

LOS RETOS DEL PAN ANTE EL RESULTADO ELECTORAL DEL 2003

Juan MOLINAR HORCASITAS

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *Normalidad democrática*;
III. *Dispersión del poder*; IV. *Gobierno dividido*.

I. INTRODUCCIÓN

Concluidas las elecciones del 6 de julio de 2003, todos los partidos políticos realizaron balances de lo que representan sus resultados. Independientemente de lo que para el PAN, como opción electoral, puedan referir los distintos escenarios generados por los resultados electorales, es necesario que Acción Nacional y los demás partidos hagan un balance de nuestro sistema político, para así tomar las decisiones de Estado necesarias que mantengan nuestras instituciones al día en términos de lo que la realidad democrática requiere.

En este sentido, identificamos tres lecciones institucionales clarísimas que requieren un análisis profundo y acciones concretas que respondan a ellas.

II. NORMALIDAD DEMOCRÁTICA

México se ha acomodado bien a su rutina democrática. Enfrentamos la situación propia de una democracia de reciente arribo y,

al mismo tiempo, se nos presentan los problemas propios de una democracia madura.

El trabajo de construcción de la democracia mexicana fue prolongado y requirió de mucha paciencia. Fue una transición de décadas, lenta y larga, donde, al mismo tiempo que la oposición iba conquistando espacios de poder, al principio poco a poco y cada vez con mayor amplitud, se iban dando también cambios institucionales más profundos que, a su vez, permitían una mayor apertura de espacios para partidos políticos distintos al PRI, lo cual culminó, en los años comprendidos entre 1988 y 2000, con el fin del régimen hegemónico.

Los principales problemas durante esos años, en la construcción del régimen democrático, tenían que ver sobre todo con lograr procesos electorales limpios y confiables y en garantizar condiciones equitativas de competencia en ellos. Hace pocos años debatíamos encendidamente al respecto, e incluso aún quedan algunos temas pendientes de resolver.

Adicionalmente, hemos pasado muy rápido de solucionar —aún no completamente pero sí en buena parte— los problemas propios de una transición a la democracia, a enfrentar ya los problemas de las democracias maduras. Buena parte de éstos se refieren a la relación entre el poder (en la democracia) y el dinero y los medios. Por todos son conocidos los diversos asuntos que oscurecieron, de una u otra manera, las finanzas de los partidos políticos durante el proceso electoral del 2000, los cuales culminaron con la aplicación de sanciones por la autoridad electoral. También vimos, en las recientes campañas electorales, encendidos debates sobre el papel de los medios de comunicación en los procesos electorales, y de los partidos políticos en los medios. Ahora a todos los partidos políticos les queda claro que enfrentamos nuevos retos en la regulación de estas cuestiones, y estamos en condiciones de discutir y aprobar una nueva generación de reformas electorales que se encaminen a solucionar esta clase de problemas.

III. DISPERSIÓN DEL PODER

La política mexicana se ha venido caracterizando, ya en este contexto democrático, por dar pie a un fenómeno de intensidad creciente, con consecuencias políticas importantes que debemos enfrentar, tanto desde el punto de vista de la operación política ordinaria como desde el punto de vista de la transformación de las instituciones (dentro del proceso llamado Reforma del Estado). Este fenómeno es la dispersión del poder.

En México, además de exigir garantías a los procesos electorales —condición fundamental para la vigencia de una democracia— se han venido dando resultados que refuerzan la claridad de ese tránsito democrático, pero que plantean retos para la operación eficaz del sistema político. En un muy breve plazo, el país pasó de tener una enorme concentración del poder, a través de una estructura partidista que lograba controlar (de una u otra forma) los tres poderes a nivel federal, los poderes locales en las entidades federativas, y la mayor parte de los organismos de representación social corporativa, a una enorme dispersión del poder.

Para entender mejor esta circunstancia, véase el cuadro 1. Como se puede observar, al 1o. de diciembre de 1994, cuando toma posesión Ernesto Zedillo, el último presidente de la República emanado de la larga lista de sucesión de candidatos del PRI, y quien, hay que decirlo, empieza su sexenio con la menor concentración de poder que se hubiese visto en el régimen posrevolucionario, se encuentra, sin embargo, con que el 60% de los diputados federales son de su partido; muy por el contrario, el primer presidente de la alternancia, Vicente Fox, el 1o. de diciembre de 2000 sólo puede decir que el 41% de los diputados federales pertenecen a su partido. En la cámara alta, el menor porcentaje de senadores que tuvo el PRI mientras ocupaba la silla presidencial, fue de 74%; mientras que con el arribo del primer presidente panista, sólo el 36% del Senado proviene de su propio partido.

Cuadro 1
Cambio súbito tras la alternancia.
Concentración del poder: Zedillo vs Fox
 Diciembre 1994 – Diciembre 2000

Arena	Ernesto Zedillo Dic. 1, 1994	Vicente Fox Dic. 1, 2000	Diferencia
Diputados	60% (300)	41% (207)	-19%
Senadores	74% (95)	36% (46)	-39%
Gobernadores	29	7	-22
Gobernadores (población)	89% (72'981,534)	22% (21'190,373)	-67%
Legislaturas estatales donde el partido del Presidente era mayoría	30	3	-27
Porcentaje de congresos locales con mayoría del partido del Presidente (población)	95% (86'252,607)	10% (9'426,507)	-85%
Ayuntamientos	89% (2128)	16% (322)	-73%
Ayuntamientos (población)	85% (69'604,171)	36% (31'470,873)	-49%

En el caso de los gobiernos locales, el 89% de los habitantes del país vivía en entidades federativas que contaban con gobernadores priístas el 1o. de diciembre de 1994, mientras que en el año 2000, sólo el 22% de los mexicanos tenían gobernadores panistas; es decir, menos de una cuarta parte de la población vivía en entidades federativas con gobernadores provenientes del partido del presidente (esa cifra se ha mantenido más o menos estable en los últimos tres años). Por otro lado, mientras 30 legislaturas locales tenían mayoría del partido del presidente el 1o. de diciembre de 1994, en el 2000 sólo tres legislaturas tenían esta condición (mayorías panistas).

Con base en lo descrito, se puede llegar rápidamente a una conclusión: en el breve tránsito de los ejercicios democráticos que ha tenido México en los últimos años, hemos pasado muy rápidamente de un sistema caracterizado por una excesiva concentración del poder, en donde las reglas constitucionalmente establecidas para

un Estado bien ordenado —a través no sólo de la separación de poderes, sino de los pesos y contrapesos— eran superadas por el hecho de que un solo partido lograba controlar casi todas las palancas del poder político representativo en el país, a una situación en la cual el partido del presidente de la República no cuenta con mayoría en prácticamente ninguna de las grandes esferas de poder institucional en nuestro país.

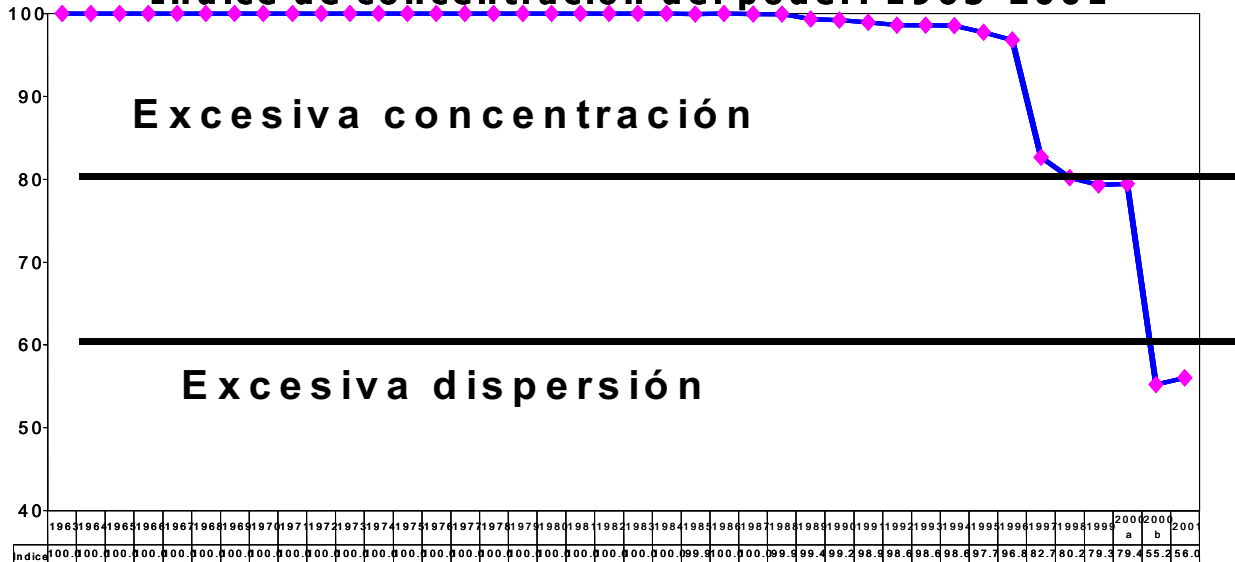
Hace algún tiempo que, en mis empeños de politólogo, contando con la valiosísima colaboración de Mony de Swaan, tratamos de construir un índice que diera cuenta del grado de concentración o dispersión de poder existente en México, con la idea de sintetizar en una sola cifra las distintas proporciones de cargos de representación popular ocupados por el partido político del presidente, en las esferas de gobierno federal, estatales y municipales, ponderadas por elementos económicos y sociodemográficos.

La fórmula, que no me detengo a explicar mayormente, puede sintetizarse como $Y_x = F[(.5P) + (.25D) + (.25S)] + E_i[(.5G_i) + (.5L_i)] + M_i(P_{mi})$, donde Y sería el índice de concentración del poder en un momento x, en el que a nivel federal (F) el partido del presidente (P) cuenta con un cierto número de diputados (D) y senadores (S), más la sumatoria de los indicadores ponderados de los cargos estatales (E), tanto los gobernadores (G) como las legislaturas locales (L), más la sumatoria de los indicadores ponderados de los cargos municipales (M), dependiendo a qué partido pertenece el presidente municipal (P_m). Y asume valores entre 0 y 100, donde 0 representa total difusión del poder y 100 total concentración del mismo.

En la gráfica 1 podemos observar el resultado de medir los índices de concentración de poder cada año entre 1963 y 2001. Evidentemente, entre 1963 y el 1o. de diciembre de 2000 el partido de referencia es el PRI, y posteriormente lo es el PAN.

Gráfica 1

Índice de concentración del poder: 1963-2001



El intenso movimiento pendular que puede apreciarse en la gráfica, de una excesiva concentración de poder a una excesiva dispersión de poder, tiene que ser enfrentado por los políticos mexicanos y por la sociedad mexicana en un breve plazo, por un lado, teniendo una operación más eficaz en el nuevo contexto político —que resulta novedoso para todos los actores políticos mexicanos—, y por otro, afrontando el reto de ajustar el diseño institucional para que el poder público responda, con eficacia, a esas condiciones. Ciertamente la clase política mexicana adquirió, en las últimas décadas, mucha experiencia en la creación de instituciones que permiten la generación de estos resultados, pero ahora que los tenemos, vemos nuestra escasa o nula experiencia en la operación política bajo condiciones de dispersión del poder como las que privan.

No es común que democracias sólidas operen bien bajo condiciones de dispersión de poder tan acentuadas como la que tenemos ahora en México. Es por eso que resulta muy necesario que se dé un ajuste institucional que nos permita acomodar el funcionamiento de las instituciones a esa situación de pluralidad política. Tenemos razones para pensar que esta distribución del poder puede tener una duración larga, y qué bueno que así sea si los mexicanos lo quieren, pero tenemos que ajustar tanto la operación como las instituciones para poder gobernar con eficacia.

IV. GOBIERNO DIVIDIDO

En este contexto, las elecciones del 2003 lo que hicieron fue profundizar en el mismo camino. No se dan mayores cambios con respecto a lo que se tenía en el 2000, sino que se confirma el perfil de dispersión de poder más profundo que ha visto nuestro país en toda su vida institucional. Véase el cuadro 2 para poner en perspectiva las comparaciones.

Cuadro 2 Nuevo escenario de concentración del poder

Arena	Ernesto Zedillo Julio 1, 2000	Vicente Fox Dic. 1, 2000	Vicente Fox Enero 1, 2003	Vicente Fox Sept. 1, 2003
Diputados del partido del presidente	49% (245)	41% (207)	41% (207)	31% (151)
Senadores del partido del presidente	59% (76)	36% (46)	36% (46)	36% (46)
Gobernadores del partido del presidente	21	7	8	9
Gobernadores del partido del presidente (población)	67% (65'476,533)	22% (21'190,373)	24% (23'396,019)	23% (22'421,184)
Congresos locales con mayoría del partido del presidente	18	3	4	3
Porcentaje de congresos locales con mayoría del partido del presidente (población).	50% (49'058,159)	10% (9'426,507)	12% (11'698,009)	9% (8'773,508)
Ayuntamientos gobernados por el partido del presidente	71% (1426)	16% (322)	22% (441)	21% (432)
Ayuntamientos gobernados por el partido del presidente (población)	72% (62'909,147)	36% (31'470,873)	40% (38'989,465)	33% (32'056,291)

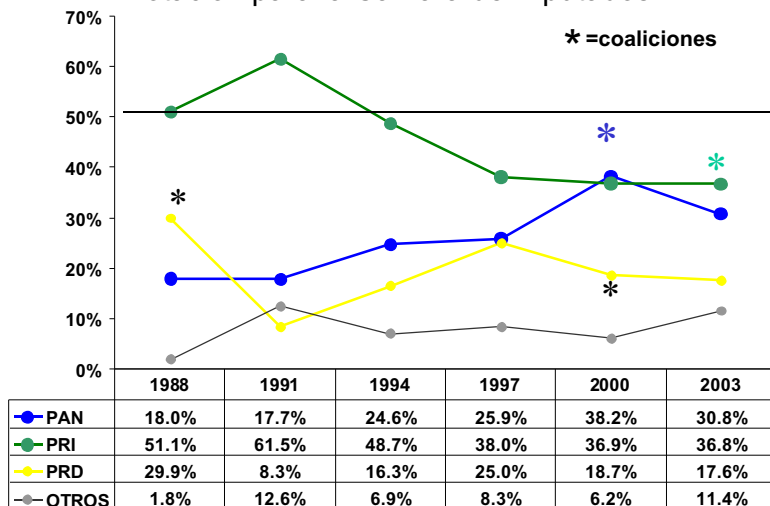
Cuadro 3 Resultados de la elección federal: integración Cámara de Diputados

	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	CD
MR	80	160	55	3	0	0
RP	71	62	40	14	6	5
	151	222	95	17	6	5
% CONGRESO	30%	44%	19%	2%	1%	1%

El total de mayoría no suma 500, pues están pendientes las elecciones extraordinarias en los distritos 05 de Zapopan, Michoacán, y 06 de Torreón, Coahuila. Por el mismo hecho queda pendiente la asignación de dos diputaciones de representación proporcional.

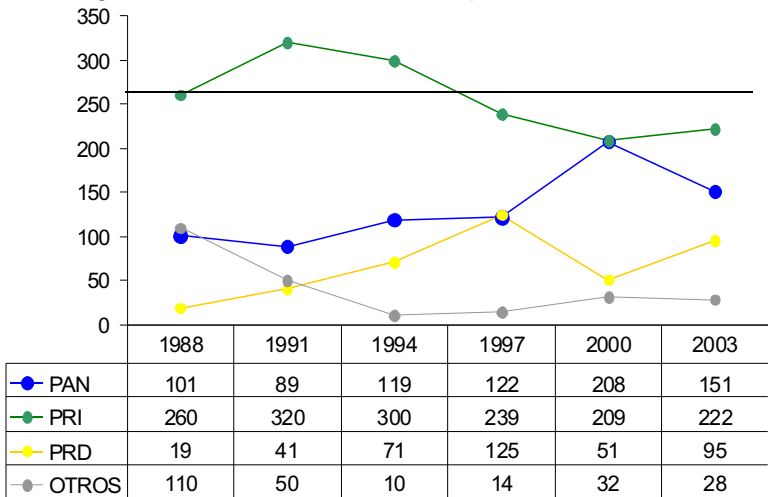
El actual partido en el gobierno tiene 30% de los escaños en la Cámara de Diputados, mientras que el PRI tiene el 44%, el PRD el 19%, el PVEM 2%, PT 1% y Convergencia 1%. (véase el cuadro 3).

Gráfica 2
Votación para la Cámara de Diputados.



No sólo el partido del presidente no tiene mayoría, sino que ninguno la tiene, y no parece ser muy probable que esta situación se revierta en los próximos años. De hecho, esta es la cuarta elección federal consecutiva en la que ningún partido obtiene mayoría de la votación (véase la gráfica 2), y es la tercera legislatura consecutiva en la que ningún partido obtiene mayoría de los escaños en la Cámara de Diputados (véase la gráfica 3).

Gráfica 3
Integración de la Cámara de Diputados: 1991-2003



Esta situación de gobierno dividido parece que ha llegado para quedarse. Ante ello, tenemos dos opciones: lamentarnos y sumirnos en la inacción, o enfrentarlo con entusiasmo y con el mismo empeño y capacidad que pusimos los mexicanos para transformar nuestro régimen, desde dentro de las instituciones, de un sistema autoritario a un sistema democrático, con la colaboración de los actores del viejo y el nuevo régimen —si esa expresión pudiera utilizarse—.

Independientemente de las condiciones macro de dispersión de poder, en la práctica, después de las últimas elecciones, ¿qué enfrentamos los diputados federales de la LIX Legislatura en esta nueva situación? ¿De dónde pueden surgir las coaliciones mínimas necesarias para gobernar?

Partamos de un importante supuesto, que es una fuerte disciplina de las fracciones parlamentarias,¹ lo que ha caracterizado a la vida institucional mexicana antes y después de la democracia, en respuesta a relaciones institucionales diversas a las de la democracia misma, que pueden ser identificadas claramente con la cláusula de la no reelección, que es una de las pocas anomalías protodemocráticas que mantenemos en México.²

Poniéndonos a pensar cuáles pueden ser esas coaliciones, quién puede gobernar la Cámara de Diputados, asumiendo que continuará la disciplina dentro de las fracciones parlamentarias que hoy la conforman —un supuesto razonable—, existen diversas posibilidades (véase la gráfica 4).

1 En el caso de mi partido, el PAN, los estatutos establecen tanto la obligación de votar conforme a lo que el partido determine mayoritariamente, como la posibilidad de ejercer un voto de conciencia. Una vez que la mayoría ha decidido el voto del grupo (todos los votos del grupo parlamentario se deciden en votaciones previas, internas), es obligatorio para los que votaron a favor, en contra y para los ausentes, votar en el pleno como lo indicó la mayoría. Desde luego, hay la posibilidad de voto de conciencia, que implica votar diferente al grupo cuando se afectan intereses, valores o principios a tal grado que uno no puede sumarse a la votación de la mayoría. Es importante distinguir: voto de conciencia no debe interpretarse simplemente como votar de manera diferente a como lo decide la mayoría del grupo *nada más porque se tienen preferencias distintas* a las de la mayoría.

2 Esto está bastante estudiado por algunos politólogos: si se quieren cambiar las condiciones de disciplina, deben cambiarse los incentivos institucionales que determinan el comportamiento de los grupos parlamentarios. El incentivo más grande a la disciplina es la no reelección: los diputados saben que el futuro de su carrera política depende más de una vinculación con su partido que con el electorado. La plataforma de Acción Nacional está claramente en favor de la reelección legislativa, porque ésta da la posibilidad de devolverle poder al ciudadano para determinar si se queda o no con el representante que tiene. Eso, ciertamente, implicará una cierta pérdida de disciplina partidista, pero a cambio de una mayor influencia del electorado en la vida política de México. Por eso, vale la pena.

Gráfica 4 Coaliciones mínimas

Supercoaliciones

Constitucionales

PAN + PRI = 373

PRI + PRD + PVEM = 334

Holgadas

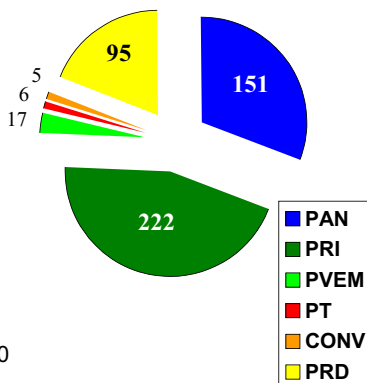
PRI + PRD = 317

Coaliciones mayoritarias

PAN + PRD + PVEM = 263

PAN + PRD + CONV = 251

PRI + PVEM + PT + CONV = 250



Son posibles dos supercoaliciones que pudieran trabajar, incluso, en la construcción de una reforma constitucional (esto tiene que ver con el proceso de reforma de las instituciones para adaptarlas a las nuevas necesidades): una es la alianza del PAN y del PRI, una supercoalición, prácticamente una especie de gobierno de unidad nacional de los partidos más grandes, la cual tiene algunas probabilidades de aparecer y ciertas dificultades para que se dé (más de las últimas que de las primeras, a pesar de la muy buena disposición de todos los diputados —sobre todo después del *shock* de la alternancia— a entender que después de la competencia electoral, al Congreso se llega a hacer acuerdos). Esta gran coalición, por su propio tamaño, sería difícil que se mantuviera fusionada, salvo en ciertas cuestiones específicas. Otra coalición constitucional viable sería una coalición PRI-PRD-PVEM, con 334 escaños (apenas un par más de los necesarios para reformar la Constitución). Sin em-

bargo, cabe aclarar, si se repite esa coalición en el Senado, no sería suficiente para alcanzar el 66.6% de los votos requeridos para reforma constitucional.

Así, pensar en un proceso de reforma constitucional nos lleva a darnos cuenta de una paradoja: necesitamos una reforma constitucional para resolver el problema de dispersión de poder, pero para obtener esa reforma constitucional necesitamos reconcentrarlo. Encontrar la solución a este dilema va a requerir esfuerzo político, imaginación, innovación y generosidad política pocas veces vista.

Hay otro tipo de mayorías que se pueden formar. Una alianza PRI-PRD, por ejemplo, con ciertas convergencias ideológicas y ciertas diferencias (la escisión misma del PRI, que genera al PRD en un momento histórico, nos habla al mismo tiempo de las posibilidades y de las dificultades de esa alianza). Sería una coalición de gobierno, no de reforma constitucional; una coalición holgada, con 327 escaños.

Fuera de eso, lo que tenemos a la mano, y lo que probablemente veamos con más frecuencia, son coaliciones escasamente mayoritarias, apenas suficientes para tener la mayoría en la Cámara de Diputados bajo supuestos de disciplina y participación alta de los legisladores. Una posibilidad sería PAN-PRD-PVEM, con 263 diputados. PAN, PRD y Convergencia podrían tener 251 (exactamente la mayoría legislativa). PRI, PVEM, PT y Convergencia podrían tener 250 diputados, una situación que actualmente es de mayoría, dado que faltan cuatro escaños por ocuparse, y cuyo futuro dependerá de las elecciones extraordinarias por realizarse.

Ese es el contexto político estratégico de mediano plazo que estamos viendo. Bajo esas condiciones, en los próximos meses veremos si va a predominar el esquema de diferenciación entre los partidos políticos que se plantea en unas elecciones —y que el calendario electoral mexicano inexorablemente va planteando con frecuencia—, o si va a poder convivir, con el incentivo a la competencia electoral, un incentivo a la cooperación para resolver cuestiones que resultan urgentes para el país.

Tenemos cuatro temas importantísimos claramente identificados. Uno es la reforma hacendaria, cuya urgencia e importancia nadie desconoce en la Cámara de Diputados; tenemos temas de reforma energética, de reforma laboral, y tenemos un tema de gran magnitud: el de la llamada Reforma del Estado o reforma de las instituciones, que genera la paradoja de que es necesaria por la dispersión de poder que tenemos, y sólo es posible si lo reconcentramos.

La única salida a este dilema es, entonces, la visión de largo plazo que los diputados de la LIX legislatura podamos imprimirle a la política mexicana. Espero, y creo, por la calidad de los colegas, que seremos capaces de ello.