

# El Congreso hacia 2012

## **PRI: NI CIELO PROMETIDO NI INFIERNO TAN TEMIDO**

▪ José Carreño Carlón\* ▪

Parece difícil pensar que al votante por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) lo mueva la expectativa del cielo prometido, pero hoy son mayoría quienes votarían por su regreso al poder presidencial pese al estereotipo que lo rotula como el infierno tan temido.

Escarnecido desde su ruptura interna tras la crisis de 1995, mal herido con la pérdida del control del Congreso en 1997, tocado de muerte con su primera derrota en una elección presidencial en 2000, y afrentosamente dado por muerto con su segunda derrota en la siguiente competencia presidencial, la de 2006, allí están sus avances netos en la pasada elección intermedia de 2009, sus altas probabilidades de refrendarlos en

---

\* Es profesor de Derecho de la Información en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y coordinador de Periodismo de la Universidad Iberoamericana (UIA); realizó sus estudios de licenciatura en la UNAM y los de posgrado en Leiden (Países Bajos) y Navarra (España). Premio Nacional de Periodismo por artículo de fondo, director de la oficina presidencial de Comunicación, son algunos datos de una trayectoria de décadas en la comunicación pública.

las gubernaturas en juego en este 2010 y los pronósticos que lo favorecen para la nueva justa presidencial de 2012.

Pero poco tienen que ver estos avances y expectativas con el tema del amor desinteresado del célebre soneto “No me mueve, mi Dios, para quererte”, parafraseado al inicio de estas notas. Los resortes que mueven al votante mexicano de hoy, como los de toda democracia electoral, parecen más bien advertirles lo contrario a partidos y candidatos: que sí, sí tienen que dar porque los quieran, y que si lo que esperan los votantes no esperaran, de ninguna manera los votaran.

Si nos atenemos a lo que registran los resultados electorales y las encuestas de hoy, a diez años de la elección de la alternancia —la que en 2000 echó al PRI del poder presidencial e instaló al Partido Acción Nacional (PAN)— parece trazada la posibilidad de que las elecciones de 2012 se conviertan en un referéndum sobre el regreso del PRI a Los Pinos,<sup>1</sup> de la misma manera que las elecciones de 2000 se manejaron como un referéndum que decidió su salida de la casa presidencial.

Sólo los sectores más fanatizados insisten en identificar el éxito de los grupos o los partidos contrarios con el descenso a los infiernos y el triunfo de las causas propias con el ascenso a los cielos. Para el elector medio, en cambio, no hay exclusividad partidista en gestiones infernales ni esperanza de gestiones celestiales por ninguna de las opciones. El votante común reacciona a los incentivos que lo entusiasman o lo decepcionan, provengan de unos u otros partidos. Y al arrancar 2010, el peso de las decepciones tras diez años de gobiernos panistas parece superior al peso de lo que pueda quedar del entusiasmo de principios de la década.

---

1. GEA/ISA. “Escenarios políticos 2007-2009: cambio y continuidad”, decimosegundo Reporte, 24 de noviembre de 2009.

Van tres factores que apuntan en esa dirección:

- 1) La violencia asociada con el combate al narcotráfico se percibe fuera de control y el gobierno enfrenta cada vez más cuestionamientos a su estrategia estelar, ya sea con énfasis en su falta de resultados o en sus excesos contra los derechos humanos.
- 2) La economía nacional seguirá en serios problemas en éste y en los siguientes años. No habrá una fluida recuperación en el mediano y largo plazos, ni serán suficientes los recursos del erario, ni se detonará el crecimiento mientras no se resuelvan los desequilibrios estructurales del sistema fiscal. Y este agotamiento de las expectativas económicas ha generado un desánimo extendido en la población, que padece los malos resultados de la economía, al lado del pobre desempeño del país en materia de competitividad, transparencia y educación, y los sombríos pronósticos en materia de empleo. No hay que perder de vista que, al igual que sucedió en 2009, será la situación económica, por encima de la seguridad o la popularidad del presidente, la que decidirá las elecciones presidenciales de 2012. Y la percepción de que la crisis se debe a las decisiones del gobierno sobrepasó por primera vez, en noviembre de 2009, a la aceptación de la versión oficial de que los problemas provienen del exterior.<sup>2</sup>
- 3) La Presidencia de la República se percibe crecientemente debilitada y su equipo como irrelevante y poco profesional, con una gestión incapaz de sacar adelante el programa de gobierno, entre otras cosas por una política de alianzas de altos costos y escasos resultados. La desaprobación para el gabinete presidencial alcanzó, a finales de 2009, su nivel más alto (cerca del 60%).<sup>3</sup>

---

2. *Ibíd.*

3. *Ibíd.*

El factor 2 sería el determinante en el desplazamiento del PAN del poder presidencial, con la desaprobación de más de la mitad de la población de las decisiones en materia económica y el sentimiento de inseguridad en el empleo de tres cuartas partes de los jefes de familia, mientras que los factores 1 y 3 serían los que apuntalaran el regreso del PRI, por las percepciones extendidas que hoy le atribuyen las más altas capacidades de gobierno al antiguo partido dominante, reprobado y vencido diez años atrás.

## 1. El PRI como puntero

Al empezar este 2010, en este marco pareció consolidarse el PRI en un claro primer lugar en cuanto a identificación partidista del electorado, con el 35% —ganó dos puntos en tres meses—, a la vez que se cerraba la brecha entre el segundo y el tercer lugar, con el descenso del PAN al 19%, que en un trimestre perdió cinco puntos y quedó muy cerca del 14% del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que a su vez perdió un punto en el último trimestre.<sup>4</sup>

Los electores identifican al PRI con márgenes de hasta más de diez puntos por encima de su más cercano competidor en conceptos positivos tales como los de democracia, seguridad, bienestar, honradez y eficiencia. Y la diferencia se eleva hasta 16 puntos ante la siguiente pregunta: “¿Qué partido cree usted que gobierna mejor?”: PRI: 35%, PAN: 19%, contra el 11% del PRD.

Adicionalmente, tras su segunda derrota en elecciones presidenciales, en 2006, cuando además pasó a ser la tercera fuerza en la Cámara de Diputados, el PRI se ha recuperado en este trienio hasta el grado de vol-

---

4. *Ibíd.*

ver a ser la primera mayoría relativa en esa Cámara y de haber quedado cerca de alcanzar la mayoría absoluta en las elecciones de 2009.

En las elecciones estatales y municipales, este partido ha ganado prácticamente todas las contiendas de 2007 a 2009, y se prepara para refrendar sus triunfos en las elecciones de este 2010, en que estarán en juego 12 gubernaturas estatales, 1 533 presidencias municipales (incluyendo los 418 ayuntamientos oaxaqueños elegidos por usos y costumbres) y más de 500 diputaciones locales.

En principio, se partiría de que el PRI conservaría este año las gubernaturas que ya detenta: Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. Pero aparte de los imprevistos nunca descartables en estos procesos (el año pasado la tragedia de la guardería hizo perder al PRI su amplia ventaja en Sonora a unas semanas de la elección), esta vez Chihuahua puede depararle sorpresas desagradables al tricolor con un candidato que no era el favorito del gobernador en funciones y con un entorno dominado por la violencia criminal. A su vez, el PRI podría enfrentar dificultades en Hidalgo, por la poca fortaleza del candidato del gobernador frente a una probable coalición PAN-PRD encabezada por la pintoresca y carismática funcionaria foxista Xóchitl Gálvez. Y Sinaloa podría terminar con el dominio histórico del PRI por el desencuentro del gobernador en funciones y un exgobernador, con precandidatos diferentes, de cara al reagrupamiento del PAN en torno a un hijo o un yerno de Manuel Clouthier.

Por otra parte, el PRI podría compensar sus eventuales descalabros o acrecentar sus ganancias con la recuperación de Aguascalientes, ante un PAN gobernante en la entidad, pero dividido, y con el rescate de Tlaxcala, el estado natal de la dirigente nacional priísta, Beatriz Paredes. El PRD podría, a su vez, perder Zacatecas, por las disputas entre su gobernadora actual y su antecesor —ambos perredistas— por imponer a sus allegados

en la sucesión, pero en este caso tendría más probabilidades de cosechar la gubernatura el candidato del PAN.

Pero incluso si el PRI logra superar las pruebas de 2010, resolviendo primero las contradicciones y los conflictos de intereses entre sus caciques y hombres fuertes locales, y en consecuencia consolidando o acrecentando su control político territorial en la mayor parte de la nación, quedará pendiente la asignatura mayor: mantener la unidad a la hora de decidir su abanderado para la elección presidencial de 2012.

## 2. Los escenarios del regreso

En el auge político electoral del trienio 2007-2009, aún entre tensiones, fricciones y desacuerdos, los actores dominantes del PRI, a escala nacional, lograron articular sus decisiones y unificar sus posiciones públicas.

Los gobernadores de mayor peso, con el del Estado de México a la cabeza, Enrique Peña Nieto, la dirigente del Comité Ejecutivo Nacional y los líderes priístas en el Congreso, señaladamente el jefe de los senadores, Manlio Fabio Beltrones, mantuvieron una coordinación, jaloneada a veces, pero sin rupturas, en un escenario en el que el enemigo interno a vencer ha sido el adelantado aspirante presidencial Enrique Peña Nieto.

Con un porcentaje de conocimiento público de 84% (contra 78% de Beatriz Paredes, 50% de Beltrones y 35% del gobernador de Veracruz, Fidel Herrera) y con un balance de opiniones positivo-negativas de 42% (contra 6% de Paredes, -1% de Beltrones y 0% de Herrera), Peña Nieto es también el enemigo a vencer externamente, tanto por el gobierno federal y el PAN como por los partidos de la izquierda.

Frente a ese 42% de balance positivo de Peña Nieto, entre los políticos de partidos contrarios al PRI sólo el jefe de gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, tiene un balance positivo de opiniones favorables y desfavorables (7%) acompañado de la líder de los diputados panistas,

Josefina Vázquez Mota, con 1%. Todos los demás prospectos, del PAN, el PRD o de sus satélites, tienen balances negativos, que llegan a -22% en el caso de López Obrador.<sup>5</sup>

En este esquema, los competidores priístas de Peña Nieto enfrentan la tentación de dejar correr, e incluso alentar, las promociones del PAN-gobierno y de los partidos y los voceros de la izquierda contra el gobernador mexiquense, con la esperanza de que su eventual descalabro reabra el juego con renovadas oportunidades para quienes hoy ven cancelada toda posibilidad de competirle la candidatura presidencial del PRI.

El análisis de esta eventualidad permite desdoblarse varios escenarios.

En un primer escenario, la consolidación de la candidatura de Peña Nieto, con base en las actuales tendencias, traza un claro regreso del PRI a Los Pinos, con una victoria holgada en las elecciones de 2012 que, en principio, permitiría formar una mayoría de gobierno capaz de romper el estancamiento y sacar adelante las reformas postergadas.

Un segundo escenario, de contraste, comprendería el descalabro de la candidatura del hoy aspirante puntero, impulsado desde dentro y/o desde fuera del partido. Y ello no sólo pondría en duda el regreso del PRI al poder presidencial, sino que cualquiera que fuera el ganador repetiría el escenario de un resultado en condiciones de estrechas diferencias de votos, de controversia poselectoral y, lo más grave, de perpetuación del estancamiento por la falta de acuerdos entre fuerzas virtualmente empujadas.

Un resultado así, sea con una carta del PRI beneficiaria de la eventual caída de Peña Nieto, o aún si remotamente el favorecido fuera un candidato del PAN —o incluso alguno de los prospectos de la izquierda—, sólo podría empeorar las actuales condiciones de estancamiento en los

---

5. *Ibid.*

linderos de la ingobernabilidad. En los tres casos, el país reincidiría en el infierno tan temido de la desestabilización, porque difícilmente podría resistir otro sexenio de polarización y parálisis de las decisiones fundamentales del gobierno.

En estas circunstancias, un retorno del PRI al poder presidencial, igual que la permanencia del PAN o la llegada del PRD, violaría las expectativas de un electorado que quiere ver un gobierno eficaz, que funcione más allá del atascamiento en que se encuentra.

Y es que, independientemente del partido y el gobernante, lo que dejan claro los últimos tres lustros de gobiernos divididos es el conjunto de incentivos perversos de la actual legislación electoral y de las reglas de integración de la representación nacional para obstaculizar la formación de mayorías de gobierno y alcanzar acuerdos que permitan retomar el impulso reformista del Estado.

Como lo plantea el ensayo, de reciente publicación, de José Córdoba, “Para gobernar México”,<sup>6</sup> en la reforma electoral de 1996, “en lo que se refiere a la integración de las Cámaras, el gobierno y los partidos políticos produjeron una salvajada conceptual, con un desenlace previsible y desastroso”. Se introdujo en la Constitución un tope arbitrario de ocho puntos porcentuales a la llamada “sobrerrepresentación” de un partido, señala Córdoba, con el propósito explícito de evitar para siempre que el partido del presidente tenga mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

En efecto, la conclusión de los escenarios electorales elaborados entonces mostraba la imposibilidad, en un multipartidismo como el que se consolidaba en México, de que un partido pudiera alcanzar, en el futuro, el 42% de la votación nacional. Y el tope de ocho puntos se pudo

---

6. José Córdoba. “Para gobernar México”, en *Nexus*, México, diciembre de 2009.

conceptualizar desde el inicio como una verdadera “cláusula de ingobernabilidad”, sostiene Córdoba en su razonamiento.

A ello habría que agregar que el tope para formar mayorías de gobierno ha impuesto, además del tope a la capacidad de gobernar, uno a la capacidad para realizar reformas e imponer correctivos oportunos.

Así, ante el grado de dificultad que supone, en las actuales condiciones, alcanzar un acuerdo para reformar leyes —ya no digamos para corregir aberraciones constitucionales como la presente—, la otra vía con la que se cuenta radica en la posibilidad remota, pero hoy al alcance, de que un partido logre romper la barrera del 42% de los votos para alcanzar una mayoría de gobierno propia o pueda acercarse, suficientemente, a esa cifra a fin de lograr acuerdos productivos con las minorías, que más adelante podrían incluir la concertación de reformas constitucionales.

Eso es lo que haría la diferencia ante la posibilidad de que las elecciones de 2012 se conviertan en un referéndum sobre el regreso del PRI a Los Pinos, como las de 2000 se manejaron como un referéndum que decidió su salida de la casa presidencial.

### 3. Contra la cláusula de ingobernabilidad

Si las condiciones en que se dio la transición mexicana propiciaron que el presidente Vicente Fox dilapidara más del 43% de los votos con los que echó al PRI de Los Pinos, para retomar la vía reformista abandonada en 1996, un regreso del PRI al poder presidencial con los números que respaldan a Peña Nieto (alrededor del 42% en promedio de opiniones favorables) sólo alcanzaría un sentido trascendente si, de entrada, sirvieran para romper la “cláusula de ingobernabilidad” de la reforma constitucional de 1996.

A partir de dicha cláusula, desde la elección intermedia de 1997 ningún partido ha alcanzado la mayoría absoluta en la Cámara de Dipu-

tados. En 1997 el PRI ganó 165 curules de mayoría que, sumadas a los diputados que le correspondían por haber obtenido el 40% de la votación total, prácticamente le hubieran dado la mayoría absoluta. Pero se le aplicó el tope de ocho puntos de “sobrerrepresentación” con lo que sólo alcanzó el 48% de la Cámara.

Y para no ir más lejos, en 2009, sin el tope constitucional, sumados los 184 distritos ganados y las curules que le corresponderían por el 40% de la votación obtenida, el PRI hubiera tenido 30 diputados más, con los que hubiera obtenido 267 —17 más que los requeridos para contar con la mayoría absoluta— en lugar de los 237 que finalmente conservó tras el tope constitucional.

No es aquí el lugar para explorar las motivaciones del presidente Ernesto Zedillo y de su todavía mayoría absoluta priísta en el Congreso para aprobar, en 1996, la “cláusula de ingobernabilidad” bajo el supuesto de combatir la “sobrerrepresentación” de la mayoría que, por lo demás, en México nunca ha sido cuantiosa, como lo establece Córdoba en su texto. En democracias consolidadas se observan niveles muy superiores de “sobrerrepresentación”, asienta el autor; no sólo en regímenes presidenciales sino también parlamentarios, y no sólo en sistemas de mayoría relativa estricta, sino también en países con fuertes elementos de proporcionalidad: el carácter democrático de estos sistemas descansa en la alternancia entre partidos grandes y no en límites arbitrarios impuestos a su “sobrerrepresentación”. Si la motivación de la reforma de 1996 fue forzar, mediante la norma constitucional, la discusión y el acuerdo entre partidos, no sólo para cambiar la Constitución sino también para adoptar las leyes ordinarias, agrega Córdoba, el proceder fue casi pueril. Y es que se pasó por alto que no existen, en un régimen presidencial, incentivos suficientes para que partidos opuestos construyan una coalición favorable a la adopción de reformas de fondo.

El debate nacional en este punto suele agotar el análisis de las condiciones adversas para alcanzar las reformas en la frecuente mezquindad o ineptitud de los políticos o en las distorsiones de la llamada partidocracia que sustituyó al absolutismo presidencial.

También se identifican estas condiciones desfavorables para las reformas con el hecho de que, durante la última década, el país vivió en la confrontación, en los términos del bien documentado reportaje de Francisco Reséndiz, publicado en *El Universal*, el 1 de enero.<sup>7</sup> “La disputa entre las principales corrientes políticas llevó a México a la polarización, puso en duda a las instituciones democráticas e incluso colocó a los mexicanos al borde de la crispación social”, recapituló este texto que pareció un llamado de alerta temprana al despuntar el año nuevo.

Pero faltaría preguntarnos por qué la falta de generosidad entre los políticos está presente también en otros países, pero ellos sí se transforman y prosperan. O por qué las enconadas disputas por el poder son igualmente familiares en otras naciones, pero ellas sí están en constante innovación y progreso. Y, finalmente, por qué esas situaciones, frecuentes en las democracias, sin mayores consecuencias, en México provocan, en cambio, estancamiento e incluso regresión en una serie de indicadores básicos en materia económica, legislativa, política y cultural.

Otra vez, las respuestas tienen que ver con las condiciones en que se dio nuestra transición. Pero el análisis del trabajo de Córdoba parece acertar en la identificación de un factor clave para explicar la imposibilidad de los gobiernos mexicanos del nuevo siglo para afrontar los retos de innovación que se les plantean y que no se había planteado en tres lustros de ampulosas propuestas de reforma del Estado.

---

7. Francisco Reséndiz. “Una década de enconos político-partidistas”, en *El Universal*, 1 de enero de 2010.

#### 4. La gobernabilidad como reclamo histórico

El reto de un PRI de regreso al poder presidencial parecería estar en el compromiso de restablecer las condiciones de gobernabilidad, descompuestas en gran medida durante el último sexenio presidencial encabezado por el él. La aportación del primer gobierno de la alternancia al agravamiento de esta descomposición de las condiciones de gobernabilidad radicó en el desaprovechamiento de la oportunidad que tuvo el presidente Vicente Fox de someter las resistencias al cambio a partir de la renovada legitimidad que le dio sacar al PRI de Los Pinos. Y ya al gobierno del presidente Calderón le correspondió comprobar las dificultades estructurales que impiden llevar a la oposición a asumir compromisos legislativos fuertes sin compartir responsabilidades de gobierno. Porque, como lo hace ver Córdoba en su trabajo, en un sistema presidencial sin mayoría legislativa, no coinciden en el tiempo los intereses de los actores políticos ni los costos y beneficios electorales de sus acciones, de tal suerte que los partidos de oposición no tienen alicientes para constituir alianzas duraderas con el partido del presidente.

La inercia ganadora del PRI, como la llama Porfirio Cruz Vázquez en el primer número de *Voz y Voto*<sup>8</sup> de este 2010, tendría que empezar a traducirse ya en compromisos para modificar ese sistema de incentivos perversos contra la gobernabilidad.

Con sus 237 diputados, el PRI tiene en la legislatura actual (2009-2012) 94 legisladores más que el partido del presidente. Como lo muestra el propio Cruz Vázquez, “tan grande es la diferencia que ni sumando las diputaciones de PAN, PRD y Partido Verde, segundo, tercero y cuarto lugar, respectivamente, alcanzan al PRI”, pues entre los tres apenas suman 235 diputados.

---

8. Porfirio Cruz Vázquez. “Corte de caja 2009”, en *Voz y voto*, México, enero de 2010.

Con el 47% de los diputados, en lugar del 55% que le hubieran correspondido sin el tope constitucional, el PRI logró adjudicarse el 45% de las presidencias de las comisiones legislativas, contra el 27% alcanzado por el PAN, lo que “lleva a suponer que la última palabra en la toma de decisiones en el Congreso la tendrá el PRI”, concluye en este punto el analista de *Voz y voto*.

En estas condiciones, un PRI encaminado a la recuperación del poder presidencial tendría que empezar a modificar las condiciones heredadas de la norma constitucional de 1996 con su “dilema dramático entre acuerdo y parálisis”, como lo llama Córdoba. Porque en las actuales condiciones un nuevo presidente priísta —o de cualquier partido— estará condenado a la desavenencia permanente con el Congreso y “no hay razón para esperar que las mismas condiciones produzcan en el futuro resultados diferentes”.<sup>9</sup>

Una nueva época del PRI en el gobierno no tendría como propósito o como ideal democrático la constitución de gobiernos divididos, como fue el caso del último gobierno priísta, que “logró también hacer ingobernable el sistema presidencial mexicano”.<sup>10</sup>

“La Constitución mexicana es probablemente la única en el mundo que erige en su texto una cláusula para impedir que el gobierno funcione”, concluye Córdoba. Y si la reforma de 1996, como afirma este autor, “fue una reforma electoral ‘definitiva’ en el sentido de que nos hundió definitivamente en el inmenso atasco de la ingobernabilidad”, el reclamo histórico a un PRI que se apresta a volver a gobernar sería la reposición de la gobernabilidad en las nuevas condiciones de distribución democrática del poder.

---

9. Córdoba, *op. cit.*

10. *Ibid.*

En ningún caso sería un escenario de cielo prometido, porque a partir de la recuperación de la gobernabilidad vendría apenas la posibilidad de cumplir los compromisos sustantivos de innovación y justicia. Pero el regreso del PRI en estas nuevas condiciones tampoco constituiría el escenario del infierno tan temido, porque no hay infierno más temible que el de la ingobernabilidad permanente, la impunidad fuera de control y la parálisis nacional que ahora están en el horizonte mexicano.