

Dos padres fundadores y una idea.

Los Orígenes de la Estrategia Municipal-Federalista del Partido Acción Nacional

ALONSO LUJAMBIO ♦

Vista en perspectiva comparada, el rasgo más característico de la transición mexicana a la democracia es su gradualismo. El carácter gradual del cambio político de México se explica en buena medida por la naturaleza federal de nuestro marco constitucional, que ha permitido la apertura de espacios institucionales a la oposición, sin que ello haya significado una alternancia política abrupta en el nivel nacional. Sin duda es el Partido Acción Nacional (PAN), 1939) el que ha hecho, en la era posrevolucionaria mexicana, la apuesta gradual-federal más explícita. El ensayo discute el origen de dicha estrategia a partir del pensamiento político de sus dos grandes fundadores: Manuel Gómez Morín (1897-1972) y Efraín González Luna (1898-1964).

Introducción

♦ Es Consejero Electoral ante el Consejo General en el Instituto Federal Electoral y Profesor del Departamento Académico de Ciencias Sociales del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

En perspectiva comparada, lo que distingue a la transición a la democracia en México de otras transiciones tiene que ver con su *timing*. En buena medida, el *timing* de la transición mexicana está determinado por la ausencia de grandes coaliciones opositoras y por la presencia de un entramado institucional federal que ha posibilitado el trazado de una ruta *gradualista* de transición. En otro en-



sayo he discutido la tensión entre presidencialismo mayoritario y excluyente y federalismo consensual e inclusivo en la transición mexicana a la democracia.¹ Sin duda, el protagonista de la transición mexicana en el federalismo es el Partido Acción Nacional (PAN, 1939), el partido de oposición de más larga trayectoria en México que, después de más de 50 años de seguir una estrategia municipal-federalista, logra hacia finales de 1996 gobernar en el nivel estrictamente municipal a poco más del 30% de la población del país.

Este ensayo discute el origen de la concepción gradualista del cambio político del PAN y tiene dos propósitos. En primer lugar, contribuir a la comprensión de la complejidad del Partido Acción Nacional y a convencer al lector de la enorme dificultad de ubicar el carácter ideológico de dicho partido con nitidez y sin ambigüedades. En sus orígenes, el PAN es una coalición de liberales maderistas, de vasconcelistas, de católicos opuestos a la educación socialista impulsada por el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), de empresarios enfrentados a la política económica y laboral del propio Cárdenas (la mayoría de los cuales abandonarían al partido en los años cuarenta, al dar el partido de la Revolución un giro hacia la derecha) y de jóvenes católicos: algunos más progresistas, como los universitarios pertenecientes a la Unión Nacional de Estudiantes Católicos (UNEC); otros más conservadores, como los miembros de la Asociación Católica de la Juventud Mexicana (ACJM). Aunque en la coalición original de Acción Nacional hay liberales, el PAN no nace propiamente como un partido liberal en su formato decimonónico clásico. Aunque en su seno existen fuerzas conservadoras, no es un partido típicamente conservador. Si bien hacia 1939 no hay en el mundo partidos propiamente Demócrata-Cristianos, el PAN se identifica, aun cuando su *corpus* doctrinario no emana directamente de ahí, con el pensamiento social-cristiano. El PAN está sellado por el régimen antidemocrático que quiere combatir, se configura desde su origen como un partido demócrata, cercano a una posición centro-

¹ "Presidencialismo, Federalismo y los Dilemas de la Transición a la Democracia en México", en Alicia Hernández Chávez, Ed., *Presidencialismo y Sistema Político: México y Estados Unidos* (México: El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1994).

derechista, único en América Latina y producto de las líneas de conflicto que cruzan a la sociedad posrevolucionaria mexicana de finales de los años treinta. El ensayo, pues, da muestra –frente a un asunto muy específico– de la amalgama de visiones del mundo que conviven en el PAN desde su origen.

En segundo lugar, el ensayo tiene por objeto refutar a Donald J. Mabry, autor del mejor y más ambicioso estudio sobre el Partido Acción Nacional, titulado *México's Accion Nacional, A Catholic Alternative to Revolution*, publicado en 1974, en donde el autor subsume la vocación municipal-federalista del PAN en el pensamiento subsidiarista, de corte social-cristiano, del intelectual católico Efraín González Luna (1898-1964), uno de los principales ideólogos del panismo.² Aquí se intenta demostrar que la vocación municipal-federalista de Acción Nacional encuentra su raíz más profunda, aun antes de la fundación del partido, en la evolución del pensamiento liberal de su fundador, Manuel Gómez Morín (1897-1972). Influidos por distintas tradiciones políticas e intelectuales (el liberalismo en Gómez Morín, y el pensamiento de los ideólogos de la *Progressive Era* estadounidense y el subsidiarismo en González Luna, influido por el pensamiento social de la Iglesia Católica), los dos principales fundadores e ideólogos de Acción Nacional coincidieron en una idea central, determinante en la estrategia política de su partido: la de que el cambio político de México no podía pensarse como alternancia en la presidencia de la República, sino que debía comenzar en el nivel más básico de estructuración territorial del federalismo mexicano: el municipio.³

² Donald J. Mabry, *México's Accion Nacional, A Catholic Alternative to Revolution* (Syracuse: Syracuse University Press, 1974).

³ En un breve ensayo, María Marván Laborde detecta esta dualidad, pero le otorga una importancia mayor al pensamiento social-cristiano en la definición de la vocación municipal-federalista del PAN. Aquí se hace lo contrario, al tiempo que se aportan nuevas evidencias. Ver María Marván Laborde, "La Concepción del Municipio en el Partido Acción Nacional", en *Revista Mexicana de Sociología*, 2, 1988.



Manuel Gómez Morín: pensamiento liberal y política local

Manuel Gómez Morín es el principal organizador y fundador, en septiembre de 1939, del Partido Acción Nacional. Perteneció a una generación de universitarios que, en los primeros años de la reconstrucción posrevolucionaria, quieren “convertir el caos en orden”. Inclinado en su juventud por las labores académicas y docentes, Gómez Morín es designado a principios de 1920 Secretario de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Nacional, cargo que abandona en julio del mismo año para asumir el cargo de secretario particular del general Salvador Alvarado, ministro de Hacienda del gobierno interino de Adolfo de la Huerta, después del asesinato del presidente Venustiano Carranza. Gómez Morín mantenía relaciones con Alvarado desde principios de 1919, cuando el general anticarrancista funda el periódico *El Heraldo de México* y, urgido de colaboradores, contacta a Gómez Morín y a otros jóvenes universitarios con inquietudes políticas y buena pluma.⁴

En octubre de 1920, Gómez Morín es enviado por Alvarado a Nueva York para trabajar en la representación del ministerio en la capital del mundo financiero, con el objetivo central de lograr que las compañías petroleras estadounidenses aceptaran los términos de la nueva legislación mexicana en la materia. Al regresar a México en febrero de 1921, Gómez Morín intenta reincorporarse a las labores académicas, pero casi de inmediato es nombrado Oficial Mayor de la propia Secretaría de Hacienda. En julio de 1921, poco después de cumplir los 24 años, es nombrado subsecretario de Hacienda. En septiembre de aquel año, Gómez Morín escribe un breve ensayo sobre el papel que el municipio debía desempeñar en el cambio político posrevolucionario. En mi opinión, el PAN encuentra en este breve escrito el origen de su vocación municipalista y federalista.

⁴ Para una biografía de Gómez Morín hasta principios de los treinta, ver Enrique Krauze, *Caudillos Culturales en la Revolución Mexicana* (México: Siglo XXI, 1976). Ver también el excelente ensayo del otro biógrafo de Gómez Morín, Javier Garciadiego, “Manuel Gómez Morín en los Veinte: del Abanico de Oportunidades al Fin de las Alternativas”, mimeo, El Colegio de México, 1996.

El ensayo es el prólogo al libro de su amigo y compañero de lides periodísticas en *El Heraldo de México*, Modesto Rolland, que llevó por título *El Desastre Municipal en la República Mexicana*. En su presentación, Gómez Morín madura una idea central de su pensamiento político liberal, apenas esbozada en su tesis de licenciatura para obtener el grado de abogado, titulada *La Escuela Liberal en el Derecho y en la Política. Ensayo Crítico* (1919).⁵ Ahí, Gómez Morín se declara admirador del pensamiento liberal mexicano: “La única época en nuestra historia que podemos recordar sin rubor, es la época de la Reforma...”. Sin embargo, Gómez Morín pensaba que “una profunda veneración por el liberalismo” no encontraba traducciones prácticas para los problemas del México de finales de la segunda década del siglo XX. Gómez Morín admiraba las ideas liberales, pero, al contrastarlas con las realidades mexicanas, no veía en el liberalismo más que una “solución verbal”, mera “retórica”. “No pretendamos alejar el Derecho de la vida”, pedía Gómez Morín en sus conclusiones, “humanicemos nuestro Derecho”, “volvamos al hombre”. Preocupado desde entonces por la solución práctica de los problemas políticos y sociales, el joven Gómez Morín no encuentra en 1919 una salida propositiva a los problemas de la doctrina liberal.

Tres años después, en su prólogo al libro de Rolland, ensayo por cierto sorprendente ignorado por sus biógrafos, Gómez Morín insiste en su crítica al liberalismo decimonónico clásico, a su “tremenda vacuidad”, a su “alejamiento de la realidad”, a su “pobre oratoria”, a “esa desproporción ridícula entre los hechos y las palabras y los propósitos”, pero por fin encuentra una solución concreta a su crítica del liberalismo. El joven Gómez Morín subraya entonces la necesidad de “reducir a su verdadero significado los conceptos verbalmente grandiosos del liberalismo”. Para que los conceptos dejen de ser “anhelos populares inalcanzables”, Gómez Morín propone “entrar en contacto con la realidad” y empezar seriamente a discutir “los graves problemas que entraña la organización eficaz de la Ciudad”. Sin duda influenciado por la *Progressive Era* estadounidenses que tuvo lugar

⁵ Facultad de Jurisprudencia, Universidad Nacional de México, enero de 1919.



entre la guerra con España y la Primera Guerra Mundial, cuyas ideas están todavía muy presentes en círculos académicos e intelectuales de Estados Unidos a principios de los años veinte, cuando viaja por primera vez a Nueva York, Gómez Morín piensa en el municipio como ámbito por excelencia para la participación política, para la solución de los problemas sociales y para el ejercicio del gobierno *responsable*. Este concepto aparece una y otra vez en la idea gomezmoriniana del cambio político en la institucionalidad municipal: “Contra los abusos posibles [necesitamos] una vigilancia constante, una responsabilidad concreta y eficazmente sancionada”. En línea con los progresistas estadounidenses que demandan la celebración de primarias abiertas en ambos partidos y la elección directa de senadores y de otros cargos en los niveles estatal y municipal para controlar el poder político de los *bosses* locales y sus maquinarias electorales, Gómez Morín insiste en su ensayo en que la autonomía municipal no debía entenderse como un ámbito de defensa para “la picardía” y “la inmoralidad” de “políticos mal intencionados”, es decir, de los caciques que dominaban la política local en México. Gómez Morín critica que la libertad municipal se entienda como libertad de la autoridad “ante el pueblo, como irresponsabilidad”. E insiste: “Municipio Libre, sí, pero no Consejo Municipal Libre en el sentido de irresponsabilidad ante los electores”. Dice Gómez Morín:

Municipio Libre, pero administrado de tal manera que las personas llamadas a administrar la Ciudad queden obligadas a seguir el propósito de los vecinos y a mantener con la voluntad de sus electores un constante y eficaz contacto, de tal manera que todos los hombres y todas las mujeres interesados en la dirección de la Ciudad puedan, en un momento, nombrar nuevos administradores, imponerles sus iniciativas, *impedirles que lleven a cabo actos inconvenientes para la colectividad y exigirles la reparación de los daños que con su impericia o su perfidia puedan ocasionar* [Las cursivas son mías].

Gómez Morín ya muestra desde 1921 dos síntomas de desencanto frente a la Revolución, que años más tarde se volverán más evidentes. Pensaba en el municipio, “lejos del congresionalismo, lejos del

presidencialismo, lejos del parlamentarismo”,⁶ como el ámbito en donde podrá ofrecerse a los ciudadanos “un ejercicio directo e inmediato de la verdadera libertad y de la verdadera democracia”. Aun dentro de la doctrina liberal, Gómez Morín pensaba en el municipio como la institución desde la cual el hombre común podía controlar los excesos del poder. Pero el municipio era también el ámbito político en donde habían de probarse soluciones prácticas a los problemas sociales. Desde entonces, Gómez Morín ya piensa en el cambio “sin grandes sacudidas, sin convulsiones dolorosas”:

El municipio acabará por educarnos, ensayándonos en la resolución de los problemas que de más cerca nos tocan... para considerar prudentemente los graves problemas nacionales y, sobre todo, para decidirnos con conocimiento y con justicia, a tomar una resolución hábil ante [nuestros] graves problemas de organización social.

Las ideas centrales de este primer ensayo marcarán la evolución del pensamiento gomezmoriniano sobre el municipio y su papel en el cambio político de México (control efectivo de los gobernantes sobre los gobernados, gobierno responsable que rinde cuentas, cambio político realizable en los hechos y “sin grandes sacudidas” ni “convulsiones dolorosas”, examen local de soluciones a problemas nacionales). Conviene subrayar, por lo demás, que varias de las ideas de Gómez Morín en el prólogo al libro de Rolland corren en paralelo a los argumentos con los que Venustiano Carranza defendió su decreto del 26 de diciembre de 1914, con el que se constitucionalizaba, por primera vez en la historia constitucional mexicana, el “municipio libre”.⁷

⁶ Los enemigos de Carranza presentan en 1917, y de manera menos acabada en 1921, sendas iniciativas de reforma constitucional para llevar a México del presidencialismo al parlamentarismo, con el fin de controlar los excesos del poder de los caudillos revolucionarios. Salvador Alvarado era uno de los promotores de la propuesta. Ver Francisco José Paoli, “Estudio Introductorio”, en *Salvador Alvarado. Estadista y Pensador (Antología)* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994).

⁷ Decía Carranza: “El ejercicio de las libertades municipales educa directamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas y despierta su interés por los asuntos públicos... La autonomía de los municipios moralizará la Administración y hará más efectiva la vigilancia de los intereses del pueblo... El municipio libre es la primera condición de la libertad y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas,



Tres meses después de escribir el prólogo al libro de Rolland, Gómez Morín es nuevamente enviado a Nueva York, esta vez como responsable de la Agencia Financiera de la Secretaría de Hacienda en la urbe de hierro. Ocuparía el cargo hasta 1922. Su objetivo: renegociar la deuda externa mexicana. Sin llegar a un acuerdo con los banqueros estadounidenses, Gómez Morín regresa a México, concretamente a su natal Chihuahua, con la intención de sumarse a los esfuerzos de reconstrucción posrevolucionaria. Sugiere entonces al gobernador Ignacio Enríquez una serie de tareas específicas, como la construcción de caminos, de redes telefónicas, la creación de un banco agrícola y la elaboración de un plan de irrigación. “Por último -dice Javier Garciadiego- le sugirió reorganizar la entidad a partir de una auténtica comunidad de municipios, donde los individuos tuvieran ‘inmediato y continuo contacto con su gobierno’”.⁸ Después, ansiando involucrarse en política local, presenta su candidatura como diputado por Chihuahua. Sin embargo, su precario contacto con la política del lugar, junto con el férreo control político que los “hombres fuertes” ejercen sobre la región, determina su fracaso electoral. Gómez Morín regresa entonces a la ciudad de México, para ser de inmediato nombrado Director de la Escuela de Jurisprudencia, posición en la que empieza a enfrentar los embates del Estado en contra de la autonomía universitaria y a favor de una influencia académica y política sobre la misma, sobre todo en 1924, muy cerca ya de la sucesión presidencial. Desde ahí, Gómez Morín impulsa diversas reformas a los

por su estrecha proximidad al pueblo, para conocer sus necesidades y, por consiguiente, para atenderlas y remediarlas con eficacia... Introducida a la Constitución la existencia del Municipio Libre como base de la organización política de los Estados, queda así suprimida definitivamente la odiosa institución de las “Jefaturas Políticas”. Tiene razón Mauricio Merino cuando afirma que la intención de Carranza era eliminar a esa instancia intermedia –el Jefe Político– tan identificada con el Porfiriato, del mapa político, con el fin de ganar las plazas municipales antes de convocar a elecciones presidenciales (“El Gobierno Perdido. Algunas Tendencias en la Evolución del Municipio Mexicano”, *Foro Internacional* XXXIV, 4, 1994). Sin embargo, no olvidemos que Carranza había sido presidente municipal de Cuatro Ciénegas en varias ocasiones y que en 1909 compitió –sin éxito– por la gubernatura de Coahuila, con un programa político que acentuaba la necesidad urgente de la “libertad municipal”. “Su larga experiencia en Cuatro Ciénegas lo había convencido de que la redención moral de México sólo podía partir desde abajo, desde la ‘escuela de la democracia’ que podía ser el municipio libre”. Ver Enrique Krauze, *Venustiano Carranza, Puente entre Siglos* (México: Fondo de Cultura Económica, Serie Biografías del Poder, 1987).

planes de estudio vigentes, con el fin de incluir en los programas no sólo contenidos humanistas, sino también técnicos. Entre otros cambios, Gómez Morín incluyó en el programa de Derecho un curso de Administración Municipal, pues pensaba, nos dice Garciadiego, “que el compromiso revolucionario de la libertad municipal sería irrealizable de faltar gente ‘técnicamente capacitada’”.⁹

Sería muy extenso hacer un recorrido completo de la biografía de Gómez Morín previo a la fundación de Acción Nacional en 1939. Baste decir aquí que, al concluir la presidencia de Álvaro Obregón en 1924 con la rebelión delahuertista, que termina con la muerte violenta de, entre otros muchos, Salvador Alvarado –el general que lo había llevado a trabajar por primera vez a la Secretaría de Hacienda– Gómez Morín enfrenta una desilusión creciente frente a las permanentes ambiciones políticas de los militares revolucionarios y la precaria institucionalidad del país.

A finales de 1924, y desde sus artículos en el periódico *La Antorcha*, Gómez Morín radicaliza su crítica a los gobiernos de la Revolución, a los militares “impreparados cuando no decididamente perversos”, a los “ideales magníficos pero irrealizables” de la Constitución de 1917. También se ocupó desde ahí de la cuestión municipal, nos dice Garciadiego, “la que era ‘un fracaso’ sólo redimible con honradez y organización”. Para Gómez Morín, sigue Garciadiego, “el origen del problema era la politización de los municipios, por lo que era preciso hacer de todo municipio no una autoridad, ‘sino un gerente de servicio público’”.¹⁰

⁸ Garciadiego, *Op. Cit.* p. 14.

⁹ *Ibid.*, p. 33.

¹⁰ *Ibid.* En la Biblioteca Gómez Morín se encuentran cinco libros sobre administración municipal en Estados Unidos: William Anderson, *American City Government* (1925), William Bennet Munro, *Municipal Administration* (1935), Charles M. Kneir, *City Government in the United States* (1935) y Austin F. MacDonald, *American City Government and Administration* (1941). Pero destaco en particular el de William Parr Capes, *The Modern City and its Government* (1922), autor fuertemente influido por las ideas de la *Progressive Era*. Gómez Morín subrayó varios fragmentos, algunos de los cuales tradujo al castellano en los márgenes del libro. Reproduzco aquí los fragmentos subrayados: “It is with municipal government that the people come most directly and continuously in contact.” “The modern idea of effective control of public officials is concentrated responsibility and strict accountability.. [Let us] make the degree of efficiency of public service depend on the capacity of the public servant and give to the people the opportunity accurately to place the responsibility and to reward or punish.” Y muy importante, porque el fragmento que nos ofrece Garciadiego de las ideas de Gómez Morín parece estar



Meses después, Alberto J. Pani, el nuevo Secretario de Hacienda, bajo la recientemente inaugurada presidencia de Plutarco Elías Calles, invitaría a Gómez Morín a participar en un proyecto acariciado por el propio Gómez Morín desde que era subsecretario: la creación de un banco central, el Banco de México. Gómez Morín acepta la responsabilidad sin percibir remuneración alguna, ya que su recién fundado despacho de abogados le permitiría sobrevivir de forma independiente. Al constituirse el Banco de México, Gómez Morín fungiría como Presidente de su Consejo de Administración, cargo que ocupa de 1925 hasta finales de 1928, año en que muere el único caudillo sobreviviente de la Revolución y presidente electo, Álvaro Obregón.

Las elecciones presidenciales extraordinarias de 1929 tuvieron en José Vasconcelos, rector de la Universidad en 1920 y primer secretario de Educación Pública durante la presidencia de Obregón (1921-1924), a un principalísimo candidato a la titularidad del Poder Ejecutivo. Cansado de “las revolucioncitas mexicanas con generalitos y primeros jefes”, Gómez Morín apoya con entusiasmo la candidatura de su maestro y amigo Vasconcelos, que encarnaba los intereses de jóvenes universitarios, profesionistas y clases medias urbanas, y reivindicaba al maderismo como movimiento moral. Sin embargo, Gómez Morín criticaba el “milagrismo” implícito en la candidatura presidencial “apostólica” de Vasconcelos y se declaraba a favor del “mejorismo” encarnado en un partido político permanente que no cifrara “su éxito y su tarea principal en dar el triunfo a un hombre”.¹¹ A Gómez Morín ya no le entusiasmaba la idea de la batalla presidencial porque aun el triunfo “del mejor hombre” llevaría “a un estado de cosas terrible porque faltaría la disciplina de la organización...”. Desde 1928, para Gómez Morín la “conquista del poder” sólo es posible “una vez que pueda contarse con una fuerza organizada suficiente para que la lucha no resulte estéril”. Por lo tanto, había que “sacrificar el triunfo inmediato a la adquisición de una fuerza que sólo

tomado casi textualmente del libro de William Parr Capes: “*The feeling that the ruler has toward the ruled is slipping away. Municipal office is now being regarded as an opportunity, not to exert power over the citizenry, but to do public service*”(p. 9). Agradezco a Federico Estévez, quien me sugirió revisar la posible

puede venir de una organización bien orientada y con capacidad de vida”. Pero Vasconcelos, nos dice Krauze, “siguió despreciando la idea de integrar un partido permanente a cambio de un exilio a la altura de su convicción y de su sed de heroísmo”.¹² La oportunidad de crear un partido político para el largo plazo, para el “mejorismo” gomezmorinista y contra el “catastrofismo” y el “milagrismo”, se desperdiciaría en 1929.¹³

El último capítulo de la vida pública de Gómez Morín, antes de la fundación de Acción Nacional en 1939, es el de la rectoría de la Universidad Nacional en el bienio 1933-1934.¹⁴ Dedicado a atender su despacho y a la vida docente, el profesor Gómez Morín es llamado a ocupar la rectoría de la Universidad Nacional en el momento en que el Estado pretende sumarla al espíritu socialista que pronto empezaría a dominar en el resto del sistema educativo nacional y frente a la intención de Narciso Bassols, secretario de Educación, de retirar el subsidio a la Universidad para frustrar su esfuerzo autonómico por la vía de la urgencia presupuestal. Entre otras muchas tareas realizadas, Gómez Morín efectúa varios recorridos por diversos estados de la República con el fin de exponer a numerosos grupos universitarios sus ideas sobre la libertad de cátedra. Aquellas giras resultarían un lustro después determinantes en la organización de Acción Nacional, ya que permitieron a Gómez Morín realizar numerosos contactos que a la postre serían muy útiles en la primera organización territorial del partido, que para abril de 1940 contaba ya con cuadros en 17 de 29 estados de la Federación mexicana.¹⁵

influencia de la *Progressive Era* en el pensamiento gomezmoriniano.

11 Carta a José Vasconcelos, 3 de noviembre de 1928, en Krauze, *Op. Cit.* p. 273.

12 *Ibid.*, p. 279.

13 *Ibid.*, p. 242.

14 Sobre este episodio en la vida de Gómez Morín, ver Jean Meyer, *et al.*, *Cuando por la Raza Habla el Espíritu*.

**Efraín González Luna:
pensamiento social-cristiano
y gobierno municipal**

El otro gran ideólogo del Partido Acción Nacional, el intelectual católico Efraín González Luna, pensaba, como su amigo Manuel Gómez Morín, en la necesidad de trazar una ruta municipalista-federalista para el cambio político de México. Pero lo hacía apelando a doctrinas y razonamientos harto diferentes. La biografía de este importante ideólogo del PAN está por escribirse.¹⁶ Apenas se conocen algunos rasgos, muy generales, de lo que fue su acción política antes de la fundación de Acción Nacional en 1939. Nacido en Jalisco en 1798, e hijo de una familia de fuerte raigambre católica, González Luna recibió una esmerada educación jesuita y el título de abogado en 1916. En 1921, González Luna es presidente diocesano de la Asociación Católica de la Juventud Mexicana de Jalisco (ACJM), fundada en 1911 en la ciudad de México y en 1917 en Jalisco, con el fin de promover la doctrina social de la Iglesia. A diferencia de muchos miembros de la ACJM, y a pesar de ser un militante católico opuesto a la intolerancia religiosa de los gobiernos posrevolucionarios, González Luna se negó a participar en el movimiento cristero de los años veinte y tampoco aceptó involucrarse en las tareas del sinarquismo en los años treinta.¹⁷ Del primer movimiento rechazó la violencia como método, del segundo el carácter predominantemente clandestino de muchas de sus actividades. La invitación de Gómez Morín a participar en Acción Nacional atrae a González Luna precisamente porque el PAN rechazaba la violencia y se quería una organización abierta.

No se encuentran en la vasta obra de este intelectual católico referencias de sus fuentes teóricas y doctrinales ni de sus autores predilectos en la materia municipal-federalista. Sin embargo, no sería aventurado afirmar que González Luna está influido por la doc-

¹⁶ Manuel Gómez Morín, *Rector de la UNAM, 1933-1934* (México: Jus, 1995).

¹⁵ *Boletín de Acción Nacional* # 9, 1o. de abril de 1940.

¹⁶ Un breve acercamiento es el de José Bravo Ugarte, *Efraín González Luna. Abogado, Humanista, Político, Católico* (México: Ediciones de Acción Nacional, 1968).

trina de los partidos Demócrata Cristianos europeos. Siguiendo a Carl C. Hodge, cabe decir que el federalismo no sólo resultó instrumental para el avance político de los católicos en la etapa de formación de los sistemas de partidos en algunos países de Europa a finales del siglo XIX y principios del XX. Dice Hodge: “En Suiza, Austria y Alemania, el federalismo se integró al cuerpo del pensamiento social cristiano, en su defensa del solidarismo, del subsidiarismo, del mutualismo, del pluralismo y del valor de las autonomías locales y regionales en el marco de la unidad del Estado”.¹⁸ En su breve ensayo “Ruina y Esperanza del Municipio Mexicano”, presentado en la 2a. Convención Regional del PAN jalisciense, en 1940, Efraín González Luna sigue paso a paso la lógica del argumento subsidiarista de la doctrina social-cristiana para concluir que la lucha política de Acción Nacional debe comenzar en el nivel municipal.¹⁹ “Hay que insistir en la formulación de esa ley de jerarquía de etapas o estadios de organización que rige en el mundo biológico como en el social”, decía González Luna. Para él, la familia debía ser la institución por excelencia “para dar satisfacción al hombre en sus necesidades de bienestar material, de actividad espiritual y económica”. Pero sus recursos eran insuficientes para cumplir cabalmente con sus obligaciones: municipios, estados y gobierno federal debían cooperar subsidiariamente en la satisfacción de las necesidades de la “Persona Humana”. En los distintos niveles de la organización social, a cada institución “le corresponde satisfacer determinado lote de exigencias”. Cedo la palabra a nuestro autor, uno de los pocos intelectuales católicos del siglo XX mexicano:

¹⁷ Ver Jean Meyer, *La Cristiada*, 3 tomos (México: Siglo XXI, 1974) y, del mismo autor, *El Sinarquismo. ¿Un Fascismo Mexicano?* (México: Mortiz, 1979).

¹⁸ Carl C. Hodge, “*The Supremacy of Politics: Federalism and Parties in Western Europe*”, *West European Politics*, X, 2, 1987.

¹⁹ También me baso en un ensayo titulado “El Municipio Mexicano”, fechado en 1942, que contiene una ampliación de los argumentos presentados en “Ruina y Esperanza del Municipio Mexicano” y en la versión taquigráfica del discurso pronunciado por González Luna en una de las comisiones de la citada Convención Regional en Jalisco, titulado “Naturaleza y Funciones del Municipio”. “Ruina y Esperanza...” puede consultarse en

Los objetivos que quedan fuera de su capacidad [de la capacidad de una institución en particular] serán asumidos por otra, dotada a su vez de los elementos necesarios al efecto. La posterior se apoya en la anterior, está obligada a respetarla, a reconocerle autonomía en sus actividades específicas, a suplir sus deficiencias sin invalidarla, ni mutilarla, ni frustrarla. Sólo así hay orden y salud en la sociedad.

Así, es el municipio el ámbito en que las familias pueden resolver “los problemas que desbordan el recinto del hogar”. Lo que no pueda hacer la familia lo hará el municipio, sin cruzar éste las fronteras de aquélla. Dice González Luna, utilizando un lenguaje completamente ajeno al de Gómez Morín: “No traspasarán los poderes municipales el umbral sagrado, el misterio original en que Dios, el hombre y la mujer, el amor, la vida, elaboran la perennidad de la especie...”. El municipio será por lo tanto “providencia coadyuvante” para la familia. Así, si al municipio se le “abandona a la corrupción, el fraude, el abuso del poder, contribuye al entronizamiento inhumano de las fuerzas del mal y, por otra parte, resiente en sí mismo y en la familia, más pronto o más tarde, los efectos de esta desviación antinatural”. Por ello, para González Luna, la política mexicana debía reconstruirse “de abajo hacia arriba, como organización espontánea de la realidad social que va jerarquizando sus formas sucesivas para asegurar a todas el cumplimiento de sus propias funciones”. Léase este fragmento, expresión pura del pensamiento subsidiarista del social-cristianismo, fuertemente influido por las ideas evolucionistas del siglo XIX:

El Municipio es la forma primera de la sociedad civil, cuando se trasponen ya los límites de la aglomeración familiar que, partiendo de la unidad doméstica y pasando por sus amplificaciones sucesivas -tribu, fratría, gens- llega a cubrir orbes cuyos límites no son capaces de contener ya el organismo social, cada vez más extenso, cada vez más complejo. Es entonces cuando las formas familiares son superadas, cuando no sólo materialmente, biológicamente, sino espiritualmente, son insuficientes para dar una respuesta y una satisfacción a los problemas del hombre, cuando nace la comunidad municipal. Es, por lo mismo, la forma civil de la familia misma... El municipio es la primera organización jurídica de la sociedad civil, crea el tipo inicial

de la autoridad, la gestión del Bien Común más cercano al hombre mismo, a su familia, a su casa, a sus hijos.

A diferencia de Gómez Morín, quien asume una posición *iuspositivista* al ver en la Constitución de 1917 -y en el decreto emitido por Venustiano Carranza el 26 de diciembre de 1914 que constitucionaliza el “municipio libre” –el centro de su alegato eficientista, González Luna acude a nociones *iusnaturalistas* al ver en el municipio colonial el centro de su alegato humanista. “A través del Municipio -decía González Luna- el derecho occidental preñado de sabiduría y de valores comienza a resolver las cuestiones de América..., el aborigen deja de ser el esclavo de los caprichos de un cacique y se convierte en un sujeto de derecho universal y cristiano... Dignificar y ennoblecer a la persona humana es uno de los principales fines de la Colonia... La idea central de España fue crear centros de población civilizados, ciudades que presentaran al hombre todo lo que puede éste pedir y necesitar para su realización en lo material y en lo eterno”. Mientras en Gómez Morín encontramos una preocupación por actualizar los postulados constitucionales como punto de origen de su argumentación liberal, en González Luna encontramos una cierta idealización de la colonia, característica del pensamiento decimonónico de corte conservador.

Sin embargo, la conclusión a la que arriba González Luna era idéntica a la de Gómez Morín: el municipio debía ser el punto de partida para cambiar la política de México. Para enfrentar a los “mezquinos atentados del caciquismo local, casi siempre más brutal y perverso que el de los déspotas relativamente distantes”, González Luna pensaba en la necesidad de “una política municipal doblemente necesaria y obligatoria, de la que nadie puede honradamente desertar”. Había pues que luchar en primer lugar contra el fraude electoral, “trampa y comedia”, “tragedia macabra” que no hacía sino perpetuar “el caciquismo y la mugre”, con el fin de posibilitar “la participación de los jefes de familia o, en general, de los ciudadanos, en la gestión común de los problemas municipales”. El fraude electoral era para González Luna la primera perversión de la vida municipal que

habría de enfrentar su partido. Dice con pluma elegante y acentuada elocuencia:

Todas las triquiñuelas sucias, todas las falsedades y fraudes electorales con los que secularmente se viene haciendo burla y escarnio de los derechos cívicos del pueblo mexicano, son cocinados en su primer hervor por los Ayuntamientos: formación de listas electorales, instalación de casillas, instalación de juntas computadoras, todo esto que ya nos causa náusea mencionar u oír, es función de los Ayuntamientos, de las Autoridades Municipales... El Municipio que no es nada extraño y distante, que es mi pariente y mi vecino de enfrente, mi amigo de la otra cuadra, el artesano que pasa todos los días silbando y cantando por la puerta del hogar, el jardín donde juegan mis niños, la escuela en que aprenden a leer, el sepulcro de mi padre, la reja donde florecieron mis ilusiones de joven; el Municipio, que es todo esto, convertido en perseguidor ! Ya no es hogar, ya no es sonrisa, ya no es Amparo de mi ser humano, sino hacha, cadena, cárcel. ¿No es a una sacrilega prostitución de las esencias municipales a lo que se ha conducido el Municipio Mexicano?

González Luna pugnaba entonces por una “activa, resuelta e infatigable política municipal”, para que el municipio se convirtiera en “unidad viva y sana de una patria fuerte”. De lo contrario, pensaba, “se compromete sin remedio todo esfuerzo de salvación nacional”. El municipio es el cimiento y es la clave”, decía, “ahí se salvan o se pierden todos los valores”. “Son los buenos municipios los que salvarán a México”, concluía González Luna, “en ellos y por ellos ha de librarse la lucha que decidirá el destino nacional”.

Consideraciones finales

Los Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional, aprobados por la Asamblea Constituyente en sus sesiones del 15 y 16 de septiembre de 1939, incluyen dentro de sus 14 temas básicos el del municipio. A continuación, transcribo íntegramente el numeral 12, con la plena seguridad de que, ya al final de este ensayo, el lector podrá identificar su autoría:

12

Municipio

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 *eficacia en el gobierno* y de limpieza de la vida pública.

El gobierno municipal ha de ser autónomo, *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. (Las cursivas son mías.)

Todo pareciera indicar que la redacción del numeral 12 de los *Principios de Doctrina* fue de Gómez Morín y no de González Luna, pese a que este último participó directamente en la comisión redactora de los *Principios*. No cabe duda de que, al subsumir la vocación municipal-federalista del PAN en el pensamiento solidarista-subsidiarista de Efraín González Luna, el estudioso estadounidense Donald J. Mabry equivocó su juicio. El pensamiento liberal de Gómez Morín resultó mucho más influyente, al menos en la primera definición de la doctrina municipalista del PAN.

Gómez Morín insistiría varias veces, a lo largo de sus diez años como presidente del Partido Acción Nacional, en la necesidad de una actitud “mejorista” y “gradualista” para enfrentar el reto de democratizar a México. Y es que para una oposición democrática, que por razones ideológico-sociológicas (la clase media urbana, base de apoyo natural del PAN, no es proclive a aplaudir la violencia como método) y de orden práctico (el partido de la Revolución era poderoso en extremo y las fuerzas democráticas particularmente débiles) no se inclina por estrategias maximalistas, el “mejorismo” era la única opción. “La reforma política integral *demanda tiempo; debe ser meditada crea-*



ción de instituciones; ha de ser obra lenta, tutelar y educativa; será también fruto de repetidas experiencias no siempre afortunadas. No se rompe en un día un estado de cosas creado en un siglo...”, decía Gómez Morín en 1944. En 1946 habla de la necesidad de dar pasos “en el camino *largo y difícil* de hacer posible y fecunda la vida democrática de México... No olvidemos que nuestro deber es *permanente*; no lucha de un día, sino *brega de eternidad* y herencia para nuestros hijos”. En 1948 habla de la necesidad de “luchar con responsabilidad para dar *gradual* perfeccionamiento a nuestras instituciones”. En febrero de 1949 insiste en “la necesidad de ir *gradualmente* en el *lento proceso* de la renovación”.²⁰

Por supuesto, la vocación gradualista del PAN desesperaría a muchos y mucho, en distintos momentos de su evolución. Durante los primeros diez años de la vida de Acción Nacional, su organización es muy precaria y sus resultados particularmente magros: de 1939 a 1949, presenta candidatos en solamente 173 municipios (en el periodo se celebraron alrededor de 7,500 elecciones municipales), obteniendo el triunfo en dos, minúsculos por cierto (Quiroga, en Michoacán, y El Grullo, en Jalisco). En los siguientes veinte años, es decir, en el periodo 1950-1970, el PAN presentó alrededor de 400 candidatos, de los cuales solamente 33 obtuvieron el triunfo (o, dicho de otro modo, a 33 se les reconoció el triunfo). No fue sino hasta 1968 cuando el PAN logra romper la barrera del 1% de la población gobernada: en ese año, el 1.22% de la población del país era gobernada en el nivel municipal por militantes del Partido Acción Nacional. Buscar el cambio político desde el municipio en un sistema de partido hegemónico que nace en 1929 precisamente como coalición de aparatos locales para proteger el carácter monopólico de su poder político resultaría una tarea compleja, del todo cuesta arriba, que enfrentaría innumerables obstáculos. No sería sino hasta finales de los años setenta cuando el escenario de la lucha municipalista empezaría a cambiar para el PAN. Pero ésa es una historia distinta que ha de ser contada en otro lugar.

el tomo 2 de las *Obras Completas de Efraín González Luna* (título *El Municipio Mexicano y otros ensayos*) (México: Jus, 1974), pp. 29-57. Ver también el panfleto “Alcurnia del Municipio”, s.f.

²⁰ Manuel Gómez Morín, *Diez Años de México. Informes del Jefe de Acción Nacional* (México: Jus, 1950), *passim*. Las cursivas son mías.