

ERNESTO ZEDILLO. LA PRESIDENCIA CONTENIDA

ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

LA PRESIDENCIA DE ERNESTO ZEDILLO TIENE EL ENORME significado de ser la última que encabezó el PRI, después de más de setenta años de gobernar ininterrumpidamente. El hecho es sin duda importante porque se trata quizá del último sistema autoritario que transita a la democracia (en su particular y valorada versión de alternancia partidaria) y que, además, lo consiguió por medio de elecciones y sin que se produjera ninguna amenaza a la estabilidad política. Las interpretaciones sobre este acontecimiento varían, pero, mientras que en todas se subraya el cansancio social en contra del PRI, la competitividad electoral, la fortaleza de los partidos antes de oposición y, en contraste, el debilitamiento del PRI, en algunas se desliza la idea de que en su desenlace tomó parte activa la voluntad presidencial. Según esta versión, Zedillo habría desarrollado una política consistentemente programada y que buscaba claramente la democracia. Así, lo que para algunos observadores fue tan sólo una política de circunstancia, plagada de errores e inexperiencia, para otros fue el resultado de una acción consciente que se propuso modernizar las condiciones de competencia, enfrentar el conservadurismo político del PRI y alcanzar la alternancia. Objetivos que, por cierto, al menos dos de los antecesores de Zedillo en la presidencia también dijeron perseguir.

No es fácil determinar cuánta voluntad y claridad tuvo el presidente Zedillo en la aplicación de los objetivos de su política, pero lo que sí es indudable es que sus acciones influyeron determinadamente en los resultados. Sin embargo, como bien lo saben los historiadores políticos, no todas las consecuencias, positivas o negativas, son imputables a una política ni menos aún pueden considerarse como objetivos deliberadamente propuestos. Zedillo y su presidencia no son la excepción. Después del 2 julio de 2000, su gobierno parece responsable únicamente de la alternancia, no de múltiples conflictos que tal vez pudieron solucionarse en su momento con un mínimo de voluntad y que exhiben no sólo la falta de una política clara, sino también la falta de experiencia en la materia.

Naturalmente que hubo política durante aquella administración, pero fue errática, más de una vez contradictoria y carente de un programa o proyecto que le permitiera al presidente y a su equipo de colaboradores poner en práctica medidas coherentes con las que se fuesen alcanzando objetivos precisos. Porque fue contradictoria es que tuvo consecuencias diversas, unas que parecen responder a un auténtico compromiso democrático (como el esfuerzo por llegar a un acuerdo nacional entre los partidos o el distanciamiento con el PRI), y otras que cuestionan tanto su voluntad como sus habilidades (como los enfrentamientos con algunos gobernadores o su trato para con la guerrilla de Chiapas, por no mencionar su actitud frente al conflicto que paralizó a la UNAM casi un año). En realidad, su política fue reactiva y circunstancial: trataba de alejarse del pasado inmediato y, ante todo, de probar su compromiso con unas prácticas modernas y democráticas que en más de una ocasión lo llevaron a la pasividad y la inacción. Como se verá adelante, Zedillo tuvo limitaciones básicas, la mayoría fuera de su control, que condicionaron su visión de la política nacional y, sobre todo, su capacidad (personal, pero también de su equipo) para enfrentar las agudas contradicciones sociales y políticas que se incubaron durante el sexenio de Carlos Salinas.

Hubo condicionamientos que determinaron, en general, el comportamiento de la presidencia de Zedillo, pero no son suficientes para explicar algunas medidas y decisiones que, en la práctica, significaron una renuncia a intervenir. En esos casos el condicionamiento social es sólo una referencia. En el fondo, se trató de la falta de una auténtica vocación política, para decirlo con Weber, o de la carencia de juicio político, en palabras de Berlin.¹ El político, decía el primero, es aquel que aspira al poder, que vive para la política porque goza con ella, porque disfruta con su desempeño y le apasiona la lucha política. Aquel a quien solamente le preocupa el buen funcionamiento del gobierno, y se mantiene lejos de las disputas por el poder, es un buen administrador, un funcionario especializado. Interés y disposición, que tampoco bastan para un buen juicio político. Para Berlin, esto resulta de una combinación difícil de conseguir entre el talento personal, el conocimiento de los principios de la política y, especialmente, la experiencia que enseña al político a entender las singularidades de cada situación para no imponer soluciones únicas o “predicar precisión mecánica”.² Al final, dice Berlin, al político se le reconoce juicio y habilidad cuan-

¹ Max Weber, “La política como vocación”, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1999; Isaiah Berlin, “El juicio político”, *El sentido de la realidad*, Madrid, Taurus, 1998.

² Isaiah Berlin, *idem*, p. 96.

do demuestra eficacia para resolver los problemas que se presentan. Justo lo que ostensiblemente faltó en esa última administración priista.

Bastarían estas referencias para mostrar que esas cualidades estuvieron ausentes de la presidencia que encabezó Zedillo y que, vale la pena subrayarlo, no se oponen al talento personal. Como se verá después, ni Zedillo ni la mayoría de sus colaboradores tuvieron el tiempo y las posibilidades para adquirir la experiencia y la pasión por la política. Por el contrario, sus cualidades y preparación se dirigieron apenas a manejar con pulcritud la administración gubernamental.

LOS CONDICIONAMIENTOS DE UN PRESIDENTE

Las circunstancias en que Zedillo fue seleccionado como candidato a la presidencia por el PRI no sólo condicionaron algunas de sus medidas más importantes, sino también la visión con la que fueron decididas. Las características de los hombres y mujeres que integraron su gabinete, sus relaciones con el PRI y la definición del papel de la presidencia en los conflictos políticos tienen mucho de su origen en aquellas condiciones históricas. Ha sido frecuente señalar como determinante de su conducta la traumática coyuntura de marzo de 1994, cuando Luis Donaldo Colosio fue asesinado y se desataron fuerzas políticas que parecían hasta entonces bien controladas. Estos hechos fueron decisivos, pero no fueron los únicos. Zedillo fue afectado por esa circunstancia pero la visión más general sobre la política y el futuro del país se configuró a lo largo del gobierno de Carlos Salinas, durante el cual él realizó la parte más importante de su carrera político-administrativa. En rigor, la única experiencia que logró obtener Zedillo del sistema y la política en México se restringió a los doce años de gobierno de Miguel de la Madrid y Salinas, el largo periodo de transformación económica y política del país. Con todo, el lugar que ocupó entre 1982 y 1987 lo mantuvo al margen de conflictos, lo que no se repitió en el periodo de Salinas, donde compartió con éste, como su secretario de Educación, muchos de los graves problemas que con su peculiar estilo enfrentó el presidente. Tan determinante sería esta última influencia que Zedillo desarrollará un gobierno en un franco intento de diferenciación y distanciamiento de la política de su inmediato antecesor.

Si bien Zedillo trabajó como analista en el Banco de México durante algunos años de la década de los setenta, sus estudios de doctorado lo alejaron un largo tiempo de la administración pública. Al concluirlos, Zedillo regresó al Banco de México para encargarse de un fideicomiso recientemente creado para resolver algunos de los graves efectos de la devaluación:

el Ficorca (Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarlos). En ese puesto, eminentemente técnico, Zedillo pasaría casi todo el sexenio de Miguel de la Madrid hasta que en 1987, cuando Salinas fue designado candidato presidencial, el nuevo secretario de Programación y Presupuesto, Pedro Aspe, lo propuso para ocupar la importante Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal, la misma en la que Aspe se había desempeñado la mayor parte del periodo y que se convirtió en la instancia central de la secretaría para el exitoso control del gasto público.³ De esos puestos, de los cuales sólo el de Ficorca es en realidad importante, toda vez que el de subsecretario apenas lo desempeñó por un año, Zedillo pasará a ser secretario de Programación y Presupuesto (1988-1992) y, en un cambio que sería premonitorio de lo que él como presidente haría con algunos de sus secretarios de Estado, sin antecedente alguno se convertiría en secretario de Educación Pública (1992-1993).

Importantes responsabilidades, porque desde ellas Zedillo participaría en algunas medidas centrales del gobierno de Salinas e incluso se vería envuelto en un conflicto que, al decir de muchos, lo puso fuera de la competencia por la candidatura presidencial que finalmente conseguiría Colosio. Zedillo fue el último titular de una secretaría que en su momento representó una alternativa administrativa y económica frente al enorme poder que la Secretaría de Hacienda había alcanzado en el gobierno federal. La SPP pasó de ser la instancia que promovería la planeación y programación del gasto, en los años de José López Portillo, al más severo vigilante del gasto público y, en los hechos, el encargado de su restricción. Una vez alcanzada la estabilidad, fortalecidas las finanzas públicas y reiniciado el crecimiento, esa secretaría desapareció para reforzar el papel de Hacienda. Mientras Zedillo preparaba su desintegración, fue Aspe, al frente de Hacienda, el verdadero responsable de la economía nacional. En rigor, la secretaría que encabezó Zedillo ya estaba desprovista de funciones sustantivas cuando éste alcanzó su titularidad.

Con esas limitadas experiencias, Zedillo se hizo cargo de la especializada Secretaría de Educación Pública, por la que, en las más de las veces, habían pasado políticos avezados o reconocidos intelectuales. Algunas de sus decisiones lo llevaron a conflictos delicados. La más importante fue promover unos nuevos libros de texto para educación básica en los que la

³ Carlos Salinas de Gortari, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza y Janés, 2000, p. 944. No es clara la relación entre Aspe y Zedillo porque sus carreras no tuvieron vínculos directos. Es probable que al respecto influyera José Córdoba, para entonces director general de Política Económica y Social de la SPP y cercano colaborador de Salinas, o Leopoldo Solís, con quien trabajara Zedillo en el banco central desde sus años de analista.

historia nacional fue revisada profundamente y, en una demostración de modernidad, desaparecieron acontecimientos y actores para dar lugar a interpretaciones y análisis que, entre otros importantes sujetos, afectaron al ejército al responsabilizarlo de los asesinatos de 1968 en Tlatelolco. Lo mismo el ejército que muchos intelectuales y académicos criticaron no tanto al equipo que redactó los libros, sino al secretario que los auspició y, en última instancia, los aprobó. Aunque los textos fueron finalmente retirados, la imagen del secretario resultó enormemente afectada en un periodo decisivo para la selección del candidato presidencial. Si en la SPP Zedillo mostró su capacidad administrativa, en la SEP propició un innecesario conflicto que exhibió sus escasas habilidades políticas.⁴

A esta experiencia directa, Zedillo sumó la de ser testigo de una administración en la que los problemas políticos fueron acompañados de una excesiva intervención presidencial de la que, en más de una ocasión, se derivaron arbitrariedades que dañaron severamente las instituciones del sistema. Como nunca antes en la historia moderna de México, en los años de 1988 a 1994 se desarrollaron conflictos que amenazaron la estabilidad política del país. Conflictos electorales en los que, a pesar de contarse con nuevas reglas, instituciones y procedimientos, éstos no fueron respetados por los partidos de oposición ni por el propio presidente que, en la práctica, sustituyeron los comicios por negociaciones poselectorales en las que se decidió quiénes serían gobernadores o presidentes municipales. Si esta práctica anuló las elecciones como mecanismo regulador de la competencia partidaria, el respeto a las preferencias de los ciudadanos y, en consecuencia, su papel como legitimador de las autoridades, la excesiva remoción de gobernadores, unas veces por conflictos locales que rebasaron las capacidades de los mandatarios, otras por presiones de los partidos de oposición, otras más por desavenencias políticas con el presidente, e incluso porque Salinas los retiró para llenar vacantes en el gobierno federal, anuló las funciones intermediadoras de las gubernaturas.⁵

Salinas promovió también la más ambiciosa reforma dentro del PRI, con la que formalmente buscaba implantar prácticas internas democráticas. Al margen de los objetivos, la reforma propició una revuelta de los mi-

⁴ Miguel de la Madrid, entrevista con Jorge G. Castañeda, *La herencia*, Alfaguara, México, 1999, p. 226. El mismo Castañeda llega a esa conclusión basado en otros testimonios, *idem*, p. 468.

⁵ Los detalles son elocuentes: Salinas removió a 17 mandatarios, la cifra más alta en la historia moderna del país, sólo superada por Lázaro Cárdenas en 1935, durante su conflicto con Calles. Con esas medidas se afectaron 12 entidades, cinco de ellas en dos ocasiones. Rogelio Hernández Rodríguez, "Inestabilidad política y presidencialismo en México", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, núm. 1, 1994.

litantes que estimuló la autonomía del partido y su distanciamiento con respecto al liderazgo presidencial, lo que, sumado a las negociaciones poselectorales y al retiro de gobernadores, debilitó las funciones políticas que tradicionalmente desempeñó el PRI al lado del gobierno. Éstos y otros acontecimientos provocaron un grave proceso de desinstitucionalización del sistema que afectó su capacidad para regular el conflicto social. Al final, se crearon las condiciones para que surgieran graves fenómenos que, en apariencia, pertenecían a un pasado ya superado, como los asesinatos del candidato Colosio y el secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, así como la aparición de la guerrilla en Chiapas, que al principio se propuso destruir el sistema y, al mejor estilo de los años setenta, la toma revolucionaria del poder, y días después convirtió a los indígenas en su bandera política.⁶

Esas experiencias sin duda fueron determinantes para Zedillo. La presidencia de Salinas se mostró como el punto más alto de la arbitrariedad, el autoritarismo y, sobre todo, la falta de mecanismos legales y políticos que contuvieran el presidencialismo exacerbado y que, al final, no sólo habían debilitado al propio ejecutivo sino que también habían anulado muchas de las instituciones básicas del sistema. Si algo le quedó claro al secretario Zedillo fue el hecho incontrovertible de que los excesos solamente habían propiciado el regreso de la política caciquil, personalizada y carente de normas y reglas civilizadas. Años después, el presidente Zedillo intentaría afanosamente distanciarse del fantasma de Salinas y su inocultable herencia, de la cual había participado desde puestos importantes. Ésta será la razón por la cual Zedillo identificará presidencialismo con autoritarismo y hará de la formalidad legal (que convirtió la Constitución en manual y justificación) sinónimo de “presidencia democrática y republicana”⁷ que, en la práctica, fue en los momentos más delicados sorprendentemente ineficaz.

Si entre 1988 y 1993 Zedillo presenció excesos presidenciales, entre noviembre de 1993 y noviembre de 1994 vivió de cerca la descomposición del régimen al que había pertenecido y el profundo desprestigio del PRI. Ambos factores determinarían tanto la conformación y renovación de su gabinete, como el conflictivo trato con el PRI que desembocaría en una candidatura presidencial descalificada para enfrentar a una fortalecida

⁶ El periodo de Carlos Salinas está analizado en varios ensayos, en particular en el volumen especial de *Foro Internacional*, núms. 143-144, enero-junio de 1996, y en Jean-François Prud'homme, “State Electoral Conflicts and Interparty Relations in México, 1988-1994”, en Wayne A. Cornelius *et al.* (comps.), *Subnational Politics and Democratization in México*, Center for US-Mexican Relations, University of California, 1999.

⁷ Ernesto Zedillo, *Mensaje político*, 1º de septiembre de 2000.

oposición. La historia es conocida. Colosio, después de una trayectoria cuidada escrupulosamente por el presidente Salinas, se convirtió en candidato del PRI a la presidencia. Si bien Zedillo aspiró al cargo⁸ y por tanto conoció las luchas internas para obtener la designación, tendría una inmejorable oportunidad para participar en ellas al convertirse en coordinador de la campaña de Colosio. El mismo día que Colosio conoció de su postulación por el PRI, solicitó a Carlos Rojas para esa delicada responsabilidad. Ante el rechazo de Salinas, propuso a Zedillo como segunda opción, a lo que el presidente no se negó.⁹

No deja de llamar la atención que Colosio, que había sido coordinador de la campaña de Salinas desde la Oficialía Mayor del PRI y que, por tanto, conocía de la necesidad de contar con un político experimentado, llevara a ese puesto a Zedillo.¹⁰ Desde ese cargo privilegiado, Zedillo supo de la organización de la campaña, de los obstáculos de Manuel Camacho y la tolerancia al respecto de Salinas, así como de las dificultades y la capacidad operativa del PRI; participó de las luchas entre priistas y cercanos colaboradores del candidato que terminaron por marginarlo. En marzo, cuando ya los obstáculos parecían haberse superado, Colosio había decidido hacer modificaciones en su equipo de campaña que le permitieran reorientarla y fortalecerla. Entre las modificaciones se encontraba retirar a Zedillo de la coordinación y pedir al presidente que lo nombrara regente del Distrito Federal o subdirector del Banco de México.¹¹ Más allá de la frustración personal, lo importante es que el futuro presidente sería retirado por no coincidir con los intereses y propósitos del candidato, es decir, por su enfrentamiento con el PRI y el equipo de Colosio, por los problemas de coordinación entre la maquinaria tradicional y un proyecto personal.

Esta imagen empeoraría aceleradamente. El asesinato de Colosio no sólo probó la debilidad institucional del sistema sino que involucró al PRI al considerarse el crimen como una conspiración política de priistas descontentos. El mismo proceso de sustitución del candidato pondría de manifiesto que en el partido existían grupos fuertes y con variados intereses que en cualquier oportunidad podrían hacerse del control de la organización.

⁸ Carlos Salinas, *op. cit.*, p. 889, y Jorge G. Castañeda, *op. cit.*, p. 468.

⁹ Carlos Salinas, *idem*, p. 760; Jorge G. Castañeda, *idem*, pp. 297-298.

¹⁰ Jorge G. Castañeda, apoyándose en el testimonio de algunos colaboradores y de la viuda de Colosio, concluye que no fue éste quien pensó en Zedillo, sino que se trató de una sugerencia de José Córdoba que Colosio aceptó porque sabía de las buenas relaciones que el secretario de Educación Pública mantenía tanto con Córdoba como con Salinas, relaciones que le podrían ser útiles para desarrollar sin contratiempos su campaña. *Idem*, p. 484.

¹¹ Carlos Salinas, *idem*, p. 919, y Jorge G. Castañeda, *idem*, pp. 492-495 y 516.

Pocos meses después, otro asesinato convertiría al PRI en un organismo mafioso además de corrupto. Las acusaciones de Mario Ruiz Massieu, hermano del líder asesinado, a los principales dirigentes del partido, la probada participación de un diputado y su secretario particular, ambos miembros del mismo, así como las investigaciones de diputados y conocidos políticos, provocaron un enorme desprestigio del PRI, desprestigio que compartió la sociedad y el propio presidente electo.¹²

Esas experiencias finales condicionaron la percepción del presidente Zedillo acerca tanto de las funciones que desempeñaba el partido como de la conducta que debería mantener para con él. Naturalmente, eso también ayuda a explicar en parte las razones que lo llevaron a integrar su gabinete; no obstante, en este aspecto existe una circunstancia decisiva. La tradición política del sistema mexicano había determinado que los aspirantes a la presidencia, siempre secretarios de Estado, construyeran grupos de apoyo con funcionarios y políticos activos, que al principio contribuyeran a ganar la candidatura y, al conseguirla, se convirtieran después en miembros del gabinete. En realidad, el presidente llegaba a serlo luego de un largo proceso en el que debía competir y enfrentar a otros equipos. No era un candidato solitario. En 1993 fue Colosio quien lo construyó, no Zedillo; éste era, si acaso, un miembro de ese grupo de apoyo, pero no su dirigente. Con el asesinato de Colosio el equipo se desintegró y, lo que fue más delicado, el candidato sustituto llegó a serlo sin contar con un grupo integrado.

Como se verá adelante, Zedillo prácticamente no recuperó a ningún miembro destacado del equipo de Colosio, en buena medida porque a él se había enfrentado en el tiempo en que coordinó la campaña. Pero en su aislamiento tampoco buscó la ayuda del PRI y los políticos tradicionales porque, como bien lo señalara Pichardo, líder del PRI durante la campaña de Zedillo, había una recíproca y profunda desconfianza entre el partido y el nuevo candidato.¹³ Zedillo buscó protección y, ante todo, control de su gabinete en un manifiesto intento por alejarse del PRI y de su desprestigio. Su gabinete mostrará tanto a un grupo cerrado que rodea al mandatario y con poca experiencia política, como a un equipo que se aleja del PRI y de sus tradiciones, con jóvenes tecnócratas, no militantes de partido alguno o abiertamente miembros de la oposición. La falta de experiencia y de coincidencia política llevará a que ese gabinete sea el más inestable de toda la época moderna de México y, lo más grave, incapaz de renovarse. En rigor,

¹² La trama de esta singular historia se encuentra en Ignacio Pichardo, *Triunfos y traiciones*, México, Océano, 2001, pp. 219-307.

¹³ Ignacio Pichardo, *op. cit.*, pp. 80-81.

el gabinete de Zedillo representa el punto final de aquella nueva élite política que llegó al poder con De la Madrid en 1982, presentando sus dotes técnicas como ejemplo de política moderna.

UNA ÉLITE EN AGOTAMIENTO

El gabinete de Zedillo estuvo integrado por 34 funcionarios, de los cuales 15 tuvieron trayectorias exclusivamente administrativas y siete ocuparon un solo cargo en el partido, circunstancialmente en campañas presidenciales o en el antiguo IEPES (cuadro 1). Frente a esta abrumadora mayoría de funcionarios, solamente nueve transitaron por las tres áreas formativas, hasta entonces únicas (administrativa, electoral y partidaria); dos más nunca antes tuvieron alguna experiencia pública y uno, sorprendentemente, era diputado federal del PAN. Un gabinete numeroso, complejo y con evidente falta de integración. Como los diferentes estudios sobre la élite política lo mostraron con claridad, el predominio de la formación administrativa en los políticos mexicanos es una característica distintiva al menos desde el gobierno de Miguel Alemán,¹⁴ de tal manera que el de Zedillo no se aparta de esa norma. Sin embargo, de la misma manera que sus dos inmediatos antecesores hicieron, Zedillo no sólo integró funcionarios con carrera en el sector público sino con mínima experiencia de trabajo: 11 tenían no más de 13 años de servicio activo (es decir, apenas los dos sexenios anteriores, lo que demuestra sin lugar a dudas su origen e identidad con esa nueva élite), ocho, entre 14 y 18 años, y 13 más con 20 años de experiencia política. Llama la atención que en los dos primeros grupos de edad se concentren los funcionarios con carreras exclusivamente administrativas y que aquellos que cubrieron las tres áreas políticas se ubiquen en su mayoría (6 de 9) en el grupo de más de 20 años de trayectoria.

Una observación más detenida muestra el origen de la relación personal del presidente con ese equipo poco experimentado. Con la excepción de Carabias, De la Fuente y Lozano, 17 de los 31 funcionarios restantes hicieron su carrera en el sector financiero del gobierno federal, en las secretarías de Hacienda, de Programación y Presupuesto y de Comercio, o en el Banco de México. Incluso secretarios con larga trayectoria o que transitaban por las áreas de elección y del partido, como Carrasco, González Fernández o Arroyo, una parte sustantiva de su carrera la cubrieron en ese

¹⁴ Peter H. Smith, *Los laberintos del poder*, México, El Colegio de México, 1981; Roderic Ai Camp, *Los líderes políticos en México*, México, FCE, 1984, y Rogelio Hernández Rodríguez, *Formación y trayectoria de los secretarios de Estado en México, 1946-1982*, México, Flasco, 1985.

CUADRO 1

Gabinete de Ernesto Zedillo

| <i>Nombre</i> | <i>Tipo de carrera</i> | <i>No. de puestos previos</i> | <i>Años de carrera efectiva</i> |
|--------------------------------------------|------------------------|-------------------------------|---------------------------------|
| Fausto Alzati (SEP) | A-P * | 10 | 13 |
| Romárico Arroyo M. (SAG) | A | 8 | 23 |
| Herminio Blanco (Secofi) | A | 4 | 11 |
| Javier Bonilla (STPS) | A | 7 | 26 |
| Julia Carabias (Semarnap) | - | - | - |
| Diódoro Carrasco (SG) | A-E-P | 10 | 19 |
| Emilio Chuayffet (SG) | A-E-P | 13 | 22 |
| Oscar Espinoza V. (DDF-ST) | A-P * | 8 | 14 |
| Juan Ramón de la Fuente (SSa) | - | - | - |
| Arsenio Farell (Contral.) | A | 4 | 21 |
| J. Antonio González F. (PGJDF-STPS-Ssa) | A-E-P | 13 | 13 |
| Rosario Green M. (SRE) | A-E ** | 6 | 17 |
| José Ángel Gurría (SRE-SHCP) | A-P * | 11 | 21 |
| Silvia Hernández (ST) | A-E-P | 6 | 15 |
| Carlos Jarque (Sedesol) | A | 6 | 17 |
| Francisco Labastida (SAG-SG) | A-E-P | 10 | 26 |
| Miguel Limón (SRA-SEP) | A-P * | 11 | 19 |
| J. Antonio Lozano G. (PGR) (1) | E-P | 4 | 6 |
| Jorge Madrazo (PGR) | A | 3 | 6 |
| Esteban Moctezuma B. (SG-Sedesol) | A-P * | 12 | 16 |
| Santiago Oñate (STPS) | A-E-P | 7 | 12 |
| Guillermo Ortiz (SCT-SHCP) (2) | A | 3 | 10 |
| Mariano Palacios A. (STPS) | A-E-P | 16 | 26 |
| Ignacio Pichardo P. (SE) | A-E-P | 10 | 23 |
| Jesús Reyes Heróles G. G. (SE) | A | 3 | 11 |
| Eduardo Robledo R. (SRA) | A-E-P | 17 | 22 |
| Carlos Rojas (Sedesol) | A-P * | 9 | 13 |
| Carlos Ruiz S. (SCT) (3) | A | 7 | 17 |
| Norma Samaniego (Contral.) | A | 6 | 16 |
| Jaime Serra P. (SHCP) | A | 7 | 16 |
| Luis Téllez K. (SE) | A | 5 | 10 |
| Lorenzo Thomas T. (PGJDF) | A | 9 | 21 |
| José Valdez Abascal (PGJDF) | A | 10 | 21 |
| Arturo Warman (SAG-SRA) | A | 4 | 6 |

Claves: A = puestos administrativos
E = puestos de elección popular
P = puestos en el PRI

Notas: 1. Lozano Gracia es miembro del PAN.

2. Ortiz fue nombrado Gobernador del Banco de México en 1998.

3. Ruiz Sacristán fue designado en diciembre de 1994 director general de Pemex.

* Los puestos en el PPI corresponden a campañas presidenciales o al IEPES.

** Rosario Green fue por unos meses presidenta de la Fundación Colosio, anteriormente el IEPES del PRI.

Fuente: *Diccionario biográfico del gobierno federal*, México, ediciones de 1987, 1989, 1992 y 1993, y revisión hemerográfica.

privilegiado sector financiero. Si se recuerda que la carrera completa del mismo Zedillo apenas alcanzaba los 12 años, de los cuales 11 los pasó en el Banco de México y en la SPP, se vuelven transparentes las relaciones del presidente con su principal equipo de colaboradores: con ellos compartía la experiencia directa de trabajo, desde las mismas dependencias y con la misma visión del país y de los problemas por atender. Esa visión, sin embargo, además de ser parcial estaba indudablemente limitada a los 12 años anteriores de gobiernos conducidos por esa nueva élite convencionalmente llamada tecnocrática.

Los 14 secretarios restantes, con carrera más larga, en contacto con las áreas electoral y partidaria, procedían de los sectores de la administración pública especializados en los aspectos sociales (Trabajo, Educación) o políticos (Gobernación). Todos, empero, tuvieron poca influencia en los asuntos medulares del sexenio o estuvieron poco tiempo en el gabinete, como lo prueban los casos de Farrell, Pichardo, Samaniego o Bonilla. La verdadera conducción del gobierno estuvo a cargo de aquellos funcionarios de corta carrera financiera. Al final, del mismo modo que hicieron De la Madrid y Salinas, Zedillo constituyó un gabinete cerrado, con funcionarios a los que conocía y en los cuales confiaba. Como Salinas hiciera (lo cual conocía Zedillo toda vez que fue miembro de su gabinete), abrió parte del equipo de gobierno a políticos experimentados pero, al igual que su antecesor, sin concederles a la mayoría de ellos oportunidades reales de intervenir en los asuntos fundamentales.

A todo esto Zedillo añadió dos novedades: integró funcionarios surgidos de la academia (Carabias y De la Fuente) y, por primera vez en un gabinete priista, a un destacado militante del PAN, el partido de oposición más importante. Las designaciones tuvieron el propósito de mostrar pluralidad y, naturalmente, el distanciamiento con el PRI y su desprestigio político. Si los nombramientos de Carabias y De la Fuente buscaban un acercamiento con la UNAM (del cual no estaba exento un mensaje a la izquierda en la

que había militado Carabias años atrás), el nombramiento de Antonio Lozano Gracia fue una clara manifestación de desconfianza hacia el PRI y, de paso, una manera de probar el compromiso presidencial con la imparcialidad en las investigaciones de los asesinatos de 1994.¹⁵

Un gabinete con estas características no podía ser duradero. Ya desde los años de Luis Echeverría la inestabilidad en los gabinetes fue una constante que revelaba la falta de integración con las decisiones presidenciales y el significativo aumento de las presiones políticas y sociales que padecía el régimen. El gabinete echeverrista sufrió 11 cambios de sus 16 titulares (68.8%), frente a una tasa de 12.5% con López Mateos y 31.3% con Díaz Ordaz. La cifra se elevó sensiblemente con López Portillo, a 94%, para descender a 68.4% con De la Madrid. Los problemas se agravaron con Salinas, quien alcanzó una cifra de 131.6%, para llegar a la más alta tasa de inestabilidad con Zedillo, quien realizó 25 cambios en su gabinete, lo que significa 138.9 por ciento.

No sólo es el mayor porcentaje desde los años de Alemán, sino que también revela una falta total de control e integración de los secretarios y las dependencias que estuvieron bajo su cargo. De las 18 secretarías que formaron el ejecutivo de Zedillo, solamente dos (Comercio y Ecología) mantuvieron al mismo titular; en el resto no sólo hubo cambios sino que algunas dependencias tuvieron hasta tres y cuatro secretarios, entre las cuales se encuentra, significativamente, Gobernación, la dependencia encargada de la política interna (cuadro 2). Podría pensarse que se trató simplemente de un sexenio sometido a presiones extremas, pero más allá de eso lo importante es el ritmo de los cambios y la peculiar manera como el presidente resolvió las sustituciones.

Como se observa en el cuadro 3, el gabinete tuvo que ser modificado constantemente a lo largo de todo el periodo. No se trató, como en otras

¹⁵ Zedillo confirmaría esto último a fines de 1995, en medio de fuertes críticas a su desempeño presidencial. En una larga entrevista diría que la designación de Lozano respondió a la crisis de credibilidad que padecía la Procuraduría General de la República después de los asesinatos de Colosio y Ruiz Massieu, que algunas hipótesis presumían provocados por el sistema; por las críticas de Mario Ruiz Massieu, subprocurador, fiscal especial y hermano de José Francisco, y porque nadie creía en la imparcialidad del PRI (Ernesto Zedillo, entrevista con Fidel Samaniego, José López Dóriga, León García Soler, Raúl Trejo, Jorge Fernández, Elena Gallegos y Sergio Sarmiento, *El Universal*, 6 de octubre de 1995). El experimento fue un fracaso porque, además de las críticas que desató ese nombramiento, Lozano sería removido por el propio presidente Zedillo en 1996 después del escándalo de la osamenta encontrada en una propiedad de Raúl Salinas, que más tarde se comprobaría que fue enterrada por funcionarios, bajo las órdenes directas del procurador, con el fin de "encontrar" una prueba contundente en contra del hermano del ex presidente.

CUADRO 2

Secretarías con más de un titular

| | |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Contraloría General de la Federación | Norma Samaniego 1994-1996 Arsenio Farell 1996-2000 |
| Procuraduría General de la República | F. Antonio Lozano G. 1994-1996 Jorge Madrazo 1996-2000 |
| Agricultura y Ganadería | Arturo Warman 1994-1995 Francisco Labastida 1995-1998 Romárico Arroyo 1998-2000 |
| Comunicaciones y Transportes | Guillermo Ortiz 1994 (1-29 dic.) Carlos Ruiz S. 1994-2000 |
| Desarrollo Social | Carlos Rojas 1994-1998 Esteban Moctezuma 1998-1999 Carlos Jarque 1999-2000 |
| Educación Pública | Fausto Alzati 1994-1995 Miguel Limón 1995-2000 |
| Energía | Ignacio Pichardo P. 1994-1996 Jesús Reyes Heróles G. G. 1996-1997 Luis Téllez 1997-2000 |
| Gobernación | Esteban Moctezuma 1994-1995 Emilio Chuayffet 1995-1998 Francisco Labastida 1998-1999 Díodoro Carrasco 1999-2000 |
| Hacienda y Crédito Público | Jaime Serra P. 1994 (1-29 dic.) Guillermo Ortiz 1994-1998 José Ángel Gurría 1998-2000 |
| Reforma Agraria | Miguel Limón 1994-1995 Arturo Warman 1995-1999 Eduardo Robledo R. 1999-2000 |
| Relaciones Exteriores | José Ángel Gurría 1994-1998 Rosario Green 1998-2000 |
| Salud | José Ramón de la Fuente 1994-1999 José Antonio González F. 1999-2000 |
| Trabajo y Previsión Social | Santiago Oñate 1994-1995 Javier Bonilla 1995-1998 José Antonio González F. 1998-1999 Mariano Palacios A. 1999-2000 |

CUADRO 2 (Conclusión)

| | |
|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Turismo | Silvia Hernández 1994-1997 Óscar Espinoza V. 1997-2000 |
| Procuraduría de Justicia del DF | Rubén Valdez A. 1994-1995 José Antonio González F. 1995-1997 Lorenzo Thomas T. 1997 (feb-nov.) |

- Notas: 1. Las únicas secretarías que no cambiaron titular fueron Comercio y Ecología. En 1997 el Departamento del Distrito Federal desapareció para convertirse en Jefatura de Gobierno, cuyo titular desde entonces es elegido en comicios. El titular de la PGJDF es propuesto por el jefe de gobierno capitalino y ratificado por el presidente.
2. En negritas aparecen los funcionarios que ocuparon más de una secretaría a lo largo del sexenio.

Fuente: investigación propia.

CUADRO 3

Gabinete
Cambios por año

| Año | Secretaría | | Total | Total acumulada |
|------|----------------------|-----------|-------|-----------------|
| 1994 | SCT (Ortiz) | 29 dic. | 2 | 2 |
| | SHCP (Serra) | 29 dic. | | |
| 1995 | SAg. (Warman) | enero | 6 | 8 |
| | SEP (Alzati) | enero | | |
| | SRA (Limón) | enero | | |
| | PGJDF (Valdez) | enero | | |
| | SGob. (Moctezuma) | junio | | |
| | STPS (Oñate) | agosto | | |
| 1996 | Contral. (Samaniego) | enero | 3 | 11 |
| | SE (Pichardo) | enero | | |
| | PGR (Lozano) | dic. | | |
| 1997 | PGJDF (G. Fdez.) | febrero | 3 | 14 * |
| | SE (R. Heróles) | octubre | | |
| | ST (Hernández) | noviembre | | |
| 1998 | SAg. (Labastida) | enero | | |
| | SGob. (Chuayffet) | enero | | |
| | SHCP (Ortiz) | enero | | |

CUADRO 3 (Conclusión)

| Año | Secretaría | | Total | Total acumulado |
|------|---------------------|--------|-------|-----------------|
| | SRE (Gurría) | enero | | |
| | Sedesol (Rojas) | mayo | | |
| | STPS (Bonilla) | mayo | 6 | 20 |
| 1999 | STPS (G. Fdez.) | marzo | | |
| | SRA (Warman) | abril | | |
| | SGob. (Labastida) | mayo | | |
| | Sedesol (Moctezuma) | agosto | | |
| | ssa. (De la Fuente) | nov. | 5 | 25 |

* En 1997 hubo cambios también en Departamento del DF (que se convirtió en Jefatura de Gobierno) y la Procuraduría del DF. En el primer caso, el titular desde entonces es elegido en comicios, y en el segundo, el procurador es propuesto por el jefe de gobierno y ratificado por el presidente de la república.

Fuente: investigación propia.

administraciones, de ajustes inmediatos provocados por las transiciones de gobierno o que fueran preparatorios de la sucesión. Sólo el último año, 2000, no registró ningún cambio; pero la falta de integración del gabinete fue de tal magnitud, que en los primeros 28 días de gobierno se realizaron dos cambios de titulares.¹⁶ Un ritmo que no puede explicarse únicamente por las presiones sociales sino por la incompetencia y falta de resultados satisfactorios, como lo demostró precisamente ese sorpresivo cambio a fines de diciembre de 1994.¹⁷

A la rapidez de los cambios se agregaría el agotamiento de opciones que ofrecía el equipo en el que confiaba Zedillo, otro elemento caracte-

¹⁶ En realidad tres, si se toma en cuenta que Carlos Ruiz Sacristán, el relevo de Ortiz en Comunicaciones y Transportes (quien a su vez sustituyó a Serra Puche en Hacienda), era desde el 1° de diciembre director general de Pemex.

¹⁷ Aunque no es el tema central de este ensayo, no puede dejarse de anotar que el llamado "error de diciembre" se convirtió en una obsesión para el gobierno de Zedillo; intentó por todos los medios responsabilizar al gobierno de Salinas de la crisis económica y con ello evitar las críticas a su administración. Las declaraciones oficiales provocaron respuestas tanto del ex presidente como del que fuera secretario de Hacienda en ese periodo, Pedro Aspe, que demostraban que, independientemente de las dificultades económicas, tanto Zedillo como su secretario de Hacienda, Serra Puche, conocían las alternativas para controlarlas y evitar la crisis. Carlos Salinas, *idem*, pp. 1071-1174, y Pedro Aspe, carta publicada simultáneamente en el *Wall Street Journal* y *El Economista*, 14 de julio de 1995.

rístico del periodo. Hasta ese gobierno, los presidentes sustituían a los secretarios renunciantes con subalternos inmediatos o con políticos provenientes de otras áreas o dependencias afines. Con el primer recurso se garantizaba la continuación de los proyectos y la eficiencia en el desempeño, en la medida que los sustitutos conocían ya el funcionamiento de la dependencia o área, y con el segundo se renovaba la élite política, se inyectaba dinamismo al gabinete y, naturalmente, se ampliaba la competencia interna. A pesar de todas las diferencias entre la élite tecnocrática y la tradicional, ni De la Madrid ni Salinas se encerraron en su equipo para cubrir las renunciaciones. Zedillo, en una comprobación más de su desconfianza en la élite priista, convirtió su gabinete en un grupo exclusivo que circulaba sus secretarios prácticamente a cualquier puesto disponible. De los 25 cambios que tuvo que enfrentar, en nueve recurrió a los mismos funcionarios que lo mismo pasaron de Comunicaciones y Transportes y de Relaciones Exteriores a Hacienda; de Agricultura a Gobernación; de Reforma Agraria a Educación Pública; de la Procuraduría de Justicia a Trabajo o Salud.¹⁸ Un indicador de que la nueva élite no fue capaz de renovarse para alimentar los gobiernos que pretendían la modernización.

Por un lado, su falta de experiencia los hizo presa fácil de las presiones sociales y políticas (el caso ejemplar sería Serra, el amigo de Zedillo) y, por otro, no tuvieron la capacidad de ofrecer nuevos personajes que aprendieran de sus antecesores y prepararan el camino para su supervivencia. Por eso tampoco pudieron asegurarse la candidatura presidencial del PRI y, acaso, la victoria electoral. Como se verá adelante, en ese fracaso fue determinante la desastrosa relación que el presidente mantuvo con el PRI, pero también tuvo un papel destacado la falta de opciones generacionales. La élite que tomó el poder en 1982, que sistemáticamente desplazó a la tradicional y que logró mantenerse durante dos sexenios más, se extinguió en la misma medida en que controló la presidencia. Como una cruel ironía, un representante de ese grupo inicial que se apoderó del ejecutivo en 1982, Francisco Labastida, sería el candidato que llevaría al PRI a su histórica derrota.

EL PRI: LA CONVENIENTE DISTANCIA

Si hubo algo característico de la relación de Zedillo con el partido que lo llevó al poder, fue su distanciamiento que, al menos en la opinión expresa-

¹⁸ Sería más amplio si se consideraran otros cargos en entidades fuera del gabinete, como Pemex (Ruiz Sacristán), Banco de México (Ortiz) o el PRI (González Fernández y Palacios Alcocer).

da por el presidente, no era alejamiento real sino separación de funciones. Lo que ambiguamente Zedillo llamó “sana distancia” consistía, según sus palabras, en que el PRI no tuviera ningún privilegio fuera de la ley, menos aún concedido por el gobierno, pero sin que ello significara su renuncia personal a la identificación ideológica con el partido al cual, por el contrario, le pedía “un razonable apoyo” a su gobierno.¹⁹ Con el tiempo transcurrido y de acuerdo con las verdaderas relaciones que Zedillo mantuvo con el PRI, lo que impuso el presidente fue una conveniente distancia que le permitió obligar al partido a apoyar sus difíciles, y en más de una ocasión, impopulares decisiones de gobierno, y al mismo tiempo alejarse de él por considerarlo el mayor obstáculo para la modernización del país. Al final, tanto en uno como en otro caso, el PRI fue un referente para el proyecto personal de gobierno de Zedillo.

El distanciamiento del presidente estuvo fundado en una opinión sobre el partido largamente enraizada en Zedillo. Como se señaló en los apartados anteriores, el presidente conoció de cerca las relaciones que el PRI mantuvo con Salinas y los resultados de la fallida reforma de 1990. Pero también y decisivamente tuvo un directo contacto con el PRI como coordinador de la campaña de Colosio. Como más tarde lo confirmaría Pichardo, los problemas que Zedillo tuvo con el equipo personal de Colosio y con el aparato formal del partido lo convencieron de separarse de él.²⁰ Si bien Zedillo aceptó la presencia de Pichardo en el PRI, lo que técnicamente lo convertía en el coordinador de su campaña, en realidad no le permitió ninguna participación significativa en ella. A tal grado fue el marginamiento del partido que sus dirigentes no prepararon las giras del candidato e incluso llegaron a conocer los detalles después de realizados los actos.²¹ La campaña presidencial estuvo a cargo del propio candidato y la relación formal con el PRI fue intermediada por Esteban Moctezuma, hombre de toda la confianza de Zedillo. El PRI, de acuerdo con Pichardo, de lo único que se encargó fue de las campañas de diputados y senadores, las cuales no tuvieron ninguna importancia para el candidato presidencial.

Zedillo, durante todo el proceso, no ocultó el desagrado que le causaba el partido, desagrado que manifestó, notablemente, el 29 de agosto de 1994, una vez que el IFE lo declaró triunfador de las elecciones. En su discurso ante las dirigencias nacional y locales, así como ante diputados y senadores electos, Zedillo criticó las ventajas electorales del PRI y declaró que

¹⁹ Ernesto Zedillo, discurso en el LXXVIII Aniversario de la Constitución, *El Universal*, 7 de febrero de 1995.

²⁰ Ignacio Pichardo, *idem*, p. 77.

²¹ *Idem*, p. 78.

él se comprometía a mejorar la competencia partidaria. Precisamente el discurso que serviría para festejar su triunfo, y el del partido (que le dio la última mayoría en el Congreso, tan útil para sus decisiones gubernamentales), Zedillo lo empleó para criticarlo.²²

Para el presidente, el PRI era burocrático, dispendioso, objeto de privilegios electorales y gubernamentales, y nada democrático. En su visión de un México moderno, el PRI era uno de los principales obstáculos, exactamente el mismo punto de vista que tenían el PAN y el PRD. En su proyecto de modernización política Zedillo no buscó por principio ideológico a su partido, sino a los de oposición, a los que consideró más confiables. En ese proyecto, el PRI no era parte o colaborador sino objeto de cambio. El partido debía tener otra función: la de apoyar incondicionalmente las medidas gubernamentales, incluso cuando estuvieran dirigidas en su contra, como las mismas negociaciones electorales. Dicho en otras palabras, en esa relación el partido solamente tenía responsabilidades que, naturalmente, determinaba el presidente.

Zedillo no se apartó siempre del PRI, por el contrario, se acercó estrechamente a él cuando lo necesitó. Si en el discurso del 10 de septiembre de 1994, ante la Comisión de Ideología del PRI, pidió una reforma que fortaleciera su independencia frente al gobierno,²³ a fines de diciembre, cuando la Secretaría de Hacienda precipitó la fuga de capitales y la devaluación, Zedillo obligó a los diputados y senadores del PRI a aprobar, en contra de la calculada oposición del PAN y el PRD, un aumento de 50% en el impuesto al valor agregado que, si bien mejoraba las finanzas públicas, al PRI le acarreaba enormes costos electorales.

Tampoco se alejó de él cuando lo obligó a aceptar condiciones desiguales para negociar la reforma política con la que se comprometió como presidente electo. Con ella no sólo intentaba separarse de las prácticas políticas de Salinas, sino comprobar su compromiso democrático, por eso le era indispensable satisfacer prioritariamente las demandas de una oposición que, al margen de sus diferencias particulares, compartía el objetivo de debilitar al PRI. En enero de 1995, sin que se hubieran apagado las críticas al partido dominante por votar el impopular aumento al IVA, Zedillo lo llevó a firmar un acuerdo con los partidos de oposición para alcanzar una reforma electoral que intentaba ser definitiva. Pero las negociaciones no se efectuaron en el Congreso, como indicaba la importancia de la reforma, sino en una oficina alterna de la Secretaría de Gobernación; en

²² *Idem*, pp. 202-204.

²³ El discurso, resumido, aparece en el libro de Pichardo, *idem*, pp. 205-207.

ellas tomaban parte solamente los dirigentes de los tres partidos más importantes y el del Trabajo, en ese entonces el más destacado de los minoritarios. Mantener las negociaciones fuera del Congreso y bajo el arbitraje directo del ejecutivo, solamente tenía el propósito de anular el dominio del PRI, plenamente confirmado en las elecciones de agosto de 1994, para colocarlo en desventaja frente a los tres partidos unidos en su contra para aceptar una reforma promovida por el presidente, de especial interés político y en medio de la crisis económica propiciada por su gobierno, pero condicionada totalmente por los partidos de oposición. La falta de definiciones presidenciales en torno a las metas de la reforma no fueron solamente el resultado de la inexistencia de un proyecto claro, sino también del interés en buscar la colaboración de los partidos opositores para conseguir la credibilidad interna y externa necesaria para su compromiso democrático.

Las condiciones del acuerdo original y los términos de la reforma conseguida revelan claramente este interés presidencial. Si en el primer acuerdo se condicionaba la firma del PRD a que el presidente retirara de su cargo a los gobernadores de Tabasco y Chiapas (lo que sólo se obtuvo parcialmente con la renuncia de Robledo Rincón y que, como se verá en el siguiente apartado, provocó una revuelta local en Tabasco que puso en evidencia la debilidad presidencial), durante las negociaciones el PAN se retiró por un largo periodo a cambio de que se le otorgara un triunfo electoral en Huejotzingo, Puebla, que no había conseguido en las urnas. Al final, sin justificación doctrinaria o constitucional alguna, pero basándose en la desconfianza de los partidos, la reforma de 1996 retiró al Poder Ejecutivo del IFE y convirtió su consejo general, máximo órgano de decisión interna, en objeto de negociaciones para que sus integrantes fueran afines a las posiciones de cada partido.²⁴

El PRI no fue un actor que impusiera condiciones o fijara objetivos. Fue, como siempre lo había sido, una instancia al servicio del presidente en turno, con la diferencia de que en esta ocasión los intereses del presidente no eran los del partido. La ambigua distancia propuesta por Zedillo se convirtió en un profundo enfriamiento de las relaciones con el PRI, que cada vez veía más al presidente como un enemigo. Esta situación tuvo manifestaciones decisivas. A fines de 1996 se realizó la XVII Asamblea Nacional del

²⁴ Jean-François Prud'homme, "The Instituto Federal Electoral: Building an Impartial Electoral Authority", en Mónica Serrano (comp.), *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, Reino Unido, ILAS/Universidad de Londres, 1998, y Andreas Schedler, "Las comisiones y la pirámide: notas sobre la conflictiva recentralización en el IFE", *Política y Gobierno*, núm. 1, primer semestre de 1999.

PRI que, aunque estuvo prevista desde 1995, no pudo efectuarse porque las negociaciones de la reforma política eran urgentes para el presidente y, hasta que ésta no se consiguiera, no sería posible realizar aquélla.²⁵

Esa reunión recuperó el espíritu y la práctica de la histórica asamblea XIV que se rebelara contra Colosio y Salinas. En 1996 el PRI recuperó su nacionalismo revolucionario, importante no por su contenido sino porque había sido sustituido por el “liberalismo social” de Salinas. Pero más significativo fue que los delegados impusieran condiciones para la postulación de candidatos a gobernador y especialmente a la presidencia. A partir de entonces el aspirante debía contar con la calidad de cuadro, haber sido dirigente, haber desempeñado un puesto de elección popular y tener al menos 15 años de militancia comprobada. Los acuerdos fueron una contundente respuesta a las indefiniciones presidenciales que, además, le impidieron definitivamente elegir un candidato con el mismo perfil de él y sus dos inmediatos antecesores.

Tanto en su discurso del 10 de septiembre de 1994 como en el del LXXVIII Aniversario de la Constitución, Zedillo había declarado que la “sana distancia” debía permitir la absoluta autonomía del partido para decidir sus reformas y el respeto a ellas por el presidente y su gobierno. En 1996 la posición de Zedillo estuvo lejos de ese deseo. Su desagrado por las resoluciones fue de tal magnitud que retiró al presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN), Santiago Oñate, a quien había designado un año antes para facilitar las negociaciones con el PAN y el PRD, y al secretario técnico del Consejo Político Nacional (CPN), César Augusto Santiago, principal responsable de la organización de la asamblea. En su lugar Zedillo designó a dos fieles seguidores: Humberto Roque, que fuera el líder de la bancada de diputados que aprobó el aumento al IVA en 1994, y a Moctezuma, su primer secretario de Gobernación, que tuvo que abandonar el cargo tras manifestar su incapacidad política.

La respuesta del PRI no se explica nada más por la tensión en las relaciones con el presidente, sino también por la enorme fuerza que habían alcanzado los gobernadores en su estructura directiva y que se remontaba a la XIV Asamblea de 1990. En aquella ocasión, Colosio construyó un discurso en el que se alentaba la democracia interna y se buscaba eliminar el control que ejercían las tradicionales corporaciones en la dirección del partido. Tanto en el discurso como en la práctica, Colosio estimuló la presencia de los militantes y dirigentes locales, pero su inexperiencia no le permitió advertir que las dirigencias locales del PRI, desde las seccionales hasta las estatales, son controladas por los gobernadores porque fueron tradicionalmen-

²⁵ Declaraciones de Santiago Oñate, presidente del PRI, *El Universal*, 1° de junio de 1996.

te los instrumentos que les sirvieron para asegurar los triunfos electorales y la estabilidad política de los estados. Al convocar a las instancias locales, Colosio en realidad estaba abriendo la puerta a los gobernadores.

El CPN, que se integró en 1990 (y que sustituyó al viejo Consejo Nacional), se creó como órgano colegiado con representantes de los sectores (de acuerdo con el número de sus afiliados), los presidentes de todos los comités directivos estatales (incluido el capitalino) y algunos municipales, legisladores federales y locales, cuadros distinguidos y los miembros del CEN. Si en la asamblea se diluía la representación sectorial, aumentaba la influencia de los gobernadores bajo cuyo control se encontraban los representantes estatales y que, además, podían intervenir en la selección de los delegados. Esta composición también sufriría cambios en la asamblea de 1996, pero para fortalecer aún más la presencia de los mandatarios. El CPN se constituyó en el órgano supremo del partido, incluso por encima de la Asamblea Nacional, al asumir mayores responsabilidades en su control interno (el manejo de los recursos financieros y del patrimonio inmobiliario, y el nombramiento tanto del presidente como del secretario general del CEN), pero incrementó la representación local e incluso aceptó la participación directa de los mandatarios, pues a los comités directivos estatales se añadieron todos los directivos municipales y distritales, dos presidentes municipales y cinco gobernadores de acuerdo con la circunscripción plurinominal electoral.²⁶ De esta manera, al margen de la voluntad del CEN y el presidente Zedillo, eran los mandatarios estatales los que podían determinar el rumbo del partido.

Era natural que ellos trataran de separar al PRI de las vacilaciones presidenciales. No sólo habían padecido el crecimiento de la competencia electoral sino que también habían sido objeto de presiones y arbitrariedades por parte del presidente. Si durante el salinismo las gubernaturas fueron manipuladas al arbitrio presidencial, en el primer mes de gobierno de Zedillo dos mandatarios estatales fueron negociados con la oposición para conseguir un acuerdo vital para el presidente y, en los dos años siguientes, algunos triunfos electorales locales fueron invalidados como en el sexenio anterior. Además, gracias a una reforma presupuestal de Zedillo que eliminó al Pronasol, los gobernadores obtuvieron mayores recursos fiscales y mayor autonomía para asignarlos a los municipios.²⁷ En 1996, cuando fi-

²⁶ PRI, *Estatutos*, 1990 y 1996. Esa participación alcanzó al propio CEN, que incorporó a los mismos cinco gobernadores como secretarios regionales, encargados de coordinar los trabajos de los comités directivos estatales.

²⁷ Peter M. Ward y Victoria E. Rodríguez, "New Federalism, Intra-governmental Relations and Co-Governance in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, núm. 3, octubre de 1999.

nalmente se logró realizar la asamblea del PRI, el presidente había provocado una profunda separación con el partido y había dejado demasiadas heridas en el grupo que dominaba su estructura.

Los condicionamientos que se impusieron al futuro candidato presidencial fueron un cerrojo a las aspiraciones de Zedillo para prolongar el reinado de su élite y una vuelta del partido a sus militantes que se ratificó con el aumento de la representación de los gobernadores en el CPN. Si desde 1990 quedaba claro que en el partido existían dos estructuras que se disputaban el control, el CEN y el CPN, desde 1996 se confirmó que el presidente de la república solamente controlaría el órgano ejecutivo, pero las decisiones fundamentales estarían en manos de los gobernadores. Por eso Zedillo no logró recuperar el control del PRI, a pesar de haber cambiado a Oñate y sustituir más tarde al mismo Roque por Palacios Alcocer, González Fernández y Dulce María Sauri. En el PRI, al igual que en su gabinete, Zedillo no pudo conseguir la mínima estabilidad en su dirección.

No obstante, ninguna de las dos partes fue lo bastante poderosa para vencer al adversario. Ni el presidente tuvo la suficiente fuerza para dar marcha atrás a las resoluciones y recuperar el dominio para imponer a un posible sucesor, ni el PRI fue capaz de obligar a Zedillo a aceptar a un gobernador como candidato. La historia es conocida. Hacia 1999 el equilibrio de fuerzas entre Zedillo y el PRI obligó a buscar un acuerdo que, al final, favoreció al presidente. La militancia del PRI auspició las precandidaturas de Roberto Madrazo y Manuel Bartlett, ambos gobernadores y protagonistas de enfrentamientos con el jefe del ejecutivo, mientras que Zedillo, impedido para promover a un personaje de su equipo personal, apoyó al único funcionario posible, el secretario de Gobernación, Labastida. Aunque sus simpatizantes han querido presentarlo como un auténtico político, distinto de la élite tecnocrática que creó a Zedillo, Labastida es en realidad uno de sus más representativos miembros.

La carrera de Labastida está vinculada estrechamente a Miguel de la Madrid, fundador de esa generación, una década antes de que éste se convirtiera en secretario de Programación y Presupuesto en 1979. Labastida siguió de cerca a De la Madrid desde Hacienda y siempre como su subordinado. Cuando se convirtió en titular de la SPP, De la Madrid designó a Labastida subsecretario de Programación, puesto en el que terminaría el sexenio 1976-1982. Al comenzar el nuevo gobierno, Labastida sería secretario, pero no de Programación y Presupuesto, cuya titularidad no alcanzó ni siquiera para terminar el periodo cuando De la Madrid se convirtió en candidato presidencial, sino de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Sus diferencias con Carlos Salinas, el titular de la SPP y verdadero artífice de la política económica del sexenio, y los preparativos de la sucesión presiden-

cial (su salida de la Semip abriría el espacio para que Alfredo del Mazo se convirtiera en un precandidato), llevaron a Labastida a la gubernatura de Sinaloa y con ella a obtener el vital cargo de elección popular. Será esta responsabilidad y la edad lo único que diferencie a Labastida de Zedillo. En rigor, ambos formaron parte de la élite que gobernó al país desde 1982 y que compartió un proyecto económico y la distancia respecto del PRI.

La selección de Labastida está preñada de paradojas. Contra las reiteradas declaraciones de Zedillo sobre la autonomía del PRI, apoyó su postulación frente a los mandatarios Madrazo y Bartlett. Aprendida la lección de la asamblea y reconocida la decisiva influencia de los gobernadores, cambió presidentes del CEN hasta encontrar a uno, González Fernández, que lograra convencer al resto de gobernadores para diseñar un mecanismo de selección que fuera controlado por ellos. Así se llegó a la elección primaria, organizada por distritos, según la cual quien obtuviera la mayoría de éstos ganaría la candidatura, al margen de la mayoría nacional. Fue la coincidencia de los gobernadores con el presidente lo que llevó a Labastida, miembro de su élite, a la candidatura presidencial que perdería el PRI en 2000.

LA RENUNCIA A LA AUTORIDAD

Con mucha frecuencia Zedillo declaró que estaba comprometido a observar rigurosamente la ley y que su presidencia no rebasaría nunca los límites impuestos por la Constitución. Ni la insistencia ni menos aún los momentos en que expresó esa idea fueron obra del azar. En realidad, su autoridad como presidente se vio seriamente cuestionada durante toda su administración. Desde principios de su gobierno y prácticamente hasta su fin, Zedillo fue severamente criticado por su falta de voluntad y determinación, no sólo para intervenir políticamente sino para aplicar la misma ley que decía respetar. Durante su primer año, Zedillo enfrentó tanto las críticas como las demandas, veladas y directas, de que renunciara a la presidencia, en medio de una profunda impopularidad que se reflejaba claramente en las encuestas.

Hacia diciembre de ese primer año, 69% de los entrevistados en una de las pocas encuestas que se aplicó sistemáticamente a lo largo de toda la administración decía no confiar en el presidente, y el promedio de calificación de su desempeño apenas alcanzaba 5.2.²⁸ Es verdad que diciembre de

²⁸ Grupo Reforma, encuesta trimestral, *Reforma*, 1° de marzo de 1999. Aunque la confianza en el presidente se elevó, en especial durante 1997, en su último año apenas confiaba

1994 y los 12 de 1995 fueron meses de continuos problemas (el enfrentamiento con el gobernador Madrazo, la crisis económica de diciembre, el conflicto con el ex presidente Salinas por la encarcelación de su hermano Raúl) que encontraron a un presidente inexperto, pero en los años siguientes volvería a encarar crisis políticas solamente con declaraciones de legalidad y apego constitucional, como los desafíos de los gobernadores Rubén Figueroa y Jorge Carrillo Olea, o ante el evidente asalto a la Universidad Nacional (UNAM) por parte de un grupo de estudiantes y profesores que la paralizó cerca de un año y que cometió innumerables tropelías y delitos ante la impasibilidad de Zedillo.

Al presentar su último informe de gobierno, Zedillo reiteró que se propuso “ejercer una presidencia democrática y republicana, rigurosamente atendida a [...] la Constitución y las leyes”, para lo cual renunció “a utilizar todo poder extraconstitucional antes asociado con la presidencia”.²⁹ La idea puede completarse con una declaración de 1997, cuando señaló que quienes criticaban su falta de autoridad “están tratando de decir que el presidente no asume el protagonismo de otros tiempos”.³⁰ Dicho en otras palabras, una intervención que no se ciñera ni explicara por las atribuciones legales era una manifestación de autoritarismo.³¹ Esta asociación sólo puede entenderse por el recuerdo del salinismo que persiguió a Zedillo durante todo su gobierno. Fue la extrema intervención del ex presidente Salinas, en todos los asuntos y todas las demandas, lo que llevó a Zedillo a sustituir las facultades políticas de la presidencia por las atribuciones constitucionales. Zedillo supuso que cualquier medida política, normalmente nunca escrita en ninguna ley ni reglamento, pero útil para corregir desmanes y restaurar la estabilidad, era una arbitrariedad de la que debía apartarse.

El resultado de esta equívoca convicción fue la debilidad y las vacilaciones en el ejercicio de esa “presidencia democrática”. Al igual que ocurriera con el PRI, del que se alejaba o acercaba según lo requirieran sus programas de gobierno, intervino a discreción para conseguir algunos resultados políticos o se protegió en la Constitución para dejar correr otros problemas que podrían afectar su imagen democrática. El mejor ejemplo lo constituye el enfrentamiento con el gobernador de Tabasco, Roberto

en él 37% de los entrevistados. La calificación a su desempeño solamente en algunas coyunturas rebasó el 7 y se mantuvo, en promedio, en 6.6.

²⁹ Ernesto Zedillo, *Mensaje...*, *op. cit.*

³⁰ *El Universal*, 6 de enero de 1997.

³¹ Así lo tradujo Emilio Chuayffet, secretario de Gobernación, en junio de 1996, cuando defendió al presidente de las críticas sobre su falta de liderazgo diciendo que en realidad extrañaban “el viejo presidencialismo autoritario”. *El Universal*, 7 de junio de 1996.

Madrazo, en diciembre de 1994. La elección estatal, paralela a la presidencial de Zedillo, fue cuestionada sistemáticamente por el PRD y, siguiendo la estrategia empleada con Salinas, Zedillo fue presionado para negociar el resultado y la presencia de Madrazo. Las presiones se hicieron al ya presidente electo y se presentaron como una condición para que ese partido accediera a negociar una nueva reforma política que el presidente buscaba afanosamente. A esta petición se sumó la de la renuncia de Eduardo Robledo Rincón, gobernador de Chiapas, formulada igualmente por el PRD pero en especial por la guerrilla recién surgida. De acuerdo con las evidencias disponibles, Zedillo aceptó removerlos para llevar al PRD a la mesa de diálogo, sin preocuparse mucho por las justificaciones constitucionales.³²

En otros tiempos, en particular durante el salinismo, el objetivo se habría cumplido, pero, precisamente por sus antecedentes y las circunstancias en que fue seleccionado Zedillo como candidato del PRI, la capacidad del ejecutivo federal para intervenir se vio limitada. Al tiempo que la Secretaría de Gobernación, encabezada por Moctezuma, retenía a Madrazo en el Distrito Federal y enviaba a funcionarios federales al congreso de Tabasco con la solicitud de licencia del gobernador, el PRI local logró organizar una revuelta social que detuvo los intentos por removerlo. Madrazo y el PRI tabasqueño consiguieron anular al presidente demandando lo mismo que Zedillo había propuesto: el respeto a la ley, a la voluntad de los ciudadanos y a la soberanía de los estados. Paradójicamente, a Zedillo lo acusaban de continuar con las prácticas salinistas con que se removió a varios mandatarios. Al final, sorprendido por la respuesta tabasqueña y por las acusaciones que lo ponían en el mismo lugar que a su antecesor, Zedillo no pudo retirar a Madrazo y, por el contrario, su fracaso fortaleció al gobernador frente a la militancia priista.

El caso de Madrazo es singular por varios motivos. El gobernador no sólo demostró tener el control indiscutible del PRI y la élite política locales, sino que también advirtió tempranamente que el punto débil del nuevo presidente era una convocatoria a la legalidad que le ataría las manos para tomar decisiones políticas, necesarias pero siempre discutibles. Madrazo, en ése y otros casos (más tarde sería demandado penalmente por el PRD por exceso de gastos en su campaña, a lo cual respondió el gobernador con una controversia constitucional para determinar las facultades del ejecutivo federal para intervenir en el gobierno de Tabasco), mantuvo una posición absoluta-

³² Así lo reconocieron Jesús Ortega, coordinador de la diputación federal del PRD, y más tarde el mismo Andrés Manuel López Obrador, principal opositor de Madrazo. *El Universal*, 19 de enero de 1995, y *Novedades*, Villahermosa, Tabasco, 7 de mayo de 1995.

mente apegada a la ley, lo que le permitió tanto mantener alejado al ejecutivo federal como criticarlo sin temer una represalia política. Madrazo ganó la batalla y se convirtió en un ejemplo de liderazgo para el priismo, a grado tal que compitió por la candidatura para presidir el partido.

El resultado fue demoledor para Zedillo, a quien se le consideró un presidente débil y temeroso.³³ Al margen de las razones que motivaron el retraimiento del presidente, lo cierto es que el caso Tabasco sentó un precedente que fue oportunamente explotado por otros mandatarios, que lo mismo lo aprovecharon para imponer políticas alternativas a las federales (incluso favorables electoralmente al PRI), que para protegerse de la acción penal por la posible comisión de delitos. En el primer caso se encuentra el gobernador de Puebla, Manuel Bartlett, otro competidor en 1999 por la candidatura para presidir el PRI, que logró promulgar una ley estatal que distribuye de manera diferente los recursos federales entre los municipios y que resistió presiones del PAN y el ejecutivo para rectificar triunfos electorales.

Si bien en esto último el éxito fue escaso, en la ley presupuestal fue total. En 1998 Bartlett propuso al congreso local, dominado por el PRI, una ley que haría posible distribuir los fondos federales asignados para enfrentar la pobreza de acuerdo no con el criterio presidencial del número de habitantes sino con el grado de pobreza de los municipios. No hay duda de que la medida afectaba al PAN porque los municipios más poblados son urbanos, donde crecen sus preferencias, y favorecía las áreas rurales, más afines al PRI, pero tampoco podía cuestionarse que la medida atendía con más eficacia la pobreza al dirigirse a las zonas marginadas. Este hecho, y la aprobación que consiguió por parte del congreso local, le dio a la ley una notable vigencia que fue reconocida por el propio ejecutivo federal mediante la Procuraduría General de la República, al no considerarla contraria ni a las leyes hacendarias ni a la Constitución. A la postre, esta declaración sería vital para que Bartlett ganara la controversia interpuesta por el PAN ante la Suprema Corte de Justicia. El mandatario poblano, lo mismo que el de Tabasco, se apegó a la ley para contravenir una disposición particularmente importante para el presidente, quien tuvo que resistir, una vez más, las presiones del PAN.³⁴

³³ Todd A. Eisenstadt, "Electoral Federalism or Abdication of Presidential Authority? Gubernatorial Elections in Tabasco", en Wayne A. Cornelius *et al.*, (comp.), *Subnational Politics...*, *op. cit.* Para el PRD fue otra razón la que llevó a Zedillo a rectificar. Los gastos de campaña del gobernador formaron parte de los que se emplearon, mayoritariamente, en la campaña del mismo Zedillo, de tal forma que la aceptación del exceso en los gastos autorizados por el IFE invalidaría no sólo la elección para el gobernador. Para el PRD Zedillo se protegía al permitir que Madrazo continuara en el poder.

³⁴ Walt Vanderbush, "Assesing Democracy in Puebla: The Opposition Takes Charge of Municipal Government", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, núm. 2, 1999.

Otros gobernadores desafiaron la autoridad presidencial, pero no para presentar políticas alternativas sino para proteger sus intereses. El punto es que Zedillo igual se abstuvo de intervenir porque los mandatarios apelaron continuamente a la ley. La diferencia es que, mientras en el caso de Tabasco y Puebla no se afectaba la estabilidad política sino sólo se contrariaban las medidas presidenciales, en el de Guerrero y Morelos la pasividad del ejecutivo alentó la ingobernabilidad de ambas entidades. En 1995 fueron asesinados por policías estatales varios campesinos en un poblado de Guerrero cuando se dirigían a la capital del estado, y en 1998 se comprobó la participación del procurador de justicia y el director de la policía judicial de Morelos en varios secuestros. Si bien aquí fue indudable la responsabilidad de funcionarios de los gobiernos locales, no se encontraron evidencias que comprometieran a los mandatarios Rubén Figueroa y Jorge Carrillo Olea, pero la presunción de partidos y organizaciones civiles, de que los dos gobernantes al menos habían encubierto o tolerado los delitos, desembocó en constantes exigencias para que renunciaran. Pese a la presión social, Figueroa y Carrillo Olea se negaron a presentar su renuncia precisamente por la falta de evidencias legales que las justificaran.

Tanto en uno como en otro caso se llegó a un punto muerto en el que era evidente la falta de justificaciones legales que obligaran a los retiros o que protegieran la intervención presidencial. La única solución debía provenir de la acción directa del presidente, una acción que en otros tiempos se aplicaba sin vacilaciones siempre que la estabilidad de los estados estuviera amenazada. Éste es, tal vez, el mejor ejemplo de cómo la presidencia podía intervenir institucionalmente, no porque tuviera justificaciones legales, sino porque la estabilidad política obligaba a ello. En lo concerniente a los poderes locales, la ley presenta varias lagunas que, quizá con el propósito de proteger la soberanía de los estados, en realidad propician la arbitrariedad.

El retiro de gobernantes solamente es posible mediante la desaparición de poderes o por la solicitud de licencia. El problema es que el primer caso, el único que constitucionalmente permite la intervención de los poderes Legislativo y Ejecutivo federales, no se señala cómo, cuándo, quién ni bajo qué criterios se establece dicha desaparición. Solamente cuando esta situación "existe" o, con mayor claridad, se reconoce por el Senado, el gobernador es retirado y el presidente propone al sustituto.³⁵ Aunque los presidentes se valieran de la imprecisión jurídica para retirar a algunos mandatarios incómodos, a pesar de la facilidad que se ofrecía, el recurso

³⁵ Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1987.

fue cautelosamente empleado porque presentaba serias fallas legales, a grado tal que desde los años setenta no volvió a utilizarse. Las renunciaciones quedaron como la única vía posible pero, formalmente, son voluntarias y por ende sólo el ejecutivo federal podía “convencer” a los mandatarios de su necesidad. Ésta es, evidentemente, una intervención política y no constitucional que quedó abierta al criterio de los presidentes. La falla legal, sin embargo, no justifica la pasividad del ejecutivo ante patentes muestras de ingobernabilidad que, por el contrario, en otros tiempos fueron razones suficientes para remover gobernadores. De nuevo, el problema aparece por las prácticas de Salinas, quien, sin modificar la ley, se extralimitó en sus funciones al destituir mandatarios a su arbitrio. En rigor, para Zedillo el punto no estaba en las fallas legales, sino en las prácticas políticas de su antecesor de las que, obsesivamente, trataba de alejarse.

En medio de esas confusiones, Zedillo recurrió a la formalidad jurídica y se negó a tomar decisiones que obligaran a Figueroa y Carrillo Olea a solicitar licencia. La negativa sólo produjo meses de tensión política en ambos estados, tensión que paulatinamente puso el acento, ya no en la responsabilidad de los mandatarios, sino en la parálisis presidencial que respondía más al cuidado de su imagen comprometida con la ley que a su obligación de mantener la estabilidad. El temor de Zedillo de que sus actos fueran interpretados como arbitrariedades autoritarias lo llevó a extremos delicados. En Guerrero, por ejemplo, movido por la presión social, se apoyó en el artículo 97 constitucional para solicitar a la Suprema Corte de Justicia una averiguación formal sobre los posibles delitos cometidos por el gobernador del estado. En el fondo, el presidente pretendía que la Corte le proporcionara el respaldo que justificara su intervención en el caso, pero las resoluciones de magistrados fueron desastrosas para él porque no se encontró más que presunciones, nunca evidencias sustantivas. El resultado fue el fortalecimiento del gobernador y el aumento de las críticas al presidente, y ahora también al Poder Judicial, al que innecesariamente se le involucró.³⁶ En sus vacilaciones el presidente Zedillo no dudó en comprometer a otros poderes con tal de que sus acciones no fuesen criticadas. En espera de los recursos legales, Zedillo simplemente aguardó a que las protestas sociales obligaran a los gobernadores a presentar sus licencias, lo cual finalmente ocurrió pero con un alto costo político no solamente para el

³⁶ El artículo 97, si bien permite la participación del Poder Judicial, no deja de tener lagunas que cuestionan su legalidad. Un análisis del artículo y de la convocatoria de Zedillo se encuentra en Jesús Arroyo Moreno, “La Suprema Corte de Justicia y la política”, *Anuario de Derecho Público*, México, ITAM, 1977.

país sino también para la propia imagen del presidente, lo que minaría más su autoridad.

Ese formalismo legal puso igualmente en peligro a la UNAM. Los asedios a ella y la tradicional pasividad gubernamental merecen una investigación de largo aliento que, por supuesto, no se encuentra en este ensayo;³⁷ pero el asalto de 1999 sirve para completar las renunciaciones políticas del presidente Zedillo. En ese año, un grupo de estudiantes y profesores de evidente compromiso con la izquierda más radical y atrasada, que sólo podían encontrar refugio en los pasillos universitarios, paralizó la UNAM demandando la anulación de todo tipo de cobros por inscripción, trámites, servicios, equipo y materiales; el irrestricto pase automático; el respeto a la permanencia indefinida en las carreras universitarias, así como la realización de un congreso universitario en donde los huelguistas decidieran una nueva legislación. Peticiones, todas, racionalmente inaceptables. Ante su incapacidad legal y material para defenderse de este tipo de atentados, como siempre ha ocurrido, la UNAM tuvo que esperar la única solución posible, que debía imponerla el gobierno federal.

El de 1999 no se trataba de un conflicto estrictamente universitario, académico, sino de la comisión de delitos evidentes, perseguidos de oficio. No obstante, el presidente se mantuvo, una vez más, al margen de los acontecimientos a pesar del daño que con ello se provocaba a la institución. El formalismo y las vacilaciones también aparecieron en este caso. En agosto de 1999, el presidente declaró que podría recurrirse al uso de “medios legítimos del Estado” para poner fin a la intransigencia de los huelguistas, pero que para hacerlo esperaría “el preciso mandato democrático de la mayoría universitaria”, es decir, nuevamente la búsqueda de justificaciones y protecciones sociales a su obligada responsabilidad. Aun así, Zedillo no mantuvo su propuesta. Un mes después se negaría a hacerlo porque la aplicación de la ley “implícitamente incluiría la represión”. Para él, en contra de sus propias declaraciones, la solución al conflicto tenía que ser “política”, es decir, al margen de la ley.³⁸ Solamente cuando las autoridades universitarias organizaron una consulta abierta a toda la comunidad y que ésta reprobó contundentemente la huelga, el presidente Zedillo aceptó desalojar a los huelguistas.

³⁷ Existen, sin embargo, valiosos análisis, como los de Gastón García Cantú, *Historia en voz alta: la Universidad*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1988, y *Años críticos. La UNAM, 1968-1987*, México, UNAM, 1987.

³⁸ Discursos del 27 de agosto y 29 de septiembre de 1999, *El Gobierno Mexicano*, Presidencia de la República, núms. 57 (agosto) y 58 (septiembre), 1999, pp. 74 y 70, respectivamente.

Puede pensarse que Zedillo fue en extremo celoso de cumplir con la ley y apartarse de los abusos de sus antecesores, especialmente de Salinas. Puede pensarse, más aún, que su pasividad no fue más que una estrategia que cumpliera con un proyecto claro de modernidad política. Sin embargo, sobran ejemplos de cómo intervino cuando lo consideró necesario sin detenerse a pensar en el marco constitucional. Naturalmente que existe otra interpretación: la inexperiencia política de Zedillo, su denodado esfuerzo por tomar distancia respecto de Salinas, su manifiesto desagrado en relación con el PRI y los políticos, así como su temor a usar las facultades institucionales de la presidencia, lo llevaron al formalismo legal y a la manifiesta ineficacia para resolver conflictos y, por encima de todo, para desarrollar una conducta racional y objetiva en su administración. El apego jurídico fue más bien una manera de justificar la debilidad de un mandatario y su falta de objetivos.

LOS SALDOS DE UNA PRESIDENCIA VACILANTE

Eficacia, dice Berlín, es lo que caracteriza a un buen político. López Portillo diría al final de su mandato que tarde comprendía que lo importante para el juicio de un presidente no son las intenciones sino los resultados. En el caso de la presidencia de Zedillo la evaluación, a largo plazo, parece favorecerlo como un hábil y juicioso mandatario que condujo al país a la democracia y la modernidad. Entre sus indiscutibles logros pueden contarse la exitosa reforma electoral que, sin detenerse en algunos errores de diseño, dotó al IFE de la credibilidad e imparcialidad que serían decisivas para abrir la puerta a la alternancia; la voluntaria renuncia a nombrar al procurador general de la república, que desde 1995 es designado por la Cámara de Senadores a propuesta del ejecutivo, con lo cual el presidente perdió una facultad directa y se permitió que el Congreso tomara parte en la designación de al menos un miembro del gabinete; y la iniciativa, también de 1995, con la que Zedillo promovió la reforma del Poder Judicial para que sea el Consejo de la Judicatura, y ya no la Suprema Corte Justicia, el órgano rector que designe a los ministros de circuito y de distrito. Decisiones, sin lugar a dudas, con las que se liberalizaron algunas instituciones y se rompieron diversos condicionamientos que, directa o indirectamente, aumentaban el poder discrecional del presidente.

Si todavía hubiera alguna duda sobre ese juicio inicial acerca del desempeño de Zedillo, bastaría recordar el 2 de julio de 2000, que atestiguó la derrota histórica del PRI y la esperada alternancia. Sin embargo, estos aciertos no disipan las diversas sospechas que un recuento detallado de los

hechos de su administración deja en relación con su real compromiso y, sobre todo, con la claridad de su proyecto y la voluntad para llevarlo a cabo. En realidad, su presidencia estuvo preñada de vacilaciones, de renunciaciones conscientes y en especial de un deseo, a veces obsesivo, no de alcanzar la alternancia como fin democrático, sino de mostrarse ajeno al priismo y al salinismo. Aunque parezcan iguales, uno y otro objetivos son distintos.

La alternancia no resultó de la voluntad presidencial sino que fue el punto de llegada de un largo proceso de cambio que abrió paulatinamente el poco flexible sistema político. Pero también fue resultado de la descomposición de algunas instituciones del mismo sistema, de su élite tradicional y, paradójicamente, de la tecnocrática que la desplazó; del presidencialismo en apariencia omnipotente que todo resolvía y de otras instituciones que en conjunto servían para regular los conflictos sociales. Lo interesante es que esto último no siempre respondió a las demandas sociales, sino que fue resultado de la inexperiencia de la élite que se apoderó del gobierno en 1982.

El azar de la política hizo a Zedillo el candidato del PRI y las elecciones y el voto ciudadano lo llevaron a la presidencia. Zedillo no fue un candidato preparado para esa empresa y por eso no pudo diseñar un programa de gobierno consistente. En realidad, gobernó al igual que su antecesor, con rigor en la economía pero sin claridad en la política. En la política se condujo no por convicciones sino por definiciones basadas en su experiencia inmediata, que no tenía muchas bases. En ocasiones ocupó el papel del actor principal, impuso condiciones y desarrolló estrategias, pero en muchas otras simplemente fue un espectador que dejó hacer y pasar aun cuando él mismo resultara perjudicado. Al final, actuó como un presidente contenido, que renunció a sus facultades institucionales para no ser acusado de arbitrario, pero que no pudo resolver los serios problemas que se presentaron durante su administración ni tampoco renovar la élite de la cual surgió.

La crisis del sistema político que llevó a la derrota del PRI fue alimentada por muchos factores, las más de las veces ajenos a la voluntad de los gobiernos. Con todo, puede observarse una diferencia notable entre las medidas tomadas cuando las presiones sociales aparecieron en la década de los sesenta y setenta, y las que tomó la generación tecnocrática. En los primeros casos los dirigentes eran convencidos priistas que promovieron cambios que paulatinamente abrirían el sistema político y en los que siempre el PRI fue un instrumento para fijar el rumbo. Pero, a partir de 1982, la nueva élite fue mucho más voluntariosa que la anterior: creyó que la simple aspiración a la modernidad permitiría conseguirla. Esta generación tuvo más deseos que objetivos políticos, y por eso no logró nunca diseñar un plan con que se pudiera consistentemente alcanzar las metas deseadas.

Sus acciones en política fueron coyunturales y en ellas ni el PRI ni las instituciones básicas del sistema político fueron considerados como partes útiles para promover el cambio. Por el contrario, fueron vistos como obstáculos que se debían destruir y no necesariamente sustituir. En realidad, la generación que tomó el poder en 1982 y de la cual la presidencia de Zedillo es un ejemplo destacado, contribuyó al cambio, más por los errores cometidos como resultado de su inexperiencia y sus prejuicios, que por deliberado propósito. En la crisis sistémica que llevó a la alternancia, la administración de Zedillo fue una parte sustantiva, no un factor que determinara el proceso.