

# Presidencialismo y elite en el cambio político de México

Rogelio Hernández Rodríguez\*

**E**n el largo proceso de cambio político experimentado por el sistema mexicano, el factor sobresaliente ha sido la rápida transformación electoral, que ha afectado tanto su legislación como los organismos y procedimientos que regulan los comicios. En tan sólo nueve años (1987-1996) México ha realizado cinco reformas electorales que, en mayor o menor medida, han buscado ampliar la transparencia e imparcialidad de las elecciones. Aunque la legislación y algunos procedimientos en la materia han exagerado las salvaguardias, a tal punto que obstaculizan precisamente lo que pretendían mejorar,<sup>1</sup> los avances han sido suficientes, primero, para conseguir una mayor presencia de los partidos opositores en todos los niveles de representación y, segundo, para que los comicios poco a poco se conviertan en fuentes de legitimación y no de conflicto permanente.

Después del mejoramiento electoral, las demandas se han concentrado en la presidencia. Si bien los juicios acerca de ella insisten en su agotamiento, lo cierto es que continúa siendo un factor decisivo incluso para conducir el mismo cambio político. Esta observación cobra mayor importancia gracias a que si bien han sido pocas las modificaciones

---

El autor es investigador de El Colegio de México.

\* Agradezco a Fernando Escalante Gonzalbo, Jean François Prud'homme y a dos dictaminadores anónimos sus observaciones a las primeras versiones de este ensayo.

<sup>1</sup> Jean-François Prud'homme, "The IFE Building: an Impartial Electoral Authority", ponencia presentada en el Workshop Stability and Change in the Mexican Party System the 1997 Mid-term Election, ILAS, University of London, 28-29 de noviembre de 1996; "La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)", *Política y Gobierno*, núm. 1, primer semestre de 1996, pp. 93-126.

institucionales, es decir, deliberadamente encaminadas a restringir sus facultades, en contraste, la presidencia ha sufrido limitaciones por la particular forma de actuar del jefe del ejecutivo, caracterizada por un extremo formalismo legal.

En parte por las circunstancias políticas que antecedieron al relevo presidencial en 1994 [el asesinato del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y su apremiante relevo], así como por los excesos cometidos por Carlos Salinas durante su mandato, Ernesto Zedillo ha adoptado una actitud que si bien busca contraer la actividad presidencial a sus marcos constitucionales, en la práctica ha dejado libres factores que tradicionalmente funcionaban por la voluntad del ejecutivo o, al menos, eran guiados por él. El resultado ha sido añadir incertidumbre a un proceso que, pese a todos los logros, sigue marcado por la desconfianza.

El presente trabajo pretende demostrar, primero, que lejos de la idea que prevalece dentro de los círculos de oposición, en el sentido de que continúa el presidencialismo tradicional que caracterizara al sistema mexicano, esta institución ha sufrido serias limitaciones que, sin embargo, no han sido conscientemente buscadas sino el resultado del comportamiento del jefe del ejecutivo. Y segundo, cómo estas modificaciones, en la medida en que no han surgido de un programa que haya considerado las posibles consecuencias, han originado que algunos procesos políticos queden sin conducción y, por tanto, sometidos al juego, no siempre predecible, de los actores y las circunstancias políticas.

El ensayo se propone mostrar que el presidente Zedillo contó con un enorme capital político derivado de las elecciones de 1994, que lo facultaba para actuar con un alto grado de legitimidad, y sin embargo optó por una búsqueda de legalidad que justificara sus decisiones. Si este comportamiento ha restado autoridad a la institución presidencial, también ha creado fuertes tensiones en la elite política que amenazan la conducción misma del proceso de cambio en México.

### Una elección extraordinaria

El proceso por el cual Ernesto Zedillo se convirtió en presidente contiene buena parte de los factores que han determinado su conducta. Si su elección estuvo marcada por la urgencia del momento y por los conflictos entre la elite, lo cual influyó en la conformación de su equipo, y en particular en la prudencia y legalidad con que ha querido tomar sus

decisiones, su triunfo en las urnas constituye la más legítima victoria que haya registrado la historia moderna del país, lo que le concedió un respaldo político que no tuvieron sus antecesores y menos aún Carlos Salinas. Si lo primero le restaba capacidad a su equipo e incluso predeterminaba algunos de los asuntos de su gobierno (el trato con la oposición, por ejemplo), lo segundo le brindaba un margen de autonomía con el cual podía compensar aquella limitación.

Las elecciones presidenciales de 1994 fueron las primeras que contaron con una nueva legislación y, sobre todo, con un nuevo organismo regulador, el Instituto Federal Electoral (IFE), que no sólo era ya una entidad autónoma sino que estaba dirigido por un Consejo General en el cual ni el gobierno federal ni el PRI tenían predominio y, por ende, alguna posibilidad de manipular el proceso o los resultados.<sup>2</sup> Hubo otras instancias y recursos (el Tribunal Federal Electoral, un fiscal especial para delitos electorales, nuevo padrón y credencial para votar, ambos con la fotografía del titular, tipificación como delitos penales a los apoyos gubernamentales de cualquier tipo a partidos, y la plena aceptación de observadores electorales, nacionales y extranjeros, para supervisar la limpieza del proceso) que, en términos generales, aseguraban la imparcialidad y la transparencia de los comicios, punto esencial para calificar los resultados porque los comicios de 1988 contaron con todo tipo de sospechas que imprimieron una permanente sombra de ilegalidad e ilegitimidad al triunfo de Salinas.

Con todo, quizá la parte más importante de aquellos comicios se encuentra en las cifras de votación. En contraste con lo ocurrido en escrutinios anteriores, en los que la abstención fue una constante en apariencia insuperable (incluidas las debatidas elecciones de 1988, consideradas decisivas para cambiar el sistema, y en las cuales solamente votó 50% del electorado), en las de 1994 participó 78% del padrón electoral. En esas condiciones, Zedillo obtuvo el triunfo con 50.2% de la votación total, mientras que su más cercano competidor, Diego Fernández de Cevallos, del Partido Acción Nacional (PAN), captó 26%, y Cuauhtémoc Cárdenas, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), 17 por ciento.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Es verdad que lo presidía el secretario de Gobernación, pero frente a él estaban cuatro consejeros del poder legislativo (dos diputados y dos senadores, en cada caso uno de mayoría y el otro por la primera minoría); seis consejeros ciudadanos, designados por la Cámara de Diputados a propuesta de los partidos, y un representante por cada partido, con voz pero sin voto. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (México, IFE, 1994), Libro tercero: 69-94.

<sup>3</sup> Un análisis general sobre las condiciones en que se efectuaron estas elecciones, así como

Es verdad que esta participación estuvo influida por diversos factores extraordinarios, como fueron el asesinato de Luis Donald Colosio y la aparición de la guerrilla en Chiapas, sucesos ambos que subrayaron la importancia de la paz social y la estabilidad política. Pero no son suficientes para explicar el indudable triunfo de Zedillo, en especial si se toma en cuenta que una idea arraigada en la oposición señalaba que la sociedad (genérica e indefinida, pero sociedad al fin) estaba decidida a cambiar el sistema, y que Cárdenas, supuesto vencedor en 1988, ratificaría su triunfo no reconocido. Las cifras son contundentes y reveladoras de una preferencia del electorado totalmente distinta: Zedillo no sólo ganó con una diferencia de 50% respecto de la votación obtenida por el segundo lugar, sino que ese segundo sitio lo ocupó el candidato panista.

Más allá de las fallidas predicciones y de la influencia que hubiera tenido la asociación entre violencia e izquierda que afectaron las preferencias por Cárdenas, lo cierto es que Zedillo obtuvo una victoria inobjetable desde el punto de vista legal y legítimo, gracias al apoyo de los votantes. Es importante destacarlo porque esas características—sin exageración alguna, únicas en las sucesiones presidenciales— otorgaban una fuerza política extraordinaria al candidato priista,<sup>4</sup> no sólo porque las elecciones en México no habían tenido una función determinante, sino porque en ese momento se habían convertido en el aspecto más importante para los actores políticos, en particular los partidos. Dicho en otras palabras, el único medio aceptado por todos los involucrados en cuyo diseño además habían participado activamente, y por último, al que se le habían agregado todos los recursos disponibles para verificar su limpieza, dieron por resultado un claro triunfo de Zedillo.

En estas condiciones, el presidente contaba con un respaldo indiscutible para desarrollar un posible programa político que continuara la modernización, pero, sobre todo, que corrigiera los excesos cometidos

en el pasado inmediato. Para ello se requería, desde luego, disponer de un programa pero también voluntad para emplear las atribuciones tanto legales como tradicionales del poder ejecutivo para conducir ese proceso de cambio. Es en este aspecto donde aparece una de las oportunidades imprevistas que podían haberse añadido al capital del nuevo mandatario. La legitimidad obtenida en las urnas, en primera instancia, era personal, pero también partidaria. En las elecciones de 1994 el PRI consiguió la victoria más limpia de toda su historia, lo que no es de menor importancia si se tiene presente su función como partido de Estado y su desprestigio acumulado en los últimos años. Pero, a diferencia del presidente Salinas, quien no empleó al PRI como instrumento de cambio porque lo consideraba un organismo que tenía que ser transformado, Zedillo pudo haberlo convertido en un recurso útil para el cambio. En términos institucionales, la legitimidad conseguida por el PRI era particularmente importante para Zedillo porque facilitaba una relación que hasta entonces parecía censurable.

El presidente, sin embargo, no quiso aprovechar estos activos, en parte porque no pudo diseñar con anticipación un proyecto propio, y en parte porque, cuando lo intentó, lo hizo adoptando las demandas opositoras. Antes de revisar estos últimos puntos, es conveniente detenerse en las circunstancias que rodearon la postulación de Zedillo porque condicionaron su discurso y, ante todo, el margen de maniobra para integrar su equipo de colaboradores. El momento en que ocurrió el asesinato de Colosio impuso insuperables condiciones legales para elegir al sucesor y restringió el número de funcionarios elegibles.<sup>5</sup> Imposibilitados los miembros del gabinete y los gobernadores, es decir las áreas donde el presidente Salinas podía encontrar algunas opciones más, los únicos funcionarios disponibles fueron aquellos que estaban separados del gobierno (algunos por estar integrados a la campaña y otros por diferencias con el presidente) y aquellos que desempeñaban funciones administrativas y políticas de menor rango. Los personajes ejemplificaban lo delicado de la disyuntiva: encontrar un candidato que garantizara continuar con el proyecto que Colosio representaba, o aceptar un cambio cuyo sentido era difícil predecir. En esta coyuntura,

de sus resultados, se encuentra en Antonio Argüelles y Manuel Villa (comps.), *México: el voto por la democracia*, México, Fernández Editores, 1995, y Germán Pérez Fernández del Castillo et al. (comps.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

<sup>4</sup> La legitimidad, si bien puede tener distintos orígenes, en particular en los sistemas autoritarios, la que procede de los comicios es convencionalmente considerada la más clara y convincente, no sólo por su objetividad en términos de comprobación, sino porque las elecciones constituyen un principio de participación inherente a la democracia. Guy Hermet et al., *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, FCE, 1982. Para un análisis que vincula la legitimidad con los cambios en la cultura política en México, véase Ilán Bizberg, "Legitimidad y cultura política: una discusión teórica y una revisión del caso mexicano", *Revista Mexicana de Sociología*, 59, núm. 1, enero-marzo de 1997, pp. 3-18.

<sup>5</sup> La Constitución señala en su artículo 82 que para ser candidato a la presidencia es necesario separarse, con seis meses de anticipación a la fecha de las elecciones, de cargos como secretarías y subsecretarías de Estado, así como de gubernaturas. En 1994 aún era atribución del presidente designar tanto al regente del Distrito Federal como al procurador general de la República, de tal suerte que la prohibición se aplicaba también a ellos.

Zedillo surgió como un sustituto posible, acaso el mejor entre las opciones disponibles, pero, al final de cuentas, improvisado.

La premura fue de la mano de la improvisación. Una característica distintiva del sistema, que aseguraba la continuidad de proyectos presidenciales y la confiabilidad en las habilidades del gabinete, consistió siempre en que los secretarios que disputaban la candidatura a la presidencia reunían con suficiente antelación un conjunto de políticos que en esa primera fase les ayudaban a ganar frente a los otros, pero después se integraban tanto a la campaña como al equipo de colaboradores en el gobierno. La práctica aseguraba aceptables grados de adiestramiento político y administrativo, al tiempo que les garantizaba las indispensables lealtades al presidente, pues bien o mal, habían sido los funcionarios que habían invertido su futuro para que venciera su candidato. La práctica se mantuvo, pero, como es obvio, para el caso de Colosio, no para Zedillo.

En 1994 era evidente que el coordinador de campaña no necesitaba un equipo personal tan amplio porque no era el candidato a la presidencia. Por ello, no fue sorprendente que al polarizarse el conflicto para seleccionar al sucesor de Colosio, Zedillo no contara con un cuerpo de políticos que lo auxiliara ni, menos aún, tuviera un programa propio por desarrollar. Y lo peor del caso es que tampoco disponía de una reserva formada en una prolongada carrera política.

Basta revisar el historial de Zedillo para confirmar su aislamiento en la elite. El inicio de su carrera se remonta a 1982, cuando fue designado subgerente de Investigación Económica y Financiera en el Banco de México y, al poco tiempo, director del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (Ficorca), el instrumento creado por el gobierno de De la Madrid para auxiliar al sector privado durante la crisis de la deuda en aquel tiempo. Cinco años después, cuando Pedro Aspe sustituyó a Salinas como secretario de Programación y Presupuestos, al convertirse éste en candidato presidencial, Zedillo ocupó la Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal, dejada por Aspe. Por último, entre 1988 y 1993, Zedillo fue secretario de Programación y Presupuesto y de Educación Pública. Trayectoria corta, de ascensos acelerados, siempre unidos a un régimen y un estilo político. Cuando se separó del gabinete para acompañar a Colosio en su campaña, fue evidente que se unía por su relación personal con el candidato y no porque contara con un equipo que se hubiera abierto paso en la disputa por la sucesión. Así, la urgencia del momento y la disyuntiva política encontraron un sustituto improvisado y aislado.

Si esto explica la carencia de programa y de colaboradores, no justifica las decisiones que tomaría. Como todo evento político, la circunstancia de su designación no tuvo una sola consecuencia, y menos aún negativa. La práctica del sistema, que había reservado al presidente en funciones la facultad de seleccionar al sucesor, supuso siempre un alto grado de compromiso personal y político, que si bien no implicó necesariamente la continuidad o la protección incondicional, sí se convertía en una deuda que contenía las acciones y decisiones del mandatario sucesor y que, por lo común, se traducían en seguimiento de políticas o designación obligada de algunos colaboradores.

Aunque no se puede cuantificar, esta relación suponía un grado de dependencia difícil de evadir. También en esto Zedillo tuvo una oportunidad extraordinaria, pues era evidente, primero, que a pesar de haber sido mencionado como un posible candidato en los meses previos a la postulación de Colosio, él no era el funcionario preferido por Salinas, y segundo, que su selección como sustituto se debió a las circunstancias, y no al deseo personal del mandatario saliente. Precisamente por ello, Zedillo contaba con un ingrediente de independencia que ningún otro presidente había tenido, y mucho menos al inicio de su periodo.

Como puede observarse, es cierto que sobre el nuevo jefe del ejecutivo pesaban limitaciones importantes, pero también lo es que por primera vez en la política nacional fue el presidente que dispuso de oportunidades inéditas: la legalidad y legitimidad de su elección; la independencia respecto de su antecesor; una notable distancia de las demandas de los partidos de oposición, sancionada también en las urnas, y un partido que pese a los golpes recibidos y al desprestigio acumulado, pudo ganar inobjetablemente los comicios.<sup>6</sup> No es un supuesto extremo pensar que Zedillo contaba con recursos suficientes para conducir el cambio y emplear las facultades a su alcance con ese propósito. A juzgar por las decisiones tomadas, Zedillo no capitalizó las ventajas.

### Las decisiones presidenciales

Ernesto Zedillo ha puesto especial atención en el tema del presidencialismo al menos por dos causas: una, los excesos del gobierno de Carlos

<sup>6</sup> Habría que añadir que la victoria priísta de 1994 también se extendió, y con la misma contundencia, al Congreso, donde obtuvo la mayoría en ambas cámaras, lo que significaba un apoyo adicional a un posible programa de gobierno.

Salinas, demasiado recientes para ser olvidados, que llevaron al presidencialismo al límite de sus facultades institucionales y que han fortalecido la demanda para corregirlo e incluso sustituirlo por un régimen parlamentario; la otra es una propuesta de Colosio, poco definida pero que revistió autoridad moral después de su muerte.

Durante el gobierno de Salinas el jefe del ejecutivo utilizó en extremo las atribuciones formales y tradicionales de la presidencia para aplicar su modelo de modernización. Si bien ese modelo contó con una clara propuesta económica (tan firmemente llevada a cabo que motivó elogios dentro y fuera del país), no fue acompañada de una similar en política. Cuanto más, se limitó a una reforma electoral cuyos logros no pudieron capitalizarse, tanto por la desconfianza de los partidos como por la propia conducta presidencial de negociar los resultados de las urnas. La incertidumbre electoral se acompañó de una sistemática remoción de gobernadores (diecisiete en total, la cifra más alta desde la época de Lázaro Cárdenas), que en su mayoría (doce) fueron separados por el propio presidente ya fuera para resolver conflictos locales o por diferencias con su gobierno. A ello se sumaron otras prácticas, como la fallida reforma del PRI, iniciada por Colosio y continuada por Genaro Borrego; la relación con el Congreso, ostensiblemente subordinada, o los continuos cambios en el gabinete, en especial en las áreas más delicadas como Gobernación y la Procuraduría General de la República.<sup>7</sup>

En conjunto, esa liberalidad en el uso del poder presidencial (que, en estricto sentido, no consistió en crear más atribuciones sino simplemente en extralimitar el uso de las existentes) significó una ruptura con la tradición y prudencia política que se mantuvo en el pasado, y esto minó las funciones de las instituciones. Aquellas tareas claramente definidas por la sociología clásica como dirigidas a regular el conflicto social,<sup>8</sup> se perdieron en muy poco tiempo sin que se fortaleciera la misma presidencia, como en un principio lo supusieron los observadores políticos. Al contrario, al sobreexponerse la institución presidencial, e

<sup>7</sup> Rogelio Hernández Rodríguez, "Inestabilidad política y presidencialismo en México", *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, 10, núm. 1, invierno, 1994, pp. 187-216; Mónica Serrano, "La herencia del cambio gradual. Reglas e instituciones bajo Salinas", y Lorenzo Meyer, "La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural, 1982-1996", ambos en *Foro Internacional*, núm. 143-144 (enero-junio de 1996), pp. 11-30 y 440-468.

<sup>8</sup> Lewis Coser, *The Functions of Social Conflict*, Nueva York, The Free Press, 1956; James G. March y Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press, 1989, y R. Kent Weaver y Bert A. Rockman (eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, DC, The Brookings Institution, 1993.

incluso al sustituir por sí misma las tareas de otros organismos del sistema, se hizo más vulnerable. De ahí que al reducirse o eliminarse la capacidad de regulación de algunas instituciones y debilitarse la propia presidencia, el conflicto social se manifestara de múltiples formas, algunas incluso claramente superadas, como la guerrilla o los asesinatos políticos.<sup>9</sup>

Fueron tan visibles los excesos, que el tema del presidencialismo cobró fuerza y se convirtió en un asunto de obligada referencia incluso para el candidato del PRI. En lo que ha sido considerado el punto de partida de su campaña, Colosio leyó un discurso en la conmemoración del LXV aniversario del PRI, en el que abordó dos temas importantes: la necesidad de que ese partido mantuviera su independencia respecto del gobierno, y la necesidad de contener los excesos del presidencialismo.<sup>10</sup> Aunque se ha dicho que estas ideas constituyen la prueba tanto del móvil del homicidio como de su autor, lo cierto es que en el documento las propuestas son sumamente ambiguas e imprecisas en cuanto al alcance y los medios para hacerlas realidad. Naturalmente, Colosio no tuvo la oportunidad para desarrollarlas porque dieciséis días después fue asesinado, pero en todo caso el documento no proporciona una clara idea de lo que pretendía Colosio. No obstante, la simple formulación alcanzó un carácter obligatorio que el candidato sustituto no podía evadir.

Y es sintomático que la aplicación de Zedillo sea en extremo fiel a la ambigüedad de Colosio. En el documento citado, el político sonoreense señaló que se tratarían de evitar "las decisiones equivocadas, el monopolio de las iniciativas y los abusos" del presidencialismo mediante la observancia de los "límites constitucionales". Muy al margen de lo moralmente aceptable que pueda ser el pronunciamiento, lo cierto es que carece de aplicabilidad, pues únicamente confía en la ley, en su normatividad, para corregir una práctica distintiva del sistema político. Esta afirmación merece ser explicada.

El presidencialismo, como afirman los juristas, tuvo siempre dos manifestaciones básicas: el conjunto de facultades expresamente seña-

<sup>9</sup> Soledad Loaeza, "Mexico's Populist Heritage", *Journal für Entwicklungspolitik*, XII, núm. 1, 1996, pp. 51-69; Rogelio Hernández y José Luis Reyna, "El riesgo de la ingobernabilidad de México. Los últimos meses del gobierno de Carlos Salinas", *Estudios Sociológicos*, núm. 36, septiembre-diciembre de 1994, pp. 515-532; Rob Aitken, "Neoliberalism and Identity: Redefining State and Society in Mexico", en Rob Aitken et al. (eds.), *Dismantling the Mexican State?*, Londres, Macmillan, 1996, pp. 25-41, y George Philip, *The Presidency in Mexican Politics*, Londres, Macmillan, 1992.

<sup>10</sup> Luis Donaldo Colosio, discurso en la conmemoración del LXV aniversario del PRI, *El Universal*, 7 de marzo de 1994.

ladas en la Constitución, y aquellas que sin estar señaladas allí formaban parte de la práctica del sistema. Entre éstas se encontraban la conducción del PRI, el nombramiento del sucesor y la selección y remoción de los gobernadores.<sup>11</sup> Sin embargo, el presidencialismo tuvo otras manifestaciones, menos visibles y por ello poco atendidas, que eran esenciales en la conducción de la política. Consistían en influir en los procesos de diversas instituciones, incluidos los otros poderes de la Unión, de tal manera que sin intervenir en los asuntos técnicos, los resultados fueran consistentes con los proyectos del gobierno en turno. En ese sentido, la presidencia dirigía la política y las instituciones.

Por supuesto, esta práctica otorgaba una enorme influencia al ejecutivo en detrimento del resto de poderes e instituciones, pero también convertía la normatividad legal en un simple referente que en muchos casos era inaplicable en la realidad.<sup>12</sup> En esas circunstancias, un planteamiento que sólo confíe en las prescripciones legales, así se trate de la misma Constitución, y no sustituya las prácticas arraigadas, lejos de mejorar el funcionamiento del sistema lo entorpecerá porque no habrá conducción ni congruencia en su comportamiento. En todo caso, el proceso de adaptación de los organismos, en situaciones de cambio, añadirá presiones y conflictos. La propuesta de Colosio y la repetición puntual de Zedillo se quedaron en este estrecho límite.

Desde su toma de posesión, Zedillo ha insistido una y otra vez en su voluntad de que la "Constitución y el orden legal, derivado de ella, tengan plena observancia [...] para que México sea un país de leyes".<sup>13</sup> Ese riguroso cumplimiento de la Constitución ha sido un principio prácticamente inamovible en el presidente debido a que confía en que por sí mismo lo protege de los excesos, toda vez que en ella se establece qué puede y qué no debe hacer el titular del poder ejecutivo.

<sup>11</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1979, en especial el capítulo XVI; Luis F. Aguilar, "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática", en Alicia Hernández (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, FCE, 1994, pp. 40-74, y María Amparo Casar, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", *Política y Gobierno*, núm. 1, primer semestre de 1996, pp. 61-92.

<sup>12</sup> La relación entre normatividad jurídica y prácticas políticas ocupa un importante lugar en el pensamiento político clásico. Referencias obligadas son Montesquieu, Guizot y Tocqueville, pero para el caso mexicano es conveniente revisar Fernando Escalante Gonzalbo, "De la necesidad, virtud. Moral pública y orden político en México", *Estudios Sociológicos*, núm. 39, septiembre-diciembre de 1995, pp. 531-544, y "Sobre el significado político de la corrupción", *Política y Gobierno*, núm. 1, primer semestre de 1994, pp. 79-95, y Antonio Azuela, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989.

<sup>13</sup> Ernesto Zedillo, discurso en la ceremonia por el LXXVIII aniversario de la promulgación de la Constitución de 1917, Querétaro, Qro., *Excelsior*, 7 de febrero de 1995.

La asociación entre ley y presidencialismo no es un supuesto. En varias ocasiones el presidente o su secretario de Gobernación han planteado que autoritarismo y presidencialismo son sinónimos. En junio de 1996, el entonces titular de Gobernación, Emilio Chuayffet, declaró que aquellos que señalaban en el presidente falta de liderazgo, en realidad extrañaban el "viejo presidencialismo autoritario". Meses después, el mismo Zedillo afirmaría que quienes le criticaban su falta de conducción política "están tratando de decir que el presidente no asume el protagonismo de otros tiempos".<sup>14</sup> La pureza legal, sin embargo, no ha mejorado la solución de los conflictos simplemente porque ha dejado libres a los actores y organismos. Existe un caso ejemplar.

En junio de 1995 fueron asesinados varios campesinos que se dirigían a una manifestación en la capital del estado de Guerrero. Conforme se desarrollaban las averiguaciones para establecer la responsabilidad de las autoridades locales, creció la demanda para que el gobernador, Rubén Figueroa, abandonara el cargo; pero muy consciente de la pulcritud legal del presidente, el mandatario local se negó a hacerlo. Aunque no podía probarse la responsabilidad directa del gobernador, había motivos suficientes para removerlo, sólo que para ello se requería la intervención del presidente, apoyado más en un principio político que en uno legal. En otro momento no se hubiera dudado en hacerlo, pero en este gobierno la única posibilidad de que Zedillo promoviera la caída de Figueroa sin que se le acusara de arbitrariedad era fundar una demanda de desaparición de poderes.

El problema es que esta figura carece de claros fundamentos en la Constitución, pues solamente señala el procedimiento a seguir cuando la desaparición ha ocurrido, pero no dice nada respecto de las condiciones que crean la ausencia de poderes. El resultado ha sido la fuerte sensación de arbitrariedad, aumentada por el frecuente empleo de este recurso en el pasado. Dicho en otras palabras, no basta que la Constitución prevea la desaparición si ésta carece de fundamentos; al final, pese a las razones que se esgriman para declararla, queda la idea de una injerencia indebida del jefe del ejecutivo federal:<sup>15</sup> exactamente la preocupación de Zedillo.

Fue entonces cuando el presidente convocó a la Suprema Corte de Justicia para que realizara una indagación que le permitiera jurídica-

<sup>14</sup> *El Universal*, 7 de junio de 1996 y 6 de enero de 1997.

<sup>15</sup> Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1987.

mente sustentar el retiro del gobernador, es decir, promovió la corresponsabilidad del poder judicial en un asunto en el que tradicionalmente se ha expresado la autoridad presidencial.<sup>16</sup>

La falta de correspondencia entre legalidad y política se mostró claramente en el dictamen de los magistrados que comisionó la Suprema Corte: antes de entregar los resultados al presidente, la comisión los presentó a la prensa y en ellos responsabilizó al gobernador de múltiples hechos, pero reconoció que no podía probar ninguno, lo que alentó las demandas y, lo que fue peor, acusaciones de encubrimiento. Así, aunque al final Figueroa solicitó licencia y el presidente pudo poner a salvo sus convicciones legales, no dejó de mostrar una enorme falta de cuidado al invitar a una instancia sin experiencia política a pronunciarse en un conflicto que, precisamente, ponía a prueba la ley y la autoridad presidencial.<sup>17</sup> Este conflicto puso de manifiesto, por un lado, las limitaciones de la normatividad jurídica, pero, por otro, también afectó la autoridad del mandatario, quien renunciaba a facultades que hubieran resuelto el problema aun cuando no se apegaran a la formalidad legal.

### Elite y partido

En los diversos estudios que se han realizado acerca de las llamadas transiciones democráticas, las características de la elite política encargada de conducir las han recibido poca atención. Esta perspectiva puso el acento en que al comenzar las transformaciones se necesitaba un grupo de políticos, formados en la misma tradición dictatorial o no

<sup>16</sup> El procedimiento evidencia la preocupación legal del presidente, pues la invitación a la Suprema Corte se fundamentó en el artículo 97 de la Constitución, que faculta al ejecutivo a solicitar al judicial que averigüe hechos en los que se presume la comisión de delitos cometidos por el Congreso o los gobernadores. El hecho de que ésta sea la segunda vez que se aplica esta atribución (la primera ocurrió en los años cuarenta) demuestra con toda claridad la separación que existe entre el marco legal y las prácticas políticas que habían prevalecido en México. Al margen de la normatividad, el presidente actuaba para resolver los problemas políticos, lo que, si bien abría la puerta a la arbitrariedad, demostraba la capacidad de iniciativa y, sobre todo, la conciencia del ejecutivo de las características del sistema político.

<sup>17</sup> Otro caso similar fue el conflicto entre el gobierno de Tabasco y la Procuraduría General de la República para determinar cuál instancia tenía competencia legal para conocer de una demanda presentada por el PRD acerca de los gastos de la campaña de Roberto Madrazo. Después de meses de acusaciones y querrelas constitucionales, en las que incluso fue demandado el jefe del ejecutivo federal, el asunto terminó con una tibia declaración del procurador que no satisfizo a ninguna de las partes, pero que sí dio pie para acusar al presidente de falta de voluntad para aplicar la ley, precisamente lo contrario de lo que se ha propuesto.

democrática, pero que gracias a una mayor educación y contacto con el mundo occidental eran capaces de comprender la necesidad del cambio y la apertura política. Por su origen y aun compromisos contraídos con la elite tradicional, los reformadores abrían paulatinamente los espacios para, por un lado, ampliar la opinión favorable entre la sociedad, y, por otro, apoyarse en algunos grupos de oposición que, sin tener la capacidad necesaria para conseguir el poder, sí tenían la suficiente presencia para contrarrestar las resistencias de la elite tradicional.<sup>18</sup>

La elite ha sido mejor atendida en los estudios sobre los procesos de ajuste económico, debido a las consecuencias sociales que ha acarreado su aplicación y que más de una vez han puesto en peligro la continuidad de los proyectos económicos y la misma estabilidad de los sistemas políticos. En esos estudios se subraya primero la necesidad de que la elite sea compacta, congruente con sus objetivos y, sobre todo, que esté dispuesta a aplicar las medidas económicas indispensables. Sólo después de que surgieron problemas sociales en varios países se cobró conciencia de que la elite, además de decisión, debía contar con habilidad para negociar e incluso capacidad para seleccionar los momentos y las medidas más oportunas para evitar los conflictos.<sup>19</sup>

De cualquier modo, un problema pendiente es establecer cómo una elite que ha encabezado el proceso de cambio puede desarrollar sus propios relevos para que ese proceso no se entorpezca o, peor aún, concluya. En cierto modo es comprensible que este aspecto no haya sido atendido, pues en todos los países usualmente analizados está presente la idea de que la transición ha concluido porque se ha asentado la competencia política y ha dado por resultado la alternancia en el poder.

<sup>18</sup> El mejor ejemplo de los estudios sobre la transición se encuentra en la obra de Guillermo O'Donnell et al., *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1988.

<sup>19</sup> La extensa obra de Joan M. Nelson como autora y compiladora es la más importante en la materia: "The Political Economy of Stabilization: Commitment, Capacity and Public Response", *World Development*, 10, octubre de 1984, pp. 938-1006; *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1994; *Economic Crisis and Policy Choice. The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1990; *Fragile Coalitions: the Politics of Economic Adjustment*, Washington, Overseas Development Council, 1989, estos tres últimos como editora, y con Stephanie J. Eglinton, *Encouraging Democracy: What Role for Conditioned Aid?*, Washington, Overseas Development Council, 1992. Entre los análisis que han puesto atención en los asuntos políticos se encuentran: Samuel P. Huntington, "How Countries Democratize", *Political Science Quarterly*, 4, invierno 1991-1992, pp. 579-616, y Rafael López-Pintor, "Mass and Elite Perspectives in the Process of Transition to Democracy", en Enrique A. Baloyra (ed.), *Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone*, Boulder, Westview Press, 1987, pp. 79-106.

De hecho, un país como México, en el que se han registrado avances políticos significativos, incluidos los electorales, pero donde esta alternancia en la presidencia no ha ocurrido, ni siquiera figura en los estudios.

Así, mientras en algunos casos la alternancia se da por segura y, por ende, a ella se le confía la continuidad del proceso, en otros, como México, el tema ha permanecido ausente o, peor aún, se sigue esperando la alternancia, primero como prueba de la llegada de la democracia, y segundo, como el medio que resolverá la continuidad. En estricto sentido en México el problema se vuelve más delicado porque la misma elite que ha conducido el sistema es hasta ahora la que ha guiado los cambios políticos, de tal manera que las modificaciones que se introduzcan en los patrones tradicionales de sucesión presidencial pueden determinar el futuro del proceso en su conjunto. Esta perspectiva podría parecer inútil debido al avance electoral de la oposición, que parece asegurar su victoria en los próximos comicios presidenciales. Sin embargo, los resultados no aseguran que el PAN o el PRD tengan la presencia nacional suficiente para vencer al PRI.<sup>20</sup> En estas circunstancias, es prudente seguir considerando la probabilidad de que seleccione un candidato capaz de ganar y, por ende, continuar el proceso de cambio.

El punto básico por analizar es si el presidente Zedillo cuenta con los elementos suficientes para influir en el perfil del sucesor. No debe perderse de vista que, a final de cuentas, el mismo Zedillo posee características semejantes a las que tuvieron De la Madrid y Salinas, iniciadores del proceso. Con las diferencias indispensables, se puede encontrar una línea común entre los tres mandatarios, que ha dado por resultado un proceso político y económico en el que son más las coincidencias que las diferencias. Naturalmente, tanto De la Madrid como Salinas pudieron seleccionar a los sucesores gracias a que contaron con gabinetes que ofrecían funcionarios elegibles de acuerdo con el perfil deseado para continuar el proceso, y una relación con su partido en la que, bien o mal, no había dudas o vacilaciones. Con el presidente Zedillo la situación presenta modificaciones importantes, y no sólo,

<sup>20</sup> De acuerdo con los informes del Instituto Federal Electoral, en los comicios de 1997 para renovar la Cámara de Diputados el PRI obtuvo 39.09% de la votación total, mientras el PRD captó 26.69% y el PAN 26.63% (el PVEM obtuvo 3.8% y el PT 2.6%). La distribución de asientos fue de 239 para el PRI (más tarde uno de los diputados renunciaría para integrarse al PRD); 125 para el PRD; 121 para el PAN; 8 para el PVEM y 7 para el PT. Como es claro, aun cuando la oposición en su conjunto sea superior al PRI, ninguno por separado tiene su presencia nacional.

como a simple vista pudiera pensarse, porque el sistema en su conjunto haya sufrido cambios.

Como ya fue señalado páginas antes, las circunstancias en las que fue elegido como sustituto de Colosio llevaban implícitas dos condiciones: la premura y la ausencia de un equipo propio. Ambas se advierten con claridad en la composición de su gabinete y en los ajustes que en poco tiempo ha tenido que realizar. El cuadro 1 presenta a los funcionarios actuales de su gobierno y en él se advierten dos características sobresalientes: el predominio del medio administrativo en las carreras y el corto tiempo en el que las han desarrollado.

De los 16 secretarios, 8 (50%) no han tenido jamás contacto alguno con el PRI ni con los puestos de elección. Aunque la proporción parece muy equilibrada, al observar con detenimiento los datos resulta que de los 8 restantes, 3 que figuran con puestos en el partido (Espinosa Villarreal, Gurría y Rojas) lo hicieron temporalmente en campañas presidenciales, lo que indica que se acercaron a él obligados por las circunstancias y no para modificar sus trayectorias administrativas. Este panorama se complementa con otro, particularmente importante para mostrar la improvisación: 5 de los 16 se convirtieron en secretarios después de una trayectoria de entre 6 y 14 años, lo que además de rapidez indica que fueron incorporados, cuando mucho, en los dos últimos sexenios, lo que se comprueba con el pequeño número de puestos que reunieron antes de obtener la titularidad de una secretaría. Uno de los aspectos más interesantes es que están responsabilizados de las áreas más delicadas del gobierno: economía (Comercio, Energía), asuntos sociales y justicia (Desarrollo Social, Reforma Agraria y Procuraduría). Los funcionarios con más experiencia, en su mayoría están colocados en áreas técnicas que, por definición, exigen mayores habilidades. A todo lo anterior hay que añadir a dos funcionarios (Carabias y De la Fuente) que carecen de toda experiencia, ya no sólo electoral o partidaria, sino en el propio sector público.

No se necesita una aguda perspicacia para encontrar un perfil de funcionario en el que predomina el ascenso acelerado y la inexperiencia gubernamental, lo que ha provocado varios problemas (cuadro 2). El primero es la inestabilidad del gabinete, pues el presidente ha tenido que remover secretarios con una frecuencia poco común: en tan sólo tres años ha cambiado a 17 funcionarios, lo que equivale a sustituir todo el gabinete. Esa inestabilidad, además de subrayar la incompetencia o la falta de integración con los propósitos del presidente, ha afectado las áreas más sensibles del gobierno, como Hacienda, Gober-

Cuadro 1. Gabinete actual de Ernesto Zedillo (febrero de 1998)

Nombre	Tipo de carrera	Número de puestos previos	Años de carrera efectiva
Romárico Arroyo M. (SAG)	A	8	23
Herminio Blanco (Secofi)	A	4	11
Javier Bonilla (STPS)	A	7	26
Julia Carabias (Semarnap)	—	—	—
Óscar Espinoza V. (ST)	A-P*	8	17
Juan Ramón de la Fuente (SSA)	—	—	—
Arsenio Farell (Contraloría)	A	4	21
Rosario Green M. (SRE)	A-E**	6	17
José Ángel Gurría (SHCP)	A-P*	11	24
Francisco Labastida (SG)	A-E-P	10	29
Miguel Limón (SEP)	A-P	11	19
Jorge Madrazo (PGR)	A	3	6
Carlos Rojas (Sedesol)	A-P*	9	13
Carlos Ruiz S. (SCT)	A	7	17
Luis Téllez (SEMIP)	A	5	10
Arturo Warman (SRA)	A	4	6

Fuente: *Diccionario biográfico del gobierno federal, México, 1987, 1989, 1992 y 1998, y revisión hemerográfica.*

A= puestos administrativos

E= puestos electorales

P= puestos en el PRI

\* Los puestos en el PRI corresponden a campañas presidenciales. Espinoza y Gurría en la de Ernesto Zedillo, y Rojas en la de Carlos Salinas. Espinoza también fue diputado suplente local y federal.

\*\* Rosario Green fue por corto tiempo presidenta de la Fundación Colosio, institución heredera del antiguo INPRES del PRI.

nación o la Procuraduría. El segundo es la estrechez de la elite con la que cuenta el mandatario, pues, más que renovar el gabinete, Zedillo ha cambiado de secretarías a sus titulares, lo que muestra que su equipo ha sido integrado más por necesidad que por afinidad de objetivos.<sup>21</sup>

En el fondo, es visible la profunda desconfianza y alejamiento que existe entre el presidente y la elite política priista. A diferencia de lo que sucedió con los dos presidentes anteriores (para referirse solamente a la generación que ha enfrentado los cambios políticos), quienes gobernaron con grupos cerrados y por ello altamente coincidentes con la visión presidencial, Zedillo no cuenta con la indispensable afinidad y, lo que es más delicado, habilidad y experiencia para enfrentar los conflictos en el plazo inmediato y asegurarse el pleno control de la sucesión a finales del sexenio.

Y es en este punto donde cobra mayor importancia la relación entre el presidente y el PRI, y, en particular, las decisiones recientes que el partido ha tomado en cuanto a la postulación de candidatos. En 1996, después de una larga serie de declaraciones presidenciales en las que unas veces afirmaba la "sana distancia" y otras regresaba al PRI para sacar adelante tanto la reforma electoral como algunas medidas impopulares pero indispensables en su programa económico,<sup>22</sup> el PRI realizó su XVII Asamblea Nacional. En ella los delegados reimplantaron el nacionalismo revolucionario en lugar del liberalismo social impuesto por Colosio y Salinas en la XIV Asamblea de 1990, y establecieron varias condiciones para postular candidatos a puestos de elección.

De acuerdo con ellas, en lo sucesivo, para los cargos de gobernador y presidente de la República se necesitará contar con la calidad de cuadro dirigente, un puesto de elección y diez años de militancia. Como es evidente, el cambio de estatutos está destinado a evitar que el sucesor de Zedillo presente el mismo perfil, a cambio de reafirmar el poder de decisión que desde 1990 han acumulado algunos sectores internos del partido. El mensaje es tan directo que constituye una seria respuesta a las vacilaciones del presidente y, por extensión, una toma de distancia respecto de los cambios y prácticas promovidas por Salinas y el mismo Zedillo.

<sup>21</sup> También por compromisos con la oposición. Los casos de Lozano y Carabias se explican más por sus vínculos partidarios o ideológicos (el PAN y la izquierda fundadora del PRD) que por experiencia, talento personal o falta de opciones.

<sup>22</sup> Este fue el caso de la aprobación de las reformas al sistema de seguridad social (Instituto Mexicano del Seguro Social) o el aumento del impuesto al valor agregado en 50%, que el PRI tuvo que aprobar por su cuenta en el Congreso.

**Cuadro 2. Funcionarios que han renunciado\***

Nombre	Tipo de carrera	Núm. de puestos previos	Años de carrera efectiva	Fecha de renuncia
Fausto Alzati (SEP)	A-E-P	10	14	1-95
Emilio Chuayffet (SG)	A-E-P	13	28	1-98
José A. González (PJDF)	A-E-P	14	17	3-97
José Ángel Gurría (SRE)	A-P	11	24	1-98
Silvia Hernández (ST)	A-E-P	5	15	11-97
Francisco Labastida (SAG)	A-E-P	10	29	1-98
Miguel Limón (SRA)	A-P	11	19	1-95
Antonio Lozano (PGR)	E	1	6	12-96
Esteban Moctezuma (SG)	A-P	11	17	6-95
Santiago Oñate (STPS)	A-E-P	8	12	8-95
Guillermo Ortiz (SCTMSECF)	A	4	11	12-94/1-98
Ignacio Pichardo (SEMP)	A-E-P	10	23	1-96
Jesús Reyes H. (SEMP)	A	3	11	10-97
Norma Samaniego (Contraloría)	A	6	16	1-96
Jaime Serra (SHCP)	A	5	17	12-94
J. Rubén Valdez (PJDF)	A	6	17	1-95
Arturo Warman (SAG)	A	4	6	1-95

Fuente: *Diccionario biográfico del gobierno federal, México, 1987, 1988, 1992, 1993, y revisión hemerográfica.*

A= puestos administrativos

E= puestos electorales

P= puestos electorales

\* De los 17 funcionarios,

6 han dejado la administración pública (Alzati, Chuayffet, Lozano, Samaniego, Serra y Valdez); 5 (Gurría, Labastida, Moctezuma) es senador, y 3 (Oñate, Pichardo y Reyes Hierroles) fueron designados embajadores. A ellos habría que agregar a Oscar Espinoza y Lorenzo Manuel Thomas, que fueron regente y procurador de justicia del DF hasta noviembre de 1997. A partir de entonces ambos cargos no dependen de la presidencia.

Si se tienen presentes las características de los secretarios de Estado mostradas en el cuadro 1, no hay duda de que, formalmente, sólo dos miembros (Green y Labastida) cumplen con los requisitos impuestos por el PRI, y que el resto se encuentra plenamente descartado. Desde un punto de vista, puede suponerse que la reacción del partido ha sido tan extrema que lo ha condenado a elegir entre estos tres prospectos, es decir, que lejos de ampliar sus posibilidades frente a una mayor competencia electoral ha estrechado su margen de maniobra. Con todo y ser válida, no es la única interpretación; por el contrario, es posible deducir que el PRI está buscando apoyo en otras áreas políticas que en este prolongado periodo de indefiniciones se han mostrado más cercanas al partido: los gobernadores y, en un sentido más amplio, los políticos locales.

La fuerza que han alcanzado los gobernadores no tiene su origen en este sexenio. En realidad tiene un antecedente remoto, casi consustancial a la historia del partido; sin embargo, obtuvo un inesperado impulso gracias, paradójicamente, a Salinas y Colosio. La estructura del PRI ha estado basada, como bien se sabe, en las corporaciones, pero en los aspectos estrictamente electorales, lo que comúnmente se conoce como la maquinaria electoral, han influido decisivamente los gobernadores y las elites locales. Basta revisar los pocos intentos de reforma interna del PRI (en particular, el de Carlos Madrazo en 1965) para comprobar que las resistencias han partido de los gobernadores.

Pero esta tradicional influencia local obtuvo un singular fortalecimiento en 1990, cuando Colosio y Salinas promovieron la que se consideró la más profunda reforma del partido, y que estuvo encaminada a eliminar, o por lo menos a reducir al mínimo posible, el predominio de las corporaciones. En esa batalla, Colosio se apoyó en los comités directivos del PRI, estatales y municipales, lo que finalmente se tradujo en el cambio de composición y de funciones del Consejo Político Nacional (CPN). De esta manera, Colosio sustituyó a las corporaciones con los dirigentes locales, quienes, más que encarnar la estructura directiva, son en realidad representantes de los gobernadores. Tal vez el cambio no habría tenido mayores repercusiones si el CPN no hubiera recibido la atribución de seleccionar al candidato a la presidencia y establecer las modalidades para elegir candidatos a otros puestos de representación.

Más allá del sometimiento presupuestal y político que los gobernadores han tenido en México, ellos han cumplido con la función básica de mantener la estabilidad política en sus estados y, en ese sentido, han

sido los responsables de controlar las elecciones locales. De ahí la influencia directa que tradicionalmente han ejercido sobre las estructuras locales del PRI.<sup>23</sup> Con los cambios realizados en la XIV Asamblea, los gobernadores tuvieron acceso a un ámbito de decisión partidaria hasta entonces reservada, casi de manera exclusiva, al presidente de la República.

Los recientes conflictos políticos también han ayudado a que los gobernadores aumenten su presencia. En la medida que el avance de la oposición se ha expresado principalmente en los estados, los gobernadores han tenido que prestar más atención a las maquinarias priístas locales y a reforzar su injerencia en las actividades partidarias. Pero también han resultado afectados por el trato y las negociaciones que la oposición ha recibido del presidente. Ha sido natural que se haya desarrollado una mayor identificación entre el PRI y los gobernadores, en la misma proporción en la que el presidente ha mostrado reticencias y ambigüedades.

Con todo, sería un error explicar este cambio suponiendo que los mandatarios constituyen un grupo homogéneo, con intereses y proyectos comunes. En realidad, los gobernadores representan un buen ejemplo de las divisiones y heterogeneidad de la elite nacional. Contra la idea, compartida por los partidos opositores y una parte del gabinete presidencial, de que los viejos políticos del sistema se encuentran en las gubernaturas, entre ellos se hallan tanto ex colaboradores de Salinas, con similares trayectorias a la del mismo Zedillo, como individuos de generaciones recientes pero afines a la tradición política. Es así que se pueden hallar mandatarios como Manuel Bartlett o Roberto Madrazo, con largas carreras políticas, o como Rogelio Montemayor, Patricio Chirinos u Otto Granados, considerados en su momento representantes del cambio salinista.

En esas circunstancias, la separación entre Zedillo y el PRI y, en particular, las condiciones que se han impuesto para el candidato a la presidencia, lejos de favorecer a un grupo homogéneo complican la selección del posible sucesor y aumentan las probabilidades de un conflicto interno. Existen elementos para suponer esta línea de conducta en la selección de candidatos a gobernadores entre 1995 y 1997. En el primer año se realizaron elecciones para renovar ejecutivos en cinco

<sup>23</sup> Pocos son los estudios que han abordado el tema de los gobernadores y las funciones políticas que han cumplido. Uno de ellos, por lo demás reciente, es el de Arturo Alvarado, "Los gobernadores y el federalismo mexicano", *Revista Mexicana de Sociología*, 3, julio-septiembre de 1996, pp. 39-71.

**Cuadro 3. Candidatos del PRI a gobernador. Elecciones de 1997**

<i>Candidato</i>	<i>Estado</i>	<i>Treyectoria política</i>
Antonio González Curi	Campeche	Presidente municipal de Campeche, 95-97 Diputado federal, 91-94 Secretario general y presidente del PRI en Campeche, 90-91 Diputado local suplente, 89-92 Coordinador General del Comité de Planeación para el Desarrollo de Campeche, 85-89 Delegado regional, SHCP, 80-85 Rector, Universidad de Colima, 89-97 Diputado federal, 76-79
Fernando Moreno Peña	Colima	
José N. González P.	Nuevo León	Subsecretario de Gobernación, Diputado Federal, 94-97 Secretario General de gobierno, N. L., 87-91 Presidente del PRI, N. L., 86-87 Subcoordinador General de estudios administrativos, Secretaría de la Presidencia, 78-82 Dirección general, Organización y Desarrollo Institucional, Secretaría de la Presidencia, 77-79 Subdirector de Programación y Evaluación, Secretaría de la Presidencia, 76
Fernando Ortiz Arana	Querétaro	Senador, 1994-2000 Representante en la Asamblea de Representantes, DF, 88-91 Diputado Federal, 79-82, 85-88, 91-94 Presidente del PRI, 93-94 Secretario de Acción Electoral, PRI, 87 Oficial Mayor del Gobierno de Querétaro, 73-76 Secretario de Gobierno de Querétaro, 76-79 Secretario General de Gobierno, S.L.P., 96 Secretario de Educación, S.L.P., 96 Secretario de Planeación y Finanzas, S.L.P., 94 Senador, 88-91 Oficial Mayor, PRI, S.L.P., 75
Fernando Silva Nieto	San Luis Potosí	
Armando López Nogales	Sonora	Senador, 94-2000 Presidente del PRI en Sonora, 94-97 Subsecretario de Asuntos Agrarios, SRA, 92-94 Subsecretario de Organización y Desarrollo Agrario, SRA, 91-92 Diputado Federal, 88-91 Secretario de Organización, PRI, Sonora, 82-85 Diputado local, 79-82 Secretario de Acción Política, PRI, Sonora, 79-82 Subsecretario General de Gobierno, Sonora, 77-79

Fuente: PRI, candidatos. Página en Internet.

estados (Baja California, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Yucatán), de las cuales el PRI sólo pudo obtener dos (Michoacán y Yucatán), con candidatos que además de contar con trayectorias en la política nacional tenían presencia local. Tal vez por ello y, desde luego, por el avance de la oposición, el PRI ha optado por elegir políticos con carreras locales. Como se ve en el cuadro 3, de los seis candidatos que compitieron por gubernaturas en 1997, cuatro poseen trayectorias completa o predominantemente locales, lo que significa un reforzamiento de los comités directivos estatales y una mayor libertad del partido para tomar sus decisiones electorales frente a la oposición.

Las victorias del PRI en cuatro de las seis gubernaturas en disputa (Campeche, Colima, San Luis Potosí y Sonora) fueron doblemente buenas para las elites locales y, en particular, para las figuras de los gobernadores. De un lado, los mandatarios salientes, que sin duda participaron en la selección del candidato, obtuvieron mayor estatura dentro del partido, y en términos generales entre la elite nacional, pero por otro, los nuevos gobernadores resultaron fortalecidos no sólo por ganar elecciones competidas, sino porque sus ascensos no tuvieron deudas con la política nacional y concretamente con el presidente. Más aún, en esos comicios federales el PRI logró retener 164 de 300 diputaciones de mayoría gracias a que en varios estados (Baja California Sur, Campeche, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas) venció en todos los distritos electorales, y en otros ganó en la mayoría (Aguascalientes, Coahuila, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz).<sup>24</sup> Como es fácil advertir, estos triunfos constituyen un reforzamiento de la influencia de los gobernadores, pues comprueban el control que ejercen en los estados y su buena relación político-electoral con el PRI. Esto supone, desde luego, un dilema para el presidente Zedillo si es que decide, como todos sus antecesores, controlar la sucesión.

Ante la sobrevivencia del PRI y las limitaciones del resto de los partidos, cuyas victorias pese a haberse incrementado continúan circunscritas a regiones, las reformas, tanto políticas como económicas, del país parecen depender nuevamente de los posibles candidatos cercanos al presidente y de las relaciones que mantengan con el PRI. Aunque es muy temprano para prever lo que ocurrirá en 1999, cuando

<sup>24</sup> Datos del Instituto Federal Electoral, página de Internet. Estos resultados no fueron suficientes para conseguir el control total de la Cámara de Diputados, pero sí para mantener la mayoría relativa.

sea necesario seleccionar al candidato, es posible desde ahora suponer algunos cursos de acción. El primero sería que Zedillo aceptara plenamente distanciarse del PRI y, por tanto, dejara en sus manos la postulación. En este caso, existe una alta probabilidad de que el PRI elija a algún político identificado con su propio proyecto y que, sin duda, tendría pocas semejanzas con el perfil de Zedillo y su proyecto de cambio. Sería un error subestimar este evento como la simple respuesta de sectores tradicionales. En realidad, el priísmo puede reorganizar diferentes grupos y corrientes que, al margen de las diferencias, tienen en común el relegamiento y el trato poco amable del presidente. En este sentido, políticos comprometidos con el partido y críticos de la anuencia presidencial (básicamente localizados en los estados) pueden constituirse en líderes naturales del PRI.

Con todo, pese a las reiteradas declaraciones del presidente Zedillo de que no influirá en la sucesión ni en las decisiones del partido, existen indicios de que no lo piensa seriamente. El más claro de ellos fue la designación de Mariano Palacios Alcocer como presidente del PRI, quien desde su toma de posesión ha declarado que buscará modificar los condicionamientos impuestos por la última asamblea. De ser así, el presidente tendría el camino abierto para recuperar el control del partido y decidir un candidato afín a su perfil. Sin embargo, las nuevas condiciones entre la elite priísta y el equipo presidencial no permiten prever una solución sin rupturas, sino un conflicto del cual ambas partes resultarán debilitadas.

En este escenario y ante el ascenso de los partidos de oposición, es evidente que no puede hablarse de certidumbre política acerca de la sucesión presidencial ni, en consecuencia, del camino que seguirá el cambio político del país. Sea cual fuere la salida del conflicto, es claro que, a diferencia de sus antecesores, Zedillo no podrá decidir la sucesión con la misma libertad que para seleccionar un funcionario que reproduzca el perfil que ha predominado desde 1982.