



El Cotidiano

ISSN: 0186-1840

cotid@correo.azc.uam.mx

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad  
Azcapotzalco  
México

Mirón Lince, Rosa María

El Partido Revolucionario Institucional: recuperación electoral y recomposición organizativa en un  
escenario competitivo

El Cotidiano, núm. 187, septiembre-octubre, 2014, pp. 137-150

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco  
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32531885009>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# El Partido Revolucionario Institucional: recuperación electoral y recomposición organizativa en un escenario competitivo

Rosa María Mirón Lince\*

En este texto se analizarán las estrategias que el Presidente y su partido emprendieron para atender los desafíos que hallaron al recuperar la Presidencia. Con tal propósito se describirá el desempeño electoral del PRI durante 2012 y 2013 como parte de un proceso de recuperación del poder presidencial, que concluyó con el intento de consolidar la presencia territorial del partido y fortalecer su capacidad de negociación frente a la oposición. También se revisará la coyuntura política que encontró el PRI al recibir la Presidencia a partir de sus elementos más destacados: gobierno dividido, Congreso plural, presencia territorial amplia pero limitada, legitimidad electoral cuestionada por un sector de la ciudadanía así como por los grupos y partidos políticos que se oponen a la agenda de Peña Nieto. De igual modo se examinarán las decisiones y estrategias que el Presidente y su partido han adoptado para gestionar su agenda a fin de realizar, en la parte conclusiva, un reporte de las perspectivas del actual gobierno priísta para gestionar sus proyectos con éxito y salir airoso en las próximas contiendas electorales.

*No debemos considerar el problema actual superior a nuestras fuerzas, ya que para su resolución, planteada en la forma que lo he hecho, sólo es menester, en la parte que corresponde a las Cámaras, generosidad, alteza de miras y renunciación de apetitos personales y de grupo.*

Plutarco Elías Calles, 1 de septiembre de 1928.

**A**l asumir la Presidencia de la República Enrique Peña Nieto el primer día de diciembre de 2012, dio inicio una segunda era del Partido Revolucionario Institucional al frente de México. Esta nueva oportunidad de encabezar la política nacional representó el éxito de la recomposición organizativa que se vio obligado a emprender para sobreponerse a la pérdida del poder

presidencial doce años antes. Para el nuevo Presidente, la toma de posesión, más que un triunfo trajo consigo el desafío de restaurar su imagen pública, recuperar la confianza de la población en las instituciones y consolidar la gobernabilidad democrática (Presidencia de la República, 2013: 19-21).

Los tres retos que Peña Nieto tenía que afrontar no correspondían con desafíos personales, sino con problemas que durante dos décadas al menos resquebrajaron la estructura del sistema político mexicano. Restaurar la imagen del Presidente era indispensable luego de una elección que no fue cues-

tionada en sus resultados, pero sí en el desempeño de la autoridad electoral, en el uso de los recursos de campaña y en los métodos que Enrique Peña y su partido emplearon para convencer a los electores de votar en su favor.

La necesidad de recuperar la confianza ciudadana era evidente en diversos estudios de opinión que mostraban la escasa simpatía de la población hacia las instituciones públicas y sus titulares<sup>1</sup>. El rechazo de una

<sup>1</sup> Entre los principales estudios de opinión que señalaron la escasa confianza de los mexicanos en sus gobernantes, políticos e instituciones destacan el Informe Latinobarómetro

\* Doctora en Ciencia Política; profesora titular de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

parte de la ciudadanía hacia la figura del nuevo Presidente y el desencanto con el desempeño de las instituciones no eran fenómenos aislados, pues se relacionaban con la ausencia de políticas públicas novedosas que cambiaran el ritmo rutinario que habían seguido tanto el gobierno como el Congreso ante la imposibilidad de generar acuerdos de colaboración entre ambos poderes durante, por lo menos, el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa.

Enrique Peña Nieto y su partido asumieron el poder en un momento complejo. La celebración de la victoria fue necesariamente breve ante la necesidad de diseñar estrategias que apuntalaran la presencia política del partido y la gobernabilidad presidencial. Los comicios locales de 2013 serían una ocasión para consolidar posiciones electorales, pero también para medir la fuerza del partido y sus oponentes un año después de la victoria priísta. No menos importante, el reconocimiento de la autoridad presidencial por parte de los partidos de oposición aparecía como una prioridad para sacudir de la opinión pública los cuestionamientos sobre la elección, además de introducir la agenda presidencial en el interés de la población.

En este texto se analizarán las estrategias que el Presidente y su partido emprendieron para atender los desafíos que hallaron al recuperar la Presidencia. Con tal propósito se describirá el desempeño electoral del PRI durante 2012 y 2013 como parte de un proceso de recuperación del poder presidencial, que concluyó con el intento de consolidar la presencia territorial del partido y fortalecer su capacidad de negociación frente a la oposición. También se revisará la coyuntura política que encontró el PRI al recibir la Presidencia a partir de sus elementos más destacados: gobierno dividido, Congreso plural, presencia territorial amplia pero limitada, legitimidad electoral cuestionada por un sector de la ciudadanía así como por los grupos y partidos políticos que se oponen a la agenda de Peña Nieto. De igual modo se examinarán las decisiones y estrategias que el Presidente y su partido han adoptado para gestionar su agenda a fin de realizar, en la parte conclusiva, un reporte de las perspectivas del actual gobierno priísta para gestionar sus proyectos con éxito y salir airoso en las próximas contiendas electorales.

## El retorno a la Presidencia

### Las estrategias

La de 2012 fue una elección singular por la cantidad de cargos en disputa. Además de la Presidencia de la República, 500 diputaciones y 128 senadurías, tuvieron elecciones locales la mitad de las entidades federativas del país.

En el ámbito local se eligieron seis gobernadores (Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Tabasco y Yucatán) y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; 579 diputados locales; 891 presidencias municipales, 16 jefaturas delegacionales, 20 juntas municipales en Hidalgo, además de la elección extraordinaria de presidente municipal en Morelia, anulada en 2011.

Las primeras encuestas publicadas antes del inicio oficial de las campañas daban una amplia ventaja a Peña Nieto, de hasta veinte puntos porcentuales sobre cualquiera de sus rivales del PAN y el PRD. La explicación de ese arranque se encontraba tanto en el desempeño de los presidentes panistas como en el comportamiento del PRI en el Congreso y la política local.

A lo largo del sexenio calderonista y ante la polarización escenificada por el PAN y el PRD, el PRI se mostró frente a la ciudadanía como la oposición moderada que, desde el tercer sitio, supo posicionarse en el Congreso como un aliado imprescindible para panistas y perredistas. Ante un panismo incapaz de gestionar por sí solo la agenda presidencial y un perredismo reacio a colaborar con un Presidente al que no reconocía, el PRI supo jugar la carta de *partido bisagra*, necesario para acordar con el PAN o con el PRD, según fuera el caso, aprobar iniciativas y políticas públicas o asumir una posición de crítica y contrapeso al gobierno.

Además de los errores del panismo al frente de la Presidencia y del perredismo como oposición irreductible, el PRI explotó los logros de sus gobiernos locales y sacó provecho de los recursos estatales de comunicación social. Tal como hicieran en su momento otros gobernadores priístas como Roberto Madrazo Pintado y Arturo Montiel Rojas, Enrique Peña Nieto aprovechó su estancia en la gubernatura del Estado de México para constituirse como una figura pública de alcance nacional. La presentación constante de obra pública y las incesantes giras de trabajo por la entidad apuntalaron la imagen de un político exitoso, dinámico y emprendedor.

Las críticas a su desempeño por errores y deficiencias —tales como las obras que se inauguraban sin estar concluidas, la actuación de la policía en el municipio de Atenco y

2013 y Encup 2012: <<http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Resultados-Quinta-ENCUP-2012.pdf>>.

el excesivo gasto en comunicación social— pronto fueron opacadas por una estrategia novedosa de difusión basada en las buenas relaciones del gobernador con personalidades del espectáculo que le abrieron las puertas en diversos programas de entretenimiento y la *prensa del corazón*. De esta manera, Peña Nieto pudo acceder a espacios de difusión que quizá no dieron mucho prestigio intelectual pero sí bastante divulgación gratuita, algo muy provechoso en el marco de una legislación que desde 2008 prohíbe la compra de espacios de difusión en radio y televisión.

Durante 2011 y 2012, diversas quejas y denuncias acerca de la presunta compra de espacios en televisión por parte de Enrique Peña Nieto fueron del conocimiento del Consejo General del IFE, sin que lograran concretarse en sanciones al candidato o a su partido. A esta situación se sumó la acusación por compra de votos a través de tarjetas de regalo (equivalentes a vales de despensa) de la cadena de tiendas Soriana, así como la entrega de diversos productos promocionales a los electores potenciales.

Los dictámenes de la Unidad de Fiscalización del IFE, y más tarde los fallos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al respecto, se basaron en la ausencia de pruebas documentales o evidencias de movimientos de fondos, al tiempo que desestimaron las testimoniales entregadas por el PAN (en las denuncias sobre *compra oculta* de espacios en televisión) y la coalición Movimiento Progresista (en lo referente a las acusaciones de compra y coacción del voto). Las decisiones de las autoridades electorales podían estar fundadas en la ley, pero difícilmente dejarían satisfechos a los seguidores de Andrés Manuel López Obrador, quien nuevamente acusó que le habían robado la elección con la complacencia del IFE y el TEPJF.

## Los resultados

Al final de cuentas, la expectativa de que los electores retornaran en tropel al redil tricolor, arrepentidos de haber negado su voto al PRI, fue desmentida por los datos duros de la elección. Ni Peña Nieto logró una ventaja significativa sobre sus adversarios, ni su elección fue comparable a la euforia que doce años atrás desató la victoria foxista.

Además, a pesar de haber conseguido la primera minoría para su partido (que en sus respectivas elecciones también consiguieron Vicente Fox y Felipe Calderón), el electorado le negó a Peña la capacidad de gobernar sin necesidad de buscar alianzas con otros partidos.

La votación nacional para diputados, a favor del PRI, se ubicó siete puntos porcentuales debajo de los votos con-

seguidos por el candidato a la Presidencia. En consecuencia, el tricolor obtuvo 157 distritos de mayoría y 50 curules por el principio de representación proporcional, que le reportaron un total de 207 diputados. Aprobar la agenda legislativa de Peña significaría la necesidad de conseguir 44 votos de otras bancadas para alcanzar la mitad más uno, necesaria para la aprobación de leyes ordinarias, y 126 legisladores para configurar una *mayoría calificada*, requerida para aprobar reformas constitucionales.

La conformación del Senado resultó menos desfavorable para el tricolor al conseguir 52 de los 128 escaños. El PRI requeriría tan sólo 13 votos más para impulsar reformas a las leyes ordinarias y 33 para aprobar reformas constitucionales; sin embargo, los senadores del PVEM apenas le darían siete votos adicionales.

Los 33 diputados conseguidos por su aliado electoral, el PVEM, resultarían insuficientes para conformar un bloque mayoritario en la Cámara de Diputados. Tarde o temprano, el PRI tendría que buscar el apoyo del PAN o el PRD, aunque contaba con la seguridad de que ambos partidos no podrían hacer un frente común contra las políticas del nuevo Presidente, toda vez que los 114 diputados panistas (23% de la Cámara) y los 101 perredistas (20%) serían insuficientes para formar una mayoría alterna.

El complejo escenario de gobierno dividido se presentó en el Congreso de un modo particularmente desafiante. Ni el PRI, como primera minoría, ni sus dos adversarios unidos (PAN y PRD) cuentan con suficientes legisladores para aprobar por sí solos iniciativas legislativas, pero al iniciar la Legislatura tampoco parecía haber suficientes incentivos para que el blanquiazul cooperara con el partido que lo derrotó, y menos aún para que el PRD colaborara con el partido que, en consideración de su candidato, le robó la elección.

A nivel local, el resultado también fue menos alegre de lo que los priistas esperaban. En cuatro de las siete elecciones para renovar al Poder Ejecutivo local se dio la alternancia; dos de ellas fueron favorables a la coalición PRI-PVEM (Chiapas y Jalisco), mientras que las otras dos tuvieron cambios que significaron un revés para el PAN (Morelos) y otro para el PRI (Tabasco). Ambos estados fueron adjudicados a la coalición PRD-PT-MC. Tres entidades refrendaron su respaldo al partido que estaba en el gobierno. Yucatán permaneció priísta, mientras que en el Distrito Federal la coalición PRD-PT-MC triunfó por tercera ocasión consecutiva, y en Guanajuato el PAN mantuvo la preferencia que, desde hace dos décadas, goza en ese estado. En todas las entidades que tuvieron votación para gobernador ganó el

mismo partido que en la elección para Presidente; sin embargo, hubo diferencias significativas entre la votación para Presidente y para gobernador en una misma entidad:

- En el Distrito Federal votaron 728 mil personas más por la coalición PRD-PT-MC para Jefe de Gobierno que para Presidente.
- En Guanajuato, votaron por el PAN 122 mil personas más para gobernador que para Presidente.
- En Jalisco, 62 mil personas más votaron por el PRI para Presidente que para gobernador; y
- En Yucatán, por el PRI votaron 103 mil personas más para gobernador que para Presidente.

Los datos advierten que en las entidades que tuvieron elección para renovar al Ejecutivo, el arrastre de la elección presidencial fue casi nulo; esto significa que el respaldo de los candidatos a la Presidencia hacia los candidatos a gobernadores prácticamente no tuvo efectos en el ánimo de los electores.

Aunado a lo anterior, la escasa fidelidad de los electores hacia un partido se corrobora por la diferencia de votos entre su candidato para gobernador (o Jefe de Gobierno) y su candidato a la Presidencia. La volatilidad del voto muestra una clara relación con la competitividad electoral (Cruz, 2013), y en el caso mexicano parece mostrar la importancia que tuvieron las coaliciones en la elección de 2012.

En efecto, el PRI consiguió a nivel nacional por sí solo 14,509,854 votos para Presidente, mientras que su rival más próximo, el PAN, logró 12,732,630 sufragios, mientras que el PRD sólo obtuvo 9,720,224 votos. Sin embargo, también a escala nacional, el resultado cambió cuando entraron en juego las coaliciones: la alianza PRI-PVEM elevó la votación a favor de Enrique Peña Nieto a 19,158,592 votos, y la de Andrés Manuel López Obrador hasta 15,848,827; es decir, el candidato priista logró 4,648,738 votos más en coalición que en solitario, mientras que la coalición le redituó a AMLO 6,128,603 votos más de los que le dio su partido de origen. Competir en alianza reportó beneficios palpables a los partidos que optaron por esa posibilidad.

## Los desafíos

Al final del proceso electoral, Peña Nieto encontró que ni la contienda fue tan simple como se esperaba en las primeras semanas de 2012, ni su triunfo resultó tan contundente e incontrovertible, a pesar de haber obtenido una ventaja de siete puntos porcentuales sobre López Obrador, su competidor más cercano.

De esta manera, la victoria peñista resultó parcialmente ensombrecida por los propios resultados. El margen de victoria fue significativamente mayor que el obtenido seis años atrás por Calderón, pero aun así estuvo muy por debajo de la amplia ventaja que consiguió el anterior Presidente priista, Ernesto Zedillo, quien conquistó 48.69% de los votos en 1994.

Con todo, el mayor desafío para Peña no estuvo en los resultados, pues a fin de cuentas la cantidad de votos con que aventajó a López Obrador no dejó lugar a dudas sobre la fiabilidad aritmética del resultado, como ocurrió seis años antes con el triunfo de Calderón. Lo cuestionado en el caso de Peña Nieto fueron los métodos y las estrategias empleados para lograr la victoria. La sospecha de haber adquirido ilegalmente espacios para la difusión de su imagen en televisión, con anticipación a los tiempos señalados para el inicio de las precampañas, además de la acusación de haber comprado votos a través de tarjetas intercambiables por despensas, fueron notas discordantes que empañaron su triunfo y le aseguraron, de entrada, el rechazo y la desconfianza de un sector de los ciudadanos.

Para el nuevo Presidente, el primer desafío sería consolidar con acciones exitosas el triunfo de la elección del 1 de julio, toda vez que para un sector de los ciudadanos, la legalidad de su victoria no quedó fehacientemente demostrada.

## La XXI Asamblea Nacional

Un aspecto fundamental para comprender el regreso del PRI a la Presidencia es su capacidad adaptativa. Fundado desde el poder como una coalición destinada a pacificar los diversos grupos que participaron en la Revolución Mexicana, el partido se convirtió rápidamente en un aparato electoral al servicio de la Presidencia.

Obras clásicas como *La democracia en México*, de Pablo González Casanova (1965), *El presidencialismo mexicano*, de Jorge Carpizo (1978), y *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, de Luis Javier Garrido (1982), describen la fusión que tuvo lugar entre el partido y el gobierno durante la mayor parte del siglo XX. Para los detractores del Revolucionario Institucional, esa fusión era la clave para acabar con el priato. Terminar con la fuente de recursos oficiales, detener las ventajas que el partido obtenía en forma de propaganda, apoyos logísticos y presencia mediática, generarían un entorno partidista competitivo y llevarían al tricolor a la derrota (Crespo, 1994).

Las reformas políticas que experimentó el país entre 1977 y 1996 generaron, en efecto, las condiciones

de equidad y la implementación de reglas de vigilancia, financiamiento y fiscalización que suprimieron las ventajas que tuvo el PRI durante el régimen que Giovanni Sartori definió como de partido hegemónico (Sartori, 1992); pero, tal como advirtió el italiano, el crecimiento de la competitividad no necesariamente significaría la muerte del partido. Durante las últimas décadas del siglo XX, el PRI acudió a elecciones cada vez más reñidas, que le llevaron a perder la mayoría calificada de la Cámara de Diputados en 1988 y a ser derrotado en diversas elecciones de gobernador a partir de 1989, así como a perder la mayoría relativa de la Cámara Baja en 1997, para terminar vencido en la elección presidencial de 2000.

El PRI consiguió sobreponerse a la debacle, reagrupar sus fuerzas y aprovechar sus fortalezas para sobrevivir. El proceso de adaptación, las estrategias que diseñó para reinventarse y el camino que trazó para recuperarse electoralmente son elementos que se reflejan en la evolución de los documentos básicos que emanaron de las asambleas nacionales del partido durante el mismo periodo.

De tal manera, mientras la XIV Asamblea Nacional (1991) fue un esfuerzo por recuperar la participación de las bases del partido frente al retroceso electoral, la XVIII Asamblea (1996) destacó por las reglas destinadas a reforzar la disciplina ante la diáspora de cuadros que emigraban a otros partidos para ser postulados, al mismo tiempo que preparaba al partido para vivir la sana distancia anunciada por el Presidente Ernesto Zedillo. No menos relevante fue la XIX Asamblea (2004), en la que Roberto Madrazo impuso su liderazgo para consolidar posiciones entre los cuadros directivos a fin de perfilarse como candidato presidencial en 2006, estrategia seguida a su vez por los peñistas durante la XX Asamblea Nacional priísta en 2008.

La XXI Asamblea Nacional del PRI, celebrada en marzo de 2013, fue de cambios profundos y significativos. Los documentos aprobados en ella reflejan el diagnóstico que el propio partido hizo de su retorno a la Presidencia en tanto que reforzaron la disciplina partidista y reinstalaron al Presidente de la República como líder del tricolor; al tiempo que ajustaron sus estatutos para hacerlos compatibles con los proyectos y la agenda de gobierno de Peña Nieto.

Lo que estos nuevos estatutos reflejan es la necesidad de mantener la unidad partidista en un escenario de alta competitividad. El PRI recuperó el Poder Ejecutivo como el ganador de una reñida contienda y ya no como el protagonista de un sistema de partido hegemónico.

De tal manera, entre los acuerdos de la XXI Asamblea destacan:

- La reducción de los órganos de dirección del partido
- La autorización para que participen candidatos independientes
- La eliminación de los candados referentes a la verificación de militancia
- La autorización al CPN para hacer observaciones sobre el desempeño de los funcionarios y representantes populares del partido
- La consolidación del liderazgo del Presidente y la centralización de la toma de decisiones, y
- El establecimiento de métodos disciplinarios que otorgan facultades de supervisión al CPN.

Es significativo que se hayan eliminado los candados que se adoptaron desde la XVIII Asamblea con el propósito de fortalecer la militancia y disciplina del partido cuando éste declinaba en la preferencia de los electores. Abrir la posibilidad de tener candidatos independientes, una vez recobrado el poder, no significó hacer a un lado la disciplina sino entenderla de una forma diferente. El titular del Ejecutivo se aprestaba una vez más a participar de manera activa en la selección de candidatos, conforme a su opinión y confianza, antes que a la trayectoria partidista.

La reducción de los órganos de dirección y la posibilidad de que el Consejo Político Nacional realice observaciones sobre el desempeño de los funcionarios y representantes populares del partido fue otra innovación dirigida a poner las riendas del priísmo en manos de su dirigencia nacional. De esta manera, sin retornar a los tiempos del *gran elector*, los priístas centralizaron la toma de decisiones y abrieron la posibilidad para que su desempeño fuera vigilado desde los órganos de dirección. Al frente del partido quedó el Presidente de la República y, por si quedaba alguna duda, los estatutos cambiaron para que el tricolor dejara de oponerse al IVA en medicinas y alimentos, así como a la apertura de Pemex a la inversión privada.

Con todo, quizá el elemento regresivo más significativo del nuevo orden priísta adoptado en la XXI Asamblea fue el reemplazo de los liderazgos regionales que se desarrollaron mientras el PRI fue partido de oposición, para retornar a la centralización de la autoridad en el partido a cargo del Consejo Político Nacional y el Presidente de la República, a quien se le adjudicó nuevamente el papel de árbitro supremo de los priístas. Como corolario, en la presidencia del partido quedó César Camacho Quiroz, un mexiquense cuya carrera política se desarrolló en el grupo de Peña Nieto. Así, los espacios de independencia que se abrieron en el Congreso y los gobiernos locales cuando el PRI fue



oposición fueron suprimidos para poner al partido y su estructura a disposición del Presidente de la República.

La estrategia de afianzar las relaciones entre el Presidente y el partido tendría dos momentos de prueba. El primero sería las elecciones estatales de julio de 2013; el segundo vendría con el proceso de aprobación de las reformas emprendidas por Enrique Peña Nieto.

## El Pacto por México

La XXI Asamblea Nacional ordinaria del PRI fue un ejercicio estratégico para organizar las fuerzas priístas en torno al Presidente (Banorte-Ixe 2013), en un escenario de alta competitividad partidista, especialmente por la situación de gobierno dividido que obligaba al nuevo Presidente a negociar su agenda con el Poder Legislativo. Antes que Enrique Peña Nieto, sus tres antecesores en la Presidencia enfrentaron escenarios similares que, si bien no desembocaron en una parálisis legislativa ni del gobierno, sí complicaron la generación de acuerdos y reformas legales profundas.

La dificultad para procesar con éxito las llamadas “reformas necesarias” fue un pasivo en el desempeño de los presidentes panistas. Ni la campaña que encabezó Vicente Fox para “quitarle el freno al cambio” en la elección intermedia de 2003, ni las concesiones que hicieron los gobiernos foxista y calderonista al PRI fueron suficientes para dar a los dos Presidentes surgidos del blanquiazul escenarios de gobierno unificado, o al menos de relativo control en el Legislativo.

La consigna entre los diferentes partidos parecía ir en el sentido de bloquear aquellas iniciativas que pudieran impulsar el éxito del gobierno, a menos que el gobernante fuera del propio partido. Iniciativas, como la de permitir contratos de riesgo en la exploración petrolera, habían sido presentadas alternadamente por el PRI y el PAN durante los sexenios zedillista, foxista y calderonista para, en cada caso, resultar bloqueadas por el partido que no se encontraba en la Presidencia. Las políticas fiscal, energética, de seguridad, laboral y educativa habían sido aspectos centrales en las campañas de los tres principales candidatos en las contiendas presidenciales de 2000, 2006 y 2012, pero más que la búsqueda de acuerdos, los partidos parecían coincidir en la intención de impedir que sus oponentes capitalizaran el éxito de las reformas.

Después de al menos cinco legislaturas de obstrucción constante, los fracasos del gobierno ya no podían atribuirse únicamente a la incompetencia presidencial. Cada vez se señalaba con más insistencia al Poder Legislativo como

corresponsable del estancamiento del país; de manera específica se criticaba la actuación de los legisladores más comprometidos con preservar los privilegios e intereses de sus partidos que los de sus electores (la *partidocracia*) como uno de los grandes males nacionales. Si los legisladores eran vistos como corresponsables del estancamiento nacional, también podrían compartir el crédito por las políticas públicas y las reformas exitosas (Rubio, 2013).

De esta manera, el Pacto por México surgió como una respuesta de los principales partidos políticos al asumir el compromiso de hacer temporalmente a un lado sus diferencias para concentrarse en sus coincidencias, y a partir de ellas construir acuerdos que generaran iniciativas de reforma legal<sup>2</sup>.

Sin embargo, el Pacto también persiguió fines estrictamente políticos. Tras el desgaste sufrido por la derrota en la elección presidencial, las debilitadas dirigencias panista y perredista hallaron en su firma la oportunidad de contar con un éxito, aunque fuera compartido. El PRI, por su parte, encontró en ese mecanismo una estrategia para poner en marcha la agenda de gobierno de Peña Nieto, compartiendo con sus adversarios la responsabilidad y el potencial éxito del nuevo gobierno (Maerker, 2013).

## Principales compromisos

Una lectura integral del Pacto por México permite observar su correspondencia con las propuestas y compromisos de campaña de Enrique Peña Nieto. Las promesas de campaña comprendieron cinco ejes temáticos: 1) economía y empleo; 2) gobernabilidad democrática; 3) seguridad y justicia; 4) sociedad de derechos, además de 5) transparencia y combate a la corrupción. Los ejes temáticos parecían dar un diagnóstico general de lo que hacía falta para sacar al país de su estancamiento y las acciones a seguir. La principal coincidencia se refería a la necesidad de practicar reformas estructurales en ámbitos estratégicos como la política fiscal, la procuración de justicia, la educación, la política energética y el desarrollo económico.

Como admitió el líder panista, Gustavo Madero, el Pacto por México nació del reconocimiento sincero de que en los últimos 15 años fue la lógica de la no cooperación

<sup>2</sup>“Entre 1997 y 2012 se presentaron tres mil 403 iniciativas de reforma constitucional en la Cámara de Diputados y el Senado. De todas ellas, sólo 358 fueron aprobadas: una tasa de éxito de 10.5%. De todas aquellas, sólo 26 fueron presentadas por el Ejecutivo y 14 fueron aprobadas” (Aparicio, 2013).

la que privó en el sistema político mexicano. “La política del regateo y del pago por evento” (*El Economista*, 12-10-2013). Por ende, ahora las propuestas legislativas habrían de concentrarse en cinco líneas temáticas: 1) acuerdos para una sociedad de derechos y libertades; 2) acuerdos para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad; 3) acuerdos para la seguridad y justicia; 4) acuerdos para la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, y 5) acuerdos para la gobernabilidad democrática.

El Pacto fue suscrito por los presidentes en turno del PRI, Cristina Díaz Salazar; del PAN, Gustavo Madero Muñoz, y del PRD, Jesús Zambrano Grijalva. El PVEM se sumó en enero de 2013 con la firma de su representante, Arturo Escobar y Vega.

## **Estrategias**

Con el Pacto por México, Enrique Peña Nieto generó una nota positiva y esperanzadora. Su firma, en el segundo día de su gobierno, generaba un escenario insólito que prometía poner en movimiento, de manera cooperativa y coordinada, a los poderes Ejecutivo y Legislativo. En principio esto generaba condiciones de gobernabilidad, pues comprometía a los partidos de oposición a mantener los acuerdos por lo menos durante el primer año de la administración.

El carácter fundamentalmente político del Pacto implicó una relación de dependencia del nuevo gobierno, sobre todo por la ausencia de un plan alternativo que permitiera al Presidente gestionar su agenda de gobierno si el Acuerdo se malograba. No obstante, el Pacto por México dio a Enrique Peña Nieto un bono de confiabilidad que le ayudó a llevar con relativa calma los primeros meses de su gobierno. La publicación de la Ley general de víctimas, que había sido detenida por su predecesor, fue interpretada como un augurio favorable por quienes tenían expectativas de un cambio en la política de seguridad pública. Siguió el lanzamiento de la Cruzada contra el Hambre, la creación del Instituto Nacional del Emprendedor, y lo que para algunos fue un golpe efectista y para otros una revancha política: la aprehensión de Elba Esther Gordillo, la poderosa líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y aliada estratégica de quienes en su momento fueron Presidentes emanados de las filas del PAN.

En el contexto de la iniciativa de reforma educativa que el Presidente firmó en febrero, la captura de la líder sindical de los maestros tenía un significado más profundo. Antes que modificar estructuras administrativas en la Secretaría de Educación Pública o reformar planes de estudio,

la propuesta tocaba los intereses sindicales al retirarles el control sobre las plazas de los maestros para devolverlas al Estado y crear el Servicio Profesional Docente, además de establecer un sistema de evaluación y la gestión educativa a cargo de la comunidad de maestros, estudiantes y padres de familia.

Los auspicios parecían confirmarse por la postura que asumió el Revolucionario Institucional frente al Presidente. La XXI Asamblea Nacional del tricolor, celebrada en marzo de 2013, significó una puesta al día del partido de acuerdo con su nueva situación como partido gobernante. Que el partido gobernante ajustara sus principios a los compromisos del Pacto significaba que los priístas cerraban filas y se aprestaban a respaldar la agenda presidencial.

Así, el PRI reforzó la disciplina interna de un modo distinto a la estrategia que siguió para mantener la unidad cuando fue oposición. Cambió la fidelidad al partido por la lealtad al Presidente, y en el camino renunció a los espacios de independencia e interlocución que los legisladores y gobernadores panistas generaron cuando la Presidencia estuvo en manos del PAN. Allanado el camino por sus adversarios a través del Pacto, y por sus aliados a través de la XXI Asamblea priísta, el inicio del sexenio peñista resultó prometedor.

## **La oposición al Pacto**

Desde el Poder Ejecutivo, la gestión de los compromisos contenidos en el Pacto se vivió de distinto modo para cada una de las principales fuerzas políticas. Mientras el PRI se preparó para apoyar a su Presidente, una parte del PAN criticó la firma de este documento como un acuerdo cupular entre dirigentes partidistas que dejó de lado a los líderes parlamentarios e ignoró las instancias formales de deliberación dentro del partido. El panorama más complejo fue para el PRD, que más que una crítica, encontró la franca oposición del sector más radical de sus legisladores. Con todo, la disciplina parlamentaria y la incorporación de propuestas presentadas por los sectores del PAN y el PRD que no aceptaron aprobar los cambios legales sin tomar una parte más activa, rindió frutos y las primeras reformas estructurales comenzaron a ser aprobadas. Sin embargo, la negociación legislativa a la que se sometieron las reformas no bastó para dar legitimidad a estos cambios. Mientras el Poder Legislativo procesaba las primeras reformas, comenzaron a aparecer signos de oposición a las mismas.

Fue así porque las reformas estructurales, históricamente propuestas y detenidas en el Poder Legislativo,



afectaban intereses que no se limitaban a los partidistas. Las iniciativas de reforma energética habrían de tomar en cuenta a los poderosos sindicatos vinculados al petróleo y la electricidad. Las propuestas en materia educativa tocarían, igualmente, intereses sindicales y espacios de autoridad de los gobiernos estatales. Los proyectos reformistas en materia recaudatoria generarían descontento en la sociedad, tanto si trataban de eliminar exenciones como si intentaban aumentar la base de contribuyentes u optaban por incrementar las tasas impositivas.

Otro tanto puede decirse de los intereses profesionales, sindicales y locales que se sentirían afectados por las propuestas de ley en materia de seguridad, derechos humanos y organización política. El Pacto resolvía, al menos temporalmente, la necesidad de lograr acuerdos entre partidos, pero quedaba pendiente la respuesta que recibiría de los grupos de interés afectados por sus reformas.

La afectación de intereses particulares o sectoriales no era el único riesgo para la viabilidad del Pacto. El 7 de julio de 2013 tuvieron lugar elecciones en catorce estados de la República. De los resultados de esos comicios dependía la confirmación de los equilibrios de poder existentes al momento de firmar el Pacto por México, o bien, un retroceso en las posiciones priístas que hicieran a los partidos de oposición reconsiderar su permanencia en el Acuerdo, o el costo de la misma.

## Las elecciones estatales de 2013

### Antecedentes

Un elemento destacado en el inicio del sexenio de Peña Nieto fueron los procesos electorales en 14 estados de la República. Los primeros comicios a celebrar en el nuevo régimen priísta confirmaron, de entrada, que los tiempos del partido hegemónico habían quedado atrás.

Así, las elecciones locales del 7 de julio de 2013 atrajeron la atención del público nacional por diversos motivos, entre los que destacaba ser las primeras del sexenio peñista, las primeras a las que el PRI asistiría una vez recuperada la Presidencia y las primeras en las que este partido competía con los estatutos, estrategias y dirigencias aprobadas en su XXI Asamblea Nacional. De tal manera, los comicios de 2013 fueron una puesta a prueba para el partido tras los ajustes aprobados en la XXI Asamblea y su primera medición de fuerza después de la elección federal.

Las expectativas de los priístas acerca de aquellas competencias cambiaron a lo largo de su desarrollo. En su arranque, durante los últimos meses de 2012 y los primeros de 2013, el líder nacional priísta, César Camacho Quiroz, afirmó en diversos actos de campaña que su partido iba por el carro completo, pero a medida que la fecha de los comicios se acercaba y las encuestas fluían en cada uno de los estados en contienda, su optimismo decayó, al grado que el 4 de junio reconoció en Coahuila que: “a nadie hemos postulado para que pierda; los hemos postulado con el ánimo de que ganen, pero conscientes como estamos de la competencia electoral, sabemos que el carro completo se fue para no volver”<sup>3</sup>.

Contrario a lo que afirmaron en su momento los adversarios del PRI, la búsqueda del carro completo no obedecía a la arrogancia de los líderes tricolores, sino a la expectativa de disponer de resultados electorales lo bastante positivos para, desde el plano regional, apuntalar a la Presidencia de la República. Hay una poderosa carga simbólica en el carro completo que no puede ser ignorada:

- Evoca los mejores años del PRI, cuando dominaba el escenario electoral frente a una oposición testimonial (García Reyes, 2010).
- Refrendaría el triunfo de EPN en 2012, y potencialmente le daría verosimilitud ante una opinión pública escéptica tras las acusaciones de compra y coacción del voto durante la campaña presidencial<sup>4</sup>.
- Debilitaría la posición de sus oponentes al reducir su presencia territorial y aumentar sus derrotas.
- Mermaría a los líderes de los partidos de oposición, y potencialmente haría crecer los desacuerdos en sus filas.
- Otorgaría al tricolor más espacios territoriales que significarían más diputados locales, ayuntamientos y gobernadores como aliados del Presidente de la República.

Ante la expectativa de recuperar la hegemonía, se impuso la compleja realidad representada por una geografía

<sup>3</sup> “El Carro Completo se fue para no volver: César Camacho” en *Zócalo de Saltillo*, 5 de junio de 2013. Consultado en <<http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/el-carro-completo-se-fue-para-no-volver-cesar-camacho-1370420306>>.

<sup>4</sup> Los expedientes correspondientes a esta acusación son Q-UFRPP 58/12, Q-UFRPP 246/12 y Q-UFRPP 232/12, que el IFE resolvió mediante la resolución CG31/2013 del 23 de enero de 2013.

electoral en la que el PRI es protagonista central pero no posee el predominio. Los equilibrios en las 14 entidades que tendrían elecciones mostraban escenarios disímboles y resultados difíciles de predecir. A pesar de que en diez de los estados en competencia había gobiernos priístas, seis de ellos —Chihuahua, Hidalgo, Quintana Roo, Zacatecas, Tlaxcala y Veracruz— tenían antecedentes de alta competitividad. Tres entidades más eran gobernadas por el PAN: Baja California, Puebla y Sinaloa, y la restante Oaxaca estaba a cargo de una coalición antipriísta formada por PAN-PRD-MC-PT. De esta forma, únicamente cuatro estados (Aguascalientes, Coahuila, Durango y Tamaulipas) anticipaban escenarios relativamente tranquilos para el Revolucionario Institucional.

Con todo, la situación más adversa parecía ser la de los contrincantes del tricolor. El PAN atravesaba por una de sus crisis internas más prolongadas, agravada por un desempeño electoral a la baja, especialmente desastroso en los comicios federales de 2012.

El PRD, por su parte, llegaba a las contiendas en medio de una división cuyos alcances y profundidad aún eran desconocidos para los propios perredistas. Debilitado por el anuncio de que su líder y ex candidato presidencial encabezaría una diáspora hacia un nuevo partido, el del sol azteca tuvo que reconocer su baja competitividad en la mayoría de las entidades en disputa, para optar por ser parte de alianzas anti-PRI en Oaxaca, Puebla, Sinaloa, en Hidalgo, Tlaxcala y Tamaulipas.

## Lo que estuvo en juego

Para el PRI, los comicios locales representaban una oportunidad de fortalecer la imagen del partido y su Presidente después del desprestigio que les reportaron las denuncias por compra y coacción del voto en la elección presidencial. Sin pretender una lectura plebiscitaria, cosechar un conjunto de victorias en las elecciones locales representaría una percepción aprobatoria del nuevo gobierno.

Para los principales adversarios del PRI, las del 7 de julio serían elecciones decisivas. Los órganos de dirección de ambos partidos requerían de triunfos para consolidar su presencia en los 14 estados involucrados en procesos electorales, pero los comicios estatales podían darles, además, información actualizada sobre sus avances y retrocesos en las distintas regiones del país.

A pesar de que sólo una gubernatura estuvo en juego y en su mayoría se trató de “elecciones intermedias”, fueron importantes para las estructuras nacionales de los partidos y

sobre todo para los gobernadores, quienes habrán de gobernar la segunda mitad de su administración con los Congresos surgidos de tales elecciones. Además, entre las 1,373 posiciones en disputa se encontraban algunas de las capitales y municipios más importantes del país.

Elecciones estatales 2013					
Entidad federativa	Gobernador	Diputados locales			Presidentes municipales
		MR	RP	Suma	
Aguascalientes	—	18	9	27	11
Baja California	I	17	8	25	5
Coahuila de Zaragoza	—	-	-	-	38
Chihuahua	—	22	11	33	67
Durango	—	17	13	30	39
Hidalgo	—	18	12	30	-
Oaxaca	—	25	17	42	153
Puebla	—	26	15	41	217
Quintana Roo	—	15	10	25	10
Sinaloa	—	24	16	40	18
Tamaulipas	—	22	14	36	43
Tlaxcala	—	19	13	32	60
Veracruz	—	30	20	50	212
Zacatecas	—	18	12	30	58
<i>Total</i>	<i>I</i>	<i>271</i>	<i>170</i>	<i>441</i>	<i>931</i>

Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF.

## Los resultados

A pesar de que el PRI no obtuvo el carro completo en las elecciones de 2013, tampoco tuvo un mal desempeño. En realidad, el rasgo sobresaliente de dichos comicios fue que permitieron hacer una lectura optimista a cada uno de los partidos en competencia; es decir, no hubo grandes ganadores ni perdedores absolutos.

El PRI obtuvo 55% de los cargos en disputa, en algunos casos compitiendo en solitario y en otros en alianza con PVEM, PNA y hasta con el PT. Además, el tricolor se erigió como triunfador en 481 de 931 presidencias municipales disputadas. En la renovación de los Congresos estatales, el PRI obtuvo 183 de 273 diputaciones locales, y consiguió la mayoría en diez de trece legislaturas locales.

Asimismo, el tricolor se hizo con la victoria en ocho de trece capitales estatales (Chihuahua, Durango, Oaxaca, Chetumal, Culiacán, Ciudad Victoria, Xalapa y Zacatecas) y en varios municipios importantes como Cancún, Veracruz, Tijuana, Cd. Juárez, Fresnillo, Gómez Palacio y Torreón.

### Capitales disputadas en 2013

Estado	Capital	Partido o coalición ganadora
Aguascalientes	Aguascalientes	PAN
Baja California	Mexicali	PAN-PRD-PNA-PEBC
Chihuahua	Chihuahua	PRI
Coahuila	Saltillo	PAN-UDC-PPRO
Durango	Durango	PRI
Oaxaca	Oaxaca de Juárez	PRI-PVEM
Puebla	Puebla de Zaragoza	PAN-PRD-PNA-Compromiso Puebla
Quintana Roo	Chetumal	PRI
Sinaloa	Culiacán de Rosales	PRI-PVEM-PNA
Tamaulipas	Ciudad Victoria	PRI-PVEM-PNA
Tlaxcala	Tlaxcala	PAN
Veracruz	Xalapa de Enríquez	PRI-PVEM-PNA
Zacatecas	Zacatecas	PRI

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los institutos electorales locales.

En el único estado donde hubo elección de gobernador –Baja California– el PAN ganó y conservó el Ejecutivo estatal con un margen de victoria de casi 3%. El Congreso del estado quedó dividido con siete diputados para el PAN, siete para el PRI y uno para el PRD.

Para el blanquiazul fueron positivos los resultados en Puebla, donde la coalición PAN-PRD venció al PRI en 104 municipios, incluida la capital. En la renovación del Congreso local, el PRI tuvo que conformarse con ocho diputados; esto es, siete menos que en el periodo anterior. Sin embargo, en las elecciones municipales el PRI logró recuperar veinte alcaldías, resultando ganador en 104.

Más favorable al tricolor fue el saldo en Sinaloa, donde resultó el partido más votado y recuperó seis presidencias municipales. Además, en el Congreso local el PRI logró la mayoría con 22 curules (dos más que en 2010).

En Oaxaca, el PRI recuperó la capital y obtuvo la mayor votación en todo el estado, pero perdió 39 municipios frente a la coalición PAN-PRD. En esa entidad, el PRI ganó 17 curules (dos más que en 2010); sin embargo, con nueve diputados del PAN y diez del PRD, la coalición PAN-PRD retuvo el control del Congreso.

Los estados con menos sorpresas fueron donde el PRI gobierna, y entre ellos los más favorables al tricolor resultaron Durango, Hidalgo, Quintana Roo, Veracruz y Zacatecas.

### Puestos ganados por el PRI en 2010 y 2013

Entidad federativa	Integrantes priistas en el Congreso local				Presidencias municipales priistas		
	2013	2010	DIF	Curules obtenidas en coalición PRI 2013	2013	2010	DIF
Aguascalientes	12	14	-2	-	3	11	-8
Baja California	7	12	-5	-	3	5	-2
Chihuahua	17	20	-3	-	28	33	-5
Durango	17	17	0	5 (1)	52	41	11
Hidalgo	17	18	-1	3 (2)	32	21	11
Oaxaca	17	15	2	-	63	102	-39
Puebla	8	15	-7	-	104	84	20
Quintana Roo	15	12	3	-	10	4	6
Sinaloa	22	20	2	-	15	9	6
Tamaulipas	19	22	-3	-	35	35	0
Tlaxcala	10	10	0	-	17	28	-11
Veracruz	26	29	-3	-	102	82	20
Zacatecas	13	10	3	-	36	25	11
Total	200	214	-14	-	500	480	20

(1) Curules obtenidas en coalición PRI-PVEM-PNA-PD.

(2) Curules obtenidas en coalición PRI-PVEM.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Congresos e institutos electorales estatales.

De esta manera, las elecciones de julio de 2013 mostraron que a pesar de sus conflictos internos, PAN y PRD se han recuperado. También quedó claro que el optimismo del líder nacional priísta era desbordado y los escenarios de carro completo hoy ya no son posibles.

Sin embargo, muy destacado fue el fortalecimiento del bloque antipriísta, integrado por la coalición PAN-PRD, cuyo desempeño ofrece suficientes incentivos para que ambos partidos continúen colaborando.

sidencial de 2000, sino que fue parte de ese largo proceso que se entiende como transición política.

El PRI fue protagonista central del sistema de partido hegemónico, pero también lo fueron los partidos de oposición, cuyas estructuras administrativas y territoriales eran insuficientes para disputar con eficacia el poder político. Las leyes que no promovían contiendas electorales equitativas, las autoridades electorales sometidas al Poder Ejecutivo Federal, además de los propios ciudadanos, eran

Puestos ganados por el PAN y el PRD, 2010 y 2013								
Entidad federativa	Presidencias municipales ganadas por PAN y PRD				Curules obtenidas por PAN y PRD			
	PAN		PRD		PAN		PRD	
	2013	2010	2013	2010	2013	2010	2013	2010
Aguascalientes	3	0	0	0	7	4	2	1
Baja California (1)	2	0	0	0	7	7	1	1
Coahuila de Zaragoza (2)	9	3	0	1	7	6	2	1
Chihuahua	13	24	0	2	2	5	1	1
Durango	5	8	0	7	2	2	3	5
Oaxaca (3)	0	11	66	31	9	11	10	10
Puebla (4)	104	95	0	0	15	13	4	2
Quintana Roo	0	1	0	4	3	4	1	4
Sinaloa (5)	3	9	0	0	10	13	2	2
Tamaulipas	8	7	0	1	10	6	1	1
Tlaxcala	15	10	8	11	6	9	5	4
Veracruz	38	91	31	37	10	14	2	3
Zacatecas (6)	16	16	0	13	3	6	5	5

Los ayuntamientos obtenidos en coalición o alianza se han contemplado en el partido integrante de mayor importancia.

- (1) En 2013, la coalición PAN-PRD-PNA-PEBC ganó dos ayuntamientos, los cuales se encuentran contemplados en la celda del PAN.
- (2) En 2013, dos ayuntamientos fueron ganados por la candidatura común PAN-PRD; ambos están contemplados en la celda del PAN.
- (3) En 2013 se formó la coalición PAN-PRD-PT; los municipios obtenidos están contemplados en la celda del PRD.
- (4) En 2010 se formó la coalición PAN-PRD-C-PNA; los municipios obtenidos están contemplados en el PAN. En 2013 se formó la coalición PAN-PRD-PNA; los municipios obtenidos se encuentran contemplados en PAN.
- (5) En 2013 se formó la coalición PAN-PRD-PT; los ayuntamientos ganados se contemplan en el PAN. De la misma forma, en 2010 se integró la coalición PAN-PRD-PT-C; los municipios ganados se han contemplado en el PAN.
- (6) En 2013 se formó la coalición PAN-PRD; los municipios ganados están contemplados en el PAN.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Congresos e institutos electorales estatales.

### Equilibrios de poder en el nuevo régimen priísta

El retorno del Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República no fue, como esperaban los propios priístas y como temían sus detractores, un regreso a los tiempos del partido hegemónico. Para comprender por qué ocurre así, conviene recordar que el sistema de partido casi único no concluyó con la derrota del tricolor en la elección pre-

elementos constitutivos de un sistema que sólo se pudo dismantelar con la participación de todas las fuerzas partidistas y una ciudadanía cada vez más educada en los principios y valores democráticos. De esta manera, en el México post-transición las leyes, las condiciones de la competencia, los grupos de la sociedad organizada, las autoridades electorales y los medios de comunicación tienen configuraciones distintas, acordes a la nueva realidad nacional.

## **Los equilibrios partidistas**

La victoria priísta de 2012 no fue un fenómeno atípico. El PRI fue el partido que obtuvo más triunfos en distritos en las elecciones federales intermedias de 2003 y 2009. En el plano local, el PRI no ha dejado de ser el principal rival a vencer, pues hoy día cuenta con más de la mitad de las gubernaturas y ha recuperado entidades perdidas ante sus opositores, como Chihuahua, Zacatecas y Tlaxcala.

Los equilibrios partidistas que concurren en el nuevo régimen priísta son distintos en el plano federal que en el local. En lo federal, el tricolor es la primera fuerza en las Cámaras de diputados y senadores, aunque no cuenta con suficientes legisladores para aprobar reformas a leyes secundarias y menos aún para impulsar por sí solo reformas constitucionales.

Los gobiernos divididos son una realidad que han tenido que enfrentar todos los Presidentes de México desde 1997. Sin desembocar en una parálisis legislativa ni de gobierno, la ausencia de una mayoría o coalición mayoritaria en el Congreso, sumada a la ausencia de incentivos para la cooperación, sumió al Poder Legislativo en un prolongado marasmo que finalmente se interrumpió con la firma del Pacto por México.

El Pacto por México proporcionó al Presidente de la República un panorama menos adverso que el de sus predecesores en la medida en que logró configurar una coalición legislativa que, por lo menos durante el primer año de gobierno, pudo aprobar reformas constitucionales en áreas clave del desarrollo: la energía, la recaudación fiscal, la seguridad pública, la educación y las telecomunicaciones.

En lo local, el PRI aventaja a sus adversarios al poseer la mayor cantidad de Ejecutivos locales, presidencias municipales y congresistas estatales. Los activos regionales con los que cuenta el PRI han mostrado su valía a través de la rápida ratificación de la Reforma Energética en los Congresos locales. Así, la disciplina mostrada por los gobernadores, establecida a nivel estatutario por la XXI Asamblea Nacional del tricolor, es un elemento clave en la gestión de la agenda presidencial.

En el plano local, sin embargo, hay un movimiento que podría modificar parte del mapa político durante los años por venir. Los ensayos de coalición antipriísta en los que han participado con distintos grados de éxito el PAN y el PRD han brindado en las elecciones más recientes suficientes incentivos para dar continuidad a esas alianzas.

Un factor externo al PRI, que puede reforzar los lazos de colaboración entre el blanquiazul y el partido del sol

azteca, se encuentra en el distanciamiento del PRD y los grupos de militantes experredistas que han de emigrar al partido que actualmente funda Andrés Manuel López Obrador. La presencia de dos movimientos adversos a la reforma energética impulsada por Peña Nieto, uno de ellos encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas y el otro liderado por el propio López Obrador, hacen aún más factibles futuras asociaciones electorales del PRD con el PAN. De esta manera, una izquierda dividida en varios partidos, que de inicio anuncian fuertes antagonismos, y un PAN que no termina de superar el trauma de la derrota son factores que en el corto plazo fortalecen al PRI y a su Presidente.

## **Los retos de la gobernabilidad**

Las condiciones en las que el Pacto por México fue aprobado correspondieron a un equilibrio partidista en donde los perdedores de la elección presidencial encontraron motivos para sumarse al proyecto presidencial y éste, ante la necesidad de superar los desafíos de un gobierno dividido, no dudó en convocar a sus adversarios. Para las tres principales fuerzas políticas, los acuerdos del Pacto y las reformas comprometidas ofrecían fortaleza a sus dirigencias en el corto plazo y podían traducirse en buenos resultados de gobierno al cabo de algunos años.

La principal fortaleza del Pacto –incorporar a las principales fuerzas políticas– fue también su debilidad. Fuera de él quedaron otros grupos, algunos de los cuales se desarrollaron y prosperaron a la sombra del PRI, cuyos intereses fueron tocados por las reformas emprendidas desde el Congreso. No totalmente carentes de razón, estos grupos sindicales, gremiales y políticos, acusaron que no fueron consultados.

Con el propósito de incrementar su capacidad de presión, algunas de estas organizaciones formaron un bloque opositor al lado del partido en proceso de formación, cuyo registro promueve López Obrador. Son agrupaciones que de momento no tienen más presencia legislativa que la de los diputados y senadores más fieles a AMLO. Sin embargo, poseen una gran capacidad de presión desde otros frentes. La reforma educativa, por ejemplo, resultará difícil de operar sin la colaboración de los profesores, encargados de hacerla realidad en las aulas. De manera similar, los frutos de la reforma energética sólo se podrán cosechar en la medida que Pemex consiga modificar sus estructuras de producción, organización y administración.

La gobernabilidad no depende, pues, solamente de los equilibrios partidistas y las fuerzas políticas presentes en el

Congreso. Otros elementos y actores del sistema político, heredados del antiguo régimen de partido hegemónico, se hacen presentes ahora y no están dispuestos a ceder sus posiciones de forma gratuita.

### **El liderazgo de Peña Nieto**

Es imposible separar la figura de Enrique Peña Nieto, como abanderado del PRI al frente del gobierno de México, del complejo simbolismo que acompaña a este partido. Señalado por Giovanni Sartori como un arquetipo del *partido hegemónico*, identificado por Mario Vargas Llosa como beneficiario de una *dictadura perfecta* en la medida que cambiaban las personas pero no el régimen y ubicado por Octavio Paz como parte del *ogro filantrópico*, los numerosos anuncios de renovación del PRI (incluida la estrategia adoptada en elecciones locales, como la de Beatriz Paredes en 2006 de usar un logotipo carente de siglas) no han bastado para erradicar del imaginario popular el lado oscuro del priísmo.

Más aún, luego de la controvertida política de seguridad pública encabezada por Felipe Calderón cuando estuvo a cargo de la Presidencia, el PRI no desmintió las voces y rumores que al menos de manera velada favorecían su aspiración de recuperar la Presidencia: en un país sumido en el caos, sólo el colmillo de los priístas, su *malicia* y su capacidad para negociar con los rufianes podrían devolver el orden.

El lado oscuro del PRI se transformó en una desventaja en cuanto el proceso electoral comenzó a ser cuestionado. La compra y coacción del voto son prácticas que, según ha demostrado el TEPJF, no están ausentes en ningún partido, pero en la opinión pública sorprenden menos cuando las realiza el PRI.

Toda la carga cultural, tanto positiva como negativa que posee el tricolor, se transfiere inevitablemente al Presidente de la República. Para sus detractores, la responsabilidad de Peña Nieto en actos de represión cuando fue gobernador del Estado de México y el día de su toma de posesión (1 de diciembre de 2012) son evidencias de su herencia autoritaria. La imagen que el Presidente intenta proyectar en sus actos y discursos —la de un hombre eficiente, sereno y dotado para mantener el control de la situación— adquiere para los oponentes otros matices; para ellos es la muestra de que al frente del país hay una persona que se apeg a un plan previamente trazado, sin hacer ajustes necesarios ni escuchar las voces disidentes.

Sin embargo, la imagen de Peña como un restaurador del orden se vio favorecida por la creación y firma del Pacto

por México, así como por las normas disciplinarias aprobadas en el cónclave priísta. No obstante, es difícil ocultar que el tricolor fue corresponsable del estancamiento que experimentó el país en materia legal durante al menos cinco legislaturas (Rubio, 2013) y que ningún partido, incluido el Revolucionario Institucional, puede considerarse libre de culpa en los problemas que actualmente enfrenta el país.

Pero la imagen del partido, con rasgos tanto positivos como negativos, no es el único factor que obra en contra de los propósitos de Peña Nieto. La luna de miel con los electores, si la hubo, terminó durante su primer año. Las elecciones locales de 2013 demostraron que la popularidad del PRI después de la elección no disminuyó, aunque tampoco creció. Las condiciones para crear una imagen de liderazgo nacional no son mejores que en julio o diciembre de 2012, mientras que las condiciones políticas que favorecieron al Pacto prácticamente han desaparecido y los partidos de oposición están menos dispuestos a secundar la agenda presidencial; el PRD de entrada anunció su salida del Pacto como una medida para contener la diáspora que anticipa la conversión del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) en un nuevo partido.

Más allá de los acuerdos logrados a través del Pacto por México, y una vez que se evidenció el agotamiento del mismo, no hay en el estilo de liderazgo de Enrique Peña características que permitan anticipar una convocatoria más amplia de las fuerzas políticas y sociales para sumarse a su agenda de gobierno. No se ve en Peña la energía que hizo a Carlos Salinas de Gortari transformar toda su gestión en una gira nacional tan exitosa que permitió al PRI recuperar la mayoría en el Congreso a sólo tres años de la elección presidencial más cuestionada de la historia. Peña tampoco exhibe las credenciales de seriedad y profesionalismo que ayudaron a salir airoso de su gestión a Ernesto Zedillo. El Presidente carece además del empuje y la elevada aprobación que gozó al inicio de su mandato Vicente Fox Quesada.

Lo que sí tiene Enrique Peña Nieto es el sólido apoyo del priísmo nacional, la disciplina de los gobernadores y, al menos por ahora, la fidelidad de sus legisladores. El Presidente cuenta también con el respaldo de las cada vez más débiles dirigencias del PAN y del PRD cuyos apoyos, de concretarse, dependen de factores que no se limitan a los acuerdos políticos entre cúpulas partidistas. Una vez concluido el Pacto por México, para que su liderazgo no sólo permanezca sino se consolide, el Presidente habrá de incluir, entre otros, a las fuerzas sindicales y movimientos sociales que en otros tiempos concentró su partido pero



que actualmente se encuentran dispersos: algunos de ellos afiliados al PRD, a Morena o, como la CNTE, transformados en movimientos radicales.

Por encima de todo, lo que el actual Presidente priísta tiene ante sí es un gran desafío. En su último informe de gobierno, el fundador del PNR, Plutarco Elías Calles, reprimaba a los legisladores la ausencia de disposición para aprobar acuerdos que sirvieran al interés nacional antes que al interés partidista. Casi un siglo después, el gran problema de México sigue siendo el mismo.

El Pacto aprobado el 2 de diciembre de 2012 generó la posibilidad de cambiar esa realidad; sin embargo, todo parece peligrar ante la incapacidad presidencial para flexibilizar sus planes e incorporar a otros interlocutores. El gran desafío para Peña Nieto es generar un liderazgo capaz de restaurar la unidad nacional.

## Bibliografía

- Aparicio, Javier (2013). “Las reformas necesarias no existen. La negociación en una democracia es un proceso de prueba y error”. *Excelsior* 20 de julio de 2013. Consultado en <<http://www.excelsior.com.mx/opinion/javier-aparicio/2013/07/20/909702>>.
- Banorte-Ixe (2013). “Cambios en los estatutos del PRI dan paso a reformas estructurales”. *Casa de Bolsa Banorte Ixe*, 4 de marzo de 2013. Consultado en <[http://www.casadebolsabanorteixe.com/analisis/flashs/Economicos/Cambios\\_PRI.pdf](http://www.casadebolsabanorteixe.com/analisis/flashs/Economicos/Cambios_PRI.pdf)>.
- Carpizo McGregor, Jorge (1978). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Crespo, José Antonio (1994). “PRI: de la hegemonía revolucionaria a la dominación democrática”. *Política y gobierno* núm. 1, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) enero-junio de 1994, pp. 47-75. Consultado en <[http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_I\\_NI\\_1994/Crespo.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_I_NI_1994/Crespo.pdf)>.
- Crespo, José Antonio (2012). “Elecciones y transición democrática en México (1976-2012)”. *Estudios*. núm. 103, vol. X, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), invierno de 2012, pp. 81-111. Consultado en <<http://biblioteca.itam.mx/estudios/100-110/103/JoseAntonioCrespoEleccionesytransiciondemocraticaenmexico1976-2012.pdf>>.
- El Economista*. Disponible en <<http://eleconomista.com.mx/estados/quintana-roo/2013/10/11/pacto-mexico-tiene-fecha-caducidad-madero>>.
- Espinoza Toledo, Ricardo (1999). “El PRI de la XVII Asamblea Nacional: de la modernización a la restauración”. Manuel Larrosa y Ricardo Espinoza (coords.). *Elecciones y partidos políticos en México*. 1996. Centro de Estadística y Documentación Electoral (CEDE) Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Iztapalapa. Consultado en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1834/18.pdf>>.
- Garrido, Luis Javier (1982). *El Partido de la Revolución Institucionalizada*. México: Siglo XXI.
- González Casanova, Pablo (1965). *La democracia en México*. México: Era.
- Latinobarómetro (2013). *Informe Latinobarómetro 2013*. Chile, Corporación Latinobarómetro. Consultado en <<http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>>.
- Maerker, Denisse (2013). “2013: El año del Pacto”. *Nexos*, diciembre de 2013. Consultado en <<http://www.nexos.com.mx/?p=15584>>.
- Méndez de Hoyos, Irma (2007). “Transición y consolidación democrática en México ¿Es posible una regresión?”. *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 247, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, enero-junio de 2007, pp. 63-78. Consultado en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/247/pr/pr4.pdf>>.
- Mirón, Rosa María (2010). *El PRI y la transición política en México*. México: UNAM-Gernika.
- Parametría (2012). “Confianza en instituciones”. *Carta Paramétrica*, julio de 2012. Consultado en <<http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4480>>.
- Presidencia de la República (2013). *Primer Informe de Gobierno 2012-2013*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Consultado en <[http://d5d3d27e1f3d539a162fa00104427ebc661a8d17f062b85c9f9a.r74.cf2.rackcdn.com/1\\_IG\\_DOCUMENTO\\_ESCRITO.pdf](http://d5d3d27e1f3d539a162fa00104427ebc661a8d17f062b85c9f9a.r74.cf2.rackcdn.com/1_IG_DOCUMENTO_ESCRITO.pdf)>.
- Rubio, Luis (2013). “Más discurso que conducción”. *Nexos*, diciembre de 2013. Consultado en <<http://www.nexos.com.mx/?p=15588>>.
- Sartori, Giovanni (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. España: Alianza.
- Segob (Secretaría de Gobernación) (2012). *Quinta encuesta de cultura política y valores (estudio panel)*. México: Segob, Gobierno de la República. Consultado en Encup 2012: <<http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Resultados-Quinta-ENCUP-2012.pdf>>.
- Woldenberg, José (2009). “La transición democrática mexicana”. *Otras voces*. Grupo de trabajo Memoria, Verdad y Justicia (MVJ), Centro para América Latina y el Caribe, Universidad Internacional de la Florida. Consultado en <<http://memoria.fiu.edu/memoria/documents/woldenberg.pdf>>.
- Woldenberg, José (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. México: El Colegio de México. Consultado en <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/3/rb/rb21.pdf>>.