinculadas a desacuerdos poselectorales. Sin embargo, al optar por este recurso el PAN no estaba de ninguna manera renunciando a su compromiso con el cambio político por medios legales e instituciones establecidas.

² El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) es el ejemplo extremo de la oposición antidemocrática. Sin embargo, su actuación no está considerada en este análisis porque es una organización guerrillera que, como tal, cree en lo que considera la indiscutible superioridad de la violencia frente a las elecciones como medio para lograr el cambio político.

Esta oposición semileal es parte del proceso institucional,³ dado que su compromiso con las instituciones democráticas es ambivalente. En forma persistente encuentra los resultados electorales “ilógicos”, considera que los partidos son ineficaces y manipuladores, también pone en duda la capacidad del presidente para gobernar el país y exhibe y explota los problemas de corrupción y los escándalos de la élite priista, que son más visibles porque hoy día la información en México circula con más libertad que nunca antes.

La ambivalencia en relación con el cambio democrático también la manifiestan priistas y expriistas que están en desacuerdo con la política del gobierno de Zedillo o que no están dispuestos a aceptar los resultados electorales, cifras y porcentajes que se han convertido en el más poderoso rival del voluntarismo populista. En algunos casos al ritmo del “*blues* del autoritarismo” expresan nostalgia por un “líder mesiánico”, un caudillo, un Estado paternalista o la relación tutelar entre las élites educadas y las masas. Al menos esa es la melodía de sus críticas a lo que señalan como “falta de liderazgo firme”, la debilidad del presidente Zedillo en sus tratos con la oposición o las dificultades que ha enfrentado el gobierno para lidiar con la severa recesión económica o con las pobres perspectivas de una recuperación rápida. Estas críticas sostienen predicciones muy pesimistas en relación con la “gobernabilidad” del país o con la capacidad de los partidos y del gobierno para lograr el cambio institucional a través de medios institucionales.

Las críticas de la oposición semileal tienen por lo menos dos implicaciones importantes para la consolidación de un sistema político moderno en México: primero, algo que todos sabemos, que las elecciones no garantizan el gobierno de los mejores. Pero en lugar de entender esto como un riesgo inevitable de la libre expresión “de la voluntad popular”, este tipo de oposición presenta tal riesgo como un argumento en contra del cambio político. La segunda implicación de las críticas de este tenor es que en México el poder de *facto* es la única fuente posible de legitimidad de largo plazo. Es irónico que después de más de un año en el poder la legitimidad del presidente Zedillo todavía sea cuestionada por la oposición semileal, a pesar de que es el primer candidato del partido oficial que accede al poder después de una elección razonablemente limpia y que registró una tasa de participación sin

³ Para la distinción entre oposición leal, semileal y desleal, véase Juan J. Linz, *Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore y Londres. The Johns Hopkins University Press, 1978.

precedentes, pues acudió a las urnas 78% de los ciudadanos empadronados, mientras que en 1989 el presidente Carlos Salinas –quien asumió la presidencia en medio de una elección controvertida, sobre la cual pesaban severas acusaciones de fraude y manipulación de los resultados– conquistó una legitimidad casi absoluta luego de que tomó decisiones espectaculares como, por ejemplo, encarcelar a un líder sindical corrupto y a un banquero igualmente corrupto.

Desafortunadamente, la ambigüedad característica de la oposición semileal también ha estado presente en la estrategia del PRD, y ha ensombrecido su desempeño. En este caso la diversidad de corrientes que integran la organización –algunas de las cuales vienen de la lucha guerrillera de los años setenta o de la izquierda radical, y del antiguo Partido Comunista Mexicano– explica la ambivalencia del partido, por ejemplo, en relación con el EZLN.⁴ Sin embargo, en septiembre de 1995, el Tercer Congreso Nacional del Partido de la Revolución Democrática trazó la línea que muchos esperaban entre él mismo y la guerrilla, denunció la opción revolucionaria de los zapatistas así como las estrategias extraparlamentarias. La nueva estrategia fue probablemente resultado de un análisis de los avances del PAN, pues ya en la elección presidencial de agosto de 1994 este partido recibió muchos votos que dejaron al PRD en una lejana tercera posición.

La ambivalencia de los actores políticos que se han comprometido en una línea de oposición semileal amenaza la consolidación de partidos y procedimientos políticos modernos, pues contribuye a la atmósfera de crisis que ha prevalecido en México durante casi dos años, en un sistema político que actualmente se caracteriza por la fragilidad del consenso, fracturas profundas y suspicacias entre los participantes más importantes. La complejidad de esta situación se ve agravada por el hecho de que la participación de estos actores no puede prohibirse, pues uno de los presupuestos básicos de cualquier proceso de democratización es que las fuerzas políticas que hasta entonces habían estado ex-

⁴ “Un indicador de un comportamiento semileal, y fuente de percepciones que conducen a cuestionamientos acerca de la lealtad de un determinado al sistema del que forma parte, es su voluntad para alentar, tolerar, encubrir, excusar o justificar las acciones de otros participantes que violan los límites de los patrones políticos legítimos e institucionales en una democracia. Los partidos se vuelven sospechosos cuando, con base en la afinidad ideológica, la coincidencia en relación con objetivos últimos o algunas políticas en particular, distinguen entre fines y medios. Rechazan los medios por indignos y extremos, pero los disculpan y no los denuncian públicamente porque aceptan los objetivos perseguidos...” *Ibid.*, p. 32.

cluidas (*outsiders*) queden incorporadas al proceso. Estos actores aprovechan la liberalización política que el país ha experimentado en los últimos años, pero parecen menos dispuestos a asumir los costos de un compromiso total con instituciones y procedimientos democráticos. Así, el gobierno de Zedillo tiene hoy la tarea sin precedentes de gobernar un país en crisis y al mismo tiempo lidiar con las demandas de una oposición leal, fuerte y, con las presiones de una oposición semileal que recurre a los métodos tradicionales de lucha política.

COSECHANDO LOS BENEFICIOS DE LA OPOSICIÓN LEAL

El 12 de noviembre de 1995 se llevaron a cabo elecciones locales en seis estados de la República mexicana. Sus resultados vienen a sumarse a la diversidad política que ya ha sido señalada. Pero en una primera impresión las elecciones fueron un sonado triunfo para Acción Nacional, que conquistó casi todas las capitales estatales en juego y la mayoría de las grandes ciudades.⁵ Los triunfos panistas dieron base para que la dirigencia del partido externara grandes expectativas de obtener la mayoría en el Congreso para 1997, y desde luego, la presidencia de la república para el año 2000. A primera vista estas ambiciones no parecen descabelladas, pues hoy día el PAN gobierna cerca de la tercera parte de los mexicanos. Sin embargo, el éxito del partido para alcanzar este objetivo depende más del PRI que de cualquier iniciativa que pueda tomar Acción Nacional. Los resultados electorales recientes sugieren que hay una correlación muy fuerte entre la caída de popularidad del partido oficial, debida primeramente a la irritación y la frustración que causa la recesión económica, y la fortaleza del PAN.

El partido oficial tuvo un desempeño electoral muy pobre en 1995. Sin embargo, los porcentajes que obtuvo no fueron decepcio-

⁵ El desempeño del Partido de la Revolución Democrática fue decepcionante porque en la mayoría de los estados no obtuvo un porcentaje significativo del voto, excepto en Michoacán, plaza fuerte del cardenismo, donde llegó en segundo lugar en una cerrada competencia por la gubernatura, con 34% del voto frente al candidato del PRI que obtuvo 40%. Acción Nacional recibió 24% de los votos —nueve puntos porcentuales más que en 1994—. En Michoacán el PRD también ganó casi 45% de los ayuntamientos, la mayoría de ellos rurales, y algunos más en otros estados donde nunca había tenido una presencia importante, como por ejemplo Sinaloa y Tamaulipas. Algunos otros ayuntamientos quedaron en manos de partidos menores, como el Partido del Trabajo, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, el Partido Verde Ecologista de México, el Partido Demócrata Mexicano y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

nantes, ni siquiera inesperados. Al contrario, hasta cierto punto fueron sorprendentemente altos. En las circunstancias del país en ese momento, la debilidad de la economía, la inestabilidad financiera del año, la tasa de desempleo (6.6%), el desprestigio de miembros distinguidos de la élite priísta y las impopulares medidas económicas que ha emprendido el gobierno zedillista, hubieran bastado para anticipar un desastre electoral de proporciones sin precedentes. Sin embargo, los resultados electorales muestran que el PRI puede haber perdido la gran ventaja que antes lo distanciaba de sus contendientes; sin embargo, retuvo la mayoría en todos los congresos locales y, a excepción de Sinaloa y Michoacán, también conservó la mayoría de los ayuntamientos en los demás estados. Este fenómeno ha sido interpretado como resultado de la manipulación o de una competencia inequitativa. Sin embargo, puede entenderse asimismo como la expresión de una identidad política bien consolidada, como la manifestación de actitudes políticas conservadoras o como el síntoma de la incapacidad de la oposición para identificarse con amplios grupos sociales, dado que el México rural es todavía el terreno de la mayoría de las victorias del PRI. Esto también podría indicar que, dada la fuerte asociación del partido con el gobierno, quienes votan por el PRI son quienes esperan algo del gobierno, en particular los pobres. De hecho, si los mexicanos pobres han recibido algo, lo han recibido del gobierno.

El desempeño, las estrategias, las demandas y hasta la identidad del panismo actual no pueden ser entendidos como un fenómeno aislado. Acción Nacional es el partido de oposición que más se ha beneficiado de la debilidad del Estado mexicano, del desmantelamiento de los mecanismos tradicionales de control sobre la participación política, de las pérdidas y los conflictos internos del partido oficial y de la politización de la sociedad mexicana.

Viraje decisivo para el PAN fue 1983.⁶ Ese año los electores de varios estados del noreste de la República propulsaron el partido a una posición que parecía desafiar seriamente el virtual monopolio electoral de medio siglo del PRI conquistando curules y ayuntamientos en ciudades grandes de entidades ricas, como Coahuila, Chihuahua y Sinaloa, entre otras. Esta primera experiencia fue considerada por muchos observadores como el principio inequívoco del fin del PRI; sin embargo, la

⁶ Entre 1939 y 1979 el PAN obtuvo un total de 120 posiciones de elección popular —cifra que incluye escaños en el Congreso en los ámbitos federal y local y posiciones en los ayuntamientos. Entre 1982 y 1991 Acción Nacional conquistó 187 posiciones de este tipo.

imagen resultó ser inicialmente un fenómeno de opinión pública, pues a pesar de sus victorias, el PAN siguió siendo un partido minoritario. En la disputada elección presidencial de 1988 su candidato, Manuel J. Clouthier, obtuvo menos de 17% del voto, casi la misma proporción que obtuvo Pablo Emilio Madero, quien fuera candidato presidencial del PAN en 1982 (a Cuauhtémoc Cárdenas se le reconoció 32% del voto nacional y a Carlos Salinas de Gortari 51%).

Actualmente Acción Nacional gobierna cuatro estados, Baja California, Chihuahua, Guanajuato y Jalisco; dos de ellos, Baja California y Guanajuato, por segunda ocasión sucesiva, aunque en este último el gobernador panista –Carlos Medina Plascencia– fue, para todo propósito práctico, elegido por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari para resolver un agudo conflicto poselectoral. Además de estas gubernaturas, en 1994 y 1995 Acción Nacional obtuvo la mayoría en, como ya se dijo antes, 222 ayuntamientos, la mayoría de ellos capitales estatales como Aguascalientes, Mexicali, Tuxtla Gutiérrez, Guadalajara, Monterrey, Mérida, Oaxaca, Puebla, Morelia y Culiacán, pero también ciudades grandes como León, La Paz y Tijuana. Esto significa que en noviembre de 1995 30 millones de mexicanos estaban gobernados por el PAN, un crecimiento muy impresionante si se considera que ocho años antes, en 1987, menos de un millón de mexicanos se encontraba en esa situación.

Los dilemas de la oposición panista

Para ganar elecciones un partido en la oposición puede elegir entre dos estrategias posibles: cooperar con el partido en el poder o enfrentarse a él. ¿La oposición debe contribuir al buen funcionamiento del gobierno que detenta su adversario? ¿o debe obstruir al gobierno para probar su incompetencia y la debilidad del adversario, y de esta manera abrirse camino al poder? Los impresionantes resultados que obtuvo recientemente el PAN son en buena medida la cosecha de los frutos de una estrategia de cooperación con el gobierno de Salinas. Esta estrategia no traiciona necesariamente la vocación institucional del PAN ni su naturaleza original, puesto que el partido nació para ser una oposición leal. Más todavía, al optar por la cooperación en la delicada coyuntura política que creó la controvertida elección presidencial de 1988, el PAN pudo aprovechar plenamente el poder de negociación que le aseguraban las 101 curules que obtuvo en esa votación.

Lo anterior significa que en 1988 el PAN tenía un poder sin precedentes, el cual no se derivaba del porcentaje de votos que había obteni-

do en los comicios, sino de las difíciles circunstancias en las que asumió el poder Carlos Salinas en diciembre de 1988, que hacían necesario que el partido oficial contara con el concurso de Acción Nacional para asegurarse de que su candidato ocupara la presidencia de la República. Con los votos obtenidos el PAN adquirió un *poder de negociación*, y una relevancia política que son el primer paso hacia la constitución de una oposición efectiva. La buena disposición del liderazgo panista a establecer un diálogo con el gobierno y con el candidato priista en las semanas de agosto y septiembre de ese año fue decisiva para legitimar la elección, y también para estabilizar la agitación que se había apoderado de los medios políticos y de amplios sectores de opinión pública. El fraude alegado por el Frente Democrático Nacional —la coalición que había apoyado la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas— nunca pudo ser probado, pero el pánico con que reaccionaron las autoridades gubernamentales y el propio liderazgo priista dio crédito a esas acusaciones.

El liderazgo panista optó por la estrategia de la cooperación, y la mantuvo durante todo el sexenio 1988-1994. Muchos consideraron que el partido reaccionaba en forma responsable ante una situación extremadamente peligrosa que podía conducir a un desorden generalizado y a un colapso institucional. Así pues, al cooperar con el candidato oficial en las cruciales semanas que siguieron a la elección, Acción Nacional tuvo la oportunidad de presentarse ante la opinión pública como un vehículo confiable para el cambio político gradual, y como alternativa moderada en tiempos de crisis e incertidumbre. Al mismo tiempo el candidato Salinas adquirió una pesada deuda con Acción Nacional. Esta deuda explicaría parcialmente la buena disposición del gobierno salinista, en particular del presidente, a dialogar y negociar con el PAN en torno a cuestiones de alcance nacional, como la reforma política, así como sobre desacuerdos y conflictos poselectorales, algunos de los cuales concluyeron en las así llamadas concertaciones. esto es, las negociaciones poselectorales que se entablaron entre el gobierno federal y Acción Nacional durante los años de Salinas para resolver las disputas entre este partido y el PRI, que normalmente favorecieron al PAN, incluso cuando ello suponía un costo alto para el liderazgo político del presidente Salinas en su propio partido. La armonía entre la presidencia de la República y Acción Nacional en estos años era muy notable también porque contrastaba de manera muy marcada con la intensa hostilidad que caracterizó la relación entre Carlos Salinas, el PRI y el recién creado PRD.

La relación especial entre la presidencia de la República y el liderazgo panista tenía muchas contradicciones: funcionaba sobre una ba-

se casuística que erosionaba las jóvenes raíces de la cultura electoral mexicana, en la medida en que las negociaciones poselectorales se desarrollaban al margen de las instancias institucionales, algunos de cuyos aspectos más importantes ya habían sido reformados conforme a las propuestas de los mismos panistas. La estrategia fortalecía al PAN, pero también al presidencialismo, tanto como en el pasado lo reforzaba la vieja tradición mexicana de hacer política según estilos personales y necesidades inmediatas, dejando a un lado leyes, reglamentos e instituciones.

Mediante la cooperación con la presidencia de Salinas, Acción Nacional accedió al poder incluso antes de que Ernesto Ruffo conquistara la primera gubernatura para el partido, la de Baja California, en 1989, a la cual se sumaron las de Guanajuato en 1991 y Chihuahua en 1992. La estrategia de la cooperación fue severamente criticada por muchos que vieron en ella, por alguna extraña razón, una traición a los principios del partido. Los críticos tenían razón hasta cierto punto, porque al contribuir a la legitimación de la elección de Carlos Salinas el PAN reconocía una situación *de facto* y al hacerlo, el liderazgo panista estaba rompiendo sus propias reglas, puesto que el partido se fundó precisamente para defender el régimen constitucional contra las prácticas dictatoriales.

Sin embargo, en descargo de Acción Nacional puede decirse que en el drama de la elección presidencial de 1988, cuya sombra pesó sobre la presidencia de Carlos Salinas durante seis años, el partido enfrentaba un dilema de difícil solución: primero, podía optar por la posición legalista, que restringía la gama de opciones políticas abierta para resolver el *impasse* creado por la sorprendente ola de apoyo que recibió el Frente Democrático Nacional; segundo, podía reaccionar como un actor político pragmático, y aprovechar la oportunidad dorada que le brindaba la escisión del PRI que había dado a luz al FDN. La elección entre estas dos posibilidades tenía que ponderarse tomando en cuenta que el candidato del PAN había alcanzado apenas una distante tercera posición; de suerte que se presentaba al partido la oportunidad de crecer y ampliar su presencia en la sociedad desde el trampolín que le ofrecía la capacidad de negociación que había obtenido en la muy particular coyuntura poselectoral de 1988.

El liderazgo panista optó por lo segundo. Miembros notables de su vieja guardia criticaron la decisión e incluso renunciaron al partido para formar un grupúsculo recalcitrante, el Foro Democrático, que terminó siendo un aliado marginal del PRD; ios cardenistas también resintieron con amargura la estrategia de la cooperación que cancelaba

cualquier posibilidad de creación de un frente amplio de oposición. Pero la historia demostró que los líderes pragmáticos del PAN estaban en lo correcto.

Como partido en el poder el PAN ha demostrado que puede gobernar con estilo y prioridades muy distintas a las del PRI, pero sin alterar en forma dramática los equilibrios fundamentales del orden social y político. Los panistas también han podido dar muestra de sus habilidades administrativas y políticas en asuntos ajenos a los meramente electorales.⁷ Las ventajas de la estrategia de la cooperación pueden medirse comparando el desempeño del PAN con el del PRD que, en cambio, en esos años siguió la vía de la *intransigencia democrática*, que consistió en una persistente negativa a dialogar con el presidente Salinas y las autoridades gubernamentales. Mientras que en 1988 el FDN ganó más de 30% de los votos, en 1994 el PRD, heredero de la coalición cardenista, obtuvo solamente 17% del total.

El rompecabezas panista

El PAN siempre se ha ufano de ser el único partido político que tiene una doctrina y un conjunto claro de valores que son la base de una identidad partidista bien definida. Esto pudo haber sido cierto durante la mayor parte de su vida, pero en 1995 tal pretensión no se sostiene más. Una de las muchas paradojas del cambio político en México es que, aun cuando Acción Nacional es el partido más viejo del sistema político, constituye más un rompecabezas que una fuerza política coherente. Esto es así porque al PAN se le conoce más por las funciones que desempeña que por sus políticas o programas de gobierno. Tal situación es en parte consecuencia de décadas de marginalidad política: dado que las posiciones de gobierno estaban fuera del alcance de los panistas, su interés por las decisiones políticas concretas era muy vago, de ahí que concentrara sus esfuerzos en la defensa de principios políticos universales, por ejemplo, la noción tomista del *bien común*, y se sobrespecializaran en asuntos electorales, terreno en el cual desarrollaron impresionantes conocimientos y habilidades argumentativas.

⁷ Para una noción general de los gobiernos panistas en diferentes estados, véase Victoria E. Rodríguez y Peter M. Ward, *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1995. Véase también Yemile Mizrahi, "Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México". *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 2, segundo semestre de 1995, pp. 177-205.

Sin embargo durante años, al iniciarse cada campaña electoral, el partido presentaba una plataforma política que contenía proposiciones básicas en relación con la educación y las relaciones Estado-Iglesia; la crítica a la sindicalización obligatoria y al ejido ha sido una constante que han mantenido hasta el presente. La revisión de estos temas suponía una reforma constitucional. Por esta razón, y dada la presencia minoritaria del partido en la Cámara de Diputados, su plataforma tenía un carácter meramente testimonial. Por otra parte, sus propuestas —todas ellas asociadas con lo que el discurso oficial presentaba como algunas de las conquistas más preciadas de la Revolución— morían en medio de una indiferencia generalizada, entre otras razones porque durante años los procesos electorales y el propio Poder Legislativo tenían una importancia secundaria en el cuadro de los equilibrios políticos generales. Por consiguiente, la opinión pública no tomaba en serio a los partidos de oposición que de todas maneras, y al igual que el propio partido oficial, no participaban en el proceso de formulación de las decisiones de gobierno.

Esta situación se modificó en forma significativa desde principios de los años ochenta, cuando empezaron a lloverle votos —literalmente— a Acción Nacional, entonces el partido se convirtió en una alternativa de gobierno viable y sus plataformas políticas ganaron precisión e incluyeron asuntos que demandaban atención concreta e inmediata. Muchas de sus posturas se derivan naturalmente del conservadurismo original del partido; por ejemplo, en 1985 la plataforma del PAN enfatizaba la importancia de la ley y el orden frente a la justicia social; por otra parte, en ese momento el partido no exigía la reprivatización de los bancos que habían sido nacionalizados en 1982, sino la creación de agencias regionales destinadas a apoyar las actividades de las empresas medianas y pequeñas.⁸ El cambio hacia plataformas de gobierno más precisas se aceleró por efecto del acceso al poder. De acuerdo con algunos autores, como los gobiernos panistas son diversos y responden a las condiciones del medio, es decir, a los intereses y las necesidades locales, ahora tienen programas de acción comunes y definidos que son

⁸ Contra la creencia general de que la reprivatización de los bancos que llevó a cabo el gobierno del presidente Salinas fue una concesión a su flamante aliado político, el PAN. Esta medida no era una prioridad para los panistas, pues una buena parte de su electorado está integrada por empresarios medianos y pequeños que han sido tradicionalmente quienes más han sufrido las políticas de la banca privada. Lo mismo podría decirse de la liberalización comercial, que tampoco propuso el PAN, por las mismas razones que lo alejaron del tema bancario.

perfectamente distinguibles de los programas de los gobiernos priistas.⁹ Acción Nacional en el gobierno local ha introducido reformas que han aumentado la eficiencia administrativa, y su estilo gerencial contrasta con los patrones establecidos de la administración local. Han tratado de modificar las relaciones entre los diferentes estratos de gobierno, combatiendo el centralismo; han revisado las leyes electorales, como corresponde a todo partido que llega al poder, han lanzado campañas anticorrupción cuyo blanco principal han sido sus predecesores del partido oficial, como ha ocurrido en Jalisco, a pesar de que este tipo de iniciativa revela un espíritu de revancha que pone en tela de juicio sus promesas de campaña en cuanto a otorgar mayor autonomía a los poderes Legislativo y Judicial. Más todavía, estas acciones han politizado la impartición de justicia.

Todos estos cambios parecen insatisfactorios para quienes insisten en que Acción Nacional no tiene una oferta política clara o un programa positivo de gobierno, sino que reacciona a las iniciativas del PRI o del PRD. A pesar de que algunos ven en esta supuesta falta de programa una debilidad, en realidad puede tratarse de la expresión de una posición ideológica: las propuestas programáticas del PAN son escasas simplemente, porque el partido cree, que mejor gobierna quien menos gobierna.¹⁰ El antiestatismo ha sido una constante en la doctrina del partido, la consecuencia lógica de esta posición es la privatización de muchas áreas que la Revolución mexicana y, en algunos casos, el liberalismo mexicano del XIX reconocieron como cuestiones que pertenecían a la esfera de lo público. Así, uno de los presupuestos básicos del partido ha sido que el Estado mexicano, no debe ser responsable del crecimiento económico. Acción Nacional siempre ha sostenido que el Estado debería limitarse a cumplir funciones de vigilancia y orientación general. Desde esta perspectiva los panistas han criticado en forma persistente el gasto público, la existencia de empresas públicas y el intervencionismo económico estatal. También han combatido la participación del Estado en la educación y han defendido consistentemente

⁹ Véase Mizrahi, *op. cit.*

¹⁰ Unas semanas antes de los comicios presidenciales de 1994 se publicó un libro que contenía las propuestas de gobierno de los nueve candidatos que participaron en la contienda. El documento presentado por Diego Fernández de Cevallos ofrece respuestas escuetas a las 50 preguntas que sobre diversos temas se le hicieron; tiene 26 páginas frente a las 61 del documento de Ernesto Zedillo y a las 52 del de Cuauhtémoc Cárdenas. Véase Federico Reyes Heróles (coord.), *50 preguntas a los candidatos. Elecciones mexicanas. 21 de agosto de 1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

las pretensiones de la iglesia católica de ejercer un liderazgo social amplio.

En cambio, habría que señalar que mientras en materia económica o política los panistas mantienen las que parecen ser actitudes liberales, en términos de conductas sociales y moralidad pública se apoyan en las normas asociadas con el catolicismo y justifican la intervención de las autoridades públicas cuando se trata de defender esta moralidad. En el ámbito local más de uno de los gobiernos de Acción Nacional ha intentado lanzar campañas en contra de la prostitución, la homosexualidad y hasta la minifalda; han tratado de impedir que se celebren espectáculos que consideran inmorales, por ejemplo el carnaval, y que se lleven a cabo campañas de información acerca del sida, y son enemigos declarados del control de la natalidad —o de la planificación familiar— y del aborto.

No obstante estas líneas generales de acción, que le dan un marco de referencia común a los gobiernos panistas y a muchos de sus simpatizantes, la calidad de partido de protesta del PAN acentúa la diversidad de una organización cuya estructura ha sido —como la de cualquier partido liberal de cuadros— característicamente laxa. En adición a lo anterior, desde principios de los años ochenta Acción Nacional se convirtió en el portavoz de los intereses locales en su lucha contra el gobierno federal por la autonomía municipal y la soberanía estatal. Este desarrollo ha convertido al partido en una federación variopinta de *partidos de notables locales*. Así, puede también afirmarse que las políticas de Acción Nacional no son ampliamente conocidas porque, como se ha dicho, hasta 1996 únicamente había tenido responsabilidades de gobierno de índole municipal y estatal, y como es natural, sus programas de gobierno responden a circunstancias, necesidades y recursos locales. Por esta razón los programas son mal conocidos en el ámbito nacional, pero además tampoco tienen interés nacional. Por otra parte, las administraciones panistas también han tendido a ser bastante pragmáticas, dada justamente la variedad de circunstancias a las que responden.

No obstante, la relación entre el PAN y los intereses locales es en sí misma una definición en relación con lo que es una línea crucial de política: la descentralización, que se ha convertido en la piedra de toque de los gobiernos panistas. Es decir, la relación entre el nivel local —los intereses locales— y el gobierno federal es el tema general que le imprime una cierta coherencia nacional al comportamiento panista. De hecho, la movilización electoral de 1985, que fue el punto de partida del ascenso de Acción Nacional como una oposición relevante para

el funcionamiento del sistema político, puede también ser leída como una rebelión, una *fronda* de la provincia en contra de la capital de la república, que protestaba por los excesos del centralismo político y económico.

La extraordinaria habilidad del partido para ampliar su presencia a casi todos los estados de la república en menos de seis años, se explica por una política de alianzas con fuerzas locales existentes. De esta manera el PAN se ha convertido en el campeón de la autonomía local y ha servido también como un poderoso trampolín para figuras y fuerzas locales que gracias al partido han adquirido relevancia nacional. Pero el efecto más notable de la política de alianzas con las fuerzas locales ha sido el incremento de la presión sobre la estructura federal para la descentralización del poder político. Asimismo, el ascenso del localismo ha ampliado el margen de autonomía de los equilibrios políticos nacionales en relación con los conflictos locales y las tensiones regionales, y viceversa. Si los partidos políticos son la proyección institucional de *clivajes* sociales, el progreso de Acción Nacional en la última década indica que la principal fuente de conflicto político en México actualmente es la brecha que separa a algunos estados fuertes, como Baja California, Chihuahua y Jalisco, del gobierno federal.

Las ganancias de esta política son evidentes. Hoy día Acción Nacional encabeza la lucha en contra de la centralización política con costos mínimos en términos de organización y coordinación. Al hacerlo el partido viaja en un coche rápido, pero prestado. Las bases de apoyo del PAN varían de un estado a otro; en algunos, como por ejemplo en el estado de Querétaro, los avances del partido son consecuencia del número creciente de migrantes de cuello blanco provenientes de la ciudad de México, mientras que en otros como Guanajuato, la variable religiosa es determinante para explicarse el triunfo del PAN.

El liderazgo panista reconoce la amenaza que encarna el fortalecimiento de corrientes de opinión en el interior del partido, organizadas en torno a los gobernadores, tanto a los que están como a los que estuvieron en el poder. Esta nueva casta de líderes políticos, desde Ernesto Ruffo en Baja California, Francisco Barrio en Chihuahua y el muy notorio Vicente Fox en Guanajuato, son hoy el mayor desafío a la coherencia y a las posibilidades de éxito del partido en el ámbito nacional.

Las tensiones entre los gobernadores y la jerarquía central del partido salieron a la luz pública al iniciarse 1996, cuando se eligió a su nuevo presidente, Felipe Calderón Hinojosa, en sustitución de Carlos Castillo Peraza. Entonces reapareció la vieja fractura entre las familias

católica y empresarial del PAN. De hecho, esta fractura también podría ser el motivo profundo de los numerosos silencios programáticos del partido, en vista de que la organización tiene que mantener un equilibrio entre las dos familias que comparten un rechazo común al estatismo, al populismo y al PRI, pero que tienen diferencias muy importantes en relación con aliados políticos, y políticas económicas y sociales. Sus diferencias se derivan de que, mientras los católicos se adhieren a la doctrina social de su iglesia, los laicos, más orientados hacia la defensa de la iniciativa privada, tienden a ser más pragmáticos, dado que su identidad política no está vinculada a una creencia religiosa, y también muestran mejor disposición a negociar con otras fuerzas políticas y a apoyar medidas liberales o *neoliberales* de política económica.

En estas circunstancias Acción Nacional requiere de una fuerza unificadora que contrarreste el potencial fragmentador de la diversidad. Esta fuerza puede encontrarla probablemente en el generoso abrazo de la iglesia católica. La elección de Calderón Hinojosa es una derrota para la familia empresarial y para los gobernadores. El liderazgo católico —que hoy representa Calderón, quien en la elección interna resultó victorioso ante el ex gobernador de Baja California, Ernesto Ruffo— ha estado considerando la democracia cristiana como una opción de desarrollo para el partido, que le permitiría ampliar su base social. Sin embargo, esta decisión puede precipitar la deserción de poderosos empresarios, la pérdida de influencia y de recursos materiales que han sido cruciales para la promoción de Acción Nacional como fuerza política auténticamente nacional. Así pues, hoy día el partido enfrenta un dilema difícil. Para ser por fin una alternativa nacional al partido en el gobierno primero tiene que elegir entre el poder y la gloria.