

La concepción del municipio en el Partido Acción Nacional

MARÍA MARVÁN LABORDE

INTRODUCCIÓN

Este trabajo es un análisis de los postulados del Partido Acción Nacional respecto del municipio libre; a través del estudio queremos demostrar que el PAN incluye en su doctrina ciertos principios de herencia liberal. La mayoría de los trabajos de análisis de la ideología panista se centran en la herencia ideológica que este partido ha recibido del pensamiento católico. Si bien es innegable esta influencia, también es cierto que el partido tiene otras fuentes de inspiración que han conformado su ideología, y que hasta ahora han sido poco exploradas.

La ideología de Acción Nacional tiene dos vertientes principales: el catolicismo humanista y un cierto liberalismo de la generación descontenta con los cauces que tomó la Revolución, especialmente hacia finales de la década de los años treinta, por el “extremismo” del cardenismo. Estos dos elementos se encuentran estrechamente entremezclados en sus discursos y declaraciones, y a veces es difícil separarlos.

Si nos centramos en sus ideólogos fundadores, veremos que la primera corriente —la católica— está representada esencialmente en la figura de Efraín González Luna. La segunda vertiente —la liberal— tiene su principal vocero en Manuel Gómez Morín.

Manuel Gómez Morín, a quien Enrique Krauze calificó como “caudillo cultural de la Revolución”,¹ egresó de la Universidad Nacional, ocupó diversos cargos públicos, fue admirador y seguidor de Vasconcelos, en el ambiente político se definió a sí mismo como agnóstico² y buscó en 1939 formar un partido que respondiera a los intereses del Estado liberal que el régimen de la Revolución había desvirtuado.

Manuel Gómez Morín legó al partido su posición intelectual. Hay ciertos planteamientos de sus principios de doctrina y de su plataforma polí-

¹ Krauze, Enrique, *Caudillos culturales en la Revolución mexicana*, SEP cultura, Siglo XXI, coediciones, 1ª ed., 1985.

² En el ambiente privado y familiar se confesaba a sí mismo como católico, pero siempre consideró que un partido político serio y con capacidad de trascender debería respetar la religión, pero no incluirla en su discurso. (Entrevista de María Marván Laborde con Rafael Landerreche Gómez Morín, su nieto, abril de 1986.)

tica que sólo se pueden entender a la luz del liberalismo. Tenemos como ejemplo el municipio libre, la libertad de enseñanza y la forma en la que definen el papel del Estado en la economía.

Por su parte, Efraín González Luna fue formado en los círculos religiosos de la Acción Católica de la Juventud Mexicana (ACJM). Sus inquietudes intelectuales estuvieron permeadas por la preocupación religiosa y tomaron cauce en pequeños grupos que, de manera particular, discutían encíclicas papales (La *Rerum Novarum* fundamentalmente) y textos de teología y filosofía cristiana, como la *Suma Teológica* de Santo Tomás de Aquino. Guiado por una tendencia hacia el humanismo católico, fue una persona convencida de la necesidad de un partido cristiano. Personalmente, siempre estuvo convencido de las ventajas de utilizar el discurso religioso para atraer a las masas, argumentando que México es un país donde más del 90% de la población está integrada por católicos.³

Ambas posiciones ideológicas, la que apunta hacia un partido confesional, que tradicionalmente ha dado expresión a las ambiciones políticas de miembros de la ACJM, y la que busca la formación de un partido específicamente político con reivindicaciones propias dentro del sistema que ensanchen los márgenes de la democracia, siempre han coexistido en Acción Nacional y han tomado matices y características propias a través del tiempo.

Estos dos elementos se encuentran presentes desde la fundación del partido en 1939 hasta los años setenta por lo menos. Posteriormente, las luchas internas responden más a otros intereses, tales como aquélla en que se discute si el PAN debe convertirse en un partido netamente empresarial, o sostener las diversas corrientes que han aparecido a lo largo de la historia del partido, como el Solidarismo Político.⁴

La veta ideológica más explorada corresponde a su herencia católica. No pretendemos negar ni su existencia ni su importancia, sin embargo, sí queremos rescatar otros elementos en su ideario que conforman un mosaico que dista mucho de ser monocromático. Por medio del análisis de la concepción del municipio, trataremos de encontrar el sustrato de liberalismo presente en la ideología de Acción Nacional. No pretendemos hacer un estudio del municipio libre y sus raíces en la sociedad política mexicana; tratamos de analizarlo desde la perspectiva de la ideología del partido blanquiazul.

Desde su declaración de principios hasta la plataforma política de 1985, Acción Nacional ha postulado que el municipio libre es una institución consagrada en la Constitución de 1917, pero carece de realidad que la sustente en la sociedad política mexicana. Presumimos que esta bandera

³ Entrevista citada con Rafael Landerreche Gómez Morín.

⁴ El Solidarismo Político fue una corriente que surgió en el interior del PAN, encabezada por Efraín González Morfín, quien retomó muchos de los principios de la teología de la liberación, que terminó por consolidarse en una corriente independiente del partido en 1978 cuando el propio González Morfín renunció junto con otros miembros del partido.

fue heredada de las inquietudes políticas de Manuel Gómez Morín, quien desde el año de 1921 mostró su preocupación por este problema al considerar que el municipio libre es sólo una promesa más que la Revolución ha dejado incumplida.⁵

DEFINICIÓN Y CONCEPCIÓN DEL MUNICIPIO LIBRE

La primera definición que proporcionó el Partido Acción Nacional de municipio libre es la siguiente:

La base de la estructuración política nacional ha de ser el gobierno de la ciudad, del municipio. Histórica y técnicamente la comunidad municipal es fuente y apoyo de la libertad política, de eficiencia en el gobierno y de limpieza en la vida pública. El gobierno municipal ha de ser autónomo y responsable, permanentemente sujeto a la voluntad de los gobernados y a su vigilancia y celosamente apartado de toda función o actividad que no sea la del municipio mismo.

Sólo en estas condiciones puede cumplir la administración del municipio sus fines propios y realizar con plenitud su sentido histórico. Sólo así pueden evitarse el vergonzoso desamparo y la ruina de nuestras poblaciones, el abandono de nuestra vida local en manos de caciques irresponsables, la falta completa o la prestación inadecuada y miserable de los servicios públicos más urgentes, y sobre todo la degradación de la vida política nacional.⁶

Acción Nacional concibe el municipio como la fuente elemental de libertad política para los ciudadanos y la garantía de representación real de los intereses de los gobernados. Es decir, defensa de los derechos y valores individuales frente a un Estado con funciones delimitadas, que no debe interferir en la esfera privada del individuo. La existencia de gobiernos municipales fuertes y verdaderos es la forma real y directa de control de los gobernados sobre los gobernantes. No hay mejor manera de combatir al caciquismo regional y, en última instancia, de prevenir los excesos de cualquier gobernante.

El municipio libre debe ser la garantía de una sociedad democrática. Es la institución política que asegura la participación de la ciudadanía en las decisiones de gobierno y es la instancia de participación directa que puede atender los intereses inmediatos de los ciudadanos.

El PAN concibe a la sociedad como un ente con reglas intrínsecas que definen a cada institución. Estas normas asignan al municipio un lugar determinado y unas funciones específicas en la sociedad política mexicana.

Para situar al municipio como una institución necesaria dentro del Es-

⁵ Gómez Morín, Manuel, "El municipio", publicado posteriormente en Rolland, M.C., *El desastre municipal en la República Mexicana*, 1921, s.e., México, 1939.

⁶ PAN: *Nuestros ideales. Principios de doctrina*, 15 y 16 de septiembre de 1938, México.

tado, los panistas recurren a la vieja concepción aristotélica que ordena en forma creciente la familia, el municipio y el Estado:

Porque la familia, aun en sus formas más extensas llega a ser impotente para dar satisfacción al hombre en sus necesidades de bienestar material, de actividad espiritual y económica, un círculo social más extenso une y organiza a un número más o menos crecido de aquéllas, convivientes en la misma localidad. Ésta es la primera organización propiamente civil, el MUNICIPIO. Tiene que dar a sus miembros salud, comodidad y seguridad; tiene que fomentar sus posibilidades económicas y organizar, en suma, un ámbito local en que las familias puedan resolver los problemas, o simplemente vivir la vida, que desbordan el recinto del hogar.

El municipio resulta así una extensión espontánea de la familia. Posterior a ella, debe respetarla y ampararla, edificar sobre ella la construcción civil. No se cortan en el dintel de la casa los caminos de realización personal, que tienen en ella punto de partida y atribución indefectible de rumbos esenciales.⁷

La ideología blanquiazul delimita claramente el espectro que debe abarcar la vida política del municipio. No deberá invadir o suplir las responsabilidades de la familia, ni la esfera de acción de las instancias de mayor complejidad, tales como el gobierno estatal. Acción Nacional llama a este concepto "principio de subsidiaridad", donde cada institución deberá dedicarse exactamente a aquello que le corresponde, sin intervenir en las funciones de las instituciones cercanas a ella. Este concepto es fundamental en la doctrina panista y matiza la libertad del municipio limitando su campo de acción a una esfera muy precisa.

El municipio es la forma inmediata de inserción del individuo en la vida política. A través del municipio, el individuo buscará la resolución de los problemas comunitarios:

La participación de los jefes de familia o, en general, de los ciudadanos, en la gestión común de los problemas municipales, evidentemente constituye una actividad política. No sólo implica vigilancia, encauzamiento y dirección de intereses públicos, sino que contiene una función específicamente política: la designación de los mandatarios de la comunidad local y el ejercicio mismo de su autoridad para el bien común.⁸

⁷ PAN: "Ruina y esperanza del municipio", México, 1940, s.e., pp. 4-5. Documento que emana de la 2ª Convención regional de Jalisco, cuyo tema es precisamente: "El municipio libre". (Las versalitas utilizadas en el texto son del original.)

Para una mayor información sobre el origen aristotélico del concepto, véase: Aristóteles, *La política*, libro I.

⁸ *Ibid.*, p. 5. Deberá notarse la importancia que conceden al padre de familia, que revela la importancia que conceden a la jerarquía de una sociedad tradicional, en contrapunto con la concepción liberal que entiende a la sociedad como una composición de individuos atomizados. Esta estructura social se manifiesta más claramente en la concepción de la enseñanza y el papel fundamental que desempeña el padre de familia como jerarca transmisor de la ideología familiar.

Existe una responsabilidad recíproca entre el ciudadano y el municipio. El municipio tiene la responsabilidad de resolver una serie de necesidades prácticas de la vida cotidiana del individuo (salubridad, un sistema congruente de vías y espacios, de jardines y fuentes, servicios de comercio y centros de abastecimiento). Como contraparte, el ciudadano tiene la obligación y el derecho de participar en la vida política del municipio, a fin de vigilar su buen funcionamiento.

Esta actividad política es no sólo necesaria, sino obligatoria. El hombre no escapa nunca al imperio de las normas éticas y tiene, consiguientemente, deberes indudables respecto del municipio de que forma parte. Ha de esforzarse porque cumpla rectamente sus fines. Si lo abandona a la corrupción, al fraude, al abuso del poder, contribuye al entronizamiento inhumano de las fuerzas del mal y, por otra parte, resiente en sí mismo y en su familia, más pronto o más tarde, los efectos de esta desviación antinatural.⁹

La organización interna del PAN corresponde a esta concepción. La primera instancia de participación en el partido son los comités municipales, quienes se encargan de reclutar a los miembros y mantener la disciplina interior del partido. También deben realizar la nominación de los candidatos municipales y desarrollar las respectivas campañas electorales.

De acuerdo con su concepción general del municipio como una entidad que tiene una posición intermedia entre la familia y la ciudad, los comités municipales están supeditados a la autoridad del comité regional, a quien deben rendir cuenta de sus actividades.

Aquellos municipios que resulten geográficamente muy extensos o con una gran densidad de población, se subdividen internamente con el fin de que el comité municipal nunca pierda su propósito principal: el contacto directo con los ciudadanos.¹⁰

MUNICIPIO LIBRE: UNA PROMESA REVOLUCIONARIA INCUMPLIDA

En este punto podemos rescatar la concepción de la historia del municipio planteada por el PAN para entender mejor su posición global ante el problema. En términos generales, Acción Nacional divide la trayectoria del ayuntamiento en las siguientes etapas: "Origen y realizaciones (época colonial); Decadencia (México independiente hasta 1910-1917); Desastre (México revolucionario) y Renacimiento (futuro político de México)".

Acción Nacional considera que el origen del municipio mexicano se remonta a la época de la Colonia, en la primera mitad del siglo XVI, cuando Hernán Cortés funda en Veracruz el primer ayuntamiento. Es el primer intento de crear en México un poder local autónomo del centro.

⁹ *Ibid.*, p. 6.

¹⁰ *Cfr.* Mabry Donald J., *Mexico's Acción Nacional. A catholic alternative to revolution*, Syracuse University Press, 1973, U.S.A.

El poder municipal en esta época tiene un cierto grado de independencia que le permite organizarse interiormente de la manera que mejor le parezca.¹¹

Sin embargo, los ideólogos del partido branquiazul reconocen que desde sus orígenes la organización política colonial tenía una serie de contradicciones internas que impidieron la formación real de poderes locales tan fuertes. De hecho, España centralizaba el poder político y económico.

Los máximos logros de los municipios se encuentran en este momento. En la época colonial, el municipio "fue portentosamente limpio y constructivo, obrero auténtico y eficaz en su tarea". Se realizaron en su interior grandes obras de infraestructura en las ciudades coloniales, obras de magnitud inimaginable, conseguidas gracias al trabajo comunitario en el interior del ayuntamiento.

Puentes, acueductos, edificios, calzadas, algunos todavía útiles tras un servicio varias veces centenario, proclaman una extraordinaria síntesis de técnica, arte, grandeza señorial, solicitud por el bienestar del pueblo y propósito de perennidad, que sólo puede ser fruto de un esfuerzo iluminado y encendido por el más puro fuego del amor a la casa y a la ciudad, a la familia y al municipio, el amor que hace auténticos constructores de patrias.¹²

En esta idílica concepción de la Colonia no puede aparecer el problema de la explotación del indígena. Fuerza de trabajo que realmente hizo posible la construcción de estas magníficas obras y que carece de toda relación con el "puro fuego del amor" fraterno y comunitario que se menciona en el texto citado.

Después de la Independencia, dice el PAN, se apoderó de México un antiespañolismo que alcanzó la irracionalidad y que estaba dispuesto a terminar con todo aquello que tuviera origen o nexo alguno con la Colonia. En este proceso se perdieron algunas de las mejores instituciones heredadas del período y se destruyó la esencia de la vida municipal; los pósitos y los cabildos, formas de organización del municipio, fueron destruidos y pasaron a formar parte de nuestro pasado histórico.

La Revolución Mexicana ha tenido como uno de sus grandes ideales el conformar efectivamente el municipio libre. Sin embargo, lejos de hacer algún intento real y fructífero por obtener una descentralización del poder, todos los pasos que se han dado son en dirección centrípeta, que acumula cada vez más el poder en las autoridades centrales. "En esto como en todo (la Revolución), sólo supo enarbolar una esperanza y frustrarla."

¹¹ Es importante señalar que hasta la plataforma política de 1985 aparece por primera vez el origen del municipio remontado a la época precortesiana y se considera al calpulli azteca como un primer intento de descentralización del poder. No deja de llamarnos la atención que esto suceda cuando surge el neopanismo, nueva corriente que intenta desembarazarse de su pasado extremadamente conservador.

¹² PAN, *op. cit.*, p. 11.

El monopolio político de una facción violenta, opresora, corrompida, antinacional, ha sido llevado a extremos que no sospechó la dictadura porfiriana. Descansa sobre la base típica de los Estados totalitarios: el partido oficial sostenido y dirigido por el Estado, manejado por el jefe del Estado y ciegamente dócil a sus intereses y a su voluntad. Es claro que tenía que reforzarse la presión del poder central sobre los puntos periféricos, por medio de una disciplina política más feroz y exclusiva que liga las sucesivas etapas descendientes de la jerarquía gubernamental hasta llegar hasta las últimas celdillas municipales (...). La obra municipal de la Revolución se encierra en dos palabras *caciquismo* y *mugre*.¹³

La evolución histórica que presenta el blanquiazul respecto del municipio es el permanente deterioro, de la época colonial a la fecha. Deja de lado el análisis de las causas que dieron lugar a la centralización del poder y el hecho de que nunca existió la institución municipal como un fenómeno generalizado a nivel nacional, como una realidad práctica de autonomía y poder de negociación frente a la corona, en su momento, o a la federación más tarde.

Es cierto que durante la Colonia española se fundó el ayuntamiento; sin embargo, la vida política de las provincias del México colonial es normada desde la metrópoli española, con la mediación de la ciudad de México, sede de la corte y punto de origen de todos los nombramientos de los funcionarios al servicio del virrey.¹⁴

Indudablemente existieron municipios fuertes que gozaban de cierta independencia del centro y tenían la capacidad de negociar y defender sus intereses; sin embargo, aun en estos casos el poder no representaba a las masas; la fuerza era de los grandes hacendados y mineros.

La vitalidad y el poder de tales instituciones nada tenía que ver con la participación, o la representatividad de las masas populares: se gobernaba para los "ciudadanos" y bajo tal denominación se comprendía a los habitantes de las ciudades descendientes de españoles.¹⁵

Transcurrió la primera mitad del siglo XIX en la discusión sobre si se instalaba un gobierno federal o un gobierno central. Encontramos antecedentes de las primeras polémicas desde 1812. José María Luis Mora, defensor del federalismo y por tanto de la fortaleza y autonomía del municipio, buscó otorgarle el poder necesario que le garantizara su existencia.

En 1857 triunfaron los federalistas y dieron al municipio el carácter legal que necesitaba para consolidarse como una institución descentralizada. Sin embargo, paradójicamente el poder central se reforzaba y los

¹³ PAN, *op. cit.*, pp. 13 y 15 (las cursivas son nuestras).

¹⁴ Cfr. Martínez Assad, Carlos, *El municipio en el sistema político mexicano*, mimeo, 13 pp.

¹⁵ López Monjardín, Adriana, *La lucha por los ayuntamientos, una utopía viable*, mimeo, pp. 142, 1984, p. 7.

ayuntamientos se convirtieron en parte de una legislación carente de realidad que la fundamentara. La dictadura porfirista aceleró esta marcada tendencia hacia la centralización.

El México posrevolucionario, a pesar de haber asentado en la Constitución de 1917 el federalismo y la autonomía del poder regional y local, ha tendido también a la centralización política del país. Quizá sirva como ejemplo la breve vigencia y desaparición del ayuntamiento de la ciudad de México en 1928.

El partido blanquiazul denuncia la inexistencia del municipio libre, pero pretende ir al México colonial a rescatar esta "limpia y poderosa" institución que garantizaba la participación de las masas en la vida política, que en la realidad no era sino la participación de unos cuantos privilegiados en el gobierno local.

El principio político que defiende la participación de las mayorías en la vida política de una nación y que otorga el poder al pueblo para que garantice sus derechos individuales frente al Estado, es un principio fundamental de la ideología liberal. La presencia de este concepto en la ideología panista demuestra la marcada influencia que el liberalismo ejerció en los principios de doctrina de este partido político.

ACCIÓN NACIONAL: SUS DEMANDAS Y PROPUESTAS RESPECTO AL MUNICIPIO

El Partido Acción Nacional en su vida política siempre ha hecho demandas concretas que pretenden garantizar una vida municipal eficiente y autónoma. Estas demandas no han sido siempre las mismas; han cambiado con el tiempo y en cierta medida se adecuan al momento político en curso.

En 1940, Acción Nacional propone un programa municipal en el cual delimita el campo de acción que debiera abarcar el ayuntamiento y sugiere formas diversas para hacerlo viable. Se incluyen actividades "encaminadas al mejoramiento moral" de la comunidad, de "sano esparcimiento", económicas y de carácter hacendario, recuperación y conservación de tradiciones mexicanas, realización de obras de infraestructura y salubridad, y por último señalan las actividades de cooperación con el gobierno estatal y con la federación.

Es importante rescatar del documento: "Esquema de un programa municipal"¹⁶ la preocupación que se convierte, para los panistas, en el problema central de la vida municipal: independencia de su vida económica respecto de la federación, para que de esta manera el municipio adquiriera la capacidad de realizar obras que le competen, tales como la construcción de caminos vecinales o el establecimiento de sociedades de

¹⁶ "Esquema de un programa municipal", PAN, Segunda Convención Regional de Jalisco, 1940, 20 pp.

crédito, de producción y de venta común, a fin de garantizar un mejoramiento económico real para la población en general.

Acción Nacional otorga especial importancia, a las actividades de carácter hacendario. Critica dos antiguas reformas legales (25 de junio de 1856 y 12 de julio de 1859), mediante las cuales se despoja a los municipios de sus propiedades que son, básicamente, tierras de cultivo. Estas reformas coartaron toda posibilidad de independencia económica y determinaron que todo recurso del que pudiera disponer el municipio dependiera del presupuesto federal. Aquí sugieren los panistas que se haga el deslinde de los campos fiscales entre los impuestos de la federación, el Estado y los municipios con la finalidad de que cada una de estas instancias tenga la posibilidad de disponer independientemente de su propio erario; para tal efecto proponen:

estudiar la conveniencia de que la recaudación de los impuestos municipales se haga exclusivamente por las autoridades del ayuntamiento, sin injerencia alguna de las del Estado y de la federación, así como de que el cobro de los impuestos del Estado y de la federación sea hecho de modo también exclusivo por los funcionarios de los mismos.¹⁷

Esta petición adquirió singular importancia con el paso de los años, debido a la creciente centralización política y económica que ha hecho depender todo del presupuesto federal.

Acción Nacional considera que cada instancia debe vivir de los impuestos que genera. Si cada municipio dispone de su presupuesto de una manera independiente, entonces el ayuntamiento tiene la posibilidad y la obligación de rendir cuentas directas a sus gobernados acerca del destino último del dinero recaudado. Este principio incrementaría el control de los gobernados sobre sus gobernantes, evitando, o por lo menos previniendo, la corrupción y malversación de fondos y asegurando la participación de la sociedad civil en sus instancias inmediatas de gobierno.

Al PAN le preocupa la articulación del municipio con el gobierno estatal y la federación. Señala la necesidad de dotar al municipio de instancias legales que lo protejan en su calidad de institución intermedia. Defiende el principio de subsidiaridad que comprende el derecho y la obligación de cada instancia gubernamental para hacer todo aquello que le corresponde, y exclusivamente las tareas que tiene asignadas.

En la medida en que el municipio es la primera forma propiamente política con la que cuenta el ciudadano, el municipio libre se convierte en la garantía de representación del individuo y de sus intereses particulares frente a la magna institución del Estado. La elección libre y directa de los representantes municipales se convierte, de esta manera, en garante de la democracia liberal. El municipio es pues, en última instancia, fuente de libertad política de la persona.

A lo largo de sus plataformas políticas, el PAN manifiesta que el muni-

¹⁷ *Ibid.*, pp. 3-4.

cipio libre fue uno de los objetivos más anhelados de la Revolución de 1910. Los blanquiazules consideran que el municipio libre y el federalismo son algunas de las muchas mentiras y engaños de los regímenes postrevolucionarios. Definen la libertad municipal como una ficción legislativa porque los presidentes municipales son designados por el poder estatal o inclusive federal, y alcanzan sus puestos como prebendas políticas que tienen poco o nada que ver con el sufragio de los electores, convirtiéndose así en funcionarios cuyo puesto depende del ejecutivo y no de los ciudadanos. Gómez Morín, escribía en 1921:

Los consejos municipales dejaron de ser considerados como AUTORIDADES,* como investidos de un derecho de mando inherente, para ser vistos como un grupo de empleados obligados a servir a los intereses comunes.

Los ayuntamientos no obraron más en ejercicio de los supuestos derechos del poder público, sino como los funcionarios de una sociedad anónima en ejercicio de una facultad permanente revocable que se les concedía para llenar determinados deberes de cuyo cumplimiento deberían de dar cuenta en cualquier momento.¹⁸

Al PAN le preocupa rescatar al ayuntamiento como la escuela de participación política de la ciudadanía.

La organización municipal ha de orientarse esencialmente a permitir y obtener la más activa, ilustrada y constante participación de los habitantes en la dirección de los asuntos municipales.¹⁹

Desde la formación del partido, pero con mayor énfasis en los años sesenta encontramos la demanda constante de una mayor atención económica para los municipios. Era un motivo generalizado de queja el abandono en el que se encontraban las pequeñas ciudades. Esto respondía a una situación real en la que los municipios contaban con una parte proporcionalmente menor de los ingresos hacendarios totales. Para ilustrar esta afirmación basta citar las cifras que proporciona González Casanova en su libro *La democracia en México*, donde señala que en los años treinta los municipios disponían de entre el 6% y el 8% de los ingresos hacendarios totales, pero en los años sesenta esta proporción había descendido hasta el 3%.²⁰

Acción Nacional señala que al municipio se le ha negado toda disposición de ingresos, lo que lo imposibilita para cumplir sus más elementales obligaciones. Por tanto, demanda que se dote al municipio de la autonomía política y económica necesaria para consolidarlo como institución sana y fuerte. Esto no es una innovación política panista; es la demanda de cumplimiento de una premisa constitucional:

* Versalitas en el original.

¹⁸ Gómez Morín, M., "El municipio", en Rolland, *op. cit.*

¹⁹ Programa. Mínimo de Acción Política, 20-21 de abril de 1940.

²⁰ *Cfr.* González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Ed. Era, 9ª ed., 1977, p. 42.

Reconocer la capacidad del municipio para dictar su propio estatuto dentro del cuadro de la Constitución; asegurar cuidadosamente la autenticidad de la elección de los ayuntamientos; definir y organizar los servicios públicos municipales; fortalecer la hacienda municipal autónoma a base del aprovechamiento de bienes propios, de derechos por prestación de servicios, de la atribución al municipio del impuesto predial, con participación para el gobierno del Estado, y de participación del municipio en los impuestos especiales del Estado y la federación que provenga de fuentes ubicadas dentro de la municipalidad; regular la autonomía del municipio para la administración de su hacienda y la rendición pública comprobada de cuentas por el manejo de los servicios, de los bienes y fondos municipales; cumplir el precepto constitucional que ordena la instauración del régimen municipal en los territorios.²¹

No es posible pensar en un auténtico desarrollo (económico) sin considerar la necesidad de evitar el raquitismo del municipio, que necesita recibir una parte suficiente de la tributación para poder alcanzar sus fines.²²

De esta manera, Acción Nacional convierte al municipio libre en una condición de una vida política sana, y del desarrollo económico de la nación. El municipio deberá ser un factor que elimine las desigualdades económicas y los contrastes de desarrollo que existen entre las grandes ciudades y las pequeñísimas poblaciones que aún existen en la República Mexicana. La libertad municipal tenderá a incrementar la generación de la riqueza nacional y solucionará pequeños problemas regionales que cuando adquieren el carácter de nacionales, toman tales proporciones que son imposibles de enfrentar. En un momento de crisis económica como el que vive la nación en 1985, este postulado se convierte en esencial.

La libertad plena del municipio aumentaría en forma indudable la capacidad de generación de riqueza nacional. Gobiernos centralistas nos han acostumbrado al planteamiento de los problemas económicos en sus dimensiones nacionales y por autoridades federales o eventualmente estatales. La producción puede multiplicarse en las células municipales. La generación de empleos aprovechando al máximo las ricas capacidades de la gente del lugar, eliminaría en buena parte el problema nacional de desempleo (...). Las posibilidades de desarrollo económico de los municipios deben ser alentados por la acción decidida de los gobiernos estatal y federal.²³

La importancia de la defensa del municipio libre gira en torno a la viabilidad de la democracia y al rompimiento del centralismo político que caracteriza a la sociedad política mexicana. En la concepción blanquiazul no se puede tratar de alcanzar un federalismo efectivo sin conquistar un municipio fuerte y autónomo.

²¹ PAN, Plataforma política, 1952-1958.

²² PAN, Plataforma política, 1964-1970.

²³ PAN, Plataforma política, 1985-1988.

En la actualidad, a pesar de la fraseología oficial, seudo revolucionaria, los Estados de la federación son tan libres y soberanos como lo fueron durante el porfirismo, pues no hay gobernador que pueda mantener la "libertad" y la "soberanía" de su estado sin la expresa conformidad del Presidente de la República, salvo en aspectos de poca trascendencia. En la práctica, el sistema federal es usado por las autoridades federales como pretexto formal para consentir en toda clase de violaciones a las garantías individuales y sociales.²⁴

Para Acción Nacional, el proceso de descentralización del poder pasa necesariamente por la defensa del municipio, la autonomía de los gobiernos estatales y la independencia del poder judicial y del poder legislativo, con el fin de oponer un contrapeso efectivo al poder del ejecutivo. Existe la necesidad de dotar al pueblo de una autoridad real que le permita controlar a sus gobernantes, garantizar el respeto del individuo y una representatividad eficaz que evite la corrupción del grupo en el poder.

El municipio se convierte en una vertiente de democracia y por tanto se incluye entre sus demandas la instauración de municipios en el Distrito Federal. Esta petición aparece en la plataforma de 1952-1958 y es reiterada en 1970. Acción Nacional propone:

Establecimiento progresivo de un gobierno democrático en el Distrito Federal, con participación de los habitantes en las decisiones acerca de la integración de órganos de gobierno y de la prestación de servicios públicos; establecimiento de un consejo de gobierno de elección popular, con facultades para dictar los reglamentos administrativos del Distrito Federal y para oír a los habitantes en relación con los servicios públicos.²⁵

La defensa del municipio implica para el PAN la posibilidad de llevar a cabo un saneamiento de la sociedad política mexicana:

Y no es posible tener una vida nacional ordenada, no es posible garantizar a los individuos una vida personal vigorosa, no es posible limpiar la vida pública de México de su inmundicia y hacer en ella la renovación auténtica y total que se requiere si no se ordena, si no se dignifica, si no se hace eficaz la administración municipal, si no se garantiza y hace fecunda y responsable su autonomía.²⁶

El PAN demanda la instauración de un municipio libre que goce de autonomía política y económica como un medio para alcanzar un sistema democrático verdadero, basado en un federalismo fuerte y respetuoso. Para Acción Nacional, el municipio libre es, en última instancia, la posibilidad y el medio de defender al individuo frente al Estado.

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ PAN, Plataforma política, 1970-1971.

²⁶ PAN, La ciudad, necesidad del municipio libre, 1942.

No es extraña la preocupación del Partido Acción Nacional por rescatar un espacio en la vida municipal, si tomamos en cuenta que el municipio es la forma básica de organización político-territorial del país. El municipio es la primera instancia que articula al ciudadano con la vida política. Participar de la vida municipal y conseguir un buen funcionamiento del municipio tiene como resultado la solución de necesidades inmediatas y cotidianas del ciudadano, tales como el abastecimiento de agua potable, la recolección de la basura, servicios de alcantarillado y pavimentación, etcétera.

Por ello, los conflictos que en su contexto (del municipio) se desarrollan, en los cuales interactúan distintos sectores sociales, son el reflejo de los grados de funcionalidad de las múltiples estructuras locales de articulación de fuerzas socio-políticas.²⁷

Es importante la búsqueda de la democratización del país en la esfera del municipio. Su lucha no se restringe al PAN. En general, los movimientos municipales tienen su origen por oposición al candidato priísta. El municipio se convierte en el espacio a través del cual se busca la representación de los intereses locales, que han tenido una efervescencia ascendente.

Entre 1978 y 1981 salieron de su área de influencia (de la del PRI) más de 40 municipios y en varios de ellos tuvieron que instalarse concejos municipales para dirimir los conflictos provocados por candidatos y autoridades impuestos. En este período, la disputa por el municipio llegaba a su expresión partidaria con un sentido cada vez más democrático.²⁸

En 1983 adquiere nueva vitalidad la polémica en torno al municipio libre. Se emprende una de las reformas políticas más importantes en relación con la vida de los ayuntamientos. Desde su campaña electoral para la presidencia de la República, el candidato del PRI Miguel de la Madrid reconoce que el municipio libre, en tanto que institución independiente, no existe en la realidad nacional.

No basta —dijo MMH en su campaña— que fortalezcamos a los gobiernos de los estados para poder cumplir las metas del desarrollo integral en su aspecto político, en su aspecto económico y en su aspecto social; debemos impulsar la institución del municipio libre otorgándole más facultades y con ellas más recursos, para que asuman su responsabilidad. De otra manera el gobierno municipal se vuelve ejercicio de frustración, en vez de ser un ejercicio de democracia y un ejercicio de go-

²⁷ León, S. e I. Marván, *Movimientos sociales en México (1968-1983): panorama general y perspectivas*, mimeo, IISUNAM, 1983.

²⁸ Martínez Assad, C. y Alicia Ziccardi, *Política y gestión municipal en México*, mimeo, IISUNAM, p. 80.

bierno eficaz. Nuestro municipio es todavía un ideal incumplido de la Revolución mexicana. Es una de las formas de organización política y administrativa a la que no hemos podido dar la vida, el vigor y la trascendencia que debe tener.²⁹

El candidato oficial prometió una reforma que garantizara la independencia municipal, y en 1983 se promovió la reforma al artículo 115 constitucional. La reforma tiene como objetivo la ampliación de los márgenes de participación democrática en el nivel de los municipios. Propone incrementar la independencia de la vida económica de los ayuntamientos, como medio para alcanzar su autonomía política.

Con la reforma del 115 se somete la vida del ayuntamiento a la competencia de las legislaturas locales, y se trata de ampliar su independencia respecto del gobierno estatal y federal. Se intenta deslindar funciones entre el municipio, el Estado y la federación, y se busca definir la fuente de recursos para cada una de estas instituciones. Se dota al municipio de libertad para que organice y administre su presupuesto. Se introduce la posibilidad de los regidores de partido, integrando en el gobierno municipal a la oposición; sin embargo, al mismo tiempo se institucionaliza su posición minoritaria por medio del sistema de representatividad proporcional.

Acción Nacional reconoce la importancia de las reformas y considera que pueden ensanchar los canales de participación democrática. Con un alto grado de escepticismo, en una plataforma política posterior declara:

El artículo 115 constitucional contiene los principios básicos para la existencia y funcionamiento del municipio libre. Las reformas de 1983 significaron algún avance tal como las propuso el Ejecutivo, pero en su letra y en su espíritu fueron desvirtuadas por los gobiernos de los Estados, sin que, como si se tratara de valores entendidos, el gobierno federal dijera nada.³⁰

Al entrevistar a algunos de los miembros del partido que participaron en la legislatura federal a la que le tocó aprobar la reforma al artículo 115 constitucional, respondieron con un cierto dejo de tristeza "no es mala... si tan sólo se cumpliera". Denuncian la falta de autonomía política y económica de los municipios en la actualidad. Niegan la posibilidad de independencia económica y la capacidad de organización y decisión de los municipios. Citan como ejemplo el caso de San Luis Potosí en el que el presidente municipal Salvador Nava recibió una mínima parte de su presupuesto en efectivo, lo estrictamente indispensable para cubrir los salarios, y todo lo demás lo recibió "en especie", es decir, el gobierno estatal le enviaba un camión recolector de basura, tres toneladas de pavimento,

²⁹ Citado por Moisés Ochoa Campos en: "Aspectos doctrinarios de la Reforma", en *El desafío municipal*, Cuadernos de Política y Administración Pública, 29, IPONAP, enero-marzo, 1984.

³⁰ Plataforma política, 1985-1988.

etcétera, nulificando de esta manera todo poder de decisión y programación durante su administración.³¹

En el caso de la presidencia municipal de San Luis Potosí, llegó a ser tan grave la restricción financiera con la que el gobierno federal hacía manifiesto su descontento con el presidente municipal Salvador Nava, que el municipio se vio imposibilitado de pagar la cuenta de la Comisión Federal de Electricidad por el alumbrado público; la CFE cortó la luz, aprovechando la coyuntura para desprestigiar la gestión navista.³²

ACCIÓN NACIONAL, PARTIDO CONSERVADOR CON CIERTOS TINTES LIBERALES

Dado que el propósito de este trabajo es demostrar la existencia de ciertos principios de liberalismo en la ideología del PAN, considero necesario formular una definición de lo que estamos entendiendo por liberalismo y conservadurismo. En México, el siglo XIX transcurre con una pugna constante entre liberales y conservadores que alcanza todos los aspectos de la vida política de la nación. Sin embargo, tanto liberales como conservadores buscan la instauración de un sistema político que garantice el tránsito de la sociedad mexicana hacia el capitalismo. Liberales y conservadores no tienen proyectos antagónicos, excluyentes entre sí: persiguen un mismo objetivo por medio de caminos diferentes.

Los conservadores buscaban, por definición, llevar a cabo las mínimas transformaciones posibles en el México independiente. Debía conservarse hasta donde fuera posible la organización política de la Colonia. Defendían el Imperio y la centralización del poder de hecho y de derecho. Eran esencialmente centralistas.

Los liberales, por su parte, proponían una serie de alternativas políticas entre las cuales se encontraba la organización de la federación con la consecuente autonomía de los poderes locales. Consideraban, además, que el Estado debía mantenerse alejado de la vida económica en la mayor medida posible. Concebían al Estado como una instancia supraclásista cuya función esencial era regular, normar y garantizar las relaciones de producción.

El municipio no escapa a esta discusión. Se convierte en un elemento central en la definición de la república federal o de la república centralista. Encontramos antecedentes legales del artículo 115 de la Constitución de 1917, en la Constitución de Cádiz de 1812. También está presente en el reglamento político del Imperio mexicano que surge en 1822, en el cual se prevén las elecciones de los ayuntamientos; se considera, en este código, al alcalde como el jefe político más inmediato del pueblo. En la

³¹ MML-M^a Teresa Ortuño, diputada federal panista en 1983, entrevistada en el Comité Central del PAN, México, D.F., noviembre de 1985.

³² Cfr. Martínez Assad, C. y Alicia Ziccardi, *op. cit.*

Constitución de 1824 se define a la nación como una federación y se otorga autonomía al poder local, considerando a este último como la máxima autoridad respecto a los asuntos internos de su competencia. La Constitución de 1857 ratifica la autonomía del poder estatal y municipal respecto del Poder Ejecutivo y de la Federación.

En 1910, Madero denunció en el Plan de San Luis que el federalismo y la autonomía de los poderes locales sólo existían en la Constitución:

La soberanía de los Estados, la libertad de los ayuntamientos (...) sólo existen escritos en nuestra Carta Magna (...). Los gobernadores de los Estados son designados por él ¡el poder ejecutivo!, y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales.³³

Durante todo el siglo XIX hablar de federalismo es hablar de liberales. Buscar autonomía en las instancias intermedias, poder local con capacidad de decisión y de autodeterminación es hablar de principios de liberalismo. Sin embargo, la herencia liberal del PAN no es tan sencilla o mecánica.

Los conservadores, como su nombre lo indica, pretenden sostener la situación política con la mínima alteración posible. Los cambios son atribución exclusiva de la naturaleza; la historia tiene una cierta capacidad evolutiva ante la cual el hombre, como individuo y como sociedad, es y debe ser ajeno.

El conservadurismo concibe el poder político como un mal necesario para la sociedad; es el único medio que la previene de caer en la anarquía:

Profundamente ambiguo y demoniaco, el poder político es, para el conservadurismo, el cemento de la sociedad que, cualesquiera sea la estructura, sin él caería en la anarquía. Al mismo tiempo, sin embargo justamente en cuanto confiado a los hombres, el poder es intrínsecamente tiránico si no es controlado. De ahí la constante preocupación por los mecanismos políticos de limitación del poder y, sobre todo, por la supremacía de la ley que, a menudo, el conservadurismo eleva a tabú intocable en cuanto instrumento primario de estabilización de los procesos sociales.³⁴

El liberalismo es un concepto que tradicionalmente se halla ligado a la historia de la democracia. En términos generales entendemos como liberalismo la defensa del Estado liberal: un Estado que garantiza los derechos del individuo frente al poder político. El Estado liberal, concebido como moralmente neutral, debe permitir y propiciar una sociedad en la que cada individuo busque libremente sus propios fines y posea la

³³ Cfr. *Los derechos del pueblo mexicano*, tomo VIII, p. 308, Antecedentes legales del artículo 115 constitucional.

³⁴ Bonazzi, Tiziano, "El conservadurismo", en el *Diccionario de política*, vol. I, p. 375, Siglo XXI, México, 1984.

capacidad de elegir su propio destino. Este liberalismo nunca niega la necesidad del poder político, pero jamás le da el derecho de transgredir la libertad individual.

Los pensadores liberales han defendido tradicionalmente la libertad económica frente al Estado. No compete al poder público la participación en el libre juego del mercado. El Estado solamente deberá garantizar la libertad individual y con ella la libertad económica. Bonazzi apunta con gran acierto que el pensamiento liberal y el conservador no son excluyentes entre sí; son dos posiciones diferentes frente a una forma de organización política. Liberales y conservadores son igualmente elitistas, se pronuncian por una sociedad de clases y la existencia de la propiedad garantizada por el Estado capitalista.

Cuando se buscan las raíces ideológicas del Partido Acción Nacional, existe una tendencia casi inmediata a identificarlo con los principios del conservadurismo, en tanto que es un partido de derecha. Afirmar que sus presupuestos incluyen ciertos principios liberales no supone que tenga rasgos progresistas o de izquierda; por el contrario, lo afirma dentro de un determinado proyecto de sociedad capitalista. Si algo reclamaba Gómez Morín a Cárdenas era precisamente haber apartado el ideario revolucionario de los principios liberales para acercarlo "irremediablemente" a un proyecto socializante o comunizante que se alejaba mucho del proyecto liberal nacional emanado de la Revolución de 1917.³⁵

En muchos aspectos, Acción Nacional ha defendido la creación del Estado liberal, porque siempre necesita defender al individuo del gran Leviathán. En la concepción panista, el Estado liberal supone necesariamente la creación y defensa del municipio libre, elemento esencial para proteger al individuo del caciquismo y del autoritarismo que ha auspiciado la Revolución mexicana.

El PAN defiende el derecho a la autodeterminación de las conciencias. Ningún Estado debe imponer una doctrina o ideología como verdad absoluta y principio obligatorio de conducta para todos sus ciudadanos. En el siglo XIX se buscaba descalificar al catolicismo como fuente de toda verdad. Con la misma bandera de la autodeterminación de las conciencias, un siglo más tarde, el panismo se defiende de un laicismo promovido como obligatorio en el sistema de educación pública por el régimen cardenista; en 1940, cuando surge el PAN, este principio significó la defensa de la educación religiosa no con carácter obligatorio, pero sí como una posibilidad personal; debe corresponder al individuo decidir libremente la educación que quiere para él y para sus hijos.

En 1940, Acción Nacional consideraba como deber de las autoridades municipales el preocuparse por la conservación de los valores y las tradiciones religiosas del país. Señalaba que el municipio debería hacerse

³⁵ Véase el discurso de Manuel Gómez Morín pronunciado el 28 de febrero de 1940 en la ciudad de México, en respuesta a aquél que pronunciara Cárdenas el 20 de febrero, en Chilpancingo, Guerrero.

cargo de la construcción de los templos, de los servicios religiosos y defender las fiestas ligadas al culto. Es el único momento en que este partido asigna tareas religiosas al poder político; sin embargo, refleja parte de su complejidad ideológica en la que es incapaz de separar las relaciones Iglesia-Estado.

Posteriormente, el PAN adopta un discurso más liberal y limita la participación del Estado a permitir la existencia de cualquier religión, forma de concebir la vida o posición ideológica. De una u otra manera, aquí se halla presente la pugna ideológica interna entre declararse un partido político sin religión específica, o adoptar abiertamente el discurso católico que puede darle gran popularidad para la afiliación de un gran número de feligreses con intereses políticos. El PAN asume finalmente la posición liberal, que propugna por la libertad de pensamiento.

El pensador liberal siempre estará obligado a enarbolar el bien absoluto que propone: la libertad. En la concepción blanquiazul, el municipio debe ser una forma política que garantice al individuo su libertad personal. Libertad de pensamiento, libertad económica, libertad frente al poder tiránico del Estado, libertad frente a la corrupción de los malos gobernantes, libertad de decisión para organizar la economía de su inmediata comunidad política.

El concepto de municipio libre que ha manejado y defendido Acción Nacional desde su fundación hasta la fecha, nos refiere a conceptos de federalismo y autonomía de poderes locales, nos hace pensar en la influencia de la posición liberal y de la convicción de crear un sistema político en el que prevalezcan los ideales del Estado liberal.

Se contradice la historia oficial en la que la familia revolucionaria es la heredera oficial del pensamiento liberal y los panistas quedan convertidos, satánicamente, en los conservadores hijos y defensores de Maximiliano.

Se entretujan en la ideología panista el conservadurismo y el liberalismo. Se confirma de esta manera el postulado de que estas dos corrientes de pensamiento son la defensa de una misma clase social como la dominante desde dos trincheras, no antagónicas. Ambas posiciones proponen la organización de un sistema capitalista en que el Estado se convierta en el árbitro supremo que permita el desarrollo del mercado, el crecimiento de los capitales y la libertad del individuo frente al poder político.

Catolicismo, conservadurismo y liberalismo son las corrientes de pensamiento que nutren a la ideología panista para hacer de este partido un grupo político derechista que pretende la instauración de un sistema democrático liberal.