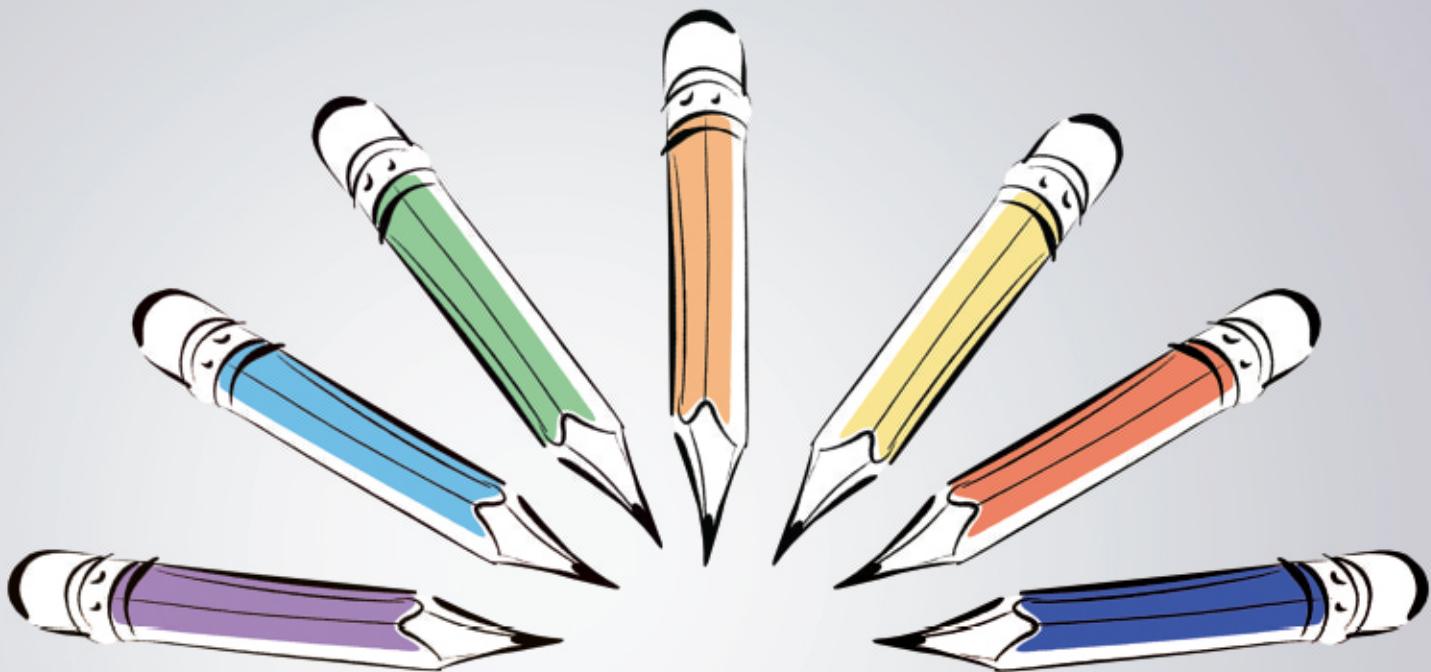




Bien Común

año XXV / número 284 / noviembre 2018

ACCIÓN NACIONAL: reflexiones pendientes



Javier Brown César / Oscar Daniel Hernández

Dossier

¿Hacia dónde va México?

Retos y expectativas ante el próximo gobierno

Fernando Belaunzarán / Valeria Moy / Rubén Aguilar

Horacio Vives / Viridiana Ríos / Eduardo Bohórquez /

Marcelo Torres / Alexandra Zapata / Arturo Zapata

Reflexión en torno a...

La ley Reglamentaria al artículo 115
constitucional como mecanismo para el
fortalecimiento municipal

Raúl Camacho Baños



Conéctate

@frph



twitter

Hoy celebramos el centenario del natalicio de Luis Calderón Vega.

1:06 PM Feb 1st via web Nest0/T0rres Felicidades a todo el equipo de la @FRPH excelente 1er sesion del diplomado "Avances de los mexicanos". 11:14 PM Jan 28th via web Retweeted by FRPH

La 8a edición del diplomado #eslider inicia el 11 de marzo y termina el 14 de mayo con una semana intensiva. Consta de 14 módulos. Para mayores informes del #eslider, pueden escribir a emartinez@cen.pan.org.mx o ly.izamaconac@fundacion.pan.org.mx. about 20 hours ago via web

Carlos Septién García. Nació el 15 de enero de 1915 en la ciudad de Querétaro. Murió el 18 de octubre de (cont) http://t.cn/Rg85eqm0

1911. Nace en Morelia, Mich. Luis Calderón Vega, historiador del PAN y padre del Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa. 1:01 PM Feb 1st via web @AminadabRPF Y la nuestra \$521.37, qué bajo nos cotizamos. 4:40 PM Feb 1st via web in reply to AminadabRPF

Pasen la voz (o el tweet): El 2 de febrero en el Ma Isabel Sheraton: Foro #1Dafiosaltermancia y tamales. Acompáñenos.

5:40 PM Jan 31st via web Agradecemos a quienes han confirmado su asistencia al foro #1Dafiosaltermancia. No olviden: 2 de febrero en el hotel Ma Isabel Sheraton. 6:27 PM Jan 24th via web

@auhdmx La cuota #eslider es de 9,500.00, con opciones a becas. Más información en www.fundacionpreciado.org.mx/informacion/ESLIDER.html about 19 hours ago via web in reply to lauhdmx

El 28 de febrero se presentará una obra que ofrece la correspondencia entre Manuel Gómez Morín y Alfonso González Lora, de 1934 a 1964. February 8, 2011 6:03:38 PM CST via web

@RafaelOspina_07 por qué dice esa Dña. Senadora Salvadó 12:30 PM Feb 1st via web in reply to RafaelOspina_07



COLABORADORES

- **Ruben Aguilar Valenzuela.** Consultor y ex vocero del gobierno de Vicente Fox.
- **Fernando Belaunzarán Méndez.** Licenciado en Filosofía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ex diputado federal.
- **Eduardo Bohórquez López.** Director de Transparencia Mexicana, capítulo de Transparencia Internacional en México.
- **Javier Brown César.** Maestro en Administración Pública y Política Pública por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- **Raúl Camacho Baños.** Presidente municipal de Mineral de la Reforma, Hidalgo.
- **Raúl Gutiérrez Patiño.** Doctor y Maestro en Estado de Derecho y Buen Gobierno por la Universidad de Salamanca, España.
- **Oscar Daniel Hernández González.** Doctorando en Ciencias Sociales y Políticas; y Maestro en Sociología por la Universidad Iberoamericana Ciudad de México.
- **Valeria Moy.** Economista, directora de México ¿Cómo vamos?
- **Lorena Pérez Hernández.** Investigadora en el Centro Cultural Manuel Gómez Morin.
- **Viridiana Ríos.** Profesora investigadora de Purdue University.
- **Marcelo Torres Cofiño.** Expresidente del Partido Acción Nacional. Diputado Local en el estado de Coahuila.
- **Horacio Vives Segl.** Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano (Buenos Aires, Argentina).
- **Alexandra Zapata.** Directora de educación e innovación cívica del IMCO.
- **Arturo Zapata.** Presidente de Corporación Zapata y Presidente de Más Ciudadanía.

<i>Editorial</i>	3
<i>Centrales</i>	 5
La teoría de sistemas de Niklas Luhmann y sus implicaciones para el Partido Acción Nacional	.....
Javier Brown César	.....
Escuela de ciudadanos, el reto de reencontrarse con la vocación: una propuesta desde la sociología	.....
Oscar Daniel Hernández González	.....
<i>Reflexión en torno...</i>	 22
La ley reglamentaria al artículo 115 constitucional como mecanismo para el fortalecimiento municipal	.....
Raúl Camacho Baños	.....
<i>Agendas</i>	 33
Una aproximación sobre el combate a la corrupción frente al derecho Penal	.....
Raúl Gutiérrez Patiño	.....
<i>Papeles de investigación</i>	 37
Partido Acción Nacional: su estructura de organización durante la presidencia de Manuel Gómez Morin (1939-1949)	.....
Lorena Pérez Hernández	.....
<i>Dossier</i>	 71
Retos y expectativas ante el próximo gobierno	.....
Fernando Belaunzarán / Valeria Moy / Rubén Aguilar	.....
Horacio Vives / Viridiana Ríos / Eduardo Bohórquez	.....
Marcelo Torres / Alexandra Zapata / Arturo Zapata	.....

**Presidente**

Marko Antonio Cortés Mendoza

Secretario General

Héctor Larios Córdova

Tesorero Nacional

Edgar Mohar Kuri

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Presidente

Marko Antonio Cortés Mendoza

Director General

Humberto Aguilar Coronado

Directora de Administración y Finanzas

María Belén del Carmen Montaño Salcido

Director Editorial y de Cooperación Institucional

Carlos Castillo López

La Fundación Rafael Preciado

Hernández es una institución académica que tiene como principal objetivo la generación de ideas útiles que coadyuven a resolver los problemas de la sociedad mexicana en los ámbitos económico, político y sociocultural.

Objetivos:

Apojar la capacitación social, política y económica de personas interesadas en estos temas.

Elaborar, editar y publicar, directa o indirectamente, boletines, revistas, memorias, apuntes, libros, videos y similares.

Fomentar y financiar actividades de investigación social, política y económica dentro del país.

Actividades:

Establecer relaciones y colaborar con otras instituciones similares del país y del extranjero.

Organizar, promover, estimular, patrocinar, dirigir y, en general, llevar a cabo directa o indirectamente cursos, seminarios, conferencias, reuniones de estudio, foros, mesas redondas, congresos y toda clase

de actividades relacionadas con la política, los asuntos sociales y la economía.

Gobierno y Bien Común es editada por el Partido Acción Nacional en colaboración con la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C. El tiraje es de 1,500 ejemplares.

La revista **Gobierno y Bien Común** es el principal órgano que la Fundación Rafael Preciado Hernández utiliza para dar a conocer públicamente los avances de los proyectos de sus investigadores. Al mismo tiempo que refrenda con este medio su compromiso con una cultura plural y democrática, abre espacio a otros analistas interesados en expresar sus puntos de vista sobre tópicos de actualidad para la sociedad mexicana.

Los puntos de vista externados por nuestros colaboradores no necesariamente reflejan la posición académica de la Fundación.

Los anuncios que aparecen en esta revista son resultado de convenios de intercambio no lucrativos establecidos con

los interesados.

Publicación indexada en CLASE.

Certificado de licitud de título: 9152.

Certificado de licitud de contenido: 6405.

Reserva: 04-2016-091418224300-102

ISSN 1870-0438

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación por cualquier medio sin la autorización del editor, excepto para uso académico, con la cita completa de la fuente. No se devuelven originales.

Impreso en:

Editores e Impresores FOC, S. A. de C. V.
Los Reyes núm. 26, Col. Jardines de Churubusco, México, CDMX.

Tel.: 56 33 28 72

Correspondencia:

Revista Gobierno y Bien Común
Ángel Urraza 812, colonia Del Valle,

03100, México, CDMX

Tel / Fax: 55 59 63 00

contacto@frph.org.mx

www.fundacionpreciado.org.mx

Franquicia postal FP-PP-PAN-09-DF-2016

Publicación mensual del



L

os resultados electorales del pasado 1 de julio dan paso en un momento de la historia nacional que cambia el mapa político que se mantuvo estable durante los últimos treinta años, y cuya principal característica fue que la pluralidad de la representación política en el Congreso de la Unión generó un equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, evitando que un solo partido contara con mayorías que le permitieran actuar de manera unilateral.

Esta situación devino su contrario a partir del triunfo de Andrés Manuel López Obrador y su partido, Morena, quien no solo cuenta con mayoría en ambas cámaras sino que, además, amenaza ya desde sus primeras declaraciones y acciones con aprovechar esas mayorías para llevar a la práctica una agenda que si bien se presta más a la incertidumbre que a las certezas, tiene un trasfondo claro: construir un centralismo en el que la figura del Presidente de la República cobre una mayor relevancia en la toma de decisiones, en detrimento precisamente de los contrapesos que aseguran que los valores democráticos del acuerdo y el diálogo prevalezcan como distintivos de nuestro sistema político.

El escenario que se avecina en los próximos meses será, así, inédito en muchos sentidos, y debe tener en la oposición una fuerza que asegure y resguarde los avances obtenidos en la consolidación de la democracia mexicana. La oposición será pues la encargada de salvaguardar libertades, de convocar actores y organizaciones interesadas y dispuestas a sumarse a ese objetivo, de tener también un papel protagónico al momento de denunciar y señalar todo aquello que atente contra el federalismo, el pluralismo, el equilibrio de poderes y cualquier intento de reducir la autonomía de organismos que han contribuido a que el poder político no interfiera en decisiones técnicas o especializadas.

Para lograr estos no menores objetivos, resulta fundamental que la primera oposición del país, el Partido Acción Nacional, realice una restructuración seria y profunda de sus acuerdos de convivencia interna, que demostraron sus limitaciones durante el proceso interno de selección de candidatos a la titularidad del Ejecutivo, y que resultan fundamentales para garantizar que se contará con una fuerza política abierta, capaz de sumar, centrada, sin duda, en lo electoral, pero que con igual decisión debe presentarse en la vida cotidiana del país como una alternativa capaz de sumar intereses, causas, personas y organizaciones que decidan contribuir en una agenda común.

Estos cambios, que asimismo deberán traducirse en una visión renovada de las ideas y conceptos que dirigen el trabajo del Partido, deben partir, no obstante, de una reflexión profunda acerca de la raíz de los problemas que han llevado al PAN a un desdibujamiento ideológico y de praxis política, en el entendido de que cualquier transformación que sea solamente accesoria o de formas será incompleta y dejará abiertas heridas y conflictos que perjudican el correcto desempeño del trabajo partidista como oposición en el ámbito federal y como gobiernos ahí donde, en estados y municipios, se conserva y refuerza la confianza ciudadana.

El presente número de Bien Común es pues un aporte a esa reflexión urgente y necesaria, postergada o mal encauzada en el pasado y que hoy requiere emprenderse de manera seria y completa, para de este modo dar preeminencia a las ideas como conductoras y guías previas a cualquier cambio por realizar. Convocamos así a dos autores, Javier Brown y Oscar Daniel Hernández, para que desde un enfoque sociológico, que busca un análisis desde la acción personal como condicionante de la fortaleza o debilidad de la colectividad, analicen algunas de las realidades, de las causas y razones que originan muchos de los problemas internos, y cómo su posible superación se logrará desde enfoques que consideren el reto desde una visión completa y profunda de la realidad.

De manera complementaria, incluimos una reflexión sobre la ley Reglamentaria al artículo 115 constitucional, herramienta jurídica que representa otro de los grandes ejes de trabajo de la historia panista, el municipio, destacando el modo en que ese centralismo que ha sido claramente defendido desde el Ejecutivo debe tener en el propio Partido un dique de defensa y fortalecimiento al primer espacio de participación del ciudadano, el más próximo, el que ha representado una bandera histórica de la agenda de Acción Nacional.

Nuestro Dossier, por otra parte, reúne las diversas intervenciones del Foro ¿Hacia dónde va México? Retos y expectativas ante el próximo gobierno, que convocó a especialistas en temas políticos, económicos, financieros y sociales, para sumar voces a un análisis que deberá realizarse de manera continua y en el que se deberá profundizar constantemente, con el objetivo de llevar a cabo una evaluación constante de las acciones y compromisos del gobierno federal entrante.

Esta suma de temáticas se complementan entre sí para, de este modo, conformar un espacio desde el cual seguir contribuyendo al pensamiento de la política, del presente y futuro de México, de la democracia y de la libertad.

Carlos Castillo López

La teoría de sistemas de Niklas Luhmann y sus implicaciones para el Partido Acción Nacional

Javier Brown César

En el presente ensayo se asume como marco general la teoría de sistemas de Niklas Luhmann, y sus aplicaciones para el caso de los partidos políticos, con especial énfasis en el Partido Acción Nacional. El entramado teórico de las ideas de Niklas Luhmann tiene implicaciones importantes en términos de la dinámica de los sistemas políticos, ya que el actual momento evolutivo de la diferenciación funcional, explica con claridad la forma como el modelo de Estado de bienestar, e incluso el Estado mismo, se enfrentan a una crisis de hondas repercusiones.

Planteamiento teórico

La teoría de sistemas de Niklas Luhmann nos aporta la mejor explicación del momento actual, con base en una teoría de la evolución social que da cuenta de la progresiva diferenciación funcional de los sistemas sociales. Luhmann pretende construir una teoría de la sociedad de gran formato, que incorpore elementos de la teoría de la evolución, la cibernetica de segundo orden, el constructivismo, las ciencias cognitivas, la teoría de sistemas sociales, la concepción de los organismos vivos con base en la noción de autopoiesis, la teoría de los medios de comunicación simbólicamente generalizados

de Parsons y los aportes de la teoría de la comunicación para la comprensión de las sociedades.

La base de la teoría de sistemas de Luhmann es la diferencia y no la unidad, de tal forma que el fundamento analítico es el establecimiento de una distinción crucial entre lo que es un sistema y el entorno del sistema: “El punto de partida de cualquier análisis teórico-sistémico debe consistir en la diferencia entre sistema y entorno... Los sistemas se constituyen y se mantienen mediante la creación y la conservación de la diferencia con el entorno, y utilizan sus límites para regular dicha diferencia”.¹

A nivel de los diversos sistemas cabe distinguir tres ámbitos analíticos: el primero comprende a los sistemas; el segundo a máquinas, organismos, sistemas sociales y sistemas psíquicos; y el tercero que es el propio de los sistemas sociales comprende interacciones, organizaciones y sociedades.² La ambición teórica de Luhmann comprende a los sistemas sociales. Una característica esencial de los sistemas sociales es que

¹ Niklas Luhmann. *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*. Barcelona, Alianza Editorial; Universidad Iberoamericana, 1994. p. 40.

² Ibid. p. 27.

operan en el medio del sentido, producen y reproducen sentido: “la peculiaridad del médium del sentido es un correlato necesario de la clausura operativa de los sistemas con capacidad de distinguir”.³

Los sistemas sociales operan en un medio que es siempre mucho más complejo que cualquier sistema, de ahí que deban desarrollar mecanismos específicos que les permitan enfrentar la complejidad del entorno con complejidad auto producida, a la vez que deben mantener constante la diferencia con el entorno introduciendo en todo momento la distinción sistema/entorno en el propio sistema. La hiper complejidad del entorno demanda que los sistemas sociales enlacen sus operaciones en el medio del sentido: “El sentido –según la forma y no el contenido– es, por lo tanto, reproducción de complejidad, una forma de reproducción que permite el asimiento puntual en donde queda colocada, pero que a la vez identifica cualquier asimetría como selección, y lo hace, si se puede decir así, responsable”.⁴

Los sistemas sociales deben referirse permanente a sí mismos mediante sus propias operaciones, no sólo para hacer frente a un entorno que es siempre más complejo, sino también para mantener la diferencia con respecto al entorno, ya que los límites no son, como en el caso de los seres vivos, físicos o materiales: “Los sistemas vivos crean un entorno particular para sus células –entorno que las protege y permite su especialización–, es decir, permite organismos. Estos sistemas se protegen en el espacio por medio de límites naturales. Los sistemas psíquicos y sociales desarrollan sus operaciones en forma de operaciones-de-observación que permiten distinguir al sistema mismo del entorno a pesar de que (y habría que agregar: porque) la operación únicamente puede llevarse a cabo

dentro del sistema: distinguen, en otras palabras, entre autorreferencia y heterorreferencia”.⁵ Así, el “sentido es la forma general de la disposición autorreferencial hacia la complejidad que no puede ser caracterizada por contenidos determinados (con exclusión de otros)”.⁶

Los sistemas sociales observan otros sistemas y se observan a sí mismos, describen sus observaciones y las introducen como formas que producen distinciones en el propio sistema: “En términos abstractos se da aquí una *re-entry* de una distinción en lo distinguido, mediante ella. La diferencia sistema/entorno se da dos veces: como distinción producida por el sistema y como distinción observada en el sistema”.⁷ Para que sea posible realizar las operaciones que mantienen la diferencia entre entorno y sistema, se requiere que cada sistema produzca y reproduzca internamente sus propios elementos orientados por una función específica: “Se puede denominar a un sistema como autorreferente cuando los elementos que los constituyen están integrados como unidades de función, y en todas las relaciones entre los elementos corre paralela una remisión a la autoconstitución, de esta manera se reproduce continuamente la autoconstitución”.⁸

Con la introducción de la noción de autopoesis Luhmann apuesta por un giro teórico importante, de la tradicional teoría de la autorganización, a la de los sistemas sociales autopoéticos: “Los sistemas autopoéticos son aquellos que por sí mismos producen no sólo sus estructuras, sino también los elementos de los que están constituidos –en el entramado de estos mismos elementos–”.⁹ No obstante, lo que distingue a los sistemas sociales no son sus elementos sino la función específica

³ Niklas Luhmann. *La sociedad de la sociedad*. México, Herder, 2007. p. 27.

⁴ Niklas Luhmann. *Sistemas sociales...* p. 79.

⁵ Niklas Luhmann. *La sociedad de la sociedad*. p. 28.

⁶ Niklas Luhmann. *Sistemas sociales* p. 87.

⁷ Niklas Luhmann. *La sociedad de la sociedad*. p. 28.

⁸ Niklas Luhmann. *Sistemas sociales...* p. 56.

⁹ Niklas Luhmann. *La sociedad de la sociedad*. p. 44-45.

que realiza cada uno de ellos y que en la fase evolutiva de la diferenciación social es única para cada uno. La autopoiesis implica que para que los sistemas realicen sus operaciones lo deben hacer de forma interna y a partir de la clausura con respecto al entorno: “En el plano de las operaciones propias de un sistema no hay ningún contacto con el entorno, por eso tampoco sistemas situados en el entorno pueden intervenir en los procesos autopoieticos de un sistema clausurado operativamente”.¹⁰

Así, para los sistemas sociales, la clausura operativa es condición del mantenimiento de la distinción sistema/entorno, además: “La clausura operativa trae como consecuencia que el sistema esté determinado a la autoorganización. Sus propias estructuras pueden construirse y transformarse únicamente mediante operaciones propias... todas las operaciones tienen una función doble: 1) Determinan el estado histórico desde el cual el sistema debe partir en su próxima operación, i. e. determinan al sistema como dado de una y no de otra manera, y 2) Forman estructuras como esquemas de selección que permiten reconocer y repetir, por tanto, que hacen posible condensar las identidades... para confirmarlas en cada nueva situación –es decir, generalizarlas–”.¹¹

La concepción más radical de la teoría de sistemas sociales de Luhmann es que los sistemas no están constituidos por personas, ni por acciones, sino por comunicaciones: la sociedad es el sistema en el que se dan las comunicaciones, por lo que no puede haber comunicación fuera de la sociedad: “La sociedad es un sistema comunicativamente cerrado: produce comunicación mediante comunicación. Su dinámica consiste en que la comunicación actúa sobre la comunicación y, en este sentido: transforma permanentemente las distinciones e indicaciones actuales, pero

no configura nunca el entorno exterior: hablando no pueden acomodarse las cosas, pensando no pueden alejarse ni cambiarse”.¹²

Para explicar la relación de los sistemas con sus entornos y el paradigma de la clausura operativa, que postula que los sistemas no reciben ningún tipo de entradas del entorno, Luhmann introduce la noción de acoplamiento estructural: “Los acoplamientos estructurales restringen el campo de las posibles estructuras con las que un sistema puede realizar su autopoiesis. Presupone que todo sistema autopoietico opera como sistema determinado por la estructura, es decir, como sistema que sólo a través de las propias estructuras puede determinar sus propias operaciones. El acoplamiento estructural, entonces, excluye el que datos existentes en el entorno puedan especificar –conforme a estructuras propias– lo que sucede en el sistema”.¹³ Los sistemas sólo son irritados por el entorno en la medida en que han desarrollado estructuras y funciones aptas para acoplarse con éste.

Un aspecto crucial de la teoría de la sociedad de Niklas Luhmann es la introducción de la noción de evolución, ausente en otras teorías de sistemas. El núcleo de la teoría evolutiva es la posibilidad de “saltos cualitativos” a partir de la variación, la selección y la reestabilización: “Desde Darwin se habla de variación y selección. Pero dado que la selección actúa como arma de doble filo con respecto a lo existente –pues lo protege de la variación o lo cambia–, necesitamos todavía un concepto más, hablaremos de reestabilización”.¹⁴

En el ámbito de la sociedad y los sistemas sociales caracterizados por la comunicación, debe postularse que ésta es un evento extremadamente improbable y que las improbabilidades que se presentan sólo pueden superarse a partir de conquistas evolutivas:

¹⁰ *Ibid.* p. 66.

¹¹ *Ibid.* p. 67.

¹² *Ibid.* p. 68.

¹³ *Ibid.* p. 72-72.

¹⁴ *Ibid.* p. 355.

El Estado de bienestar puede caracterizarse por el intento de incluir a todos los individuos en el sistema político, pero los intentos de inclusión se enfrentan a límites insalvables de códigos externos a la política como son el dinero y el derecho, los cuales no pueden ser utilizados para la inclusión política generalizada, lo que ha llevado a la distinción entre Estado expansivo y Estado restrictivo

“Desde la perspectiva de los logros evolutivos el éxito de la comunicación debe parecer extremadamente improbable”.¹⁵ Así, la comunicación se ve afectada por tres improbabilidades. La primera consiste en que “es improbable que ego entienda lo que pretende alter...”¹⁶

Las relaciones entre los sistemas psíquicos están sujetas a la doble contingencia: “ninguna acción es posible si alter hace depender sus actos de la actuación de ego, y si ego pretende conectar su comportamiento con el de alter. El círculo puro, elaborado no más allá de la determinación autorreferencial, deja la acción indeterminada, la hace indeterminable. Se trata, pues, no sólo de sintonizar los comportamientos y de coordinar los intereses y las intenciones de los diferentes actores, sino más bien de una condición básica de la posibilidad de la acción social a secas. Sin solución a este problema de la doble contingencia, no ocurre ninguna acción, puesto que falta la posibilidad de la determinación”.¹⁷

Ego, o el emisor en teoría de la comunicación y Alter, o el receptor, son mutuamente intransparentes, son algo así como cajas negras o máquinas no triviales que se relacionan a partir de sistemas de interacción, los cuales “se forman cuando se utiliza la presencia de personas para resolver el

problema de la doble contingencia a través de la comunicación”.¹⁸ Así, para hacer probable que ego entienda lo que pretende comunicar alter se ha dado un logro evolutivo, de singular trascendencia: el lenguaje. “El lenguaje es un medio que se caracteriza por el uso de signos; utiliza signos acústicos y ópticos referentes al sentido”.¹⁹

La segunda improbabilidad que afecta al proceso de comunicación “se refiere a la accesibilidad de los destinatarios. Es improbable que la comunicación llegue a más personas de las presentes en una situación concreta; y esa improbabilidad crece cuando se requiere que la comunicación se transmita sin cambios”.²⁰ Para hacer frente a esta segunda improbabilidad se han desarrollado los medios de comunicación, “es decir, escritura, imprenta y telecomunicaciones. Estos medios se basan en una descomposición, en una recombinación incongruente de unidades lingüísticas que no pueden disolverse más. Así se logra una expansión inmensa de la amplitud del proceso comunicacional que reactúa, a su vez, sobre lo que se comprueba como contenido de la comunicación”.²¹

¹⁵ Niklas Luhmann. *Sistemas sociales...* p. 156.

¹⁶ *Ibid.* p. 157.

¹⁷ *Ibid.* p. 114.

¹⁸ Niklas Luhmann. *La sociedad de la sociedad.* p. 645.

¹⁹ Niklas Luhmann. *Sistemas sociales...* p. 158.

²⁰ *Ibid.* p. 157.

²¹ *Ibid.* p. 158-159.

La tercera improbabilidad se refiere al éxito de la comunicación: “Incluso cuando una comunicación es comprendida por quien es alcanzado por ella, no será del todo seguro que se le acepte y se le tome en cuenta”.²² Para hacer frente a esta improbabilidad se han desarrollado los medios de comunicación simbólicamente generalizados. “Denominamos simbólicamente generalizados a aquellos medios que utilizan generalizaciones para simbolizar la relación entre selección y motivación, es decir, para representarla como unidad. Ejemplos importantes son: verdad, amor, propiedad/dinero, poder/derecho; hasta cierto punto también fe religiosa, arte y actualmente, quizás, valores básicos civilizatoriamente estandarizados”.²³

Un aspecto crucial de la teoría de sistemas de Luhmann es la perspectiva evolutiva de las sociedades a partir de procesos de diferenciación sistémicos. Se habla de “forma de diferenciación de los sistemas cuando desde un sistema-parcial se puede reconocer lo que es otro sistema-parcial y cuando el sistema-parcial se determina por esta distinción. La forma de la diferenciación, entonces, no significa tan sólo dividir al sistema total, sino más bien se trata de la forma mediante la cual los sistemas-parciales se observan a sí mismos como sistemas parciales –como este o aquel clan, como nobleza, como sistema económico de la sociedad–”.²⁴

Luhmann distingue cuatro formas de diferenciación de los sistemas: segmentaria, según centro y periferia, estratificada y funcional. En el caso de la diferenciación segmentaria, ésta se caracteriza “por la igualdad de los sistemas parciales de la sociedad –sistemas que se distinguen o a partir de la descendencia o a partir de las comunidades

habitacionales, o combinando ambos criterios”.²⁵

La diferenciación según centro y periferia se da cuando “se admite un caso de desigualdad que transpone –al mismo tiempo– el principio de la segmentación y, por tanto, prevé una pluralidad de segmentos (casas familiares) en ambos lados de la nueva forma. El caso no se realiza totalmente cuando dentro de una estructura tribal se dan centros que sólo pueden ser ocupados por familias distinguidas, como en el caso de los “strongholds” de los clanes escoceses”²⁶

La diferenciación estratificada se caracteriza por “la desigualdad de rango de los sistemas parciales. Esa forma también tiene su estructura fundamental en una distinción de pares, i.e., la distinción entre nobleza y pueblo común”.²⁷

La diferenciación funcional, propia de nuestros tiempos, se caracteriza “tanto por la desigualdad como por la igualdad de los sistemas parciales. Los sistemas de funciones son iguales en su desigualdad”.²⁸ La diferenciación funcional implica la especificación funcional de los sistemas en torno a medios de comunicación simbólicamente generalizados con códigos esquematizados binariamente. Así: “Importantes ámbitos comunicativos de la sociedad pueden ser organizados recurriendo a códigos binarios...”²⁹ El sistema científico, tiene como código de referencia la distinción verdadero/no verdadero; el derecho tiene como código que lo orienta la diferencia legal/illegal; la economía cuyas operaciones son los pagos y cuyo medio de comunicación simbólicamente generalizado es el dinero, se basa en la distinción binaria pagar/no pagar; en el caso de la política, cuyo medio de comunicación

²⁵ Ibid. p. 485.

²⁶ Ibid. p. 485-486.

²⁷ Ibid. p. 486.

²⁸ Idem.

²⁹ Niklas Luhmann. *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza Editorial, 2014. p. 57.

²² Ibid. p. 157.

²³ Ibid. p. 159.

²⁴ Niklas Luhmann. *La sociedad de la sociedad*. p. 483.

simbólicamente generalizado es el poder, la codificación binaria toma, en los sistemas políticos democráticos, la forma gobierno/ oposición.

“Un código es una distinción que sirve de pauta para que un sistema se identifique a sí mismo y a su relación con el mundo... Por código debe entenderse un esquematismo estrictamente binario que sólo tiene dos posiciones (los valores) y que excluye todo lo demás en términos de un *tertium non datur*”.³⁰ En los códigos existe, por así decirlo, un valor positivo de la distinción, que es el aspecto simbólico o el valor de designación y un lado negativo o aspecto diabólico que es el valor de reflexión. Además, “El código produce y, al mismo tiempo, reduce la libertad de decisión del sistema: en un solo trazo produce y reduce contingencia. El código toma la horma de un esquematismo binario y, como en todos los medios simbólicamente generalizados, el código tiene la forma de un código de preferencias: se preferirá el lado positivo (la superioridad del poder), y el lado negativo (la inferioridad del poder) será preterido”.³¹

El sistema político es uno de los sistemas parciales de la sociedad funcionalmente diferenciada, esta sociedad se caracteriza porque “no dispone de ningún órgano central. Es una sociedad sin vértice ni centro. La sociedad no se representa a sí misma por uno de sus, por así decir, subsistemas genuinos”.³² En una sociedad acérrica la religión no funge como sistema central de referencia y tampoco la política: “La teoría política ha intentado repetidamente... oponerse a este diagnóstico, y de concebir al Estado o a la política como el centro de control de todo lo que acaece en ella o con ella”.³³ No obstante, cualquier intento de hacer de la política el sistema central de

referencia fracasa, ya que “no se puede centrar sobre la política una sociedad funcionalmente diferenciada sin destruirla”.³⁴

Debido a que los medios de comunicación simbólicamente generalizados se acoplan estructuralmente con la conciencia de los sistemas psíquicos se da la “necesidad de tomar en cuenta en la comunicación a la corporeidad”³⁵ a lo que se puede denominar simbiosis: “los correspondientes medios de expresión serán símbolos simbióticos”.³⁶ En el medio de la verdad el símbolo simbiótico se refiere a la posible percepción, en el medio de la propiedad y el dinero se da la relación con las necesidades; y en el caso del sistema político y el poder “el símbolo simbiótico se llama violencia física... El sistema político que usa el poder como médium debe por eso concentrar sus decisiones sobre el empleo de la violencia física; precisamente eso sucede hoy con el auxilio del derecho”.³⁷

El tránsito de una sociedad estratificada a una funcionalmente diferenciada implica, para el sistema político “el tránsito de una diferenciación bidimensional a una tridimensional”.³⁸ De ahí que los sistemas políticos actuales: “Se fundan sobre la triple diferenciación de Política, Administración y Público, a las que, en particular en el ámbito de la Administración, pueden incorporarse jerarquías de competencias y mandatos”.³⁹ De esta forma, la “diferenciación de público y política (genuina) necesariamente transforma aquello que con anterioridad se entendía como ‘Estado’ y se había identificado al sistema político”.⁴⁰

La distinción Política, Administración y Público conlleva formas de relación autorreferenciales: “Las relaciones entre público y

³⁰ *Idem.*

³⁵ Niklas Luhmann. *La sociedad de la sociedad*. p. 295.

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Ibid.* p 297.

³⁸ Niklas Luhmann. *Teoría política en el Estado de Bienestar*. p. 62.

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ *Ibid.* p. 63.

política (o política y público), entre política y Administración (o Administración y política) y entre Administración y público (o el público y la Administración) se ordenan de modo autorreferente en cada caso...”⁴¹ De esta forma: “El poder político pierde su claro carácter asimétrico “de arriba abajo” y se reconduce a la forma de una circularidad dinámica: el público influye a la política a través de las elecciones. La política establece límites y prioridades a las decisiones de la Administración (incluyendo siempre en ella a la legislación). La Administración se vincula a sí misma y al público por sus decisiones, y este último a su vez puede reaccionar frente a las decisiones a través de las elecciones políticas o mediante otras expresiones de opinión apoyadas en éstas”.⁴²

La pérdida de centralidad del sistema político implica que, en el ámbito de las transformaciones sociales, las cuales son cada vez más rápidas y profundas: “No existe ninguna instancia en la sociedad capaz de guiar estas transformaciones en dirección a algún resultado global deseado; pero hay muchas posibilidades de influenciarlo”.⁴³ Se produce así un déficit de dirección que no puede ser resuelto por el Estado de bienestar, ya que su desarrollo implica costos crecientes que: “No sólo constituyen un problema de financiación cotidiano, sino que, como consecuencia del tamaño del presupuesto estatal, más reducido cada vez en relación a otros medios, ponen en peligro la diferenciación entre los sistemas político y económico”.⁴⁴ Además, “es preciso partir del hecho... de que la sociedad moderna transforma –mediante la industria, las garantías políticas del bienestar, la educación escolar, los medios de masas, las ofertas de consumo para el ocio, etc.– la previsible situación motivacional de las personas, en particu-

lar la de las generaciones más jóvenes. Esto significa que por parte de quienes disfrutan del bienestar y sobre lo que recae la política social, no se puede contar con su predisposición constante a la disponibilidad de consumo, a la gratitud y a la correspondiente ‘lealtad’ política”.⁴⁵

El Estado de bienestar puede caracterizarse por el intento de incluir a todos los individuos en el sistema político, pero los intentos de inclusión se enfrentan a límites insalvables de códigos externos a la política como son el dinero y el derecho, los cuales no pueden ser utilizados para la inclusión política generalizada, lo que ha llevado a la distinción entre Estado expansivo y Estado restrictivo: “Una concepción política expansiva podría enlazarse con tradiciones de la vieja Europa, que asignan a la política un papel rector en la sociedad. A la política le competiría entonces velar por la institucionalización de la vida social ajustada a la ‘dignidad humana’ y a la vez determinar lo que esto signifique y cómo se alcanzaría tal estado”.⁴⁶ De esta forma, se adopta una fórmula de contingencia, esto es, la “fórmula con la que el sistema introduce limitación”,⁴⁷ y que “se puede describir como bien común en el sentido de la antigua tradición de *bonum commune*”.⁴⁸

Por otro lado, la concepción política restrictiva “únicamente vería en la política una función entre muchas. Tendría que hacer su aportación a la vida social, y del modo más eficaz posible; pero debería ver también los límites de sus posibilidades y ser responsable de la aceptación de estos límites”.⁴⁹ Llegamos así a la tensión que se da entre la defensa de una concepción expansiva que no se corresponde ya con la evolución de la sociedad funcionalmente diferenciada, y una

⁴¹ *Ibid.* p. 77.

⁴² *Ibid.* p. 64.

⁴³ *Ibid.* p. 147.

⁴⁴ *Ibid.* p. 33.

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ *Ibid.* p. 156.

⁴⁷ Niklas Luhmann. *La política como sistema*. p. 180.

⁴⁸ *Ibid.* p. 181.

⁴⁹ Niklas Luhmann. *Teoría política en el Estado de Bienestar*. p. 156.

política restrictiva, para la que el sistema político presenta limitaciones insalvables en lo relativo a su actuación: “en la sociedad moderna la política ya no es la garantía máxima del orden social, aunque esto no quiere decir que ya no sea primordial. Más bien lo válido es lo contrario: los distintos sistemas parciales precisamente por el proceso de diferenciación de la sociedad se vuelven más decisivos. El consenso democrático es alcanzable cuando en otros ámbitos de lo social se deciden cuestiones relevantes. No en vano el liberalismo había llegado a la sabiduría del principio. De limitacionalidad: aplicarse tan sólo a problemas circunscritos y lo demás dejarlo de lado. Se pueden expandir ciertas medidas restrictivas sobre la familia únicamente cuando existe ya un núcleo familiar moderno desarrollado y sobre todo cuando existe también la garantía de la religión. O en el caso de la economía en que uno se puede orientar por la racionalidad del mercado en lugar de orientarse por pura discrecionalidad política. Por tanto, el entendimiento político democrático se optimiza en cuanto se tiene ante los ojos el proceso de la diferenciación funcional”.⁵⁰

Los partidos políticos como organizaciones

Para Niklas Luhmann, las decisiones son el eje en torno al cual giran todas las organizaciones: “las organizaciones nacen y se reproducen cuando se llega a la comunicación de decisiones y el sistema se clausura operativamente sobre esta base de operación”.⁵¹ La “capacidad” de decidir por parte de las organizaciones, sólo puede realizarse a partir de una red recursiva de decisiones que se enlazan unas a otras en las dimensiones del sentido, principalmente en la dimensión temporal: “Una decisión construye una continuidad de pasado y futuro distinta a

la que de otro modo está dada en el tiempo del mundo”.⁵²

De ahí la necesidad que tiene toda organización de conformar una memoria: “Una de las tareas más importantes del “management” debería ser... la de transformar una memoria personal en memoria organizacional, esto es, archivarla. Así surgen premisas decisionales, que luego pueden ser utilizadas en las operaciones posteriores del sistema, dando una dirección a éstas”.⁵³ “Solamente con ayuda de su memoria puede la organización leer alternativas en su pasado y estructurar su futuro por medio de determinaciones de diferencias, sin llegar a estar demasiado obstaculizada por “valores de verdad”.⁵⁴

Las premisas de decisión son la base para conformar la red recursiva que enlaza decisiones, cuando estas premisas se dan por supuestas, se puede hablar de cultura organizacional: “se puede suponer que en toda organización surgen estructuras que no puede ser atribuidas a decisiones del sistema, aunque únicamente se originan si el sistema funciona autopoéticamente, esto es, se reproduce a sí mismo a través de decisiones. Llamaremos cultura organizacional a esas premisas de decisión no decididas”,⁵⁵ o premisas de decisión indecidibles. “Las premisas de decisión operan, entonces, como redundancias que reducen la carga de información a un formato soportable. Con ello bajan los costos de decisión”.⁵⁶

Resulta así que la planificación no es otra cosa que “la decisión sobre premisas decisionales. Las decisiones de planificación también son decisiones, como todas las demás. La organización sólo dispone de un modo único de operación, que debe aplicar a

⁵⁰ Ibid. p. 171.

⁵¹ Ibid. p. 113.

⁵² Ibid. p. 232.

⁵³ Ibid. p. 176-177.

⁵⁴ Ibid. p. 266.

Los partidos desarrollan una mirada profesional sobre los problemas, lo que a un observador externo le parecerá más bien que no los toman en serio. Por eso los partidos necesitan un credo de “valores” lo suficientemente abstractos, para mantenerlo como referencia en todos los casos de buena voluntad

todo lo que haya que hacer”.⁵⁷ Se establecen así programas de decisión que establecen “lo que se ha de recordar y lo que se puede olvidar”.⁵⁸

Luhmann plantea el tema de la selección de la membresía en las organizaciones con base en la idea de integración por la vía de una carrera: “El único modo real... de integración, en una época realizada con organizaciones, es la carrera. Esto vale para los individuos en relación con la sociedad moderna, pero únicamente vale porque en esta sociedad existen organizaciones que contribuyen a la realización de carreras exitosas o fracasadas”.⁵⁹ De esta forma, se puede encontrar en la vida organizacional ante las posibilidades de ascenso o descenso, no toda carrera implica el éxito: “Existen carreras que conducen hacia abajo y hay carreras que alcanzan un punto muerto...”⁶⁰

En cuanto a los motivos para integrarse a una organización “se pueden distinguir los siguientes componentes”.

1. Una variable de cálculo económico de utilidades, que sin embargo deja abiertas y traspasa a la determinación individual qué preferencias son seguidas;

2. Una variante del vínculo normativo... que no obstante deja abierto y traspasa a la determinación individual si comprarse fácticamente conforme a la norma o de modo ocultamente desviado;
3. Un interés de carrera, aunque deja abierto y traspasa a la determinación individual si esforzarse y cuán fuertemente en una carrera (donde también la renuncia o la indiferencia aún son observadas dentro del esquema de “carrera”).⁶¹

Luhmann señala que la dependencia respecto al mercado tiende a aumentar notoriamente: “Esta dependencia multilateral respecto al mercado puede transformar la situación motivacional de un modo invisible para la organización. Frente al interés, por mantener el puesto de trabajo o cambiarse a uno mejor, pierden peso los instrumentos de dominio, directrices y control jerárquico”.⁶²

Uno de los aspectos cruciales de las organizaciones es la posibilidad de hacer frente a la complejidad del entorno en términos de complejidad auto incorporada, a partir de puestos de autoridad: “La capacidad de presentar eficazmente al entorno en el sistema debería ser una fuente de autoridad de primer orden, como quiera que sea absorbida

⁵⁷ Ibid. p. 270.

⁵⁸ Ibid. p. 319.

⁵⁹ Ibid. p. 129.

⁶⁰ Ibid. p. 131.

⁶¹ Ibid. p. 139.

⁶² Ibid. p. 140.

la incertidumbre acerca del entorno en los puestos fronterizos del sistema. Esto también significa, que tales puestos están a menudo en estrechos contactos interaccionales con sistemas del entorno. Representan e informan en dos direcciones y, en esta función, sólo en forma limitada son gobernables por la propia organización. Ofrecen al sistema, en cierto modo como resarcimiento, una absorción de incertidumbre interaccionalmente negociada".⁶³

Uno de los temas de mayor interés planteados por Luhmann es el del cambio estructural, bajo la semántica de las reformas a las organizaciones: "Las reformas tienen su origen en propuestas de cambio de las estructuras existentes".⁶⁴ Con base en la distinción entre carencias y posibilidades de mejoramiento se promueven las reformas cuyo riesgo "no se encuentra en la relación de posibilidad de elección entre alternativas, sino en la cuestión referente a cómo se puede incluir la pretendida reforma en el sistema dado. Así, únicamente la reforma parece riesgosa. Con frecuencia no se ve, o se subvalora, el resto de mantener estructuras 'ya probadas'".⁶⁵

Las reformas planteadas en términos de dicotomías absolutas pueden producir lo que Gregory Bateson denomina cismogénesis, de ahí que: "La habilidad en el *management* de reformas debería, entonces, consistir en evitar o desplazar cismogénesis y en no formular las propuestas en el estilo de o esto / o esto otro, sino en uno de 'esto y también esto otro'.⁶⁶ Por otro lado, los procesos de reforma "devuelven parcialmente a las organizaciones a su situación de fundación, las cargan con los problemas que... se denomina '*liability of newness*' (inconveniencia de la novedad) y permiten hacer surgir la cuestión de si no

sería mejor fundar de inmediato nuevas organizaciones".⁶⁷

Los partidos políticos son un tipo particular de organizaciones cuya función consiste "en llevar a cabo el proceso de preparación para que se lleguen a tomar decisiones que vinculan colectivamente...".⁶⁸ La distinción entre partidos puede basarse en lo que Luhmann denomina "credo de valores": El partido está orientado, en términos de perfil exitoso, hacia la posibilidad de imponer el esquema consenso/disenso. Guiados por este esquema, los partidos desarrollan una mirada profesional sobre los problemas, lo que a un observador externo le parecerá más bien que no los toman en serio. Por eso los partidos necesitan un credo de "valores" lo suficientemente abstractos, para mantenerlo como referencia en todos los casos de buena voluntad".⁶⁹

En un entorno hiper complejo, los partidos son parte fundamental de los procesos de absorción de incertidumbre: "Los partidos logran el contrapeso al desarrollar una red de trato con las personas y además hacer que los temas políticos que tienen todavía una formación precaria se guarezcan en el partido. La jerarquía formal de un partido (cuya democratización es discutible) sirve, por una parte, para representar hacia afuera las decisiones del partido: se desarrollan roles de voceros. Y por otra parte sirve para que haya responsables, en caso de desviación de los fines (y en este sentido de corrupción): es en este sentido que la jerarquía en el partido sirve de punto de equilibrio entre la absorción de incertidumbre y la desestabilización".⁷⁰

En tanto que organizaciones, los partidos tienen funciones específicas en el sistema político, aunque tampoco son centrales para ningún sistema, ya que la sociedad funcionalmente diferenciada es acérrica:

⁶³ *Ibid.* p. 248-249.

⁶⁴ *Ibid.* p. 384.

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ *Ibid.* p. 385.

⁶⁷ *Ibid.* p. 386.

⁶⁸ Niklas Luhmann. *La política como sistema*. Op. cit. p. 289.

⁶⁹ *Ibid.* p. 290.

⁷⁰ *Ibid.* p. 291.

“Independientemente del tipo de constelación, los partidos políticos operan siempre bajo la condición de una alta diferenciación del sistema de la sociedad. Los partidos no representan a la sociedad, ni al sistema político de la sociedad-mundo, ni siquiera al tercer nivel de segmentación regional de la política referida al Estado. En este sentido tienen una función específica que sólo puede ser percibida como organización. Con ello se encuentran sobresaturados de las cargas específicas que se les imponen a toda organización y por eso oscilan de un lado a otro en el espectro de una contradicción entre *talk* y *action*. En nuestro mundo –que es inseguro– ellos representan un momento de la absorción de incertidumbre. Apelan a valores a los que les hace falta todo sustrato ontológico. Son y permanecen siendo sistemas de autoorganización que sólo pueden responder a los retos que les impone el entorno con la velocidad de sus propias estructuras –o definitivamente retrayéndose–. Cuando ya no operan como portadores de ideología ni como donantes de punto de identidad para su clientela, se concentran en el procesamiento general y permanente de los recursos: procesan personal. Y con todo eso se hacen odiosos. Los partidos –se puede presumir– son un test de lo que una sociedad altamente diferenciada tiene que soportar de sí misma”.⁷¹

Conclusiones: implicaciones de la teoría de Niklas Luhmann en el caso del Partido Acción Nacional

Luhmann diagnostica acertadamente la situación de la sociedad mundial: el Estado desaparece detrás de la distinción entre público, administración y política. Los Estados actuales son unidades territoriales que ya no basan su identidad en razones étnicas o lingüísticas, sino en una cultura ampliamente compartida, que puede ser la del patriotismo de la Constitución (Habermas). El Estado

actual ha renunciado a las prestaciones tradicionales que le dieron origen: empleo, seguridad, deterioro ambiental, salud y educación; hoy, los Estados han transferido estas funciones a los individuos, lo que provoca una situación de incertidumbre, fragilidad, desamparo y precariedad. El Estado es incapaz ya de enfrentar el hambre y la miseria y se limita a gestionar la exclusión bajo un modelo policial generalizado. En la expresión de Luhmann, las personas han sido arrojadas al entorno de los sistemas, sin grandes relatos que den sentido a sus vidas y sin que exista un sistema central de referencia, como durante siglos lo fue la religión, y más recientemente la política.

En una sociedad funcionalmente diferenciada, sin centro de referencia y en la que las personas son arrojadas al entorno de los sistemas sociales, los partidos políticos, en tanto que organizaciones, se encuentran ante la necesidad imperiosa de producir complejidad interna que permita reflejar la complejidad del entorno y procesarla en términos de decisiones que se enlacen de forma recursiva. Esto conlleva la necesidad de generar mecanismos de observación sensibles a las irritaciones que provienen de un entorno conformado por otras organizaciones, como las de la sociedad civil, así como de personas que interpelan a los partidos desde ámbitos de dolor humano inducidos sistémicamente.

El Partido Acción Nacional emprendió una serie de reformas inéditas desde que accedió al poder presidencial en el año 2000: en menos de dos décadas se dieron cinco reformas estatutarias, igual número que en las tres décadas anteriores e igual número que en las tres primeras décadas desde su fundación. Muchas de las transformaciones estatutarias han tenido efectos relevantes sobre las premisas de decisión de la organización, lo que ha generado problemas de memoria, de enlace recursivo en la

⁷¹ *Ibid.* p. 293-294.

La concepción más radical de la teoría de sistemas sociales de Luhmann es que los sistemas no están constituidos por personas, ni por acciones, sino por comunicaciones: la sociedad es el sistema en el que se dan las comunicaciones, por lo que no puede haber comunicación fuera de la sociedad

dimensión temporal. La consecuencia ha sido la pérdida de congruencia en términos de decisiones previamente adoptadas y decisiones que se adoptan hoy en día. Esta incongruencia afecta al credo de valores del PAN, que históricamente ha sido referente principal de su cultura organizacional; estos valores, que conforman los principios de doctrina, son en sí mismos indecidibles y fungen como premisas de decisión no cuestionadas.

Las transformaciones organizacionales del PAN, bajo la semántica de reformas no necesariamente consistentes entre sí, desdibujaron las capacidades de la organización y produjeron estructuras ante las cuales, se percibe una falta importante de nuevas premisas de decisión en el marco normativo conformado por los estatutos y los reglamentos. La consecuencia de esta pérdida de memoria y de la forma como se transformó la cultura organizacional, o sea, las premisas de decisión indecidibles ha sido que “el PAN de hoy es una organización diferente a la que diseñaron los fundadores y a la que llegó al poder en el año 2000. Las reformas estatutarias que se dieron de 2001 a la fecha han transformado órganos que crecieron y se consolidaron a lo largo de más de seis décadas: los mecanismos para la selección de candidatos y dirigentes se abrieron, se transfirieron funciones políticas a órganos deliberativos, se crearon nuevas comisiones y se establecieron nuevas reglas para la afiliación, así como

sanciones, instancias sancionadoras y mecanismos de solución de controversias”.⁷²

Hoy en Acción Nacional prevalecen distintos motivos organizacionales a los que animaron la fundación. La creciente dependencia respecto del mercado en una sociedad funcionalmente diferenciada provoca que los motivos para integrarse al Partido se basen principalmente en variables de cálculo económico de utilidades. Los fundadores priorizaron la variante del vínculo normativo, como base de la fortaleza de la nueva organización. Los vínculos normativos parecen haberse roto, por lo que cabe preguntar, ya hacia el final de este ensayo si acaso es posible que una serie de reformas recupere algo de las premisas de decisión perdidas después de dos décadas de reformismo aparentemente irreflexivo, o sea, que el Partido vuelva a basar sus decisiones en una fuerte cultura organizacional, en lugar de guiarse por cálculos de utilidades. La vuelta al origen y a los motivos y valores de la fundación necesariamente deben fortalecer la identidad partidista de forma tal que el PAN se constituya como un referente de valores donantes de identidad, en lugar de concentrarse en el procesamiento de personal a partir de una carrera; de este giro autopoietico dependerá su viabilidad a futuro. **B**

⁷² Javier Brown César. “Las transformaciones estatutarias y la crisis de identidad del Partido Acción Nacional”. En *Bien común*. No. 277, abril de 2018. p. 115.

Escuela de ciudadanos, el reto de reencontrarse con la vocación: una propuesta desde la sociología

Oscar Daniel Hernández González

Se escuchan voces que proponen una refundación del Partido, hay propuestas en el sentido formar uno nuevo ¿para qué refundar o iniciar un nuevo partido si la cargamos a cuestas con indolencia de la razón? Este texto apela por el reencuentro de la vocación de Acción Nacional: escuela de ciudadanos, formar ciudadanía.

Es necesario que Acción Nacional se reencuentre con la vocación que le permitió ser verdaderamente un partido de oposición, democrático, en tiempos autoritarios. Más aún, frente a un hiperpresidencialismo como el que se perfila, sólo la formación de ciudadanos nos permitirá transitar estos tiempos turbulentos.

El principal reto será vencer el desencanto conformista que existe al interior del Partido como en la sociedad. Para lograrlo es necesario que la oposición se sobreponga a la crisis originada por la carencia de un proyecto político. Esta crisis radica en las prenoción¹ con que se ha interpretado la realidad política. Es necesario replantear la forma de interpretar y

conocer la realidad, aquí se hace la propuesta de una herramienta teórica que sirva para orientar las reflexiones.

La indolencia de la razón en Acción Nacional

La indolencia de la razón o razón indolente “se manifiesta en la resistencia al cambio de las rutinas y como transforma intereses hegemónicos en verdaderos” (De Sousa Santos, 2009, pág. 103). En algún punto² comenzamos a creer que nuestra vocación “formar ciudadanía para cambiar la realidad social” había mutado a “adquirir el poder para cambiar la realidad social”.

Se comenzó a arraigar la creencia de que nuestra labor como partido empataba con aquellas rutinas hegemónicas del ejercicio del poder político. Comenzamos a tomar como verdad la forma en que estaba constituido el sistema político y por consiguiente sus efectos en la sociedad.

Esta indolencia de la razón se funda en cuatro formas limitadas de conocer la

¹ “Representaciones esquemáticas” y sumarias que se “forman por la práctica y para ella” (Bourdieu, 2008, pág. 31).

² No es materia de este ensayo entrar en el origen exacto de la gestación de este pensamiento.

Es necesario que Acción Nacional se reencuentre con la vocación que le permitió ser verdaderamente un partido de oposición, democrático, en tiempos autoritarios. Más aún, frente a un hiperpresidencialismo como el que se perfila, sólo la formación de ciudadanos nos permitirá transitar estos tiempos turbulentos

realidad:³ a) la “razón impotente”, aquella que nos lleva a pensar que no se puede hacer nada frente a lo que se presenta como una realidad; b) la “razón arrogante”, aquella que nos presenta la realidad en dicotomías; c) la razón “todo se conoce”, aquella que a la vez que “conoce todo” el entramado político y social, se niega la posibilidad de descubrir nuevas formas de interpretar la realidad y d) la razón del “augurio”, como se “conoce todo” se puede augurar el futuro a partir del presente.

Esta razón indolente es la que en Acción Nacional invisibiliza aquellos puntos de vista que no están relacionados con la obtención y conservación del poder:

a) Lo podemos ver cada periodo de elecciones internas, los términos en que se plantea la “democracia interna” es en términos del “capital político presente”, para “contratar” un espacio en el futuro cercano. A partir de esta “democracia interna” se niega la posibilidad a visiones distintas al interior del Partido. Se coarta al militante su libertad, inherente en su condición humana, para elegir y proponer acciones dentro del mismo Partido.

b) Se niega también a los ciudadanos una alternativa política diferenciable. Acción Nacional invitaba a los ciudadanos a formar parte activa dentro del Partido, el ejemplo con el que se predicaba era aquel

de una lucha constante e incesante por vencer el *status quo* en la política.

c) Como Partido se está reduciendo cada vez más nuestra vocación, ser escuela de ciudadanos. Hoy los ciudadanos que se acercan a Acción Nacional no encuentran espacios de participación, y cuando los encuentran, son hostiles donde todo está repartido, dado y comprendido: desde acciones o ideas que se puedan poner en marcha, hasta formas de observar la realidad.

Finalmente, la razón indolente también tiene sus efectos en la posición que ocupamos en el campo político. A partir de los resultados de las elecciones del año 2018, la razón indolente que parece hemos abrazado es aquella que nos susurra al oído “sin dinero, no puedes ganar una elección”, “sin cargos públicos, no tendrás presencia en la sociedad”, “para qué diferenciarnos hoy, si esto es una carrera de largo plazo”. El riesgo de escuchar estas voces es que nos hace creer que siempre tuvimos los recursos económicos para ganar una elección o que siempre tuvimos cargos públicos sobre los cuales cimentar la labor del partido o peor aún que el ser distintos y distinguibles es un asunto para resolver en el futuro. Sucumbiendo a lo agradable que es “escapar a la calle de ‘Más Tarde’, donde se encuentra la ‘Hostería de Nunca’” (Chestertón, 2008).

Es la indolencia de la razón la que nos ha llevado a cerrar nuestros oídos a los ciudadanos y abrirlas a la dinámica del poder político. Es esta misma razón indolente la que nos ha negado la posibilidad de ver una esperanza en el futuro que no esté atada a los actuales actores políticos. Para sobreponernos a esta indolencia propongo la sociología de las emergencias y la sociología de las ausencias formulada por Boaventura de Sousa Santos (2009) como una forma de reencontrarnos con dos objetivos: 1) volver la mirada a la fragilidad, hacia aquellas nuevas formas de pobreza (y no sólo económica) que se encuentra a la periferia del ejercicio del poder político; 2) expandir el presente y dilatar el futuro.

Esta propuesta se presenta para atender el frente sobre el que mucho se habla, pero poco se ha hecho en consecuencia: definir el proyecto político de Acción Nacional para el siglo XXI. Después de doce años en el poder, aprendimos de qué se trata el poder político. Algunos saben cómo funciona el poder político. Pero encontramos una gran dificultad en actualizar nuestro “por qué existimos como Partido” en el siglo XXI. La respuesta a la pregunta “¿por qué debemos existir en el siglo XXI?” y el reencuentro con nuestra vocación nos permitirá tener una presencia vigente.

Identificar problemas que se invisibilizan: Sociología de las ausencias

Este ensayo no busca estigmatizar el conocimiento que se adquirió a lo largo de doce años en el poder, por el contrario, hago un llamado a una reflexión que aproveche este conocimiento y se ponga al servicio de la vocación de Acción Nacional: ser una escuela de ciudadanos. Para lograrlo es indispensable el conocimiento profundo del poder político, para ponerlo al servicio de los ciudadanos.

La sociología de las ausencias postula que un resultado de la indolencia de la razón es producir no existencia: “...lo que no existe es,

en verdad, activamente producido como no existente, esto es, como una alternativa no creíble a lo que existe. El objetivo de la sociología de las ausencias es transformar las ausencias en presencias” (De Sousa Santos, 2009, pág. 109). La experiencia de Acción Nacional en el poder le da la capacidad de identificar aquello que el mismo sistema político produce –como no existente–, si primero somos capaces de abstraernos de la razón indolente.

Frente a un Ejecutivo que busca concentrar el poder en la figura presidencial a partir de un discurso dicotómico, la experiencia de los miembros de Acción Nacional será de gran ayuda para identificar aquello que se queda fuera de las dicotomías⁴ propuestas por el titular del ejecutivo y su partido. Es preciso señalarlo, pero más necesario es estar con aquellos que padecerán los efectos de una política planteada en términos: “amigo/enemigo”.

Señalar lo que el sistema político produce como inexistente, adquiere valor con la cercanía hacia los ciudadanos que padecen esta producción de su inexistencia. De Sousa Santos identifica cinco formas en que se produce ausencia o no existencia al clasificar la realidad en términos de: el ignorante, el retrasado, el inferior, lo local o particular y lo improductivo o estéril.

1. El ignorante: Todo lo que el canon no legitima o reconoce es declarado inexistente. La no existencia asume aquí la forma de ignorancia o de incultura.
2. El retrasado: Produce no existencia declarando “atrasado” todo lo que, según la norma temporal, es declarado avanzado o moderno.

⁴ Las dicotomías en las epistemologías del Sur forman parte de la producción de ausencias a partir de la lógica de que el todo es más que las partes en la búsqueda de un orden jerárquico y se identifican dos consecuencias “En primer lugar, como no existe nada fuera de la totalidad que sea o merezca ser inteligible... En segundo lugar, para la razón metonímica ninguna de las partes puede ser pensada fuera de la relación con la totalidad” (De Sousa Santos, 2009, pág. 104).

3. El inferior: La no existencia es producida bajo la forma de una inferioridad insuperable, en tanto que natural. Quien es inferior, lo es porque es insuperablemente inferior y, por consiguiente, no puede constituir una alternativa creíble frente a quien es superior.
4. El local o particular: Se trata de la escala que privilegia las entidades o realidades que extienden su ámbito por todo el globo y que, al hacerlo, adquieren la prerrogativa de designar entidades o realidades rivales como locales.
5. El improductivo o estéril: la lógica productivista.

La sociología de las ausencias sólo pretende que estas categorías dejen de ser atribuidas en función de un solo criterio que no admite ser cuestionado por cualquier otro criterio alternativo. Este monopolio no es resultado de un trabajo de razonabilidad argumentativa, antes bien es el resultado de una imposición, que no se justifica sino, por la supremacía de quien tiene el poder de hacerlo (De Sousa Santos, 2009, pág. 112). Dado que estas formas de producción de ausencias son el resultado de una imposición.

En el caso de la política, esta imposición es prerrogativa del gobierno: el uso legítimo de la violencia simbólica. El próximo gobierno, por la naturaleza propia de ejercer el poder, naturalmente creará o mantendrá, "ausencias" que necesitan una voz. Es aquí donde se presenta para Acción Nacional una oportunidad. ¿Seremos capaces de reencontrarnos con nuestra vocación de formación ciudadana? Y para esto ¿estamos dispuestos a hacerle frente a la indolencia de la razón que hemos abrazado y en donde nos sentimos cómodos?

Contraer el futuro inalcanzable: Sociología de las emergencias

La segunda propuesta que complementa a la sociología de las ausencias esta fundamentada en un forma limitada de concebir el tiempo de forma lineal, en donde el futuro es infinito y la acción política de hoy se concibe como ínfima dentro de una inmensidad de tiempo futuro: "dado que la historia tiene el sentido y la dirección que le son conferidos por el progreso, y el progreso no tiene límites el futuro es infinito" (De Sousa Santos, 2009, pág. 126). Esta forma de concebir el tiempo afecta completamente el entendimiento de la "brega de eternidad".

En esencia la frase "nuestro deber es permanente, no lucha de un día, sino brega de eternidad" abogaba por la labor diaria de nuestras acciones y el efecto que tienen en la construcción de ciudadanía. Ahora, bajo la indolencia de la razón caemos en la tentación de la impunidad cuando nuestras acciones, vistas a la luz de los tiempos, se muestran pequeñas e insignificantes. Bajo esta tentación se acepta que se negocie y comprometa el futuro entre elecciones porque ¿qué representan los próximos tres años dentro de "una brega de eternidad"?

Esta concepción del futuro afecta la interpretación de la realidad en los tres frentes planteados. Con respecto a la posición dentro del campo político, como oposición, se plantean estrategias de acción con miras a ese futuro, aplazando para después lo que se tiene que hacer hoy o en el día a día, porque el futuro es más atractivo, más brillante, o que nos permite escapar a la realidad que vivimos hoy. Interpretar la realidad de la posición política como oposición, con la mirada y las esperanzas puestas en el futuro, nos limita para interpretar el presente y trazar un marco de acción que atienda a la vocación del Acción Nacional.

Es la indolencia de la razón la que nos ha llevado a cerrar nuestros oídos a los ciudadanos y abrirlos a la dinámica del poder político. Es esta misma razón indolente la que nos ha negado la posibilidad de ver una esperanza en el futuro que no esté atada a los actuales actores políticos

Concebir el futuro como algo infinito también nos permite explicar el distanciamiento entre la ciudadanía y el Partido: las demandas sociales buscan atención hoy, no esperan al próximo trienio. Con esta problemática el autor propone concebir el futuro bajo la lógica de lo posible para reflexionar en torno a los “momentos de posibilidad” que se manifiestan:

1. La carencia: manifestación de algo que falta.
2. La tendencia: proceso y sentido.
3. La latencia: lo que está al frente de ese proceso.

Mientras que la dilatación del presente se consigue a través de la sociología de las ausencias, la contracción del futuro se obtiene a través de la sociología de las emergencias. La sociología de las emergencias consiste en sustituir el vacío del futuro, según el tiempo lineal, por un futuro de posibilidades plurales y concretas, simultáneamente utópicas y realistas, que se van construyendo en el presente a partir de las actividades de cuidado (De Sousa Santos, 2009, pág. 127).

El nombre formal de la propuesta aquí presentada es “Una Epistemología del Sur”, no se trata de un “sur” geográfico sino metafórico, e invita a reflexionar sobre la realidad para ofrecer un diagnóstico crítico del presente que, obviamente, tiene como

elemento constitutivo la posibilidad de reconstruir, formular y legitimar alternativas para una sociedad más justa y libre (De Sousa Santos, 2009).

Es una propuesta digna de tomar en cuenta siempre y cuando se parta de retomar la vocación de Acción Nacional, venciendo a la razón indolente para reencontrarnos y resignificar, en la práctica, los pilares del humanismo de Acción Nacional: La dignidad de la persona humana, el bien común, la solidaridad y la subsidiariedad. De lo contrario, sólo acrecentaremos nuestra forma de desconocer la realidad que vive la sociedad mexicana: la sociología de las emergencias actúa tanto sobre las posibilidades (potencialidad) como sobre las capacidades (potencia). Lo todavía-no tiene sentido (en cuanto posibilidad), pero no tiene dirección, ya que puede acabar tanto en esperanza como en desastre (De Sousa Santos, 2009). 

Referencias

- Bourdieu, P. (2008). *El oficio del sociólogo: presupuestos epistemológicos*. México: Siglo XXI.
- Chesterton, G. K. (2008). *Lo que está mal con el mundo*. Barcelona: Acantilado.
- De Sousa Santos, B. (2009). *Una epistemología del sur*. México: Siglo XXI.

La ley reglamentaria al artículo 115 constitucional como mecanismo para el fortalecimiento municipal

Raúl Camacho Baños

“El municipio es la primera organización jurídica de la sociedad civil, crea el tipo inicial de la autoridad, la gestión por el bien común más cercano al hombre mismo, a su familia, a su casa, a sus hijos” (González Luna, 1942).

I. Introducción

Tras el centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en Querétaro en 1917, el funcionamiento interno de la institución municipal ha tenido numerosos cambios; ello debido a la gran cantidad de modificaciones al artículo 115 en el cual fue plasmado por los congresistas constituyentes de esa época el sustento que dio respiro a los municipios mexicanos.

En el presente artículo se aborda de primera instancia un análisis de las reformas constitucionales que dieron como resultado el 115, tal y como se encuentra estructurado hoy en día, de igual manera se hace una revisión del impacto que esos cambios han tenido en la institución municipal. Por último, se presentan las razones, que desde nuestra perspectiva, vuelven necesario dotar a este artículo de una ley reglamentaria donde se definan de manera clara y concreta lo aspectos secundarios y las especificidades del artículo en cuestión y al mismo tiempo se rescate la llaneza de un artículo constitucional.

II. Esencia y originalidad del artículo 115

El constituyente de 1917 plasmó en 244 palabras la esencia y sustento elemental para el funcionamiento de los municipios de aquella época; este mismo artículo hoy en día tiene 1 mil 765 palabras; de forma tal que a cien años de haber sido promulgada la actual ley suprema, su contenido se incrementó en 1 mil 521 palabras.

Ha sido extraída la redacción fidedigna del artículo 115 constitucional en las siguientes líneas, con el objetivo de mostrar aquello que fue discutido y aprobado por los legisladores del Congreso Constituyente para encaminarnos a una discusión de las reformas a las cuales ha sido cometido.

“Artículo 115. Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado;

II. Los municipios, administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán los suficientes para atender sus necesidades;

III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores substitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados serán proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado y un suplente.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección" (Diario Oficial de la Federación, 1917).

Con el paso de los años, el artículo ha tenido diversas modificaciones que terminaron por ampliar su redacción. Por lo anterior, a continuación se presenta una tabla a manera de análisis descriptivo, en la cual se enumeran por periodo presidencial, las reformas constitucionales que han terminado por ampliar la composición del mismo.

Tabla. Reformas al artículo 115 constitucional

Presidente	Fecha	Consideraciones en torno a la reforma
Plutarco Elías Calles	20 agosto de 1928	Su objetivo fue regular el mínimo de diputados que debía tener cada estado de la República; definiendo entonces la integración de las legislaturas. Se define que las legislaturas locales debían estar conformadas por mínimo siete diputados para aquellas poblaciones que tuvieran menos de 400 mil habitantes, nueve diputados para aquellas poblaciones con menos de 800 mil habitantes y once diputados para aquellos municipios con una población mayor a 800 mil habitantes.
Abelardo L. Rodríguez	29 abril de 1933	Se prohíbe a los gobernadores, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos la reelección inmediata. Se determinó que la elección de gobernadores y diputados locales sería de manera directa y los procedimientos se definirían por las leyes locales. Se fijaron también los requisitos de los gobernadores para ocupar el cargo, tales como ser mexicano de nacimiento con residencia de 5 años en su estado.
Manuel Ávila Camacho	8 de enero de 1943	Esta reforma al 115 no tocó temas referentes al municipio, solamente estableció la duración del cargo para gobernador fijándola en seis años.

REFLEXIÓN EN TORNO A...

Miguel Aleman Valdés	12 de febrero de 1947	Se integra el derecho a las mujeres de votar en los procesos electorales llevados a cabo para elegir a miembros de los ayuntamientos. Ello fue el primer paso para ampliar la participación de las mujeres en la vida política de sus comunidades y de sus municipios.
Adolfo Ruiz Cortines	17 de octubre de 1953	Esta reforma permitió a las mujeres votar y participar en las elecciones federales; con esta modificación se suprime la adición que había hecho antes la reforma de 1947.
Luis Echeverría Álvarez	6 de febrero de 1976	Esta reforma incorpora dos nuevas fracciones para dotar a los estados y municipios la competencia de expedir leyes, reglamentos y demás disposiciones administrativas en lo referente a los centros urbanos de población (Solís Acero, 2005).
José López Portillo	6 de diciembre de 1977	Durante el sexenio de López Portillo se dieron importantes reformas en materia política, una de ellas involucra al 115 constitucional. Se introduce un sistema de diputados de minoría en las legislaturas locales y se fija el principio de representación proporcional de las autoridades que componen los ayuntamientos en aquellos que tuvieran más de 300 mil habitantes; fue una "Reforma vital para el pluralismo político dentro de los municipios, que por primera vez existirían regidores de oposición dentro de los ayuntamientos, y se dio paso a que los partidos de oposición ganen espacios políticos y se enriquezcan las decisiones de los ayuntamientos" (Rodríguez Valdez, s/a).
Miguel de la Madrid	3 de febrero de 1983	Se adicionan 5 nuevas fracciones al artículo, indicando que en causas graves las legislaturas locales podían suspender o desaparecer ayuntamientos y revocar el mandato de sus autoridades. Se dotó a los municipios de personalidad jurídica y patrimonio propio, permitiéndoles expedir sus propios bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter administrativo dentro de sus territorios. Se adicionan y especifican los servicios públicos que debía prestar el municipio, entre ellos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, y tránsito, además de aquellos que indicaran las legislaturas a través de sus leyes locales. Se establece el principio de libertad de los municipios para administrar su hacienda y sus ingresos sean generados a partir de las contribuciones establecidas en la propiedad inmobiliaria de su fracción, de las participaciones federales y derechos por sus servicios públicos. De igual modo se les dan a los municipios facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; participar en la creación de reservas territoriales y ecológicas; controlar y vigilar el uso de suelo dentro de su territorio; regular la tenencia de la tierra; expedir licencias y permisos para construcciones; y abren la posibilidad de crear convenios con los gobiernos estatales para la prestación de servicios o ejecución de obras públicas.
	17 de marzo de 1987	Giró en dos vertientes: la primera en torno a la pluralidad política de los municipios ya que: "Reservaba para los municipios de mayor número de habitantes el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios" (Rodríguez Valdez, s/a) y la segunda en torno a las leyes que regirían las relaciones de los trabajadores del municipio, estableciendo que: "Los trabajadores de los municipios serán regidos por las leyes que para el efecto expidan las legislaturas de los estados, y no por la Ley Federal del Trabajo que regula las relaciones entre particulares" (Rodríguez Valdez, s/a).

Ernesto Zedillo Ponce de León	23 de diciembre de 1999	<p>Se reconoce al ayuntamiento como un órgano de gobierno del municipio y no como un sistema de administración, el cual es elegido de manera directa por los ciudadanos.</p> <p>Las disposiciones normativas internas de los municipios (bandos, reglamentos y disposiciones administrativas) debían estar encaminadas a definir la organización de la administración pública municipal, regular las funciones y servicios públicos que fueran de su competencia, y también asegurar la participación ciudadana de sus vecinos.</p> <p>Respecto a los servicios públicos, se adicionó al drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, equipamiento de las calles, parques, jardines y se definió el servicio de seguridad pública.</p> <p>Se facultó a los municipios metropolitanos para coordinarse para la prestación de servicios públicos.</p> <p>De igual modo, se reformó una fracción para estipular que la policía preventiva quedara al mando del presidente municipal, y que el gobernador podía intervenir siempre y cuando se justifique como un caso de fuerza mayor.</p>
Vicente Fox Quezada	14 de agosto de 2001	<p>Decretó la posibilidad de que las comunidades indígenas pudieran coordinarse y asesorarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley: "La vigencia de los derechos Indígenas en México, con esta reforma constitucional...modificó los artículos 1°, 2°, 4°, 18 y 115, fue un paso muy importante para avanzar en la construcción de una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad" (Rodríguez Valdez, s/a).</p>
Felipe Calderón Hinojosa	18 de junio de 2008	<p>Fue una reforma en materia de seguridad pública, con ella se buscó básicamente que los congresos locales fueran los encargados de definir en sus leyes lo referentes al funcionamiento de la policía preventiva.</p> <p>Se definió que la policía preventiva estaría al mando del presidente municipal en términos de la entonces ley de seguridad pública del estado acatando las órdenes del gobernador del estado en cuestiones de fuerza mayor.</p>
	24 de agosto de 2009	<p>Los congresos locales, además de aprobar la ley de ingresos de los municipios y revisar sus cuentas públicas, también estaban encargados de fiscalizar los recursos que fueran ejercidos por estos.</p> <p>Los ayuntamientos, al estar facultados para aprobar su presupuesto de egresos, debían incluir en estos los tabuladores que permitieran visualizar las remuneraciones que percibieran los servidores públicos de los ayuntamientos, de acuerdo al artículo 127 constitucional que regula la manera en que se determina la remuneración de los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno.</p>
Enrique Peña Nieto	10 de febrero de 2014	<p>Fue parte de la serie de reformas constitucionales que tuvieron lugar durante los primeros dos años de gobierno del presidente Peña Nieto.</p> <p>Se fijó entonces, que las constituciones de los estados debían contener las disposiciones relativas a la reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos en un periodo no mayor a tres años.</p> <p>Esta reforma marca un parteaguas en la vida política de los municipios, ya que permite que las administraciones municipales continúaran con su trabajo durante otro trienio más, en caso de ser reelectos y así dar continuidad a los proyectos que requerían más que un solo periodo gubernamental para concretarse, fortaleciendo la visión de largo plazo.</p>
	29 de enero de 2016	<p>Con esta reforma únicamente se definió que la Federación en uso de las funciones de ente expropiador, tendría bajo su resguardo los bienes inmuebles que se encuentren localizados dentro de los municipios a falta de un marco normativo que regule dicha situación en la ley de expropiación.</p>

Aunque no todas las reformas implicaron modificaciones estrictas a la institución municipal, muchas de éstas si lo hicieron, entre ellas podemos destacar la de 1933 acontecida durante el periodo presidencial de Abelardo L. Rodríguez que tuvo como objetivo primordial evitar la reelección inmediata de los miembros de los cabildos.

La de 1977 que tuvo lugar durante el sexenio de José López Portillo y que introduce el principio de representación proporcional entre los miembros de los cabildos. En 1983 tuvo lugar otra gran reforma, quizás la de mayor trascendencia en la historia de los municipios como se analizó en la tabla.

A esta última se une la de 1999 que amplía también las facultades reglamentarias del municipio. Por último, la del año 2014, se

convierte en una de las de mayor trascendencia, es una reforma que se había esperado durante décadas y que al permitir la reelección inmediata de los miembros del cabildo, marca la posibilidad a la ciudadanía de evaluar el trabajo de sus autoridades y ratificar las buenas gestiones con su voto para el siguiente periodo.

III. La necesidad de una ley reglamentaria

Si realizáramos un contraste entre el contenido del artículo redactado en 1917 y el del vigente podemos notar que se conservan solo algunas palabras de aquel texto, y muchas de las disposiciones que marcaba el artículo tienen hoy en día numerosas modificaciones.

Tabla. Análisis comparativo del texto original y del texto vigente del artículo 115 constitucional

Año:	1917	2018
No. de fracciones	Tres fracciones y 5 párrafos al final de estas.	Diez fracciones de las cuales, las últimas dos han sido derogadas.
Párrafo 1	Se conserva íntegro, solo ha sido agregada la palabra "laico", al describir la forma de gobierno que deben adoptar los estados.	
Fracción I	<p>De acuerdo con esta fracción cada municipio debía ser administrado por un ayuntamiento.</p> <p>No define la integración del ayuntamiento.</p> <p>No se toca el tema de la reelección de los miembros del cabildo.</p> <p>No se toca el tema de la suspensión de los ayuntamientos.</p>	<p>De acuerdo con esta fracción cada municipio debe ser gobernado por un ayuntamiento.</p> <p>Dice que el ayuntamiento debe estar integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que las leyes estatales determinen.</p> <p>Faculta a las constituciones de cada estado para establecer la elección para el mismo cargo de los miembros del cabildo.</p> <p>Faculta a las legislaturas de los estados a suspender ayuntamientos y dar las causales para ello.</p>

Fracción II	Habla acerca de la administración libre de la hacienda municipal. (Lo referido a esta fracción se encuentra ahora en la fracción IV del artículo vigente).	Inviste a los municipios de personalidad jurídica y dicta a los municipios el manejo de su patrimonio conforme a la ley.
	No está descrito nada acerca de la normatividad interna de los municipios.	Faculta a los ayuntamientos para aprobar su normatividad interna. Y establece el objeto de esta facultad en 5 apartados.
	No se describe nada acerca de la resolución de conflictos entre los municipios o entre los municipios y el estado.	Faculta a las legislaturas de los estados a emitir normas que establezcan los procedimientos para resolución de conflictos entre los municipios y el gobierno del estado.
Fracción III	Inviste a los municipios de personalidad jurídica para los efectos legales. (Lo referido a esta fracción se encuentra ahora en la fracción II del artículo vigente)	Señala en 9 incisos las funciones y servicios públicos que tendrán actualmente los municipios.
	En ninguna fracción, se señala lo relativo a la coordinación entre municipios.	Dice que los municipios podrán coordinarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos.
Fracción IV	No cuenta con una cuarta fracción.	Habla de la administración libre de la hacienda municipal. (Lo referido a ello se encontraba en la fracción II del artículo promulgado en 1917).
	La fracción II solo dice que las contribuciones de los municipios serán las señaladas por las legislaturas de los estados y serán suficientes para atender sus necesidades.	En tres incisos se toca el tema de las contribuciones y los ingresos que percibe el municipio.
	En ninguna parte del artículo se habla expresamente acerca de las cuotas y tarifas a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, etc.	Dice que los ayuntamientos propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y tablas de valores unitarios de suelo y construcciones.
Fracción V	No cuenta con una quinta fracción. No se describe expresamente en ninguna parte del artículo lo relativo a las facultades de los municipios en materia de zonificación, desarrollo regional, utilización del suelo, permisos para construir, etc.	En 9 incisos se toca lo relativo a las facultades de los municipios en materia de zonificación, desarrollo regional, utilización del suelo, permisos para construir, etc.
Fracción VI	No cuenta con una sexta fracción. Ninguna parte del artículo hablaba expresamente de la planeación y desarrollo de centros urbanos.	Habla acerca de la planeación y regulación de manera conjunta del desarrollo de los centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas.
Fracción VII	No cuenta con una séptima fracción.	Faculta al presidente municipal a dirigir la policía preventiva.
Fracción VIII	No cuenta con una octava fracción. En ninguna parte del artículo se habla expresamente de introducir el principio de representación proporcional en la elección de los miembros del cabildo.	Faculta a las leyes estatales para introducir el principio de representación proporcional en la elección de los miembros del cabildo.
Fracciones IX y X	No contaba con novena y décima fracción.	Han sido derogadas.

Párrafos finales	<p>Faculta al Ejecutivo federal y a los gobernadores de los estados para tener el mando de la fuerza pública en los lugares donde residan habitual o transitoriamente.</p> <p>Se aborda el tema de la no reelección de los gobernadores y de los requisitos para acceder a este cargo. Se menciona la cantidad de representantes en las legislaturas de los estados.</p>	<p>Solo faculta al Ejecutivo federal a tener el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.</p> <p>No se habla nada en el artículo acerca de la no reelección de los gobernadores ni los requisitos para acceder al cargo. No se aborda el tema de la cantidad de representantes en las legislaturas de los estados.</p>
------------------	--	--

Fuente: Elaboración propia.

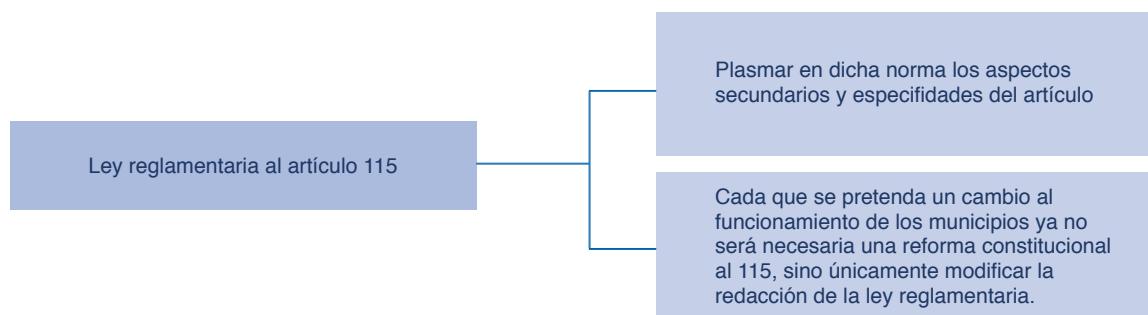
De primera mano, llama la atención cómo el número de fracciones del texto vigente ha incrementado considerablemente, al pasar de tres en el texto promulgado en 1917, a ocho en el actual, sin considerar a las fracciones novena y décima que han sido derogadas.

Nótese además, que la fracción II referida a las facultades de los municipios para expedir su normatividad interna; la III que contiene las funciones y servicios públicos que deben prestar los municipios; la IV que establece lo relativo a la hacienda pública municipal y; la V en la cual se enumeran diversas facultades; son las fracciones con mayor contenido dentro del artículo, lo cual demuestra su importancia y la complejidad de aspectos

que debe normar; pero a su vez es un indicador de que se requiere de un ordenamiento que amplíe lo que ha sido descrito aquí mismo.

En la ANAC, tenemos la certeza de que el 115 constitucional requiere de una ley reglamentaria que se encargue de normar los aspectos secundarios que han sido plasmados en el contenido del artículo. Dicha norma se convierte en una opción viable para fortalecer a los gobiernos locales en diversos aspectos, dotándolos de los mecanismos de desarrollo institucional y de atención efectiva a los ciudadanos respondiendo además, a dos propósitos fundamentales como se puede analizar en el siguiente esquema:

Esquema: Razones del porque es necesaria una ley reglamentaria al 115 constitucional



Fuente: Elaboración propia.

Con una norma de este tipo será posible establecer con mayor detenimiento aquello que el legislador pensó colocar en la Carta Magna, teniendo en cuenta que una ley reglamentaria por definición es “Un ordenamiento jurídico que desarrolla, precisa y sanciona uno o varios preceptos de la Constitución, con el fin de enlazar los conceptos y construir los medios necesarios para su aplicación” (SIL, 2018).

La ley que proponemos tiene varios objetivos, el primero de ellos se refiere a extender la definición de las funciones y servicios públicos a cargo de los gobiernos locales, busca también la definición de las competencias jurídicas de los municipios, el fortalecimiento de estos desde su parte normativa y la determinación de aquellos mecanismos que impulsen su desarrollo institucional.

Los gobiernos locales muchas veces carecen de las facultades legales para hacerse cargo de diversos ámbitos que les competen a los gobiernos de las entidades, a pesar de ello, la demanda ciudadana por resolver estos problemas es una constante y ello obliga a los municipios con los recursos de los cuales disponen, muchas veces limitados, a hacer frente a la situación aun sin ser una función o un servicio que el 115 les otorgue. Si se incorporan este tipo de funciones y servicios de la agenda social municipal a la ley reglamentaria, ello permitirá que los municipios se hagan cargo de estas acciones y, además se les brinden los recursos económicos necesarios para atender dicha situación.

Estas atribuciones se pueden ir acomodando de manera progresiva, empezando por los municipios con capacidades suficientes para ello y trabajar en la asignación del presupuesto para cubrir dichas necesidades.

a. Funcionamiento de los cabildos

En primer lugar, el 115 no contempla aquellos asuntos específicos que deben ser discutidos y, en su debido caso, aprobados por los miembros del cabildo a través de las sesiones en las cuales deliberara este órgano colegiado.

Por tanto, la ley reglamentaria, debe de incluir un apartado que se refiera a justamente esto, haciendo hincapié en la importancia de incluir, además, los mecanismos de participación necesarios para acercar a la ciudadanía a las sesiones del cabildo y conocer a sus gobernantes. Lo anterior, impulsará un modelo de cabildo abierto que comprometa a los representantes a dar soluciones reales y de frente a las personas.

Por otro lado, dicha ley deberá contemplar una clasificación de los municipios conforme a las condiciones económicas, geográficas, culturales y sociales de estos, con el fin de determinar un número mínimo de comisiones ordinarias que debieran celebrarse al año y los temas en los cuales se debe de tener un mayor énfasis.

b. Servicios públicos a cargo de los municipios

El artículo 115 vigente contiene en su fracción III nueve incisos que señalan lo relativo a las funciones y servicios públicos de los municipios. Sin embargo, no señala las características o medios, mediante los cuales serán ejercidas sus potestades, la calidad y cobertura de los servicios.

La ley que proponemos deberá contener además de estas consideraciones, las bases y el proceso mediante el cual los ayuntamientos podrán renunciar a la prestación de determinados servicios, pasando estos a ser parte de las obligaciones de los gobiernos estatales, considerando las circunstancias y el tiempo bajo los cuales esto será posible.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que la Constitución solo faculta a los municipios en tópicos relativos al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y al desarrollo urbano de los centros de población; sin embargo, existen leyes generales que en sus apartados de concurrencia de los tres órdenes de gobierno definen funciones específicas para los ayuntamientos en diversas materias como educación, salud, planeación, entre otras. Ejemplo de ello es la ley general de educación que marca en su artículo 14:

'Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a las que se refieren los artículos 12 y 13, corresponde a las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente, las atribuciones siguientes: I.- Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales... II.- Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12... III.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida' (DOF, 1993).

Nuestra propuesta establece las facultades generales que tienen los gobiernos locales, más allá de las temáticas antes mencionadas, que se encuentran dispersas en diferentes marcos normativos y extenderlas a otras más.

c. Respeto del modelo de coordinación

Otra parte importante a reglamentar es el modelo de coordinación que existe entre los municipios, es elemental que la norma

propuesta incluya un apartado que indique las formas y modos en medio de los cuales se debe dar la coordinación entre las entidades con los municipios y entre los municipios entre sí.

d. Integración del cabildo municipal

El 115 constitucional no determina las funciones básicas que deben desempeñar los integrantes del cabildo. Las leyes orgánicas municipales de cada entidad definen dichas funciones pero varían entre sí, de forma tal que la naturaleza de los cargos va perdiendo su originalidad.

Por otro lado, los requisitos que deben cumplir quienes aspiran a ser candidatos a ocupar dichos cargos, tampoco se hacen presentes en el artículo, a diferencia de los requisitos que deben cumplir quienes aspiren al cargo de Presidente de la República, diputados federales y senadores, que sí se encuentran estipulados.

A pesar de que las leyes orgánicas de las entidades determinan la cantidad de regidores y síndicos que conformaran al cabildo, el 115 no habla nada en torno a ello; nuestra propuesta sugiere que atendiendo a la clasificación de municipios planteada antes, se defina también el número de ediles por municipio con el objeto de atender cada uno de ellos a una porción de la población.

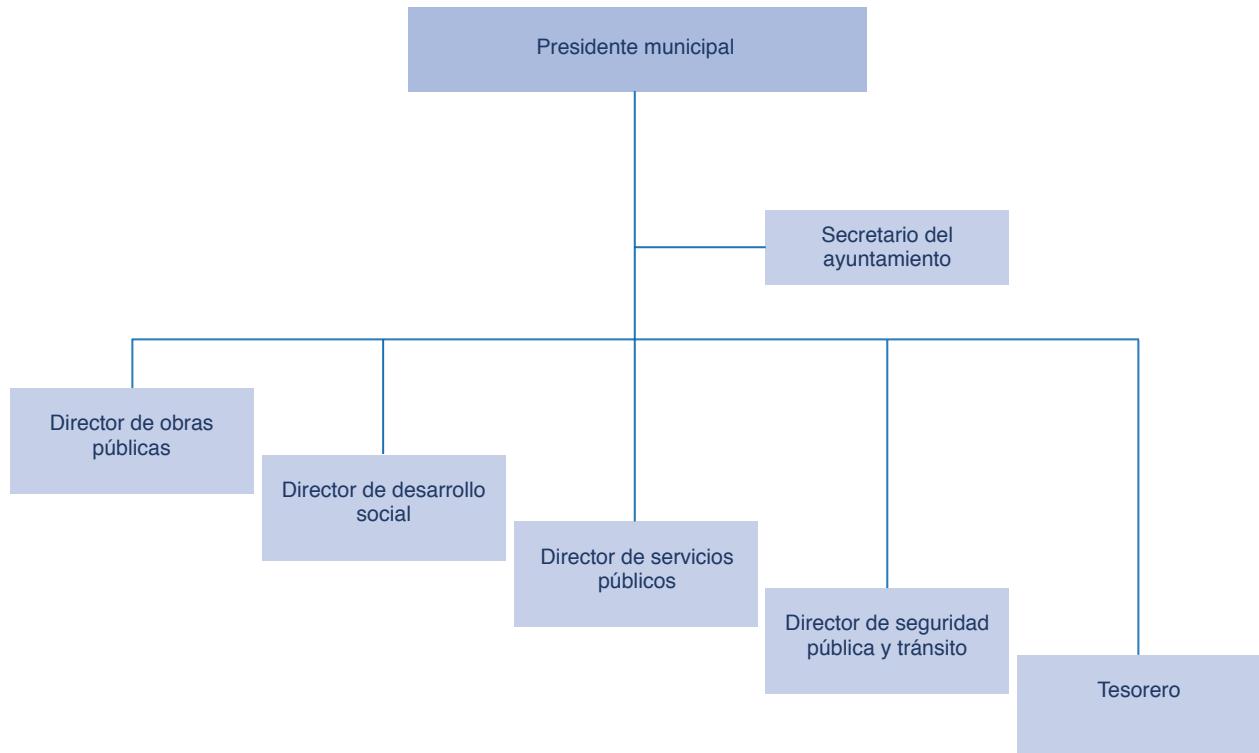
e. Diseño organizacional de los municipios

Diversidad de municipios del país no cuentan con un diseño organizacional adecuado a sus características, así es que, una vez más y de acuerdo con la clasificación de municipios que ha sido propuesta líneas arriba, nuestra ley reglamentaria debe definir un diseño organizacional básico para cada uno de los ayuntamientos.

Ello garantizara que los servicios públicos sean prestados de manera eficiente y respondan a las necesidades reales de la población. Si en la ley reglamentaria se define una estructura mínima de dependencias del gobierno municipal, será garantizada la atención de las demandas sociales básicas, la estructura propuesta es la siguiente:

La nueva ley, de igual modo deberá definir de manera general las principales funciones de estas dependencias, su objetivo y las razones de su presencia en el organigrama del gobierno local.

Gráfico: Organigrama con las dependencias básicas del gobierno municipal



Fuente: Elaboración propia de la ANAC.

IV. Conclusiones

La propuesta que se ha presentado aquí es una de las que conforman la agenda legislativa de la ANAC, cuyo objetivo fundamental es dotar a los municipios de los medios jurídicos suficientes para que sus autoridades desempeñen con entrega y compromiso las responsabilidades que les competen.

La creación de esta ley abre la puerta para incrementar la cantidad de recursos económicos que reciben los municipios de parte de la Federación derivado del aumento en las funciones y servicios que atienden diariamente aun sin ser parte de los que actualmente el 115 les ha designado pero que están contenidos en su agenda social.

La ley reglamentaria al 115 constitucional, pretende ser un instrumento que se encargue de hacer explícitos diversos aspectos que actualmente no se mencionan, ni en este ni en ningún otro artículo de la Constitución, con el objetivo de ser mayormente explícitos y entendibles los preceptos generales marcados en el mismo.

Se debe tomar en cuenta que una de las características primordiales de toda Constitución es la llaneza con la cual han sido concebidos sus preceptos, de perderse con el tiempo, se pone en juego la autenticidad con la cual fueron creados.

Hacemos un llamado a nuestros legisladores para que de la mano con nosotros, los presidentes municipales y alcaldes impulsemos la creación de una ley reglamentaria que dote de orden y certeza a las funciones, atribuciones y servicios de los municipios y permita al mismo tiempo ampliarlas de acuerdo a las actividades que realiza este de manera natural.

Con propuestas como estas, tenemos la certeza de que podemos llegar a la formación de gobiernos locales distinguibles por su manera de responder a los desafíos que se les pongan por delante, y poco a poco consolidar municipios fuertes para un México fuerte. 

Bibliografía

- *Diario Oficial de la Federación*, 1917. [En línea] Available at: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf [Último acceso: 7 Noviembre 2018].
- DOF, 1993. *Ley General de Educación*. [En línea] Available at: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf [Último acceso: 05 Noviembre 2018].
- Fernández Ruiz, J., 2003. *La reforma de 1999 al Artículo 115 Constitucional*. s.l.:Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Rodríguez Valdez, J. M., s/a. *Evolución del artículo 115 constitucional*. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- SIL, 2018. *Ley Reglamentaria*. [En línea] Available at: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=149> [Último acceso: 10 Noviembre 2018].
- Solís Acero, F., 2005. *Reformas y adiciones al marco constitucional del municipio en México*. México: s.n.

Una aproximación sobre el combate a la corrupción frente al derecho penal

Raúl Gutiérrez Patiño

Para enfrentar de forma exitosa el fenómeno de la corrupción, se requiere de un análisis profundo e interdisciplinario sobre los retos y necesidades dentro de la estructura normativa y social del Estado, con la finalidad de contrarrestar la presencia de este fenómeno que, desafortunadamente, se ha llegado a normalizar en el imaginario colectivo de la sociedad mexicana, lo cual, resulta especialmente preocupante ya que el contexto social en el que se produce la corrupción es determinante de la gravedad y extensión de la misma.¹

Por otro lado es necesario señalar que la corrupción se ha posicionado como una actividad “políticamente rentable”, es decir, lamentablemente en nuestro país, su combate ha quedado dentro de los límites de un discurso que favorece la articulación de retóricas mesiánicas, donde la voluntad para su erradicación se pierde dentro de una labia estéril, carente de rumbo y estrategia.

Prueba de ello, lo encontramos en la realidad que padece nuestra sociedad, donde las consecuencias de la corrupción provocan profundas desigualdades socioeconómicas, agudizan graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos al amparo de una ominosa impunidad; lo que destruye continuamente la confianza de la ciudadanía

hacia la efectividad de la justicia, no es casualidad que México se posiciona como el cuarto país del mundo –y primero de América– con la mayor impunidad.²

Lo anterior demuestra que existen retos de importante consideración en donde se requiere de un fortalecimiento en los marcos normativos del Estado, acompañado de un ejercicio político que salvaguarde la construcción del bien común; sin embargo, este ha sido un tema carente de atención y que se agudiza constantemente.

Cuando hablamos de conductas implicadas en los casos de corrupción política son complejas y constituyen una “amalgama delictiva”

¹ Cfr. Bustos Gisbert, Rafael. “La Recuperación de la responsabilidad política en la lucha contra la corrupción de los gobernantes: Una tarea pendiente”. En: *La Corrupción en un mundo globalizado: Análisis Interdisciplinario*. Edit. Ratio Legis. Salamanca, España, 2004, pp. 67.

² Cfr. Índice Global de Impunidad 2017 vía UDLAP. En: <https://imco.org.mx/temas/indice-global-impunidad-2017-via-udlap/> última consulta 13/10/2018.

formada por sobornos, pagos ilícitos en general, arbitrariedades, desviaciones o abusos de poder que, en la mayoría de los casos dan lugar a la aparición de delitos contra la Administración Pública, prevaricación, infidelidad en la custodia de documentos, cohecho, tráfico de influencias, malversación de caudales públicos, fraudes y extracciones ilegales o negociaciones prohibidas a los funcionarios entre otros.³

Bajo este orden de ideas, podemos mencionar los casos de corrupción política que no han hecho otra cosa que hacer de la procuración de la justicia una auténtica burla a nivel internacional, como ejemplo relativamente reciente, podemos mencionar casos como *Odebrecht*, donde los pagos en sobornos a servidores públicos, a cambio de recibir contratos públicos entre 2001 y 2016, ascendieron a 10.5 millones de dólares, sin la más mínima consecuencia, en gran medida, producto de las negligencias y opacidades institucionales.⁴

Lo anteriormente expuesto demanda de acciones puntuales para prevenir y

sancionar este tipo de delitos. En primer lugar, se requiere atender los pendientes en torno a las reformas y alcances deseados para el fortalecimiento del Estado de Derecho, como atender los nombramientos de fiscal general y anticorrupción, lejos de todo interés político e injerencia perniciosa, los cuales, se encuentran pendientes en el Senado desde que entró en vigor el Sistema Nacional Anticorrupción, el 18 de julio del 2016.⁵

En segundo lugar, promover el ejercicio de un gobierno abierto donde la transparencia y rendición de cuentas sean la máxima expresión de la efectividad de todo proyecto nacional, es decir, llevar a cabo el ejercicio gubernamental en aras de promover el desarrollo del Estado constitucional.

En tercer lugar y como una de las estrategias para llevar a cabo una adecuada atención a la problemática desde el punto de vista jurídico-sancionador, se considera necesario articular reformas a la ley para considerar a la corrupción como delito grave, toda vez que este fenómeno y la impunidad que conlleva representan en gran medida el origen y consecuencia de los

siete delitos que actualmente son considerados sujetos a prisión preventiva de oficio, de acuerdo a las disposiciones del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, como el crimen organizado, el homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos e, infracciones graves que determine la ley en contra de la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Lo anterior se pone de manifiesto cuando se analiza que la presencia del fenómeno de la corrupción, trae consigo la destrucción misma de la justicia a través de las múltiples fracturas que provoca en el desarrollo de la gobernabilidad institucinal.

Esta construcción requiere del fortalecimiento de una ingeniería institucional a la luz del Nuevo Sistema de Justicia Penal y al amparo del debido proceso, para fomentar la colaboración ciudadana, donde se proteja la denuncia y por el otro; asegurar que en la fase de ejecución penitenciaria no se lleve a cabo la obtención de ningún tipo de privilegios sobre los condenados por este tipo de delitos.

Actualmente las sanciones por hechos de corrupción, se contemplan en el título décimo del Código Penal Federal,

³ Cfr. Fernández García, Julio. "Algunas reflexiones sobre la corrupción política". En: *Estudios sobre Corrupción*. Edit. Ratio Legis. Salamanca, España. 2010. Pp. 62

⁴ Cfr. Opinión: Odebrecht en México, el país donde no pasa nada. En: <https://expansion.mx/opinion/2018/03/23/opinion-odebrecht-en-mexico-el-pais-donde-no-pasa-nada> última consulta 13/10/2018.

⁵ Cfr. Explica AMLO catálogo de delitos graves y plan vs la corrupción. En: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Explica-AMLO-catálogo-de-delitos-graves-y-plan-vs-la-corrupcion-20180819-0075.html> última consulta 13/10/2018.

en cuyas disposiciones se abordan diversos supuestos sobre la responsabilidad del funcionario público en relación a estos delitos;⁶ lo que llama particularmente la atención, son las disposiciones del artículo 213 en donde se establece que: “Para la individualización de las sanciones previstas en este Título... el juez tomará en cuenta la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita”. Esto representa una prioridad para el desarrollo de la justicia, ya que la reparación del daño y los perjuicios causados por esta serie de delitos, requieren de mayores esfuerzos para robustecer y agilizar la entrega de aquellos bienes que hubiesen sido producto de estas prácticas contrarias al bien común; por lo que representa la eficiencia en aras de salvaguardar el crecimiento y desarrollo en la sociedad a través la aplicación de la justicia.

Ahora bien, es necesario puntualizar que existen consideraciones que resulta necesario atender para garantizar la efectividad de elevar como delito grave a la corrupción y evitar que se convierta en un mecanismo para la consolidación de intereses partidistas, o que

actúen en detrimento de los valores y principios democráticos del Estado.

Se debe garantizar la independencia de los jueces frente a presiones políticas y mediáticas, al tiempo de garantizar el apego irrestricto a las normatividades constitucionales. Asimismo, evitar que, tras el proceso penal que se haya invocado, exista una persecución política o una intención de violentar o condicionar la voluntad parlamentaria.⁷

Este último punto es especialmente relevante por la construcción del sistema de pesos y contrapesos en el Poder Legislativo, en este caso resulta sumamente importante el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para evitar cualquier tipo de irregularidad frente a la efectividad constitucional de combatir a la corrupción.

Lo anterior encuentra su relevancia cuando tomamos en cuenta el papel de los partidos políticos y su papel en la construcción del desarrollo democrático, toda vez que tienen el poder y decisión de designar a los miembros de los órganos administrativos y judiciales de control; con lo cual, la imparcialidad con la que deben fiscalizar sus propias cuentas o juzgar los delitos cometidos por sus

miembros requiere del apego absoluto a los principios de transparencia y rendición de cuentas.⁸

A manera de reflexión final, merece la pena señalar que la corrupción no se erradicará única y exclusivamente por medio del *ius punendi* del Estado, ya que la corrupción debe combatirse de forma integral a través de la sinergia entre Estado y sociedad, donde se desarrolle y fortalezca una cultura de rechazo absoluto a estas prácticas. De igual manera, se requiere de la congruencia en el ejercicio gubernamental, donde se promuevan los valores democráticos y no limitar el combate dentro de una suerte de “osmosis”, ya que de no hacerlo, se estará lucrando con las problemáticas ciudadanas a favor de intereses políticos, en lugar de salvaguardar la confianza ciudadana hacia la administración, procuración e impartición de justicia en el país. **B**

⁶ Es necesario señalar que de acuerdo a las disposiciones del este título, el delito de hecho, se encuentra como una variedad de delitos relacionados con la corrupción.

⁷ Cfr. Bustos Gisbert, Rafael, *Op cit.* pp. 76.

⁸ Cfr. Fernández García, Julio, *Op cit.* pp. 43.

Partido Acción Nacional: su estructura de organización durante la presidencia de Manuel Gómez Morin (1939-1949)

Lorena Pérez Hernández

I. Introducción

El Partido Acción Nacional ha sido objeto de estudio desde la ciencia política, la sociología y la historia, y se han utilizado diversos enfoques teórico-metodológicos, cuyas categorías, en ocasiones, tienden a modelar una visión limitada de la agrupación. Si bien es importante la orientación teórica para las investigaciones sociales y humanísticas, consideramos que la perspectiva histórica ofrece una mejor comprensión del Partido, es decir, conocerlo desde su historicidad. De esta manera, podemos evitar caer en anacronismos o forzar las explicaciones e interpretaciones para ajustarlas a los modelos teórico-metodológicos aplicados, lo que tiende a desvirtuar la realidad histórica.

Este documento tiene como propósito describir y analizar qué condiciones históricas, políticas y legales definieron la personalidad jurídica de Acción Nacional que determinó el modelo de partido político y la forma en que se organizó y se institucionalizó.

Las preguntas que guía nuestra investigación son: ¿qué condiciones históricas, políticas y jurídicas determinaron el diseño del modelo político y social del Partido Acción Nacional?

¿Cómo se configuró el marco institucional y organizativo interno de Acción Nacional? y ¿qué condiciones políticas y jurídicas generaron cambios en los Estatutos, reglamentos y disposiciones del Partido?

Para estudiar la estructura del Partido Acción Nacional recuperamos como referente teórico, la categoría de armazón y sus diferentes nociones teórico-analíticas del modelo propuesto por Maurice Duverger.¹

Esta investigación es de tipo: documental, descriptivo y analítico.

II. Planteamiento del problema

El tema de esta investigación se desarrollará a partir de las siguientes preguntas: ¿qué condiciones históricas, políticas y jurídicas incidieron en que Acción Nacional se constituyera como una agrupación con doble personalidad jurídica? ¿Cuál fue la armazón (estructura) organizativa que el

¹ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, 14ta. reimpr., México, FCE, 1994. 461 pp.

* Agradezco el apoyo de Jesús Garulo García, responsable de la biblioteca de la Fundación Rafael Preciado Hernández, en la búsqueda de información para la elaboración de este trabajo. Así como a Gerardo Ceballos Guzmán por su generosa disposición para compartir información, y a Alejandra Gómez Morin Fuentes, por sus comentarios y sugerencias.

partido mantuvo durante la presidencia de Manuel Gómez Morín? y ¿por qué la agrupación modificó los Estatutos aprobados en la Asamblea Constitutiva en 1939, en dos ocasiones: 1946 y 1949?

Para responder estas interrogantes, se estudiarán los aspectos históricos, políticos y legales que definieron la personalidad jurídica del Partido, establecida en los Estatutos, reglamentos y disposiciones que normaron la vida interna de Acción Nacional. Esa condición se puede considerar quizá como el rasgo que define y distingue a la agrupación.

Existen trabajos que, desde los enfoques teóricos propuestos por Giovanni Sartori, Maurice Duverger y Ángelo Panebianco, han analizado los paradigmas de régimen, sistemas y modelos de partidos políticos del siglo XX. Un tema pendiente por estudiar, es el análisis sistemático de cuál o cuáles fueron los modelos de organizaciones políticas que inspiraron a los fundadores y qué elementos tomaron de ellos para el diseño de Acción Nacional.²

² Soledad Loaeza rastreó los orígenes intelectuales y políticos del proyecto de Manuel Gómez Morin en su libro: *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y de partido de protesta*, México, FCE, 1994, véase el capítulo II. Por su parte, Víctor Manuel Reynoso cuestiona la afirmación que hace Loaeza sobre "que Manuel Gómez Morin admiró y tomó como modelo para México a la dictadura del español Primo de Rivera". Véase

Para emprender esta tarea es necesario elaborar estudios comparativos entre los partidos políticos que existieron antes de la fundación de Acción Nacional. Por ahora no es posible hacerlo, porque si bien existen algunas investigaciones sobre partidos políticos en México, no son suficientes para hacer un mapeo de ellos, lo que nos permitiría conocer hasta qué punto Acción Nacional introdujo nuevas formas de organización política, durante la primera mitad del siglo XX mexicano, como lo hizo Francisco I. Madero en 1910.

III. Justificación

La historiografía relativa a los partidos políticos mexicanos en el siglo XX se ha centrado en reconstruir su historia, su composición socio-económica y política, su basamento doctrinario e ideológico y su participación política y electoral. En años recientes, los investigadores han considerado, como objeto de análisis, otros aspectos del desarrollo organizativo y procesos de institucionalidad de estas agrupaciones. Uno de los ejes analíticos que se desprende, como estudio independiente, es el grado de institucionalización de los partidos. Este aspecto ha sido abordado desde el

modelo teórico de Ángelo Panebianco.³ Desde este enfoque se ha estudiado al Partido Acción Nacional.⁴

Para Víctor Manuel Reynoso, la institucionalidad se refiere a las reglas escritas y no escritas que rigen la vida interna de un partido. Este autor considera que la institucionalidad "es un aspecto más difícil de apreciar que la doctrina o la ideología, pero que puede ser igual o más importante que éstas, pues expresa la cultura política partidista y muestra la forma en que la organización toma sus decisiones y resuelve sus problemas".⁵

³ Reveles Vázquez, Francisco, coord., *Partido Revolucionario Institucional: crisis y refundación*, México, Gernika-UNAM, 2003, y *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*, México, UNAM-GERNIKA, 2003.

⁴ Entre los primeros estudios desde esta perspectiva son las tesis de Maestría y Doctorado de Francisco Reveles Vázquez, "El proceso de institucionalización organizativa del Partido Acción Nacional (1984-1995)", y "Sistema organizativo y fracciones internas del Partido Acción Nacional, 1939-1990". Además están otras investigaciones doctorales como la de Irma Campuzano M., "Modelos organizativos e institucionalización del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática", y la de Víctor Manuel Reynoso Angulo, "Los dilemas del crecimiento: El Partido Acción Nacional y sus fracciones frente a la vida política mexicana". Este trabajo, fue publicado con el título: *Rupturas en el vértice. El Partido Acción Nacional a través de sus escisiones históricas*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2007. En 2015, apareció una nueva versión corregida y aumentada, bajo el sello editorial de la Universidad Iberoamericana. Por último, localizamos una tesis de licenciatura que pertenece a María del Rosario Guerrero Quiroz, "La estructura organizativa del Partido Acción Nacional: el camino hacia la institucionalización".

⁵ Víctor Reynoso, *Para entender el Partido Acción Nacional*, México, Nostra Ediciones, 2009, p. 27.

A diferencia de las investigaciones sobre los grados de institucionalización de Acción Nacional que propone el modelo de Panebianco, en el presente documento, se parte del supuesto de que la institucionalización del Partido es el resultado de una doble personalidad jurídica que los fundadores le otorgaron a partir de constituirlo como partido político y como asociación civil, de esta manera se garantizaba el carácter permanente que quisieron darle a la agrupación. Para este propósito, se estableció una armazón (estructura) organizativa que de forma institucionalizada rigiera la vida interna del mismo. Desde esta perspectiva, entendemos la noción de institucionalidad como la exigencia de elaborar un ordenamiento, expresado en Estatutos, reglamentos y disposiciones, que rigiera la vida interna de Acción Nacional a través del establecimiento de órganos de gobierno, ordenados jerárquicamente, responsables de la organización, funcionamiento y de la toma de decisiones dentro del Partido.

La relevancia de analizar la armazón (estructura) organizativa e institucional de Acción Nacional nos permitirá conocer y explicar por qué este partido se constituyó con doble personalidad jurídica, de esta forma se ofrecen más elementos históricos y

analíticos para identificar las características del modelo político que diseñaron los fundadores.

IV. Objetivos

Objetivo general

- Explicar la doble personalidad jurídica que constituyó al Partido Acción Nacional, y que derivó en la conformación de la armazón (estructura) organizativa que la agrupación mantuvo durante la presidencia de Manuel Gómez Morin, a través del desarrollo de sus diferentes niveles de organización y funcionamiento a nivel nacional, regional y local.

Objetivo particular

- Explicar por qué Acción Nacional se constituyó con doble personalidad jurídica.
- Identificar las características de la la armazón (estructura) organizativa del Partido Acción Nacional entre 1939 y 1949.
- Explicar por qué durante la gestión de Manuel Gómez Morin se modificaron los Estatutos de 1939 en 1946 y 1949.

V. Marco teórico y conceptual

Para Maurice Duverger los partidos políticos "se definen mucho menos por su programa o por la clase de sus

miembros que por la naturaleza de su organización: un partido es una comunidad con una estructura particular. Los partidos modernos se caracterizan antes que nada por su anatomía". Este planteamiento lo matiza al reconocer: que "la originalidad de los partidos del siglo XX reside en su organización[,] es un hecho; que esta organización tiende a convertirse en un elemento esencial de acción del partido, de su influencia y de su papel". Sin embargo, no deberá deducirse de esto que el autor considera la organización de los partidos como el elemento más importante que la doctrina o que la base social de éstos".⁶

Coincidimos con otros investigadores en que el modelo teórico-analítico que Maurice Duverger propone para estudiar la estructura de los partidos políticos europeos del siglo XX, es limitado e incluso reduccionista,⁷ pero consideramos que para nuestro estudio resulta una herramienta analítica de gran utilidad. Para este caso, hemos seleccionado aquellas categorías que consideramos que nos permiten profundizar y explicar la estructura organizativa de Acción Nacional.

⁶ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos...*, Op. Cit., p. 11.

⁷ Reveles Vázquez, Francisco, "Una revisión del 'modelo Panebianco' a partir de un caso excepcional: el Partido Revolucionario Institucional, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 44, No. 175, 1999, p. 153.

Una de las categorías que Duverger utiliza para analizar a los partidos políticos es la armazón (estructura), la cual “constituye el marco general de los miembros, la forma impuesta a su solidaridad, determina los mecanismos de selección de los dirigentes y los poderes de éstos”.⁸ Esta armazón se compone de las siguientes nociones:

I. La estructura directa y estructura indirecta.

La distinción entre ambas estructuras radica en que “en el partido directo, los miembros forman en sí la comunidad del partido, sin añadiduras de otros grupos sociales”. En cambio, “el partido indirecto está constituido por la unión de grupos sociales base (profesionales o de otro tipo)”.⁹

II. Los elementos de base.

Este término se refiere a la designación de las “células componentes del organismo del partido”. Por otra parte, la oposición de partidos directos y partidos indirectos se coloca en un plano ‘horizontal’; la noción de elementos de base se refiere a un plano ‘vertical’. [...] Los elementos de base de cada partido tienen una

estructura original. [...] A pesar de todo pueden distinguirse cuatro tipos de elementos de base, a los que se pueden relacionar la mayoría de los partidos existentes: el comité, la sección, la cédula y la milicia.”¹⁰

III. La articulación general.

Esta noción se refiere a cómo se unen las comunidades de base (comités, secciones, células, milicias) “cuyo conjunto constituyen el partido”. “En conjunto, la articulación política tiende a calcarse de la articulación administrativa del Estado: una agrupación de los ‘elementos de base’ toma así el aspecto de una pirámide con escalones, coincidiendo con las divisiones territoriales oficiales”.¹¹

IV. Enlaces verticales y enlaces horizontales.

El enlace vertical es el “que une a dos organismos subordinados uno a otro”; por el contrario, se considera un enlace horizontal la conexión “entre dos organismos colocados al mismo nivel”.¹² Estos enlaces “definen modos de coordinación de los elementos de bases que componen el partido”.¹³

V. Centralización y descentralización.

En términos generales, esta noción “se refiere a la repartición de los poderes entre los escalones”.¹⁴

Otra noción que propone el esquema analítico de Duverger es la de miembro. De acuerdo a este autor cada partido tiene una noción de *membership* propia. Asimismo, existen varias categorías de miembros que tienen participaciones diferentes dentro de la agrupación como son el adherente y el simpatizante,¹⁵ su diferencia radica en que el primero formaliza su adhesión a través de firmar un formulario impreso en el que “se compromete a observar la disciplina del partido y a propagar su doctrina, además de pagar una cuota de forma sistemática”.¹⁶ En cambio, el segundo, si bien “se declara favorable a las doctrinas del partido y le aporta su apoyo, permanece fuera de la organización y de su comunidad”.¹⁷ Por otra parte, “la noción de miembro tiende a diversificarse: incluso dentro del partido, se encuentran círculos concéntricos que corresponden a grados diferentes de fidelidad y de actividad”.¹⁸

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, p. 91

¹⁶ *Ibid.*, p. 101.

¹⁷ *Ibid.*, p. 92.

¹⁸ *Ibid.*, p. 100.

⁸ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos...*, *Op. Cit.*, p. 34.

⁹ *Ibid.*, pp. 35-36.

¹⁰ *Ibid.*, p. 47.

¹¹ *Ibid.*, p. 70.

¹² *Ibid.*, 77-78.

¹³ *Ibid.*, p. 82.

Gómez Morin diseñó una agrupación diferente, un organismo que garantizara la permanencia del mismo. Por eso, recurrió al régimen de asociación civil, porque de esta manera aseguraba la permanencia de Acción Nacional

Como bien señala Duverger su esquema es “muy aproximativo y vago”, porque “describe tendencias más que una distinción netamente trazada. Más exactamente: descansa en una coincidencia entre varias categorías de distinciones particulares, relativas a elementos de bases de los partidos, a su articulación general, a los mecanismos de adhesión, a los grados y naturaleza de la participación, a la designación de jefes, etc.”¹⁹

Para este trabajo, la aplicación del modelo que Duverger propone para aproximarse al análisis de la armazón (estructura) organizativa de los partidos políticos, nos ayudará para identificar y analizar los elementos que ordenan la armazón del Partido Acción Nacional.

VI. Planteamiento de hipótesis

¿Qué condiciones históricas, políticas y jurídicas definieron las características del Partido Acción Nacional? En 1939,

año en que se funda Acción Nacional, el país experimentaba cambios profundos; cambios en todos los órdenes de la vida nacional, entre ellos, la organización política y electoral. En primer lugar, no existía un sistema de partidos, las fuerzas políticas que se agrupaban en partidos respondían a la coyuntura electoral, concretamente, a la sucesión presidencial. Así como aparecían agrupaciones, desaparecían. En segundo lugar, el régimen de partido hegemónico ya mostraba la fuerza política e institucional que permitía detentar el poder, sin que hubiera fuerzas sociales y políticas que pudieran disputárselo. En tercer lugar, los cambios en materia electoral realizados en la década de los cuarenta.

La aprobación de una nueva legislación electoral en 1946 y una reforma en 1949, pasaron a formar parte de los instrumentos jurídicos y políticos que utilizó la élite gobernante de estirpe revolucionaria para mantenerse en el poder a través de su control, lo

que le permitía acceder, legítimamente a los puestos de elección popular tanto a nivel federal como local.

La conceptualización de partido político que dio origen y forma a Acción Nacional respondió al interés de crear un organismo permanente. El doble carácter jurídico que se le otorgó al constituirlo, no solo como un partido político, conforme a la legislación electoral vigente en 1939, sino también como una asociación civil, posibilitó a Acción Nacional formarse como una institución permanente. Para garantizar la permanencia del partido, los Estatutos, los reglamentos y disposiciones fueron fundamentales, porque en ellos, además de precisar los mecanismos para la organización y funcionamiento, también quedó claramente explicitado el tipo de agrupación que se quería fundar. La estructura interna, expresada en los Estatutos, fue objeto de algunas modificaciones que respondieron a los cambios realizados en la legislación electoral de 1946 y 1949.

VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

La organización y fundación de Acción Nacional

Desde mediados de la década de los veinte, Manuel Gómez Morin visualizó la idea de fundar un partido político permanente.²⁰ Esta idea cobraría vida en septiembre de 1939 con la creación del Partido Acción Nacional. Años después, se explicaba quiénes y cómo se había fundado el partido:

A finales de 1938 y principios de 1939, un reducido grupo de personas que se habían mantenido siempre alejadas de la acción política y de

jóvenes que empezaban a vivir como ciudadanos, formularon una declaración inicial de principios y comenzaron a constituir, en todo el país, comités provisionales, asistiendo a ellos las personas que estaban de acuerdo con esos principios.²¹

La historia de la fundación comienza en enero de 1939, en la Ciudad de México, lugar donde se iniciaron los trabajos de organización del Partido. Un mes después quedó constituido el Comité Nacional Organizador.²² En el siguiente cuadro se registran los nombres de los organizadores:

Cuadro 1

Miembros del Comité Nacional Organizador	
Manuel Gómez Morin	Carlos Ramírez Zetina
Enrique de la Mora y Palomar	Juan Landerreche Obregón
Manuel Ulloa Ortiz	Bernardo Ponce Cantón
Luis de Garay Katthain	Juan Sánchez Navarro Peón
Enrique Manuel Loaeza Garay	José Castillo Miranda
Cliserio Cardoso Eguiluz	Francisco Fernández Cueto
Daniel Kuri Breña Gordo	Ernesto Robles León
Armando Chávez Camacho	Roberto Cossío y Cosío
Juan José Páramo Castro	Virgilio M. Galindo

Cuadro de elaboración propia con datos obtenidos de Gerardo Ceballos Guzmán, *Pron-tuario de Acción Nacional*. México, CEDISPAN, 2007. Inédito.

²⁰ Entre 1926 y 1928, Manuel Gómez Morin expuso a José Vasconcelos la idea de formar un partido político. Véase Archivo Manuel Gómez Morin (en adelante AMGM). Sección: Personal. Subsección: Correspondencia particular. Serie: José Vasconcelos

El Comité quedó dividido en comisiones que realizaban las tareas organizativas del partido a nivel nacional (véase anexo 1).²³ Entre abril y agosto se realizaron las tareas organizativas²⁴ que consistieron en la formación de los grupos iniciales y de listas de personas para invitarlas adherirse al partido; asimismo, se enviaron a los estados los documentos fundamentales,²⁵ así como los proyectos de reglamento para la Asamblea constituyente y la Convención, para sus observaciones.²⁶ El 31 de agosto, el Comité Nacional Organizador concluyó su labor y expidió la convocatoria para reunir la Asamblea Constitutiva, del 14 al 17 de septiembre de 1939.²⁷ Llegaron a la Ciudad de México “delegados de toda la República designados por asambleas de todos los grupos

²³ Cuadro de elaboración propia con datos obtenidos de Gerardo Ceballos Guzmán, Op. Cit.

²⁴ Atento memorándum, 30/03/1939, 1f. y Asuntos pendientes para la semana de Pascua, s/f, 2fs, en AMGM. Fondo: Partido Acción Nacional. Sección: Comité Nacional Organizador. Subsección: Organización del Partido. Serie: Organización. Subserie: Correspondencia.

²⁵ Memorándum. Para ‘Acción Nacional’, 9/08/1939, 2fs, en AMGM. Fondo: Partido Acción Nacional. Sección: Comité Nacional Organizador. Subsección: Organización del Partido. Serie: Organización. Subserie: Correspondencia.

²⁶ Carta de la Secretaría de Organización, Oficina Nacional al Comité Regional de Acción Nacional en Cuernavaca Morelos, C/o Sr. Lic. Teófilo Olea y Leyva, 7/08/1939, 1f. en AMGM. Fondo: Partido Acción Nacional. Sección: Comité Nacional Organizador. Subsección: Organización del Partido. Serie: Organización. Subserie: Correspondencia.

²⁷ Folleto Efemérides..., Op. Cit.

²¹ 1).- ¿Qué es Acción Nacional?, [julio de 1942], 6fs., en AMGM. Fondo: Partido Acción Nacional. Sección: Comité Ejecutivo Nacional. Subsección: Secretaría de Propaganda. Serie: Organización y Estrategias. Subserie: Textos de propaganda.

²² Folleto *Efemérides*. México. Acción Nacional. 1942, en AMGM. Fondo Partido Acción Nacional. Sección: Comité Ejecutivo Nacional. Subsección: Secretaría de Propaganda. Serie: Impresos de Propaganda. Subserie: Folletería.

locales”,²⁸ reunidos en el Frontón México, “aprobaron los principios de doctrina y quedaron designados los órganos de la Institución”,²⁹ también la “plataforma inicial del Partido con los preliminares de una política electoral y se resolvió al respecto intervenir en esa lucha electoral en contra del partido oficial (P.R.M) y de la continuación del régimen destructor derivado del Plan Sexenal”.³⁰ Cabe señalar, que la participación electoral se limitó a apoyar condicionalmente la candidatura presidencial del general Juan Andreu Almazán.³¹

El único pendiente que dejó la Asamblea fue la designación e instalación del Consejo Nacional, por lo que ésta facultó al Comité Nacional Organizador “para que atendiera los trabajos normales de Acción Nacional, en la inteligencia de que la integración del Consejo Nacional”, en ese momento se pensó que “sólo se llevar[ía] unos días más”.³² Sin embargo, el

Comité continuó con los trabajos de extensión del Partido y de la elaboración y reparto de la propaganda,³³ hasta el 3 de diciembre de 1939, fecha en que se eligió el Consejo Nacional (véase anexo 2).³⁴ Un mes después, quedó integrada la Comisión Permanente del Consejo Nacional (véase anexo 3).³⁵

El 22 de diciembre, en la primera sesión del Consejo Nacional se designó como presidente del Partido a Manuel Gómez Morin y a los integrantes del Comité Directivo Nacional (anexo 4).³⁶ De esta forma, jerárquicamente, se instalaron los primeros órganos de gobierno del Partido.

El 3 de enero de 1940, el Comité Directivo Nacional celebró su primera sesión de trabajo, en la que se aprobaron las comisiones de Estudios, Propaganda, Organización, Relaciones y Tesorería. Para cada una de ellas se nombraron miembros consultores y ejecutivos, con la excepción de la Tesorería.

En el caso de la Secretaría General, además del secretario se designaron dos auxiliares³⁷ (véase anexo 5).³⁸ Cabe señalar que el esquema de organización del Comité Nacional Organizador fue conservado, a excepción de la Comisión de Administración.³⁹

Naturaleza jurídica de Acción Nacional

En 1939, año en que se fundó el Partido Acción Nacional, el sistema electoral se regía por la Ley para las Elecciones de Poderes Federales del 2 de julio de 1918. Relativo a la formación de organizaciones políticas, en el capítulo X “De los partidos” y los artículos 106 al 108, se describen las disposiciones para las organizaciones políticas y candidatos independientes a los cargos de elección popular. Para los fines de este trabajo,

²⁸ 1).- ¿Qué es Acción Nacional..., *Op. Cit.*

²⁹ 1.- El trabajo de la fundación del Partido, se inició en febrero de 1939..., 3/12/1948, 2fs., en AMGM. Fondo: Partido Acción Nacional. Sección: Comité Ejecutivo Nacional. Subsección: Secretaría de Propaganda. Serie: Organización y Estrategias. Subserie: Textos de propaganda.

³⁰ 1).- ¿Qué es Acción Nacional..., *Op. Cit.*

³¹ Versión taquigráfica de la Cuarta Sesión de la Asamblea Constitutiva, 17 de septiembre de 1939, en AMGM. Fondo Partido Acción Nacional. Sección: Asambleas Nacionales. Subsección: Constitutiva. Serie: Versiones taquigráficas.

42

³² *Ibid.*

³³ Memorándum. Asunto: Organización, México, D.F., 2/10/1939, en AMGM. Fondo: Partido Acción Nacional. Sección: Comité Nacional Organizador. Subsección: Organización del Partido. Serie: Organización. Subserie: Correspondencia.

³⁴ Cuadro de elaboración propia con datos obtenidos de “Acto de Afirmación de Acción Nacional”, en *Boletín de Acción Nacional*, No. 2, 15/12/1939, pp. 2, 5 y 11.

³⁵ Cuadro de elaboración propia con datos obtenidos de “Fué [sic] nombrado el Comité Directivo Nacional de Acción Nacional”, en *Boletín de Acción Nacional*. Publicación del Distrito Federal, No. 3, 1/01/1940, p. 3.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Comité Nacional Directivo de Acción Nacional, s/f, 2fs., en Archivo Histórico del Partido Acción Nacional. Fondo: Partido Acción Nacional. Rescate de Documentos. Comité Ejecutivo Nacional. Caja 1

³⁸ Cuadro de elaboración propia con datos obtenidos de Comisiones del Comité Directivo Nacional de Acción Nacional, en *Boletín de Acción Nacional*. Publicación del Distrito Federal, No. 4, 15/01/1940, p. 2

³⁹ En octubre de 1940, el Comité Directivo Nacional acordó la desaparición de la Comisión de Relaciones y convino que sus integrantes pasaran a colaborar a la Comisión de Estudios. Memorándum de Roberto Cossío y Cosío a la Comisión de Estudios, 24/10/1940, y Carta de Roberto Cossío y Cosío a Bernardo Ponce, Gustavo Molina Font, Francisco Fernández Cueto, José María Gurriá Urgell, Armando Chávez Camacho, José González Jáuregui, Virgilio M. Galindo, 24/10/1940, 8fs., en Archivo Histórico del Partido Acción Nacional. Fondo: Partido Acción Nacional. Sección: Comité Ejecutivo Nacional. Subsección: Estudios. Serie: Correspondencia, 1940, Exp. 1.

nos interesa analizar y comentar sólo el artículo 106, en sus fracciones I, II, III, IV, V y VI, en donde se establecen los requisitos que debían reunirse para formar un partido político:⁴⁰

- I.- Que hayan sido fundados por una Asamblea Constitutiva de cien ciudadanos, por lo menos;
- II.- Que la Asamblea haya elegido una Junta que dirija los trabajos del partido y que tengan la representación política de éste;
- III. Que la misma Asamblea haya aprobado un programa político y de gobierno;
- IV.- Que la autenticidad de la Asamblea constitutiva conste por acta formal;
- V.- Que no lleve denominación o nombre religioso ni se forme exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia;
- VI.- Que la Junta Directiva nombrada, publique por lo menos ocho números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones;

⁴⁰ Cuadro de elaboración propia con datos obtenidos de la Ley para las Elecciones de Poderes Federales del 2 de julio de 1918, en Antonio García Orozco, recopilación y estudio introductorio, *Legislación electoral mexicana. 1812-1977*, 2da. Ed., aumentada, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, pp. 298-299.

El Partido Acción Nacional conforme a su Acta Constitutiva y a sus Estatutos cubrió todos los requisitos establecidos en el artículo 106.

La fracción I correspondiente al número de ciudadanos reunidos en una Asamblea Constitutiva, fue cumplida con las 192 personas que firmaron el Acta Constitutiva del Partido.⁴¹ Para efecto del requisito estipulado en la fracción II, en los Estatutos se establecía que la dirección de los trabajos del Partido recaía en el Comité Directivo Nacional y en su Presidente,⁴² este último fue designado como representante legal de Acción Nacional.⁴³ La fracción III se satisfizo con la aprobación de los Estatutos, los Principios de Doctrina y el Programa Mínimo de acción política que el partido sostuvo para la campaña electoral de 1940.⁴⁴ Los requisitos de las fracciones IV y V, se cumplieron con la

firma del Acta Constitutiva⁴⁵ y al denominar al partido Acción Nacional.⁴⁶ En el capítulo I de los Estatutos, en su artículo primero se establece que: "La asociación civil y el partido político, se denominan 'Acción Nacional'". En estos términos se constituyó:

La Asamblea Constitutiva de Acción Nacional, reunida en la Ciudad de México, del 14 al 17 de septiembre de 1939, aprobó la formación de Acción Nacional como partido político y como asociación civil, de acuerdo con los artículos 106 y siguientes de la Ley Electoral de los Poderes Federales y con las prescripciones del título XI, del libro IV, del Código Civil. Conforme a esa decisión, Acción Nacional se regirá por los siguientes Estatutos.

El requisito establecido en la fracción VI se cumplió con la publicación del primer número del *Boletín de Acción Nacional*, el primero de diciembre de 1939.

⁴¹ Acta Constitutiva y Estatutos de Acción Nacional, s/f, 5fs, en Archivo Histórico del Partido Acción Nacional. Fondo: Partido Acción Nacional. Sección: Asamblea Nacional Ordinaria. Serie: Expedientes de sesiones. 1939- 1949.

⁴² Capítulo V, Segunda Sección del Comité Directivo Nacional, artículo Vigésimo Noveno, y Tercera Sesión del Presidente, artículo Trigésimo Tercero. Acción Nacional. *Estatutos*, México, Partido Acción Nacional, 1939.

⁴³ El inciso c) del artículo Vigésimo Noveno, y el inciso c) del artículo Trigésimo Tercero. *Ibid.*

⁴⁴ Versión taquigráfica de la Tercera sesión de la Asamblea Constitutiva, 16 de septiembre de 1939, y Acta de la primera sesión de la Primera Convención Nacional de Acción Nacional, 16 de septiembre de 1939, en AMGM. Fondo: Partido Acción Nacional. Sección: Asambleas Nacionales. Subsección: Constitutiva. Serie: Versiones taquigráficas.

⁴⁵ Los estatutos junto con el Acta Constitutiva, se protocolizaron por escritura número 18689 de 1º de marzo de 1940 ante el Notario Lic. Mario García Lecuona. Acción Nacional. *Estatutos*, México, Partido Acción Nacional, 1946.

⁴⁶ En una carta que dirigió Manuel Gómez Morín a Manuel Zamora, coordinador de los trabajos de organización en Veracruz, le comentó por qué habían bautizado así al partido. 1º. de junio de 1939, en Histórico del Partido Acción Nacional. Fondo: Partido Acción Nacional. Sección: Comité Ejecutivo Nacional. Subsección: Correspondencia. Serie: Veracruz.

Originalmente fue el órgano de difusión de Acción Nacional en el Distrito Federal, de allí que los primeros siete números aparecieran como *Boletín de Acción Nacional Publicación del Distrito Federal*, pero a partir del siguiente, se convirtió en órgano nacional del partido y su nombre se redujo a *Boletín de Acción Nacional*; y para el 1º de noviembre de 1940, solamente se llamó *Acción Nacional*. Únicamente se editaron 81 números, el último se publicó el 28 de junio de 1943.⁴⁷

Si bien Acción Nacional cubrió los requisitos establecidos en el artículo 106, llama la atención que en su Acta Constitutiva la agrupación se constituyera tanto como un partido político como una asociación civil. Es decir, con doble personalidad jurídica.

Los organizadores del Partido explican por qué adoptaron una doble personalidad jurídica: partido político y asociación civil. Advierten que la legislación vigente les

otorgaba a las agrupaciones “una personalidad limitada” sólo a “los asuntos electorales”, problema que ningún partido había solucionado. Para ellos, “desde el punto de doctrina” éstos “deberán gozar de personalidad en cuanto que para subsistir y realizar las funciones que la ley electoral les concede necesitan ejercitar otros actos de carácter patrimonial”. Pero esta razón “no es suficiente para garantizar la personalidad de Acción Nacional y [por eso] debe recurrirse a asegurar su existencia y personalidad jurídica dentro del régimen del Código Civil”. Para ello, se propone los siguientes caminos:

1.- Constituir a Acción Nacional, en toda su extensión, (es decir con todos sus miembros) como Partido Político y como asociación civil al mismo tiempo, dentro de los regímenes establecidos por la Ley Electoral y por el Código Civil, por cuanto no se oponen. El régimen de asociación civil presenta algunas dificultades prácticas que pueden allanarse seguramente.

2.- Puede constituirse Acción Nacional como partido político y constituir una asociación civil al mismo tiempo con parte de sus miembros.

3.- Puede establecerse por otra parte en la asociación civil de Acción Nacional dos clases de socios, unos activos y otros adherentes, si bien es cierto el Código Civil no prevé ese caso. Se puede dar para el efecto el título de socios adherentes, a personas que sin tener el carácter legal de asociados, contribuyan a las actividades de Acción Nacional en forma permanente (económicamente, moral o intelectualmente, con servicios personales, etc.).⁴⁸

En la versión final de los Estatutos aprobados en 1939, se aprecia que integraron el primero y el tercer camino. De esta manera, los fundadores al otorgarle a Acción Nacional la doble personalidad jurídica, resolvían el problema relativo a la personalidad limitada que los partidos políticos tenían para intervenir en las operaciones electorales señaladas en la Ley Electoral de los Poderes Federales.⁴⁹

Para los fundadores los dos regímenes legales eran “compatibles entre sí según lo confirma el artículo 25

⁴⁷ Adalberto Arturo Madero Quiroga, Comp. *Boletín de Acción Nacional, 1939-1943. 4 Tomos*. México, Senado de la República, LVIII y LIX Legislatura: Fracción Parlamentaria del PAN, 2003, y Donald J. Mabry, *México's Acción Nacional. A catholic alternative to revolution*. New York, Syracuse University Press, 1973, pp. 118-119. El Boletín se publicó ininterrumpidamente hasta 1943, posteriormente apareció intermitentemente hasta desaparecer. Se desconoce los motivos de esto. En la correspondencia entre Manuel Gómez Morin y Efraín González Luna sólo menciona las razones por las que volvería editarse el Boletín. Véase las siguientes cartas: 27 de marzo, 4 de junio de 1945, 9 de enero, 10 de abril y 10 de octubre de 1946. AMGM. Sección: Personal; Subsección: Correspondencia particular. Serie: Efraín González Luna.

⁴⁸ En el documento original está subrayado. Constitución Jurídica de Acción Nacional, s/f, 1f., en AMGM. Fondo: Partido Acción Nacional. Sección: Comité Nacional Organizador. Subsección: Organización del Partido. Serie: Documentos Básicos. Subserie: Proyectos.

⁴⁹ “De esta intervención hablan los artículos 18, 31, 33, 34, 53, 67 a 70, 81, 84, 86, 90, 104”. *Ibid.*

fracción VI del Código Civil".⁵⁰ En este artículo se especifica quiénes "Son personas morales". Mientras que la fracción VI dice a la letra: "Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito siempre que no fueren desconocidos por la ley".⁵¹ El régimen de Asociación Civil brindaba a los fundadores un marco legal que le permitía al Partido funcionar orgánicamente y de forma permanente, a diferencia de lo que le ofrecía la legislación electoral, la cual sólo se limitaba a reglamentar las actividades políticas y electorales.

Por otra parte, en el ante proyecto de escritura para la constitución jurídica de Acción Nacional, se fijaron las bases constitutivas del Partido "como asociación civil dentro de los moldes legales establecidos por el Código Civil en sus artículos 2670 y siguientes".⁵²

En el siguiente cuadro se transcriben los artículos referentes a: "De las asociaciones y de las sociedades":⁵³

⁵⁰ Memorándum. Constitución Jurídica de Acción Nacional. Anteproyecto de escritura, s/f, 4fs., en AMGM. Fondo: Partido Acción Nacional. Sección: Comité Nacional Organizador. Subsección: Organización del Partido. Serie: Documentos Básicos. Subserie: Proyectos.

⁵¹ Nuevo Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, (Expedido en 30 de agosto de 1928), México, Ediciones Botas, 1933, p. 34.

⁵² Memorándum. Constitución Jurídica de Acción Nacional..., *Op. Cit.*

⁵³ Cuadro de elaboración propia con datos obtenidos del Nuevo Código Civil para..., *Op.*

Artículo. 2,670

Cuando varios individuos convinieren reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación.

Artículo. 2,679

El asociado no votará las decisiones en que se encuentren directamente interesados él, su cónyuge, sus ascendentes, descendientes o parientes colaterales dentro del segundo grado.

Artículo. 2,671

El contrato por el que se constituye una asociación, debe constar por escrito.

Artículo. 2,680

Los miembros de la asociación tendrán derecho de separarse de ella, previo aviso dado con dos meses de anticipación.

Art. 2,672

La asociación puede admitir y excluir asociados.

Artículo. 2,681

Los asociados sólo podrán ser excluidos [sic] de la sociedad por causas que señalen los estatutos.

Artículo. 2,673

Las asociaciones se regirán por sus estatutos, los que deberán ser inscritos en el Registro Público para que produzcan efectos contra terceros.

Artículo. 2,682

Los asociados que voluntariamente se separen o que fueren excluidos [sic], perderán todo derecho al haber social.

Artículo. 2,674

El poder supremo de las asociaciones reside en la asamblea general. El director o directores de ellas tendrán las facultades que les concedan los estatutos y la asamblea general, con sujeción a estos documentos.

Artículo. 2,683

Los socios tienen derecho de vigilar que las cuotas se dediquen al fin que se propone la asociación y con ese objeto pueden examinar los libros de contabilidad y demás papeles de ésta.

Artículo. 2,675

La asamblea general se reunirá en la época fijada en los estatutos o cuando sea convocada por la dirección. Esta deberá citar a asamblea cuando para ello fuere requerida por lo menos por el cinco por ciento de los asociados, o si no lo hiciere, en su lugar lo hará el juez de lo civil a petición de dichos asociados.

Artículo. 2,684

La calidad de socio es intransferible.

Artículo. 2,676

La asamblea general resolverá:

I.- Sobre la admisión y exclusión de los asociados;
II.- Sobre la disolución anticipada de la asociación o sobre su prorroga por más tiempo del fijado en los estatutos;

III.- Sobre el nombramiento del director o directores cuando no hayan sido nombrados en la escritura constitutiva;

IV.- Sobre la revocación de los nombramientos hechos;

V.- Sobre los demás asuntos que le encomienden los estatutos.

Artículo. 2,685

Las asociaciones, además de las causas previstas en los estatutos, se extinguieren:

I.- Por consentimiento de la asamblea general;

II.- Por haber concluído [sic] el término fijado para su duración o por haber conseguido totalmente el objetivo de su fundación;

III.- Por haberse vuelto incapaces de realizar el fin para que fueron fundadas;

IV.- Por resolución dictada por autoridad competente.

Artículo. 2,677

Las asambleas generales sólo se ocuparán de los asuntos contenidos en la respectiva orden del día.

Sus decisiones serán tomadas a mayoría de votos de los miembros presentes.

Artículo. 2,686

En caso de disolución, los bienes de la asociación se aplicarán conforme a lo que determinen los estatutos y a falta de disposición de éstos, según lo que determine la asamblea general. En este caso la asamblea sólo podrá atribuir a los asociados la parte del activo social que equivalga a sus aportaciones. Los demás bienes se aplicarán a otra asociación o fundación de objeto similar a la extinguida.

Artículo. 2,678

Cada asociado gozará de un voto en las asambleas generales.

Artículo. 2,687

Las asociaciones de beneficencia se regirán por las leyes especiales correspondientes.

En el cuadro anterior, se puede observar que varios de los componentes de las disposiciones legales fueron elegidos para articular la estructura organizativa e institucional de Acción Nacional. De esta forma, el régimen legal fue establecido en su Acta Constitutiva, la cual quedó redactada en los siguientes términos:

La Asamblea Constitutiva de Acción Nacional reunida en la Ciudad de México, del 14 al 17 de septiembre de 1939, aprobó la formación de Acción

Nacional como partido político y como asociación civil, de acuerdo con los artículos 106 y siguientes de la Ley Electoral de los Poderes Federales y con las prescripciones del título XI, del libro IV, del Código Civil. Conforme a esta decisión, Acción Nacional se regirá por los siguientes Estatutos.⁵⁴

Resulta complicado y estéril hacer una disección precisa de Acción Nacional como asociación civil y como partido político, porque varios de los componentes de cada régimen legal fueron tomados parcial o totalmente, e incluso modificados para adecuarlos al modelo de agrupación que idearon los fundadores y que concretaron en los Estatutos.

Los primeros Estatutos que rigieron la vida institucional y política del partido fueron aprobados durante la Asamblea Constitutiva, efectuada en septiembre de 1939, dicho documento está conformado por 7 capítulos y dos artículos finales:

- Capítulo I: Denominación, objetivo, duración y domicilio (del artículo primero al cuarto).
- Capítulo II: De los socios y sus miembros (del artículo quinto al décimo).
- Capítulo III: De las

⁵⁴ Acción Nacional. *Estatutos*, México, Partido Acción Nacional, 1939.

***En el caso de Acción Nacional, la perdurabilidad debe ser entendida
acorde a la condición de partido permanente que determinaron
los fundadores otorgarle. Permanencia
que ha alcanzado 78 años de vida***

- asambleas generales (del artículo undécimo al décimo octavo)
- Capítulo IV: De las sanciones (del artículo décimo noveno al vigésimo primero).
 - Capítulo V: Dirección.
 - Sección Primera del Consejo Nacional (del artículo vigésimo segundo al vigésimo séptimo).
 - Sección Segunda del Comité Directivo Nacional (Del artículo vigésimo octavo al trigésimo primero).
 - Sección Tercera del Presidente (Del trigésimo segundo al trigésimo cuarto).
 - Capítulo VI: De la junta general de vigilancia (del artículo trigésimo quinto al trigésimo sexto).
 - Capítulo VII: De la disolución y liquidación de la asociación (del artículo trigésimo séptimo al trigésimo octavo).
 - Artículos finales (del artículo 1º al 2º).
- En los Estatutos se establece una estructura que sirve de marco para que una agrupación se organice y funcione; en ellos se describe los mecanismos para la admisión y expulsión de los miembros, la elección de los líderes y la toma de decisiones. Es decir, establece las directrices para la organización y funcionamiento de la misma.
- Estructura organizativa*
- En los Estatutos se fija la estructura organizativa, así como los ordenamientos para la organización y funcionamiento de Acción Nacional como partido y asociación civil. Además, este documento nos permite identificar los elementos que definen la identidad política e ideológica de la agrupación.
- De acuerdo a los Estatutos, Acción Nacional se constituyó como asociación civil y partido político (artículo 1º), bajo esta doble personalidad jurídica se establecieron los siguientes objetivos (artículo 2º):
- a) La actividad cívica organizada y permanente;
 - b) La intervención activa en los aspectos de la vida pública de México, para lograr la realización de los siguientes principios fundamentales:
1. El reconocimiento de la preeminencia del interés nacional sobre los intereses parciales y la ordenación y jerarquización armoniosas de éstos en el interés de la Nación;
 2. El reconocimiento de la eminente dignidad de la persona humana, y la garantía de todos los medios físicos y espirituales requeridos para garantizar con eficacia esa dignidad;
 3. La subordinación de toda actividad individual, social, o del Estado, a la realización del bien común.

- c) El establecimiento, sostenimiento y desarrollo de cuantos organismos, institutos, publicaciones, periódicos y servicios sociales y conexos, sean necesarios para la realización de los anteriores objetos, en los términos que señalen los reglamentos respectivos;
- d) La adquisición, posesión y administración de todos los bienes muebles e inmuebles que se requieran para la consecución de los objetivos sociales;
- e) La celebración de todos los actos y contratos que en cada caso sean necesarios para la realización de los objetivos anteriores.

En los tres últimos incisos se establecen las formas de la participación, los medios e instancias para la realización de "los principios fundamentales" y de los objetivos políticos y sociales del Partido. Por otra parte, en el artículo tercero se señala que "la duración de la asociación y del partido político es por tiempo indefinido". De esta forma, se explica el carácter permanente de Acción Nacional. Por otra parte, es claro que el régimen de asociación civil viabilizaba la formación cívica y política de los ciudadanos, tarea prioritaria y fundamental del trabajo del partido, quizás este sea el

rasgo distintivo más singular de Acción Nacional, porque, en cierta medida, determinó su actuación al diferenciar entre la participación política y la participación electoral, particularmente, el sentido que el Partido creía que cobraba el sufragio en un sistema político-electoral de partido hegemónico.⁵⁵ La falta de independencia del Partido oficial propició un sistema de partidos que Giovanni Sartori ha calificado como de partido hegemónico, que se caracteriza porque:

"El partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No sólo se produce de hecho una alteración; no puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder".⁵⁶

A partir de que la Presidencia de la República dominó al partido oficial logró controlar

las demás instancias políticas como los poderes Legislativo y Judicial federales y los poderes locales. De esta forma, el poder Ejecutivo se convirtió en el eje sobre el que se articuló todo el aparato del poder.⁵⁷

Miembros de partido

Otra de las características del Partido es el establecimiento de diferentes categorías para definir a sus miembros y su carácter legal. De acuerdo al artículo 5º: Son miembros del 'Acción Nacional':

a) Los fundadores: Se consideran fundadores los otorgantes de la presente acta, quienes tendrán los mismos derechos y obligaciones de los socios activos;⁵⁸

b) Los socios activos: Serán socios activos todas aquellas personas que soliciten su ingreso a 'Acción Nacional' y sean aceptadas con el carácter de satisfacer los siguientes requisitos:

1. Ser mayores de edad y de nacionalidad mexicana;
2. Aceptar plenamente

⁵⁵ Carbonell, José, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, México, UNAM: IIJ, 2002, pp. 56 y 62.

⁵⁶ De acuerdo al Reglamento de Socios Activos y Adherentes: "Artículo 2º.-Se consideran fundadores los socios inscritos hasta el 17 de septiembre de 1939, fecha de clausura de la Asamblea Constitutiva de 'Acción Nacional'". Acción Nacional. *Reglamento de Socios Activos y Adherentes*, México, Partido Acción Nacional 1943, p. 3.

los principios de ‘Acción Nacional’;

3. Tener modo honesto de vivir;

4. Comprometerse a trabajar en forma permanente y disciplinada, en la realización de los objetivos de ‘Acción Nacional’, en la medida de sus posibilidades;

5. Aceptar los estatutos, los reglamentos y las disposiciones dictados por los órganos directores capacitados de ‘Acción Nacional..’.

Otra categoría de miembro, pero que no inviste carácter legal es el de adherente: que es aquella persona que contribuye “temporal o permanentemente a la realización de los objetivos sociales, mediante aportaciones intelectuales o económicas, con su apoyo de opinión, de voto o de propaganda”. También son miembros adherentes aquellas personas “que sin adquirir el carácter legal de socios, contribuyan temporal o permanentemente a la realización de los objetos sociales, mediante aportaciones intelectuales o económicas, o con su apoyo de opinión, de voto o de propaganda. El reglamento respectivo determinará qué personas se encuentran en este caso” (artículo 6º). Asimismo, el acta constitutiva ordenaba que fueran “considerados como

socios activos fundadores todos aquellos que hasta la fecha del acta hubieren trabajado en la creación del Partido”.

Por otra parte, para una mejor organización, los socios y adherentes debían agruparse en las regiones o localidades para constituir organismos regionales o locales, los cuales tendrán autonomía “en todas las cuestiones que sólo afecten a ellos mismos” (artículo 9º).

No obstante, el ingreso a Acción Nacional como socio activo no era automático, estas personas debía probar plenamente que conocían y aceptaban “las ideas esenciales del partido”, así como destacarse “especialmente por su virtudes cívicas”, porque los socios activos integrarían los órganos directivos, así como los cargos y jefaturas de la organización del Partido.⁵⁹

Órganos directivos nacionales

El diseño institucional de Acción Nacional establece una relación jerárquica entre sus órganos internos, que se vinculan a partir de dos criterios: desde el punto de vista territorial, la función delibera-

tiva es ámbito de la Asamblea, mientras que la función ejecutiva corresponde a la Directiva del Partido y a los órganos administrativos.⁶⁰ En el siguiente cuadro se representa el orden jerárquico de los órganos directivos de la agrupación a nivel nacional:⁶¹

Cuadro 2



⁵⁹ [Circular] del Departamento de Organización. Oficina Nacional, México, D.F., 4/10/1939, en AMGM. Fondo: Partido Acción Nacional, Sección: Comité Nacional Organizador, Subsección: Organización del Partido, Serie: Organización, Subserie: Correspondencia. Descripción de las actividades a seguir a partir de las resoluciones tomadas en la Asamblea Constitutiva.

⁶⁰ Margarita Jiménez Badillo, Igor Vivero y Carlos Báez, “Partido Acción Nacional (PAN)”, en Manuel Alcántara Sáez y Flavia Freidenberg, Eds., *Partidos políticos de América Latina: Centroamérica, México, República Dominicana*, 3vols., España, Ediciones Universidad de Salamanca, 2001, p. 436.

⁶¹ Cuadro de elaboración propia con datos obtenidos del Borrador de folleto: *Organización del Partido*, 9fs., documento con correcciones a mano, en Archivo Histórico del Partido Acción Nacional. Colección Cliserio Cardoso Eguiluz, Sección PAN, Serie Actividades, 1939-1940.

Como se observa en el cuadro anterior, la Asamblea General y la Convención Nacional están al mismo nivel jerárquico de la estructura de poder deliberativo del Partido. Es decir, “la suprema autoridad del Partido es ejercida por las asambleas generales y convenciones, en las cuales tienen representación directa todos los socios activos”.⁶²

Autoridad suprema del Partido

De acuerdo a los Estatutos es en la Asamblea General donde reside el poder supremo de Acción Nacional (artículo 11º). La Asamblea puede reunirse de forma ordinaria o extraordinaria. La Asamblea Nacional Ordinaria se reunirá cada cinco años (artículo 12º). Esta Asamblea se ocupará:

- a) De conocer y decidir en definitiva, sobre la admisión y exclusión de socios, [...];
- b) Del nombramiento y revocación del Consejo Nacional;
- c) Del examen y aprobación, o censura, de la cuenta general de administración y del informe del Consejo Nacional o del Comité Directivo Nacional, en su caso, acerca de las actividades generales de ‘Acción Nacional’, durante el tiempo transcurrido

desde la Asamblea inmediata anterior.

A las Asambleas Extraordinarias corresponde conocer (artículo 15º):

- a) De la disolución de ‘Acción Nacional’, y en ese caso, del nombramiento de los liquidadores y del destino que haya de darse al patrimonio de la agrupación, en los términos del artículo trigésimo octavo;
- b) De la transformación o fusión de ‘Acción Nacional’ con otra Asociación o Partido;
- c) De la modificación o reforma de estos estatutos y de otro asunto trascendental para la vida de ‘Acción Nacional’, distinto de los reservados a la Convención, al Consejo Nacional o al Comité Directivo, previa decisión que en tal sentido tomen el Comité o el Consejo Nacional.

Los Estatutos establecen que la Convención Nacional es la instancia que decide sobre “las actividades relativas a la realización de los objetos meramente políticos de ‘Acción Nacional’”. También la Convención puede reunirse de forma ordinaria o extraordinaria. De manera ordinaria se reunirá “por lo menos una vez cada tres años” (artículo 19º).⁶³

Órganos de Gobierno permanentes

El Consejo Nacional y el Comité Directivo Nacional, así como los Consejos Regionales y los Comités Directivos Regionales y Locales son los “órganos permanentes de gobierno y de ejecución de los programas aprobados por asambleas y convenciones”. El orden es jerárquico: el Consejo Nacional “es nombrado por la Asamblea General, y, a su vez, designa a los miembros del Comité Directivo Nacional. Ambos órganos tienen jurisdicción sobre los miembros del Partido, en toda la extensión del territorio nacional”. Los órganos de gobierno, regionales y locales dependen jerárquicamente de los nacionales.⁶⁴

Las funciones que les corresponden a los Consejos Nacional y Regionales son de dos clases:

Unas son propias y directas, y otras, por necesidad, son comisionadas por el funcionamiento jerárquico de los órganos ejecutivos. En las primeras, el Consejo toma resoluciones con su propia responsabilidad, y para ser ejecutadas desde luego, siempre dentro de las normas estatutarias, de reglamento o de las circunstancias que el Consejo o el

⁶³ Acción Nacional. *Estatutos*, México, Partido Acción Nacional, 1939.

⁶⁴ 65 Borrador de folleto: *Organización del Partido...*, Op. Cit.

Comité Nacional aprueben. En las segundas, las iniciativas del Consejo serán consideradas sin pérdida de tiempo por el Comité Nacional, que estará siempre representando en el mismo Consejo, para evitar engorrosa tramitación, y para hacer que, en lo posible, sin alterarse la necesaria relación jerárquica, el Consejo Nacional vaya tomando totalmente dirección de la ejecución de los trabajos de Acción Nacional".⁶⁵

Conforme a los Estatutos, el Consejo Nacional se integrará "por no menos de treinta ni más de ciento veinte miembros, que serán electos cada cinco años por la Asamblea General, deberán tener el carácter de socios activos, serán revocables y ejercerán su encargo hasta que sus sucesores sean designados y tomen posesión de sus puestos" (artículo 22º). Son facultades y obligaciones (artículo 23º):

- a) Nombrar el Comité Nacional Directivo, revocar las designaciones que hubiere hecho, y nombrar el Presidente de este Comité;
- b) Resolver, en consulta,

todos aquellos asuntos que sean sometidos a su consideración por el Comité Directivo Nacional; c) Pedir que el Comité Directivo Nacional someta en consulta, aquellos asuntos que por su importancia para 'Acción Nacional', [...]; d) Convocar a sesión extraordinaria de la Convención Nacional o de la Asamblea General, [...]; e) Revisar y aprobar el presupuesto anual de egresos, y revisar y aprobar, en su caso, los informes o dictámenes de la Junta de Vigilancia; f) Designar una Comisión permanente de su seno, y las demás comisiones o delegaciones que crea necesarias o que el Reglamento establezca, dándoles las facultades que estime convenientes dentro de su competencia; g) Decidir todas las cuestiones que se susciten entre los otros órganos directores de la Agrupación; h) Reformar, modificar o suspender parte de estos estatutos, por causa grave, a su juicio, y con aprobación de dos tercios de los Comités Regionales, por lo menos, hasta la próxima reunión de la Asamblea Extraordinaria, la cual, convocada a tal efecto, resolverá en definitiva; i) Las demás que señalen los reglamentos.

En sesión ordinaria se "reunirá durante los diez primeros días de los meses de febrero y agosto de cada año" (artículo 24º).

De acuerdo a los Estatutos el Comité Directivo Nacional se integrará (artículo 28º):

[...] por no menos de siete ni más de cuarenta personas, quienes podrán o no ser socios activos. Su designación y la fijación del número de sus integrantes, serán hechas por el Consejo Nacional. Sus miembros durarán en su encargo mientras el Consejo no haga nuevos nombramientos y los designados tomen posesión de sus puestos. Las reuniones del Comité Directivo Nacional se sujetarán a lo que determinen los Reglamentos.

Sus facultades son (artículo 29º):

- a) Aprobar los Reglamentos interiores de 'Acción Nacional'; b) Cumplir las funciones que la Asamblea General ha ordenado, en los términos del artículo 8. de estos estatutos; c) Aprobar las normas generales de actividad de 'Acción Nacional'; d) Designar, de entre sus componentes, cuantas comisiones estime convenientes para auxiliar a su Presidente en las labores tendientes a la

⁶⁵ Memorándum. Asunto: Consejo Regional del Distrito Federal, 14/11/1939, 3fs. en AMGM. Fondo: Partido Acción Nacional. Sección: Comité Nacional Organizador. Subsección: Organización del Partido. Serie: Oficina Local del Distrito Federal. Subserie: Correspondencia.

realización de los fines de ‘Acción Nacional’; e) Ejercer, por medio de su Presidente, o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de la asociación, en los términos de los artículos 2554, 2574 y 2587 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, y 9., de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; f) Formar el presupuesto de egresos y aprobar las cuentas que, con el informe semestral, deberá presentar al Consejo.⁶⁶

Como se observó, la función del Consejo Nacional es de órgano consultivo, de orientación y vigilancia, que cede la responsabilidad de la organización y del trabajo ejecutivo al Comité Directivo Nacional,⁶⁷ éste a su vez, al Presidente del Partido.

El Presidente del Comité Directivo Nacional es designado “por el Consejo Nacional y tendrá además el carácter de Presidente de ‘Acción Nacional’ y de Presidente del Consejo, así como de las asambleas y de las convenciones nacionales” (art. 32º). Las facultades del Presidente son:

- a) Formular los Reglamentos interiores de ‘Acción Nacional’ que serán sometidos para su aprobación al Comité;
- b) Proponer al Comité todas las formas concretas de actividad que ‘Acción Nacional’ tendrá en el cumplimiento de sus propósitos;
- c) Representar a ‘Acción Nacional’, tanto en su carácter de asociación como de partido político, en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso c) del artículo vigésimo noveno;
- d) Ser miembro ex-officio de todos los Comités Regionales y Locales, y mantener las debidas relaciones que entre esos Comités, y entre ellos y el Nacional deben existir, coordinando su trabajo, impulsando y cuidando de su correcta orientación, conforme a los principios y programa de ‘Acción Nacional’;
- e) Establecer los departamentos necesarios para cuidar de la mejor organización de los socios activos y de los adherentes de ‘Acción Nacional’, de la mejor difusión de los principios de ésta, y de la más eficaz actuación de ‘Acción Nacional’ en la vida pública de México;
- f) Mantener y fomentar las debidas relaciones con todos los organismos cívicos o sociales que tengan principios o actividades

similares a los de ‘Acción Nacional’;

- g) Designar y promover libremente a los funcionarios y empleados de ‘Acción Nacional’, y determinar la forma de organización de las oficinas, así como las facultades y obligaciones de los funcionarios de la Agrupación;
- h) Designar los Delegados o las comisiones que sean necesarios para el estudio o para la ejecución de las diferentes medidas que la actividad de la asociación requiera;
- i) En general, representar a ‘Acción Nacional’, procurar su desenvolvimiento, y cuidar de que su actuación se apegue constantemente a los propósitos fundamentales que han inspirado su creación, y procurar en todas las formas lícitas posibles, hacer que en la vida pública de México se implanten los principios que ‘Acción Nacional’ ha hecho suyos, pudiendo al efecto ejecutar los actos jurídicos, políticos o sociales que sean necesarios o convenientes, todo de acuerdo con los Reglamentos respectivos, y ajustándose a las direcciones que hayan señalado el Consejo Nacional, las Convenciones o Asambleas, en su caso”.⁶⁸

⁶⁶ Acción Nacional. *Estatutos*, México, Partido Acción Nacional, 1939.

⁶⁷ Memorándum. Asunto: Consejo Regional del Distrito Federal..., *Op. Cit.*

Conforme al inciso d) del artículo 29º y al inciso e) del artículo 33º, se crearon las siguientes dependencias administrativas, las comisiones de Organización, Estudios, Propaganda, Relaciones y Tesorería y una Secretaría General.⁶⁹

La estructura organizativa regional y local

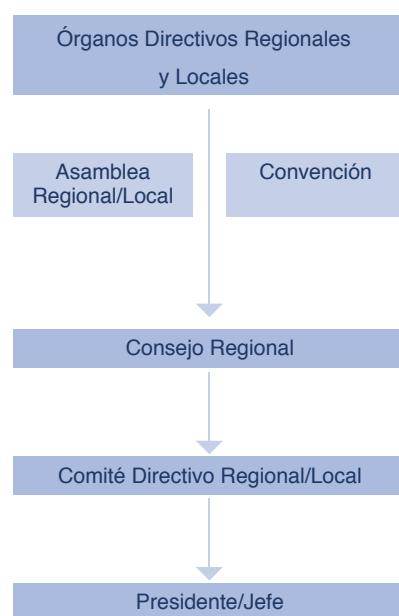
La estructura organizativa nacional se vincula jerárquica y territorialmente con sus miembros a través de replicar el mismo orden a nivel regional y local. Para una mejor organización del Partido, los miembros se agrupan en regiones o localidades, según sea el caso, forman Comités Regionales o Locales, “cuyos límites territoriales, jurisdicción, relaciones y dependencias son determinados por los reglamentos expedidos por el Comité Directivo Nacional”. Éstos son autónomos en todos los asuntos propios de su jurisdicción y “se rigen por los Consejos y Comités Regionales, y por Comités Locales”.⁷⁰

⁶⁹ En octubre de 1940, el Comité Directivo Nacional acordó la desaparición de la Comisión de Relaciones y convino que sus integrantes pasaran a colaborar a la Comisión de Estudios. Memorándum de Roberto Cossío y Cosío a la Comisión de Estudios, 24/10/1940, y Carta de Roberto Cossío y Cosío a Bernardo Ponce, Gustavo Molina Font, Francisco Fernández Cueto, José María Gurría Urgell, Armando Chávez Camacho, José González Jáuregui, Virgilio M. Galindo, 24/10/1940, en Archivo Histórico Partido Acción Nacional. Fondo: Partido Acción Nacional. Sección: Comité Ejecutivo Nacional. Subsección: Estudios. Serie: Correspondencia, 1940, Exp. 1, 8fs.

⁷⁰ Borrador de folleto: *Organización del Partido..., Op. Cit.*

En el siguiente cuadro se representa el orden jerárquico de los órganos directivos de la agrupación a nivel nacional:⁷¹

Cuadro 3



De acuerdo a los Estatutos, también se celebrarán Asambleas Regionales o Locales (artículo 18º) que “resolverán *ad referendum* de la Asamblea General, del Consejo Nacional o del Comité Directivo Nacional, según el asunto de que se trate, y se reunirán y funcionarán de acuerdo con lo que establezca el Reglamento”. Análogamente, (artículo 20º):

“[...] los organismos regionales o locales, podrán celebrar convenciones dentro del límite de sus respectivas jurisdicciones para decidir cualquier cuestión relativa a la actividad política concreta de tales organismos, en la inteligencia de que sus decisiones quedan sujetas para su validez a la aprobación del Comité Directivo Nacional, sin perjuicio de la decisión que en definitiva adopte la Convención Nacional en cada una de sus reuniones”.

Con respecto a la forma y términos y funcionamiento de los Consejos Regionales, así como sus relaciones con y entre el Consejo Nacional, el Comité Directivo Nacional y los Comités Regionales y Locales serán determinados por los Reglamentos (artículo 27º), así como la forma de integración, las facultades, obligaciones y los términos del funcionamiento de los Comités Regionales y Locales (artículo 31º).⁷²

Conforme al inciso a) del artículo 29º de los Estatutos de 1939, en la sesión del 3 de febrero de 1943, el Comité Directivo Nacional, previa consulta hecha a los Comités Regionales, aprobó los Reglamentos de Consejos y Comités Regionales y de

⁷¹ Cuadro de elaboración propia con datos obtenidos de *Ibid.*

⁷² Acción Nacional. *Estatutos*, México, Partido Acción Nacional, 1939.

Socios y Adherentes del Partido.⁷³

Consejos Regionales y locales

Los Comités Regionales deberán mantener una “conducta de acuerdo con las reglas generales que la Convención, Asamblea, [Consejo Nacional], o el Comité Directivo Nacional establezcan al respecto”. Asimismo, deberán “solicitar las orientaciones pertinentes en cada uno de los problemas políticos que se planteen, procurando conciliar, en una solución satisfactoria, el aspecto particular y el general”. Del mismo modo, los Comités Locales “tendrán en cuenta las indicaciones de los Comités Regionales les proporcionen en general y para casos similares, con el objeto de hacer posible una labor coherente”. Con relación a la autonomía, tanto los Comités Regionales como los Locales la tendrían en lo relativo a “las actividades de índole meramente política” y en todo lo que se refiere a los asuntos propios de su jurisdicción”.⁷⁴

En caso de que en una misma entidad estén constituidos

dos Comités Regionales, el que resida en la capital “será al que competirá dirigir la política electoral que Acción Nacional desarrolle en aquel Estado”. Para las funciones administrativas, los Comités Regionales ejercerán su jurisdicción en zonas que no necesariamente coinciden con la división geográfica de los Estados, sino comprender un territorio más reducido e, incluso, abarcar parte de dos o más Estados. Esta decisión está determinada por circunstancias étnicas o de simple ubicación. En el primer caso tenemos el de Oaxaca, en donde se constituyeron dos Comités Regionales: uno en la capital y otro en Huajuapan de León. El segundo, en Coahuila con un Comité en Saltillo y otro en Torreón.⁷⁵ El objetivo es facilitar el control efectivo y hacer más estrecho “el contacto de los Comités Regionales con los organismos comprendidos dentro de la zona de su jurisdicción, a la vez que permitan una comunicación más rápida con el Comité Directivo Nacional”.⁷⁶

Organización del Partido

De acuerdo a la tipología que Maurice Duverger propone para clasificar a los partidos políticos, Acción Nacional se fundó como un partido de

cuadros.⁷⁷ Las diversas cartas-invitación que se enviaron a lo largo y ancho del país, fueron dirigidas “a lo más distinguido de cada población” para formar los cuadros iniciales del Partido.⁷⁸ Con este propósito, Manuel Gómez Morin le escribió a Miguel Urrea: “Justamente para ayudar a la formación de esos cuadros iniciales, en los que estarán incluidos los más resueltos, los más convencidos, los más persistentes, en el deseo de gestionar la renovación total de México, es para lo que yo me permito invitarlo”.⁷⁹

Este criterio selectivo también se aplicó para integrar los Consejos Regionales y Comités Regionales y Locales, esta selección tenía la ventaja de que la persona elegida por sus relaciones ayudaría a extender la acción del partido en “diferentes ámbitos sociales de la Región”:

- a) La mejor integración de Comité Regional, y la formación de su propio Consejo, en el que figuren personas que en la jurisdicción regional se

⁷³ Acción Nacional. *Reglamentos*, México, Partido Acción Nacional, 1943.

⁷⁴ Relaciones entre los Comités Regionales y los Comités Locales y entre unos y otros y el Comité Directivo Nacional. Creación de Delegaciones y de nuevos Comités Regionales. División de Territorios, s/f, 2fs., en Archivo Histórico del Partido Acción Nacional, Colección Cisnerio Cardoso Eguiluz, Sección Partido Acción Nacional, Serie Actividades, 1939-1940.

⁷⁷ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos...*, Op. Cit., p. 94.

⁷⁸ Manuel Samperio a Samuel Melo y Ostos, México, D.F., 4 de marzo de 1939, en AMGM. Fondo Partido Acción Nacional. Sección: Correspondencia. Subsección: Nacional. Serie: Distrito Federal. Subserie: Manuel Samperio.

⁷⁹ Manuel Gómez Morin a Miguel Urrea, México, D.F., 5 de junio de 1939, en AMGM. Fondo Partido Acción Nacional. Sección: Correspondencia. Subsección: Nacional. Serie: Distrito Federal. Subserie: Manuel Urrea.

⁷⁵ Otro ejemplo es el Comité Regional de La Laguna que incluía Torreón, Coahuila y Gómez Palacio, Durango.

⁷⁶ Ibid

destaqueen especialmente por sus virtudes cívicas, y puedan ser el apoyo eficaz para las labores del Comité, al mismo tiempo que un medio para extender la acción de éste a los diferentes ámbitos sociales de la Región.

b) La formación de los Comités Locales en todas las Poblaciones de la Región, procurando que en ellos figuren las personas que en la localidad estén más capacitadas, por sus convicciones, por su entusiasmo cívico, por sus relaciones, para extender la acción de nuestro Partido.⁸⁰

Para organizar a sus miembros, en cada región del país,⁸¹ Acción Nacional estableció Comités Regionales y Locales que habrían de funcionar a través de una estructura jerárquica, para dos objetos específicos: las actividades político-electorales y las labores administrativas.

Para ponerlos en operación se crearon las secretarías de Organización, Propaganda, Hacienda y Tesorería, Archivo y Estadística y Actividades Sociales.⁸²

Correspondió a la Secretaría de Organización de cada Comité Regional y Local organizar y vincular a los miembros de partido de forma vertical y horizontal. Estas formas de organización "sirven a propósitos perfectamente claros y diversos, de manera que no hay ningún conflicto o interferencia entre ellas".⁸³ En el siguiente cuadro se muestra la estructura jerarquizada de esta forma de organización:⁸⁴

Asimismo, cada forma de organización tenía un jefe al frente de cada unidad, cargo que sólo podrían ocupar los socios activos. La escala jerárquica de los jefes, en cada una de ellas, es como sigue:⁸⁵

Cuadro 4



⁸⁰ El subrayado es del documento original. [Circular] del Departamento de Organización. Oficina Nacional..., *Op. Cit.*

⁸¹ Borrador de folleto: *Organización del Partido...*, *Op. Cit.*

⁸² Instructivo para la Organización Demográfica, [1943], 8fs., en AMGM. Fondo: Partido Acción Nacional; Sección: Comité Ejecutivo

Nacional. Subsección: Oficina Local del Distrito Federal. Serie: Organización. Subserie: Organización y estrategias.

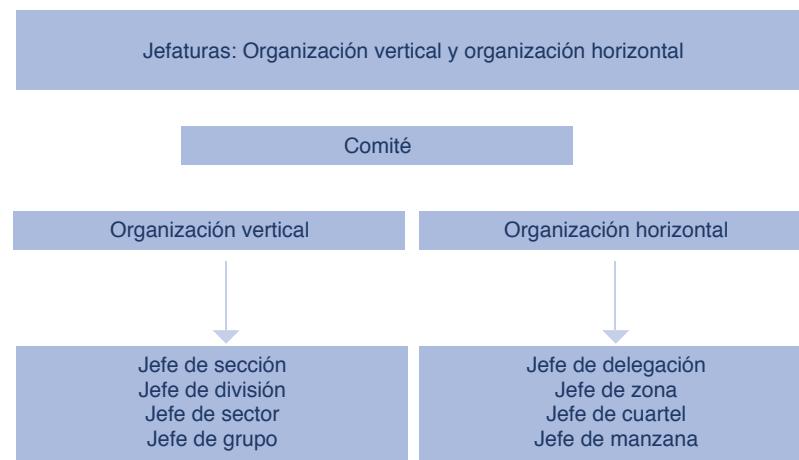
⁸³ Borrador de folleto: *Organización del Partido...*, *Op. Cit.*

⁸⁴ Cuadro de elaboración propia con datos obtenidos del Memorándum para el Departamento Nacional de Organización. Asunto: Organización Demográfica..., *Op. Cit.*

⁸⁵ Cuadro de elaboración propia con datos obtenidos del Borrador de folleto: *Organización del Partido...*, *Op. Cit.*

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

Cuadro 5



Organización vertical

La organización vertical o jerárquica “constituye la base de la organización y funcionamiento del Partido”,⁸⁶ es la espina dorsal de los trabajos de Acción Nacional.⁸⁷ Esta organización sólo incluye a socios activos. “Se funda en las relaciones (de amistad, de familia, de negocios, de ocupación común) existentes entre los socios con anterioridad a su ingreso al Partido; conserva esas formas de sociabilidad y las aprovecha para canalizar los esfuerzos de los socios en la obra común.”⁸⁸ Porque éstos son las que “más plenamente conocen y aceptan las ideas esenciales del Partido”, la organización

“podrá sobreponerse a todas las circunstancias efímeras de la lucha, y dar permanencia” al Partido. Por eso “conviene que la calidad de socio activo sólo sea reconocida [a] aquellos que realmente estén convencidos y resueltos a una acción constante, disciplinada, verdaderamente orgánica”.⁸⁹

Esta organización tendrá a su cargo “todas las tareas esenciales de gobierno y de dirección” del Partido. Es decir, es “la única que tiene en sus manos la decisión de los asuntos de orientación, de administración, de vida de ‘Acción Nacional’, y que tales asuntos, por tanto, sólo han de tratarse por conducto y en el seno de esa organización”.⁹⁰

Está dirigida por un Comité

integrado por un jefe, subjefe, secretario y tesorero.⁹¹

Esta organización “se estructura a partir de unidades administrativas”, las cuales se distribuyen de la siguiente forma: las secciones se fraccionan en divisiones y las divisiones en sectores.⁹² “Unas y otras forman cuadros fijos, establecidos por cada Comité Regional o Local del Partido de acuerdo a sus peculiares necesidades”.⁹³ El funcionamiento de cada unidad “está sujeto [jerárquicamente] a la unidad inmediata superior” y se integran de la siguiente manera: un sector se conforma “por tres grupos cuando menos” y un grupo

⁸⁶ Memorándum para el Departamento Nacional de Organización. Asunto: Organización Demográfica..., *Op. Cit.*

⁸⁷ [Circular] del Departamento de Organización..., *Op. Cit.*

⁸⁸ Borrador de folleto: *Organización del Partido...*, *Op. Cit.*

⁸⁹ Circular a los Jefes de sectores de ‘Acción Nacional’ en el Distrito Federal, 8/01/1940, 3fs., en Archivo Histórico del Partido Acción Nacional, Colección Clíserio Cardoso Eguiluz, Sección PAN, Serie Actividades, 1939-1940.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Borrador de folleto: *Organización del Partido...*, *Op. Cit.*

"por siete socios como mínimo y treinta como máximo".⁹⁴ En el caso de que el número de miembros aumente o disminuya se hará lo siguiente:

"Cuando un grupo sobrepase el límite de socios, se procederá a su división, salvo en casos especiales y previa autorización del Departamento de organización. Cuando por cualquier circunstancia el número de miembros se reduzca a menos de siete, se disolverá dicho grupo, inscribiéndose los socios que lo hubieren formado hasta ese momento en otros grupos que ya funcionen normalmente. El Departamento de Organización podrá, sin embargo, en casos especiales, señalar un plazo para completar el grupo".⁹⁵

En esta organización, la unidad básica es el grupo y el cargo de jefe es uno de los más honrosos e importantes, porque es el que mantiene relaciones directas con los socios activos, a quienes les hace llegar "las direcciones generales de la organización y encauzar sus esfuerzos".⁹⁶

Organización Horizontal

La organización horizontal también llamada demográfica, "no reemplaza a la vertical, sino la complementa y auxilia".⁹⁷ Esta organización "realiza funciones meramente administrativas, como auxiliar del Comité local o regional correspondiente".⁹⁸ Porque "a diferencia de la organización vertical que es jerárquica, la organización horizontal carece de jerarquía propia, todos los miembros están colocados en el mismo plano".⁹⁹ Esta organización se concibe como "un sistema de conductos o canales que llevan la acción del Partido a todos los mexicanos".¹⁰⁰

A diferencia de la organización vertical que se constituye sólo con socios activos, la horizontal es "un medio insustituible para el encuadramiento de los adherentes y simpatizadores del Partido". De esta manera, los "comités de Acción Nacional cuentan así, con una forma eficaz de encuadramiento, no sólo de los miembros del Partido, sino de la población entera".¹⁰¹

Esta organización también contará con funcionarios,

quienes "son agentes y obran en nombre del Comité u Oficina Central del Partido".¹⁰² Sus funciones tiene fines concretos y limitados, y las tareas "puestas a su cuidado" son la "formación y atención del censo político, encuadramiento de los adherentes y simpatizadores, cobro de cuotas, distribución de propaganda, transmisión de órdenes, convocatorias o citatorios, establecimiento de relaciones entre los socios que tienen domicilio en la misma porción territorial, y otras actividades análogas".¹⁰³

A esta forma de organización le corresponde hacer una división territorial rigurosa que consiste en unidades geográficas específicas y que se ordenan jerárquicamente, éstas son la delegación o municipio, zona, cuartel y manzana. Los socios activos son los únicos que ocuparan las jefaturas de estas unidades. Ellos serán los responsables "del buen funcionamiento de la organización en el territorio puesto a su cuidado".¹⁰⁴

"Las Delegaciones estarán integradas por un Jefe, un Secretario y un Tesorero", fungirán como representantes del Comité Directivo Nacional,

⁹⁷ El subrayado es del documento original. [Circular] del Departamento de Organización..., Op. Cit.

⁹⁸ Borrador de folleto: *Organización del Partido...*, Op. Cit.

⁹⁹ Memorándum para el Departamento Nacional de Organización. Asunto: Organización Demográfica..., Op. Cit.

¹⁰⁰ Borrador de folleto: *Organización del Partido...*, Op. Cit.

¹⁰¹ Ibid

¹⁰² Memorándum para el Departamento Nacional de Organización. Asunto: Organización Demográfica..., Op. Cit.

¹⁰³ Borrador de folleto: *Organización del Partido...*, Op. Cit.

¹⁰⁴ Memorándum para el Departamento Nacional de Organización. Asunto: Organización Demográfica..., Op. Cit.

⁹⁴ Circular a los Jefes de sectores de 'Acción Nacional'..., Op. Cit.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Borrador de folleto: *Organización del Partido...*, Op. Cit.

del Comité Regional o Comité Local al que pertenezca. Además deberán estar en contacto directo y constante con la dirigencia nacional, a la “que someterán todas sus decisiones y acuerdos, cuando la importancia del asunto no amerite elevarlos a la consideración del Consejo Nacional”.¹⁰⁵ Por otra parte, la “división de las zonas en cuarteles no obedece a ninguna regla determinada”, deja a cada comité “considerar las circunstancias locales y las posibilidades que haya para cada uno de sus auxiliares de quedar a cargo de un número corto o grande de manzanas para constituir con ellas un cuartel”.¹⁰⁶

El trabajo del jefe de manzana es “extraordinariamente importante”, porque es un “conducto valiosísimo” para establecer “una constante comunicación con los miembros del Partido”, para relacionar a los vecinos con el Partido, para distribuir la propaganda y el *Boletín de Acción Nacional*;¹⁰⁷ pero, ante todo, por encargarse de elaborar el censo político que consiste en recoger información sobre los ciudadanos que viven “en la manzana a su cargo, determinando cuidadosamente quiénes de

ellos son miembros del Partido, adherentes o simpatizadores; quiénes son diferentes en cuestiones políticas o tienen opiniones contrarias a las que sustenta Acción Nacional”. Esta investigación es un “precioso material informativo” que servirá “para orientar debidamente los sistemas de propaganda del Partido”.¹⁰⁸ Ya que:

“En el censo que levanta Acción Nacional quedan comprendidas todas las personas con capacidad política (censo de ciudadanos), y además de aquellas que pueden llegar a ser auxiliares eficaces del Partido en su acción social y política (mujeres y jóvenes). En el censo se expresan los siguientes datos de cada persona: nombre, domicilio exacto, ocupación, estado civil, sexo y filiación política (miembro activo, adherente o simpatizador de Acción Nacional, indiferente, o de ideas o actividad contraria a nuestro Partido)”.¹⁰⁹

Los estados deberán seguir la división territorial del Distrito Federal, con las adaptaciones propias de cada lugar, pero sin que se pierda la uniformi-

dad de la organización. La división territorial estará basada en la división política establecida. De esta forma, la Ciudad de México se dividirá en delegaciones y las municipalidades foráneas en zonas,¹¹⁰ éstas corresponden a las secciones catastrales. Tanto las delegaciones como las zonas “están numeradas en la forma oficialmente establecidas; en cuanto a manzanas, reciben una numeración convencional dentro de cada zona. Para señalar con toda precisión una manzana determinada se expresan los números de la delegación y de la zona” que les corresponde, y el número de la manzana de acuerdo a la sección catastral. “Por ejemplo: la manzana en que se encuentran las oficinas de Acción Nacional se designa con la clave 4-1-23, que significa: Delegación 4, zona 1, manzana 23”.¹¹¹

Este forma de organización “permite una descentralización muy ventajosa, pues la Oficina Central solamente tiene que tratar con los jefes de delegaciones, o a lo sumo con jefes de zonas”, de esta forma, “cada uno de los comisionados” sólo “jefe inmediato superior y con sus auxiliares más cercanos”.¹¹²

¹⁰⁵ Relaciones entre los Comités Regionales y los Comités Locales..., *Op. Cit.*

¹⁰⁶ Memorándum para el Departamento Nacional de Organización. Asunto: Organización Demográfica..., *Op. Cit.*

¹⁰⁷ *Ibid.* y Borrador de folleto: *Organización del Partido...*, *Op. Cit.*

¹¹⁰ Instructivo para la Organización Demográfica..., *Op. Cit.*

¹¹¹ Memorándum para el Departamento Nacional de Organización. Asunto: Organización Demográfica..., *Op. Cit.*

¹¹² *Ibid.*

Es obligación para cada uno de los funcionarios tener dos directorios, con el propósito de que si uno se perdiera quedaría otro para reponerlo. “Además, la división del directorio general de la organización entre muchas personas impide o por lo menos dificulta considerablemente que tenga éxito una acción oficial que tienda a privar de sus archivos al Partido”. La distribución del directorio es la siguiente:¹¹³

- Los jefes de Delegación poseen los directorios de jefes de zona y de cuartel de su Delegación.
- Los jefes de zona poseen los directorios de jefes de cuartel y manzana de su zona.
- Los jefes de cuartel poseen los directorios de jefes de manzana y socios activos de su cuartel.
- Los jefes de manzana poseen los directorios de socios activos, y adherentes que residen en su manzana.
- A continuación presentamos tres directorios generales que se clasifican por medio de tarjetas de colores, conforme a la actividad laboral y económica, por Estados y por poblaciones el Distrito Federal:¹¹⁴

El directorio general se organizó de la siguiente manera:

1.- Por estados	Números romanos: del I al XXXI
2.- Por población	Tarjeta-guía rosa
3.- Por ocupaciones	Tarjeta-guía azul
4.- Por orden alfabético por apellidos	

Directorio general por ocupaciones

Ocupación	Color de tarjeta
1.- Agricultores	Verde
2.- Comerciantes	Amarillo oro
3.- Empleados	Rosa
4.- Estudiantes	Amarillo crema
5.- Industriales	Amarillo canario
6.- Obreros	Azul
7.- Profesionista	Roja
8.- No clasificados	Crema

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Cuadro de elaboración propia con datos obtenidos de Directorios generales elaborados por Remberto J. Chávez Camacho C., 15/06/1940, 3fs., en Archivo Histórico Partido Acción Nacional, Colección Cliserio Cardoso Eguiluz, Sección PAN, Serie Actividades, 1939-1940.

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

Directorio general: clasificación por estados

I.- Distrito Federal	XVI.- Morelos
II.- Aguascalientes	XVII.- Nayarit
III.- Baja California	XVIII.- Oaxaca
IV.- Campeche	XIX.- Puebla
V.- Coahuila	XX.- Querétaro
VI.- Colima	XXI.- Quintana Roo
VII.- Chiapas	XXII.- San Luis Potosí
VIII.- Chihuahua	XXIII.- Sinaloa
IX.- Durango	XXIV.- Sonora
X.- Guanajuato	XXV.- Tabasco
XI.- Guerrero	XXI.- Tamaulipas
XII.- Hidalgo	XXII.- Tlaxcala
XIII.- Jalisco	XXIII.- Veracruz
XIV.- México [sic]	XXIX.- Yucatán
XV.- Michoacán	XXX.- Zacatecas

Directorio general: Clasificación del distrito por poblaciones

México, D.F. (Ciudad de México)	Ixtapalapa, D.F. [sic]
Atzcapotzalco, D.F.	Magdalena Contreras, D.F.
Álvaro Obregón, D.F.	Milpa Alta, D.F.
Coyoacán, D.F.	Tláhuac, D.F.
Cuajimalpa, D.F.	Tlalpam, D.F. [sic]
Gustavo A. Madero, D.F.	Xochimilco, D.F.
Iztacalco, D.F. [sic]	

Las Secciones Femeninas

“Los grupos femeninos integrarán una sección especial”.¹¹⁵ Las secciones femeninas dependerán, según el lugar en que desarrollem sus actividades, de los Comités Regionales, Locales o de la Oficina Local del Distrito Federal.¹¹⁶

¹¹⁵ Borrador de folleto: *Organización del Partido..., Op. Cit.*

¹¹⁶ El Distrito Federal contaba con un Consejo Regional dada la importancia que tenía, pero no con un Comité regional, debido a las circunstancias especiales del Distrito Federal. Sus labores ejecutivas fueron confiadas a la Oficina Local del Comité Directivo Nacional, para evitar el establecimiento de una burocracia inútil. Memorándum. Asunto: Consejo Regional del Distrito Federal, 14/11/1939, 3fs., en AMGM. Fondo: Partido Acción Nacional. Sección: Comité Nacional Organizador. Subsección: Oficina Local del Distrito Federal. Serie: Correspondencia.

No tendrán ninguna forma de organización administrativa como secretaría, departamentos o comisiones. Las personas inscritas en esta sección que deseen cooperar en alguna actividad concreta del Partido, deberán inscribirse como colaboradores en dichas dependencias.¹¹⁷

Los grupos se organizarán de siete a treinta socias. Tres o más grupos formaran un sector. El Consejo de la sección se formará con la reunión de los jefes de sectores. El Comité Local, Comité Regional o la Oficina Local del Distrito Federal designarán a un comisionado que se encargará de encauzar los trabajos de la sección y de transmitir las instrucciones del Partido.¹¹⁸

Para ocupar los cargos de jefe de grupo y de sector se deberá asistir a un curso de preparación organizado por los Comités respectivos. Asimismo, quienes deseen cooperar en la propaganda del Partido deberán inscribirse en los "Grupos de Preparación de Propagandistas".¹¹⁹

En los fondos consultados, sólo fue posible localizar documentación relativa a la organización de 1939 a 1943.

Existe un vacío de información por lo que no es posible conocer más sobre el funcionamiento de estas formas de organización hasta 1947. A pesar de que la organización vertical y horizontal había sido eficaz, en este año, Acción Nacional consideraba que "una de las preocupaciones fundamentales" debía ser "el mantenimiento y mejoramiento de los grupos". Para ello, era necesario sistematizar el trabajo "conforme a planes únicos" adecuados para cada región o ciudad –o barrio-. Esto planes debían tener en cuenta "que la mayoría de los miembros del Partido –y por tanto, la mayoría de los Jefes de Grupo– ignoraban "todo sistema de trabajo político y aun el manejo o dirección de toda organización social". Por esta razón, carecían muchas veces de iniciativa", por lo que era preciso despertarles y hacerse periódicamente la instrucción de los jefes.¹²⁰

Una de las observaciones que se hicieron al trabajo de los Comités Regionales y Locales, fue que éstos no le habían "atinado a la formulación de programas de Grupos, en lo particular, ni de planes de conjunto". Con el propósito de resolver esta situación se sugirió que el

Comité Ejecutivo Nacional elaborara proyectos y sugerencias "de distintos grados y también periódicos [sic]", así como que algunas personas se dedicaran "a estudiar la vida real de uno o dos grupos y en ellos ensayar sistemas, para la formulación definitiva de planes y programas".¹²¹

Como se ha descrito en este apartado la estructura organizativa de Acción Nacional estuvo regida por los Estatutos y reglamentos, de esta forma la vida interna del Partido se institucionalizó.

III Los Estatutos de 1946 y 1949

Después de 38 años, se elaboró una nueva legislación electoral federal. En efecto, el 7 de enero de 1946, entró en vigor la Ley Electoral Federal. Tres años después, se realizó una reforma a diversos artículos de dicha Ley. Ante esto, Acción Nacional modificó sus Estatutos para ajustarlos a los cambios en materia electoral. En el siguiente cuadro comparativo es posible observar los cambios en el Capítulo III relativo a los partidos políticos.¹²²

¹¹⁷ Memorándum sobre organización de las secciones femeninas de Acción Nacional enviado por la Secretaría General de Acción Nacional, 26/06/1940, 2fs., en Archivo Histórico Partido Acción Nacional, Colección Cliserio Cardoso Eguiluz, Sección PAN, Serie Actividades, 1939-1940.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid*

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Cuadro de elaboración propia con datos obtenidos de la Ley Electoral del 7 de enero de 1946 y del Decreto que Reforma Diversos Artículos de la ley Electoral Federal del 21 de febrero de 1949, en Antonio García Orozco..., *Op. Cit.*, pp. 298-299 y 369-371, respectivamente.

Capítulo III: De los partidos

Legislación electoral de 1946	Legislación electoral de 1949
Artículo 22.- Los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política.	Artículo 22.-
Artículo 23.- Para los efectos de la presente ley solamente serán reconocidos como partidos políticos los Partidos Nacionales	Artículo 23.-
Artículo 24.- Para la Constitución de un Partido Político Nacional, serán necesarios los siguientes requisitos: [...] VII.- Formular un programa político que contenga las finalidades y los medios de actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales.	Artículo 24.- Para la Constitución de un Partido Político Nacional, serán necesarios los siguientes requisitos: [...] VI.- Hacer una declaración de los principios que sustente y en consonancia con éstos, formular un programa político precisando los medios que pretenda adoptar para la resolución de los problemas nacionales.
Artículo 25.- Los Estatutos de los partidos políticos determinarán necesariamente: I.- Un sistema de elección interna para designar a los candidatos que el partido sostenga en las elecciones; II.- Un programa y método de educación política de sus miembros; III.- Un sistema de sanciones para sus miembros que falten a los principios morales o políticos del partido; IV.- La distribución de funciones, obligaciones y facultades entre los diferentes órganos del partido.	Artículo 25.- Los estatutos de los Partidos Políticos determinarán necesariamente: I.- Un sistema de elección interna para designar a los candidatos que el partido sostenga en las elecciones constitucionales; II.- Los métodos de educación política de sus miembros; III.- Las sanciones aplicables a sus miembros que falten a los principios morales o políticos del partido, y IV.- Las funciones, obligaciones y facultades de sus diferentes órganos.
Artículo 26.- Los partidos políticos nacionales deberán funcionar por medio de sus órganos fundamentales, que serán por lo menos los siguientes: I.- Una Asamblea Nacional; II.- Un Comité Ejecutivo Nacional que tendrá la representación del partido en todo el país, y III.- Comités Directivos en cada entidad Federativa.	Artículo 26.- Los Partidos Políticos Nacionales deberán funcionar por medio de sus órganos fundamentales, que serán por lo menos los siguientes: I.- Una Asamblea Nacional; II.- Un Comité Ejecutivo Nacional que tendrá la representación del Partido en todo el país, y III.- Un Comité Directivo en cada una de las Entidades Federativas, donde cuente con más de mil asociados.
Artículo 29.- Al obtener el registro que deberá publicarse en el "Diario Oficial" de la Federación, los partidos políticos nacionales alcanzarán su personalidad jurídica y gozarán de todos los derechos inherentes a la misma, pudiendo adquirir los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines.	Artículo 29.- Obtenido el registro, que deberá publicarse en el "Diario Oficial" de la Federación, los Partidos Políticos Nacionales tendrán personalidad jurídica y gozarán de todos los derechos inherentes a la misma, pudiendo adquirir los edificios que sean indispensables para sus oficinas.
Artículo 33.- Los partidos políticos registrados conforme esta ley, quedan obligados a sostener una publicación periódica propia, por lo menos mensual, y oficinas permanentes.	Artículo 33.- Los Partidos Políticos registrados conforme esta Ley, quedan obligados a sostener una publicación periódica propia, por lo menos mensual, y oficinas permanentes, debiendo justificar ante la Secretaría de Gobernación, por lo menos cada seis meses, que cumplen con estos requisitos.
Artículo 38.- Los miembros directores y los representantes de los partidos serán responsables civil y penalmente por los actos que ejecuten en ejercicio de su cometido.	Artículo 38.-

La primera diferencia que observamos en la legislación electoral es el aumento de artículos comparándola con la ley de 1918, que contenía sólo tres artículos.¹²³ Lo que interesa destacar aquí es la modificación estatutaria que realizó el Partido Acción Nacional para estar de acuerdo con los cambios legislativos en materia electoral realizados en 1946 y 1949.

En términos generales la modificación que presentaron los Estatutos de 1939, fue en la personalidad jurídica. En el siguiente cuadro comparativo se registra la adecuación que hizo Acción Nacional a sus Estatutos de 1946 y 1949:¹²⁴

Estatutos de 1946
Artículo Primero. Acción Nacional es una asociación de ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos que se constituyen en Partido Político Nacional.
Estatutos de 1949
Artículo Primero. Acción Nacional es una asociación civil de ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos que se constituyen en Partido Político Nacional.

¹²³ *Ibid.*, pp. 298-299.

¹²⁴ Cuadro de elaboración propia con datos obtenidos de Acción Nacional. Estatutos, México, Partido Acción Nacional, de 1946 y 1949.

Como se observa, Acción Nacional se constituyó como un partido nacional en 1946, carácter que conservó en 1949 (artículo 1º). La nueva ley electoral contenía algunas características de asociación civil, particularmente, en el tema de patrimonio (artículo 29º). Para la reforma de 1949, se explicita la condición jurídica que éstos tendrían (artículo 29º), con este cambio en materia electoral, Acción Nacional, nuevamente se integró como partido nacional y asociación civil, como se ve expresada claramente en el artículo 1º de los Estatutos de 1949.

Si revisamos con cuidado la Ley Electoral de 1946, advertiremos que los requisitos solicitados a los partidos políticos para constituirse como nacionales, ya los cumplía Acción Nacional desde su fundación. Nos referimos a los artículos 24 fracción VII, 25, 26, 29, 33 y 38.

VIII. Conclusiones

El proyecto de partido político permanente que Manuel Gómez Morin pensó poner en práctica desde mediados de la década de los veinte se materializó en 1939. En ese momento, la legislación electoral limitaba la organización y participación de los partidos sólo a los asuntos electorales; por esta razón, Gómez Morin diseñó una agrupación diferente, un organismo que

garantizara la permanencia del mismo. Por eso, recurrió al régimen de asociación civil, porque de esta manera aseguraba la permanencia de Acción Nacional. En este sentido, la armazón (estructura) organizativa que se estableció con los Estatutos, reglamentos y disposiciones, dio forma a un Partido de cuadros, de carácter permanente, institucional y moderno. Adelantándose así a la Ley Electoral de 1946.

Acción Nacional debe ser considerado un partido moderno porque “la perdurableidad de un partido, más allá de la vida de sus fundadores ha sido un criterio usual para distinguir a los partidos modernos”.¹²⁵ En el caso de Acción Nacional, la perdurableidad debe ser entendida acorde a la condición de partido permanente que determinaron los fundadores otorgarle. Permanencia que ha alcanzado 78 años de vida.

De acuerdo a las nociones que articulan el planteamiento teórico de Duverger, es posible caracterizar a Acción Nacional como un “partido directo”, cuya base articuladora es el “comité directo” porque reúne a “notables, escogidos por sus cualidades individuales y su brillo personal”. Es decir, es un Partido de cuadros, que “[s]u fuerza no descansa, [...] en la cantidad de

¹²⁵ Reyes Vázquez, Francisco, “Una revisión del ‘modelo Panebianco’...,” *Op. Cit.*, p. 159.

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

miembros, sino en la calidad".¹²⁶ En este tipo de partido la adhesión "es un acto totalmente personal, basado en las aptitudes o en la situación particular de un hombre, determinado estrechamente por cualidades individuales".¹²⁷ Los elementos de base se unen a través de enlaces verticales y horizontales. En tanto, la estructura de poder es descentralizada porque lo jerarquiza y lo distribuye entre los órganos directivos del partido.¹²⁸

Anexo 1

Comisiones e integrantes del Comité Nacional Organizador de Acción Nacional

Comisiones	Integrantes	Coordinadores
Estudios	Rafael Aguayo Spencer Jesús Toral Moreno Carlos Sánchez Navarro Peón José González Jáuregui Gustavo Molina Font	Carlos Ramírez Zetina Daniel Kuri Breña Gordoa Rafael Preciado Hernández
Propaganda	Pedro Zuluaga Irigóti Gonzalo Pacheco B. Jesús Pérez Sandi Juan Durán y Casahonda Carlos Contreras Elizondo Agustín González Argüeso	Armando Chávez Camacho Luis Islas García
Tesorería	Alfredo Chavero Alfredo Sevilla Virgilio M. Galindo José García Manuel F. Escandón Jesús Pérez Sandi	Manuel Ulloa Ortiz
Relaciones	Horacio Núñez Antonio Pérez Verdía César Santos Galindo Manuel J. Fierro Julio Chávez Montes Efraín Moto Salazar	Bernardo Ponce Cantón
Organización	Efraín Moto Salazar R. Carriedo J. M. Luján R. Ortega Armando Ramírez José María Gurría Urgell Mauricio M. Campos José Gallástegui	Enrique de la Mora y Palomar Enrique Loaeza Garay Juan José Páramo Castro
Secretaría General		Luis de Garay Katthain Carlos Ramírez Zetina
Administración		Cliserio Cardoso Eguiluz Juan Landerreche Obregón

¹²⁶ Duverger, Maurice, Los partidos políticos..., *Op. Cit.*, pp. 47-48

¹²⁷ *Ibid.*, p. 94..

Anexo 2
Miembros del Primer Consejo Nacional

Entidad Federativa	Nombre
Aguascalientes	Salvador Castro Rivera
Chihuahua	Carlos Sisniega Pedro Zuloaga
Coahuila	Raymundo Córdoba Zúñiga Salvador de Lara José García Rodríguez Marín G. Treviño
Distrito Federal	Miguel Alessio Robles Juan B. Amezcua Adolfo Arreguín Mauricio de M. Campos Emilio Cerví Carlos Contreras Roberto Cossío y Cosío Ezequiel A. Chávez Juan Durán y Casahonda Jesús Enciso Manuel F. Escandón Leopoldo Escobar Toribio Esquivel Obregón José Carlos Fernández Mc. Gregor Manuel Ignacio Fierro Virgilio M. Galindo José S. Gallástegui Rafael García Granados Trinidad García Atanasio Garza Ríos Armando Gómez Landero Manuel Gómez Morin Flavio González Jesús Guisa y Azevedo Manuel Herrera y Lasso Francisco Lisci Salvador Madrazo Arcocha Carlos Novoa Fernando Ocaranza Teófilo Ortiz Ramírez Francisco Pérez Salazar Antonio Pérez Verdía F. Lorenzo Pérez Castro Rafael Preciado Hernández Mariano Ramírez Manuel R. Samperio Joaquín Santaella Alfonso Septién Mario A. Torroella

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

Guanajuato	Fernando Robles Gonzalo Torres Martínez
Guerrero	Filogonio Mora Enrique Olea y Leyva
Jalisco	José Luis Gómez Pimienta Efraín González Luna José Gutiérrez Hermosillo Luis Ugarte
México	Teófilo García
Michoacán	Miguel Estrada Iturbide Guilebaldo Murillo Miguel Ramírez Munguía
Morelos	Agustín Aragón Valentín Gama
Nuevo León	Bernardo Elosúa Isaac Guzmán Valdivia José G. Martínez
Oaxaca	Manuel Aguilar y Salazar Miguel Niño de Rivera Ricardo Torres Gris
Querétaro	Luis Álvarez José Fernández de Cevallos
San Luis Potosí	Juan H. Sánchez
Sinaloa	Manuel Bonilla Jesús Cevallos Bernardo J. Gastélum
Sonora	Horacio Sobarzo
Tabasco	José María Gurría Urgell
Tamaulipas	Samuel Melo y Ostos Porfirio M. Ramos Manuel Rojas Morano
Tlaxcala	Ramiro Venegas
Veracruz	Francisco García Sáinz Teófilo Gómez Manuel Zamora
Yucatán	Lorenzo Manzanilla Gustavo Molina Font

Anexo 3

Miembros de la Primera Comisión Permanente del Consejo Nacional

Entidad Federativa	Nombre
Coahuila	Marín G. Treviño
Distrito Federal	Mauricio M. Campos Emilio Cervi Jesús Enciso Manuel I. Fierro Manuel Herrera y Lasso Lorenzo Pérez Castro Manuel R. Samperio Joaquín Santaella Mario Torreolla Pedro Zuloaga
Jalisco	Efraín González Luna
Michoacán	Miguel Estrada Iturbide
Nuevo León	Bernardo Elosúa
Sinaloa	Bernardo J. Gastélum
Tamaulipas	Samuel Melo y Ostos
Tlaxcala	Ramiro Venegas
Veracruz	Francisco García Sainz

Anexo 4

Integrantes del primer Comité Directivo Nacional

Juan B. Amezcuá	José González Jáuregui
Cliserio Cardoso Eguiluz	Jesús Guisa y Azevedo
José Castillo Miranda	José María Gurría Urgell
Roberto Cossío y Cosío	Luis Islas García
Armando Chávez Camacho	Daniel Kuri Breña Gordoa
Julio Chávez Montes	Juan Landereche Obregón
Enrique de la Mora y Palomar	Enrique M. Loaeza Garay
Juan Durán y Casahonda	Gustavo Molina Font
Manuel F. Escandón	Efraín Moto Salazar
Francisco Fernández Cueto	Rafael Preciado Hernández
Virgilio M. Galindo	Juan José Páramo Castro
José S. Gallástegui	Bernardo Ponce Cantón
Luis de Garay	Carlos Ramírez Zetina
Trinidad García	Ernesto Robles León
Manuel Ulloa Ortiz	

PAPELES DE INVESTIGACIÓN

Anexo 5

Comisiones e integrantes del Primer Comité Directivo Nacional

Comisiones	Consultores	Ejecutivos
Estudios	Trinidad García José G. Galléstequi Jesús Guiza y Azevedo	Rafael Preciado Hernández Luis de Garay Daniel Kuri Breña Carlos Ramírez Zetina
Propaganda	Juan Durán Casahonda Manuel F. Escandón Juan B. Amezcua	Armando Chávez Camacho Luis Islas García Bernardo Ponce Efraín Moto Salazar
Organización	José María Gurría Urgell Julio Chávez Montes José Castillo Miranda	Enrique M. Loaeza Garay Roberto Carrier*
Relaciones	Gustavo Molina Font Virgilio M. Galindo José G. Galléstequi	Bernardo Ponce Armando Chávez Camacho Francisco Fernández Cueto José González Jáuregi
Tesorería	Virgilio M. Galindo Juan B. Amescua Trinidad García	Tesorero: Manuel Ulloa
Secretaría General	Roberto Cossío y Cosío	Auxiliares Clicerio Cardoso Eguiluz Juan Landerreche

IX. Bibliografía

Repositorios documentales

- Archivo Histórico del Partido Acción Nacional (CEDISPAN) Archivo Manuel Gómez Morin.

Hemerografía

- *Boletín de Acción Nacional.*

Bibliografía

- Campuzano, Irma M., "Modelos organizativos e institucionalización del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática", tesis de Doctorado en Ciencia

Política, México, FLACSO, 2000.

- Carbonell, José, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, México, UNAM: IIJ, 2002.

* Esta persona no aparece en la lista aprobada por el Consejo Nacional. Secretaría General: Roberto Cossío y Cosío, Primera Sesión del Comité Directivo Nacional, 3 de enero de 1940, en Acta del Comité Ejecutivo Nacional, Libro 1, 1940-1949. Archivo Histórico del Partido Acción Nacional. Fondo PAN. Sección: Comité Ejecutivo Nacional. Subsección: Secretaría. Serie: Actas.

- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, 14ta. reimpr., México, FCE, 1994.
- García Orozco, Antonio, recopilación y estudio introductorio, *Legislación electoral mexicana. 1812-1977*, 2da. Ed., aumentada, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978.
- Guerrero Quiroz, María del Rosario, "La estructura organizativa del Partido Acción Nacional: el camino hacia la institucionalización", tesis de licenciatura en Ciencias Políticas, México, Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, 2006.
- Jiménez Badillo, Margarita, Igor Vivero y Carlos Báez, "Partido Acción Nacional (PAN)", en Manuel Alcántara Sáez y Flavia Freidenberg, Eds., *Partidos políticos de América Latina: Centroamérica, México, República Dominicana*, 3vols., España, Ediciones Universidad de Salamanca, 2001, pp. 419-446.
- Loaeza, Soledad, *El Partido Acción Nacional: La larga marcha, 1939-1994*, México, FCE, 1994.
- Mabry, Donald J., *México's Accion Nacional. A catholic alternative to revolution*. New York, Syracuse University Press, 1973.
- Madero Quiroga, Adalberto Arturo, Comp. *Boletín de Acción Nacional, 1939-1943*. 4 Tomos. México, Senado de la República, LVIII y LIX Legislatura: Fracción Parlamentaria del PAN, 2003.
- *Nuevo Código Civil para el Distrito y Territorios Federales*, (Expedido en 30 de agosto de 1928), México, Ediciones Botas, 1933.
- Reynoso Angulo, Víctor Manuel, "Los dilemas del crecimiento: El Partido Acción Nacional y sus fracciones frente a la vida política mexicana", tesis de Doctorado en Ciencias Sociales: Sociología, México, El Colegio de México: Centro de Estudios Sociológicos, 2003.
- *Rupturas en el vértice. El Partido Acción Nacional a través de sus escisiones históricas*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2007.
- *Para entender el Partido Acción Nacional*, México, Nostra Ediciones, 2009.
- *Rupturas en el vértice. El Partido Acción Nacional a través de sus escisiones históricas*, 2ed. corregida y aumentada, México, la Universidad Iberoamericana, 2015.
- Reveles Vázquez, Francisco, "El proceso de institucionalización organizativa del Partido Acción Nacional (1984-1995)", tesis de Doctorado en Ciencia Política, México, UNAM: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1993.
- "Sistema organizativo y fracciones internas del Partido Acción Nacional, 1939-1990", tesis de Maestría en Ciencia Política, México, UNAM: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1996.
- "Una revisión del 'modelo Panebianco' a partir de un caso excepcional: el Partido Revolucionario Institucional, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 44, No. 175, 1999, pp. 149-176.
- Partido Revolucionario Institucional: crisis y refundación, México, Gernika-UNAM, 2003.
- *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*, México, U N A M - G E R N I K A , 2003.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Vol. I, Madrid, Alianza Editorial, 2005.



LÉENOS EN LÍNEA
www.frph.org.mx



¿Hacia dónde va México? Retos y expectativas ante el próximo gobierno

Fernando Belaunzarán / Valeria Moy / Rubén Aguilar

Horacio Vives / Viridiana Ríos / Eduardo Bohórquez

Marcelo Torres / Alexandra Zapata / Arturo Zapata

El día 12 de septiembre de 2018 se llevó a cabo el Foro *¿Hacia dónde va México? Retos y expectativas ante el próximo gobierno*, realizado por la Fundación Rafael Preciado Hernández en colaboración con la Fundación Konrad Adenauer y, en el que se discutieron los temas: *Las primeras decisiones anuncias-das: nombramientos, relación con EEUU, política económica, estrategia en materia de seguridad; La reorganización administrativa propuesta por AMLO y; El nuevo sistema de partidos en México. El papel de la sociedad civil.*

Janina Grimm fue la encargada de dar la bienvenida a nombre de la Fundación Konrad Adenauer hizo un especial reconocimiento a la Fundación Rafael Preciado y a su director Fernando Rodríguez Doval por su compromiso por México, por su interés de seguir cooperando con la Fundación Konrad Adenauer;

agradeció a la directora de administración y finanzas de la Fundación Rafael Preciado, Belén Montaño, por la organización del foro.

Enseguida dio una breve explicación de lo que hace la Fundación Konrad Adenauer y el por qué apoyan el foro; señaló que son una fundación política alemana con su base central en Berlín y que se ocupan de dar fondos para promover el fortalecimiento de la democracia, el estado de derecho y la promoción de la economía social de mercado, tanto dentro de Alemania como fuera de ella. “En ese sentido tenemos más de 85 oficinas en todo el mundo, en México tenemos alrededor de 40 años trabajando y a lo que en realidad nos enfocamos es a trabajar en la capacitación política; en la formación política, especialmente la promoción de la identidad ideológica que se basa en la doctrina social de la Iglesia, es decir

estamos alineados al Partido Demócrata Cristiano Alemán; otro de nuestros enfoques es la capacitación de la sociedad civil, promovemos la economía social de mercado y hacemos análisis económicos, etc., en este sentido una de nuestras contrapartes políticas más importantes en México es el Partido Acción Nacional con el que compartimos la misma ideología”.

“Con la FRPH tenemos una colaboración bastante amplia desde hace muchos años, en los cuales nos apoyamos mutuamente y damos financiamiento a proyectos y es un honor para nosotros formar parte de este evento dado que consideramos importante que la ciudadanía se informe sobre lo que está pasando en México; sobre los acontecimientos en el pasado y sus repercusiones para el futuro”.

“Sabemos que dada nuestra nueva era de comunicación estamos bombardeados por todos lados, es realmente una jungla de información, la que nos llega y a veces hasta los más experimentados en la materia se pierden y ya no saben qué creer o a qué hacerle caso, ha habido tantas propuestas políticas en los últimos meses, que por querer atender temas tan complicados a veces es difícil calificarlos como buenos o malos, espero que con este foro los expertos –a los cuales también agradezco su participación– nos puedan brindar un poco más de orientación en ese aspecto, en ese sentido les deseo un evento exitoso, que tengan nuevas perspectivas y algunas respuestas, muchas gracias”.

Fernando Rodríguez Doval fue el encargado de dar la bienvenida al evento por parte de la Fundación Rafael Preciado Hernández señalando que el objetivo del foro era poder reflexionar sobre algunos de los acontecimientos que han estado sucediendo en nuestro país en las últimas semanas y, sobre todo, tratar de ver cuáles pueden ser las consecuencias de algunas de las decisiones que el próximo gobierno, ya desde ahora ha anunciado, y que para tal fin se habían convocado a un distinguido grupo de académicos, intelectuales, analistas políticos y de políticos que le

iban a dar al foro una gran pluralidad, una gran diversidad y que nos iba a permitir también poder llegar a conclusiones muy importantes.

Las primeras decisiones anunciadas: nombramientos, relación con EEUU, política económica, estrategia en materia de seguridad

Fernando Belaunzarán Inició su intervención agradeciendo a ambas fundaciones organizadoras así como a Fernando Rodríguez Doval, después advirtió que todavía tenemos muchas interrogantes sobre cómo va a ser el gobierno de Andrés Manuel López Obrador: “en la campaña decía cosas, mandaba mensajes equívocos, parecía que le decía a cada público lo que quería escuchar y había contradicciones, en su discurso –insisto– mandaba mensajes equívocos, encontrados en distintos ámbitos y eso nos hacía cierta incertidumbre porque en México no hay una sola ley que obligue a quien gana la elección a cumplir sus promesas de campaña, cualquiera puede prometer lo que sea, puede prometer el paraíso terrenal y sin embargo no hay nadie que lo obligue a cumplir lo que prometió y eso puede ser también buena noticia, porque si estuviera obligado a cumplir lo que dijo, pues quizás el fu-

ro sería peor o sería mucho más oscuro, porque simplemente para cumplir sus propuestas económicas no hay dinero que alcance, más con la propuesta de no tener mayores impuestos y un mayor déficit fiscal”.

“Se había comprometido a bajar la gasolina –por decir algo–, pero no puede simplemente renunciar a los ingresos que el Estado necesita para sus grandes compromisos tanto en infraestructura como en programas sociales y a pesar que decía que podía bajar la gasolina, simplemente ya dijeron que no”.

El ponente advirtió que el gobierno entrante va modificando su discurso y pueden ser buenas noticias porque hablaría de mayor responsabilidad pero son cosas fuertes.

Respecto al tema de la relación con Estados Unidos señaló: “en la campaña dijo que llevaría a todos los foros, a todas las comisiones internacionales la denuncia contra Trump por las violaciones a los derechos humanos de los migrantes, eso parece que ya se acabó, lo que vemos ahora es que Andrés Manuel adoptó la ‘doctrina Videgaray’ con relación al presidente de Estados Unidos –su acuerdo a la primera semana con Pompeo en sus oficinas– habla de una gran relación con la cancillería porque solo pudo haberse operado desde ahí.

Los mensajes que se mandan son muy fuertes: uno ya le llama Juan Trump para compararse y, el otro le dice, 'sí, somos los antisistema, logramos lo que nos proponemos y combatimos a los sectores de poder, etcétera'".

Fernando Belauzaráن advierte una contradicción en la relación con Estados Unidos "porque si la apuesta de Andrés Manuel es una relación estratégica con el gobierno de Estados Unidos, más allá, incluso del TLC, va a ser complicado entonces que lleve a cabo otras políticas que ha mencionado, por ejemplo, Olga Sánchez Cordero en la política de seguridad, a qué me refiero, no puedes estar bien con Olga y con el diablo, si Olga está planteando la regulación de drogas; un cambio en las políticas para descriminalizar a los consumidores, etc., al tener una cercanía con el gobierno de Donald Trump, ahí hay una contradicción y esto se va a tener que definir de alguna manera, ayer Durazo hablaba de que en la lucha contra el narcotráfico seguirá la coordinación con Estados Unidos".

Por otro lado –señala el ponente–: "otra propuesta del presidente electo fue decirle a la sociedad que iban a empezar a retirar a los soldados a los cuarteles, Andrés Manuel había dicho que en seis meses todos los solda-

dos estarían en sus cuarteles, pero al mismo tiempo hablaba de crear la guardia nacional, la guardia nacional es la propuesta más radical de militarización del país, hace ver la ley de seguridad interior como una cuestión de párvulos, porque es hacer de todos los soldados y de todos los marinos una corporación policiaca, lo que él dice con todas sus letras es: 'todas las policías del país las voy a juntar con todos los marinos, con todos los soldados así voy a formar mi guardia nacional y va a estar bajo mi mando único porque yo soy el jefe supremo de las fuerzas armadas'".

Marco Rascón decía que el obradorismo es la fase superior del priismo, el INE le concedió a Morena 191 diputados, hoy tiene 254, es decir, tiene más de sesenta cachirules, tiene sesenta y tres cachirules al menos, es decir, triplicó lo que había hecho el PRI y para qué, porque tener la mayoría absoluta en la cámara de diputados tienen el control administrativo y del dinero, eso es, fue una lucha por dinero y se lo quedaron todo. El PRI lo pudo hacer en 2015 pero tuvo más pudor. No se si escucharon a Yeidckol Polevnsky diciendo: "yo esperaría que Cuauhtémoc Blanco le hubiera dicho a Rabindranath 'ten la Secretaría de Gobierno y ten la mitad de los cargos de la administración'". Por su-

puesto que esto existía antes pero nadie lo decía públicamente, lo que estamos viendo son los vicios.

Respecto al tema del poder político, Belauzaráн señala que: "la propuesta de los súper delegados, sí es preocupante porque van a ser los precandidatos quienes tengan a su cargo el manejo de los programas sociales federales, por ejemplo, si Delfina Gómez es la que va a manejar todos los programas sociales federales en el Estado de México estará evidentemente en campaña y eso fue exactamente lo que cuestionamos al viejo régimen". "Asimismo, vemos los signos del regreso al híper presidencialismo, nosotros apostamos –cuando hicimos el frente– a convencer a la ciudadanía de la necesidad de un cambio de régimen, un cambio de gobierno compartido, los contrapesos, los equilibrios, los mecanismos de rendición de cuentas, la sociedad decidió exactamente lo contrario y decidió entregarle todo el poder a una fuerza, que además, se rige absolutamente de manera vertical, entonces regresa el híper presidencialismo y con éste es muy complicado que avancen los contrapesos, los mecanismos de rendición de cuentas y la participación ciudadana".

"La lógica de la concentración del poder lleva al manejo

político de la Presidencia sobre la procuración de justicia, esa es la lógica del poder concentrado, vamos a ver si eso cambia, yo no soy optimista en esto pero habrá que hacerlo, creo además que lo ominoso no es solo –porque finalmente esa es una decisión de la sociedad– de concentrar el poder en una persona a la cual le dieron gran credibilidad para hacerlo, el problema es la crisis de las oposiciones, no solo la hegemonía de un poder, sino que hoy las oposiciones están en crisis, están en conflictos internos muy fuertes”.

“Se puede ser una oposición responsable, apoyar cosas importantes como la austерidad, lo cual no requiere esta simulación de llevar tupper y termos que la verdad es la demagogia brutal. Que empiecen por cumplir con la ley de transparencia, el treceavo transitorio no lo han cumplido, lleva tres años sin cumplirse, ahí se establece que los grupos parlamentarios son sujetos obligados y si lo son, tienen que dar cuentas hasta del último centavo que reciben, eso valdría más la pena que hacer estas pantomimas de hacerse los austeros en una lógica demagógica, eso es amlopardismo hasta ahorita”.

Asimismo, señaló que “Andrés Manuel se ha apropiado del debate público, Peña Nieto prácticamente no

existe, quien está apropiado del debate público es Andrés Manuel, él ha puesto la agenda, no quiere que las expectativas se bajen y por eso él ha estado permanentemente en los medios pero todavía quedan muchas preguntas porque sigue habiendo muchísimas otras visiones”.

Cerró su intervención advirtiendo que para el primer de diciembre saldremos de dudas.

Valeria Moy

Se enfocó en la parte económica ya que dijo –si bien tengo mis opiniones en otras cosas, preferiría dejárselo a quienes sí saben–. “Creo que los retos económicos que enfrenta la siguiente administración son enormes y el primer reto que suena gigante y al mismo tiempo –por el tamaño– suena ambiguo y es el crecimiento económico. Desde 1994 no logramos crecimiento sostenido, cuál es el punto del crecimiento sostenido, podemos tener una economía que va hacia arriba y de repente cae 6% y el año que viene se recupera 7% y entonces damos gritos de felicidad porque ya crecimos 7% pero en realidad es un porcentaje mayor porque es un pastel más chiquito, entonces si nos la vivimos así, no estamos creciendo. Si crecemos 2% en promedio, son tasas y las tasas de crecimiento son súper útiles para

entender y para comunicar el dato de crecimiento, pues no reflejan el poco bienestar que este crecimiento logra generar en la economía”.

“El crecimiento agregado que ha sido en promedio anual 2.5% de esta administración, el famosísimo 2.5 donde no la libramos parece ser que algo nos pone una mano y no nos deja subir del 2.5, en términos per cápita pinta todavía peor, porque apenas rondamos el 1%, entonces, claramente el crecimiento económico es un tema y la pregunta más complicada a la que se van a enfrentar en términos de economía es: ¿y cómo le vamos a hacer para crecer? Además, si vemos los mapas, hay una diferencia regional abismal. El norte crece, a veces más, a veces menos; el bajío crece con algunos estados que de repente se detienen un poquito pero ahí van y llevan una dinámica de crecimiento sólido y sostenido en el tiempo, mientras que el sur, podríamos pensar que el sur está estancado desde hace décadas, pero hay algunos estados en particular –dos o tres estados Chiapas, Tabasco, Guerrero, Oaxaca– que no es que estén estancados, sino que decrecen continuamente, es decir, se hacen más chiquitos, el caso de Chiapas es dramático, verdaderamente dramático y es un estado, que si me apuran, tiene todo, es

Tú puedes crear en oportunidades a muchísimos jóvenes que van a tener educación preparatoria, pero si esos jóvenes no van a encontrar un empleo formal con cierto nivel de ingreso, simplemente continúan con el ciclo de la pobreza o incluso migran hacia Estados Unidos

un estado que es precioso, que tiene recursos naturales, que tiene muchísimo potencial pero que está atrapado en una espiral de decrecimiento, es como si cada día nos hiciéramos más chaparritos hasta desaparecer, eso le está pasando a un par de estados en el sur y parece que no lo atendemos y, en lugar de atenderlo –y aquí me voy a meter en grillas que no me corresponden–, le damos premios a quienes no han iniciado la debacle, pero sí se encargaron de continuarla y profundizarla, entonces yo creo que el tema de crecimiento económico va a ser importante, no veo claridad de cómo lo vamos a atacar”.

“El logro de esta administración, si lo queremos ver así es la creación de empleo formal que ronda los tres millones seiscientos mil empleos formales. Sí ha crecido el empleo formal y es chistoso porque no era una promesa de campaña había muchas otras

promesas, entre ellas crecer al 7% –que ya se nos olvido pero esa era la promesa de campaña–, la promesa no era crear empleo pero sí crearon empleo formal, no necesariamente es empleo nuevo y eso de todas maneras no me parece preocupante; Sí se ha creado empleo, puede ser que no sea nuevo, pero en términos generales no me importa si no es nuevo, porque incluso vamos a suponer que ninguno de esos tres millones seiscientos mil empleos sea nuevo y que todos ya existían y que lo único que pasó fue que se formalizaron, aun así es buena noticia porque esos trabajadores –imagínense en el sector informal, en el sector informal le da influenza a tu hijo y te tienes que quedar en tu casa y cuál es tu ingreso: cero, por qué, porque el sector informal es el mercado más flexible que hay y más flexible quiere decir que si no trabajas, ganas cero; faltas tres días, no tienes trabajo–, entonces cuando formaliza-

mos empleo es una buena noticia para todos los trabajadores, yo creo que este sí es un dato que se debe presumir en cierto sentido, independientemente de que no sean nuevos empleos”.

La ponente señala que las finanzas públicas van a ser otro tema fundamental, “algo que vimos durante esta administración fue un incremento sostenido en la deuda. Cuando el Presidente Peña tomó la administración, la deuda como porcentaje del PIB –que es como siempre se mide– era más o menos del 33% y alcanzó 49%, ya la bajaron un poquito”. Ahora, “no me preocupa la deuda en sí misma, porque creo que la deuda puede usarse para propósitos de desarrollo y en ese sentido me parece muy bien y creo que el crédito es un mecanismo que puede financiar crecimiento, es decir, yo me puedo endeudar para poner una empresa pero también me puedo endeudar para hacer una fiesta, entonces todo depen-

de para qué te endeudes, el propósito y cómo se van a usar los recursos".

"En 2017 sí hubo mejoría en las finanzas públicas y eso vale la pena mencionarlo, si me apuran –y otra vez metiéndome en asuntos que no me tocan– yo creo que eso era para corregir algo que había que presumir, dado que el candidato ese año fue el secretario de Hacienda, entonces fue: 'pues limpiemos un poquito las finanzas públicas para cuando estés en campaña puedes decir que las finanzas públicas están en orden y ya tenemos superávit primario y eso pasó'. En 2017 se contrajo un poquito la proporción de deuda respecto al PIB ya no tenemos 49, bajó a 47 que es mucho –bajar 2 puntos de deuda en un año es mucho– y se logró un superávit primario. El superávit primario en términos muy sencillos es el ingreso del gobierno, menos el gasto del gobierno, sin tomar en cuenta el pago de intereses. Es fundamental que un gobierno opere con superávit primario, nosotros en México llevábamos operando con déficit primario desde 2008, que 2008 tiene una justificación que es la crisis y el mercado financiero, pero a partir de entonces nos quedamos con déficit primario que no hizo más que incrementarse. El déficit primario, si lo queremos poner en términos muy sencillos "es como

firmar una tarjeta con otra tarjeta y el mes siguiente pagar la misma tarjeta con otra tarjeta y así sucesivamente", entonces vivir con déficit primario te genera una espiral de deuda en donde lo único que tienes que hacer es endeudarte para pagar la deuda previa y así sucesivamente. La clave es lograr un superávit primario, se logró el año pasado. Todo va en camino a que este año se logre pero todavía no se termina el año y todo puede pasar. Me parece que va a ser uno de los retos gigantescos de esta administración".

"Creo que López Obrador no ha hablado mucho de déficit o de superávit primario, quienes si han hablado son Urzúa y Gerardo Esquivel y han manifestado interés en mantener el superávit primario, aunque hubo por ahí un foro en el que Urzúa dijo que si había déficit pues tampoco pasaba nada, yo creo que sí pasa, porque es una señal de responsabilidad fiscal clave para el país, no solo para las finanzas públicas y las calificaciones que nos dan Moody's o Standard & Poor's, sino también para mandar una señal de orden y de disciplina fiscal y aquí me voy a enfocar en los retos que va a tener México en ese sentido".

Respecto al tema de Proteccionismo y TLC, la ponente señaló: "vamos a ver que

pasa con el TLC, este anuncio que se dio hace ya casi tres semanas de un acuerdo que no es acuerdo, simplemente es un entendimiento, es como una plática entre cuates y donde dijimos 'ahora sí ya nos vamos a poner de acuerdo'. Sí creo que es una buena noticia pero no es para echar las campanas al vuelo como las echamos, independientemente de las formas que –coincido con Fernando– me parecieron lamentables. Esa llamada y habernos prestado a esa llamada me parece una cosa lamentable, todavía no logro entender la razón".

"El tema es que creemos que si no hay TLC no pasa nada, sí pasa y pasa mucho porque México es una economía que vive del comercio, de las manufacturas y eso no es una mala noticia, es una super buena noticia. Los estados que han crecido, los sectores y las industrias que han crecido los últimos 25 años lo han hecho por el comercio internacional. Ha crecido porque las condiciones de inversión son tales que se ha permitido inversión de largo plazo y de repente es un tema medio legal que nos cuesta trabajo dimensionar".

"El tratado de libre comercio le da protección –en el mejor sentido de la palabra– a la industria para poder ir, desarrollarse y crecer sin estar sujetos a los caprichos legales de los

presidentes municipales, de los gobernadores o del Presidente en turno. Saben que las reglas van a estar ahí, que las reglas del juego son las del TLC, no son las de Querétaro, no son las de Aguascalientes ni son las de Nayarit, son las del Tratado de Libre Comercio que aplican a tres economías y que aplican por igual a tres economías y que se respetan las reglas de inversión. No son las reglas de cada estado, de cada municipio, ni del país en específico y eso ha dado certeza a la inversión y por eso tenemos una industria automotriz que crece y se desarrolla, porque hace 25 años se sembraron las semillas para poder cosechar hoy los frutos de esa inversión y pasa lo mismo con la industria aeroespacial, si a mí me hubieran dicho hace 20 años 'vamos a ser líderes en producción de partes aeroespaciales' pues casi me hubiera reído, es como si me dijeran 'vamos a ganar el mundial', pues resulta que sí, ahora somos líderes en la producción de partes aeroespaciales, y no solo de la producción, también del diseño, estamos diseñando y creando cosas para naves espaciales, por qué se puede hacer eso, por el TLC y eso me parece que lo perdemos de vista".

"Las políticas públicas de la nueva administración, creo que hay un tema relacionado

con inversión física. Para crecer es importante la inversión física. Esta administración se ha encargado de tener la inversión pública más baja de la historia desde que se tiene registro, es algo que me parece lamentable. Entonces coincido con este objetivo de la nueva administración donde dice 'hay que invertir más, hay que lograr más, hay que lograr ese 5% de inversión respecto al PIB' y eso es importante, no es: 'vamos a invertir en lo que sea', es: 'tenemos que invertir en algo porque los recursos son limitados, tenemos que invertir en algo que repercuta en crecimiento, que repercuta en conectividad del sur con el norte y que repercuta en un mejor desarrollo para la población".

Asimismo señaló que los organismos autónomos son algo muy importante y que de repente es un logro que damos por hecho. "Doy clases en el ITAM y de repente mis alumnos se quejan del mundo y del comercio, pero desde su celular. Están tuiteando contra el comercio desde su celular y con su café de Starbucks, que curioso". Me parece que nos puede pasar lo mismo con los organismos autónomos, la importancia de los organismos autónomos es clave para que el país funcione como debe ser. Se ha dicho que se va a mantener la autonomía, pero los dichos a

veces son distintos a los hechos. La primera prueba de fuego llegará el 31 de diciembre cuando se tenga que nombrar o proponer un subgobernador del Banco de México y ahí es donde vamos a poder contrastar las palabras con los hechos.

Rubén Aguilar

Inició con cinco puntos:

Uno: el pacto entre el gobierno del Presidente Peña y López Obrador a cambio de impunidad y eso todos lo conocemos a voz del propio candidato, a pregunta expresa en cuatro o cinco entrevistas "en mi vida voy a abrir ningún caso en contra del Presidente Peña" y qué quiere decir esto, que a cambio de la impunidad pues tiene la facilidad de tener el gobierno en los seis meses de la transición, hasta antes de tomar el poder el 1 de diciembre.

Segundo elemento: es el candidato –ahora Presidente electo– que sigue en campaña y le da un tono especial a estos meses, en estos días inicia dos meses de gira por todo el país agradeciendo el voto, entonces vamos a ver muchísimas cosas porque va a ir recorriendo todo el país como si estuviera en campaña, ya lo anunció, lo va a hacer.

Tercer elemento: El gobierno ya está instalado, está haciendo muchas cosas,

haciendo consultas, el primero de septiembre comenzó en realidad la función del nuevo gobierno con la mayoría en el Congreso. Este Congreso se da en la obediencia al Presidente de la República, ya vimos que pasó el otro día y cómo se impuso la votación del Senado y como los corrigió de la mañana a la tarde, ya están haciendo acciones de gobierno. Desde la no existencia del Poder Legislativo, en la medida que ellos tengan la mayoría absoluta –y será como en los viejos tiempos–, habrá obediencia al Presidente en turno, para el caso Andrés Manuel López Obrador.

Cuarto punto: la relación de los medios y el candidato. Esta fascinación, contubernio –no se cómo llamarle– entre los medios y el Presidente que ya anunció que va a invertir 30 mil millones de pesos en publicidad del gobierno y que es el doble de lo que invirtió el presidente Fox, aunque es la mitad de lo que invirtió –perversamente– el Presidente Peña y todo esto me parece que da un contexto particular y único de cómo han ocurrido las transiciones una vez que ya está el Presidente electo.

Quinto punto: los nombramientos. Me parece que lo notable es haber dicho desde muy al principio quiénes son, como una estrategia mediática y también política

haber dicho todo su gabinete, para este momento ya llevamos tres renuncias, tres cambios en el gabinete: dos secretarios y una subsecretaria que renuncia; los otros dos; el canciller ya lo corrió y llegó uno nuevo es rarísimo todo esto pero así es, me parece surrealista, es kafkiano, pero bueno.

A partir de la información que ustedes tienen en la prensa, más entrevistas y encuentros con mucha gente que se ha encontrado con López Obrador, incluso yo en reuniones con gente muy adentro del equipo, puedo hacer, me atrevo a hacer afirmaciones como que salvo dos o tres –de todos los nombrados– tienen el carácter de interlocutor y, el resto son empleados. Cuando solo dos o tres pueden tener interlocución, el resto va a seguir las órdenes al pie de la letra. Al más puro estilo del viejo régimen.

Hay nombramientos muy cuestionables como el del señor Bartlet –que todos conocemos y qué es y qué significa en la historia del país–, no se cuál es el cambio qué significa, el costo político, e incluiría ahí a senadores impresentables también. Lo digo porque son miembros del gabinete, porque esos senadores y esos diputados no van a actuar como legislativo, van a actuar como empleados del Presidente y, en ese

sentido me atrevo a preguntar qué hace Napoleón Gómez Urrutia, yo tuve el privilegio de ver –enseñado por Paco Gil al Presidente Fox, el expediente de cómo se robó los 55 millones dólares, lo vi, no les estoy contando la discusión que se dio en ese momento, pero vi el expediente enseñado por Paco Gil al Presidente y toda la unidad de hacienda encargada de estas cosas.

No se si es virtud para una gente de mi edad –tengo 71 años– si es virtud de que sea una gerentocracia en el gobierno, esta cantidad de personajes de 80 años, 82 años y no veo pequeñas islas de jóvenes. Este no es un gobierno de jóvenes. Todos los nombramientos son personas, muchas de ellas, como yo, de la tercera edad.

Me preocupan de manera particular los nombramientos a los que hacía referencia también Fernando de estos 32 delegados. No acabamos de saber, me entreviste con algunos gobernadores después de la reunión con el Presidente electo y no queda claro, cada quien se imagina lo que quiere de los delegados porque todavía no conocemos el papel ni sus funciones. Ahí el Presidente electo les dijo en la última reunión de la Conago “que no, que la soberanía de los estados, que no se preocupen, etc.”, pero todos salieron muy preocupados porque al

final no pasó nada. A esos treinta y dos añádanle los 300 delegados regionales, todos cuadros políticos, es un delegado federal por cada distrito federal y 32 candidatos a gobernador.

En razón a Estados Unidos, yo lo que veo es un Presidente –dicho por gente al más alto nivel– al cual, la política exterior no le interesa para nada y lo ha declarado en diversas ocasiones “la mejor política exterior es la interior”. Es un tema que no le importa –dicho por gente del más alto nivel–. Desde esa lógica, no va a haber política exterior, porque vamos a volver como lo ha dicho el Presidente electo “vamos a ser neutrales”. ¿Neutrales a la violación de derechos humanos, tal vez a los genocidios, a los golpes de estados, neutrales a las dictaduras? Qué quiere decir y en ese marco no me parece que se le vaya a facilitar la relación con Estados Unidos, por lo pronto, lo único que me parece consistente es la nefasta carta que le manda al Presidente Trump en la que le dice que son iguales, dicho por el Presidente electo. Así cómo ser prudentes.

En términos de la política económica, a mi me parece por lo que se –de los empresarios con que se han entrevistado– y por las declaraciones de Poncho Romo que dice: “hay luna de miel con el empresariado”, pienso que lo

que está tratando de generar es confianza, que no habrá ningún cambio, que la cosa seguirá igual y no pienso –objetivamente– que vaya a haber ningún cambio relevante en política económica, a no ser lo de no cobrar más impuestos y que los que ya cobran, no los va a aumentar. Pienso que todo va a seguir igual hasta por lo menos 2021. No se va mover de ahí porque él sabe que el poder político que está construyendo de cara al 21, implica que no se meta a la economía porque si le va mal a la economía no va a poder hacer su proyecto político.

Respecto a la seguridad, es un capítulo de otros capítulos –como ya se hacia referencia– donde no se sabe qué va a pasar porque un día dicen una cosa y al otro día otra cosa. Después de la reunión con el Secretario de Marina y con el Secretario de la Defensa, no sabemos qué cosas habrán pasado –no tengo la información todavía, no me he reunido con mis amigos generales para que me digan qué pasó–, en todo caso salió diciendo que el ejercito no se va. Y si el ejercito no se va, pues todo lo demás es *pecata minuta* en términos de la estrategia, la estrategia dura sigue siendo el ejercito en la calle.

La reorganización administrativa propuesta por AMLO

Horacio Vives

Fue el encargado de dar inicio a la mesa advirtiendo que la reorganización administrativa propuesta por Andrés Manuel López Obrador presenta – como muchos otros temas–, una enorme carga de incertidumbre porque todo lo que les voy a comentar probablemente pueda cambiar.

“Quiero tocar algunos puntos que me parecen interesantes para hacer una reflexión. La llamada cuarta transformación va a tener un poder muy importante en términos del ejecutivo y un escudo legislativo, como no habíamos visto prácticamente desde hace mucho. Con los diputados verdes ya alcanzó la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, lo cual le va a dar control sobre el presupuesto, la junta de coordinación política, etc., pero está prácticamente a tiro de piedra de las mayorías calificadas que se requieren para hacer cambios constitucionales”.

Veo algunas cosas que me parecen muy interesantes en términos de cuáles pueden ser los nuevos delitos graves, revertir las reformas, estos mecanismos de consulta extraños –como para tratar de evadir la responsabilidad de cosas que no se quieran tomar y socializarlas y compartirlas con la ciudadanía– y,

La ciudadanía es hoy una ciudadanía mucho más participativa, mucho más activa, mucho más crítica y que estaba demandando un cambio en la forma de hacer política, lo que deberíamos hacer los partidos políticos y no cumplimos

específicamente temas de organización administrativa que se refieren a sacar de la Ciudad de México al servicio público; De entrada esto no es Brasil de los años cincuenta, un país muy rico donde tenía la población y la infraestructura concentrada en las costas y que era, de alguna manera, buena idea tratar de generar una ciudad que fuera el modelo y la sede de todo el poder federal en Brasil. La verdad es que México, si bien la zona metropolitana sigue concentrando una cantidad importante de población, también lo es, que el resto del país ya se pobló, ya se desarrolló. Hay importantes zonas de desarrollo en el Bajío, en el norte del país, en fin, y llevar secretarías a lugares de la República donde claramente no hay infraestructura me parece una cuestión delicada.

En principio, se supone que a solo seis ciudades pueden llegar estas dependencias, además de que qué

vamos a hacer con toda la infraestructura que se quedaría en la ciudad y que ya no se va a ocupar, por ejemplo, no se, la torre de PEMEX, qué se va a hacer, ¿el jardín vertical más grande del mundo? No se, es también un poco pensar qué se va a hacer con la infraestructura que se queda aquí.

Hay un caso, una experiencia fallida de tratar de descentralizar el organismo constitucional autónomo – el Inegi– que sí se fue a Aguascalientes, pero la verdad es que en la práctica sigue operando en la Ciudad de México. Hay estimaciones en términos de cuánta afectación puede hacer. En este caso con las fuentes que estoy citando (*El financiero* y *el Universal*) están hablando más o menos de setecientos cuarenta mil trabajadores, que implica dos millones de familias que tendrán que ser afectadas y aunque se anunció que iban a haber apoyos y facilidades, pues esto es

ambiguo y poco aterrizado. Hay otros datos que dicen que serían quinientos veintinueve mil funcionarios, esto sería en función de información de Jorge Alonso, “México cómo vamos” publicado en *Animal Político*, estamos hablando de que el ingreso promedio de los trabajadores es de \$11,500, a estas personas les vamos a pedir que eventualmente se tengan que trasladar con el costo que esto implica, ya no digamos en términos de pérdida de ingresos, sino en el tema de donde vivir, de búsqueda de casa, etc.

Otros temas que han sido ampliamente aplaudidos son el quitar el seguro de gastos médicos mayores, una reflexión en este sentido, según *Fitch Ratings*: “Metlife podría perder dos mil cien millones de dólares en reservas a capital”, unos dirán es problema de *Metlife* y esto no va a tener impacto –claro que va a tener impacto– al margen de que las pólizas de seguros del

Gobierno federal, la famosa póliza 01 se concurre y pueda cambiar de manos. Pues esto, sin duda alguna representa algo importante en este sector. Particularmente el ISSSTE no está en condiciones de recibir a toda esta nueva generación de futuros derechohabientes.

Una de las promesas de gobernar exitosas en términos de la campaña, el asunto de entregar a los llamados ninos –jóvenes que no estudian ni trabajan–, una entrada de 2,400 pesos mensuales, acaba de cambiar. Después de la reunión que tuvo el Presidente electo con los empresarios en Monterrey dijo “hay que ver mejor, hay que darle una pensada y ahora vamos a darles incentivos a las empresas para que los jóvenes contratados tengan esa promesa de campaña”.

Advirtió que otro de los temas que han resultado muy polémicos en términos de anuncios es la cuestión de los delegados federales, bueno vemos que con las mayorías legislativas puede evidentemente cambiar y que el tema del marco legal no puede ser ningún obstáculo o problema. Aquí sabemos que por la ley orgánica de la administración pública federal pueden contar con las delegaciones estatales que yo creo ha sido un modelo bastante exitoso y que los delegados se asignen de acuerdo a las necesida-

des de las dependencias. Cuál es la propuesta: tener 32 coordinadores estatales y 8 delegados regionales. ¿Qué es la única parte que me gusta de esta propuesta? Yo no veo mal en principio que para efectos de comunicación transversal, como de cierto control de información pueda haber alguien que tenga conocimiento de lo que está ocurriendo en cada estado desde Palacio Nacional, desde el gabinete. Esa parte no la veo mal. Lo que no veo que este bien es que se vayan a duplicar estructuras, además de que no me gusta que eventualmente se estarán construyendo plataformas para eventuales candidaturas para gobernadores o para senadores.

Señaló que los problemas que ve son: la falta de infraestructura para aterrizar las medidas comentadas; habrán mayores incentivos para ejercer un gasto todavía más discrecional; no hay propuestas claras en el uso del ramo 23.

Por último y para no dejar sin respuesta al tema de la mesa ¿hacia dónde vamos?, señaló “creo que vamos hacia una enorme incertidumbre, yo no creo que estemos necesariamente enfilados hacia el precipicio, pero creo que hay una enorme ambigüedad, una falta de precisión en términos de una agenda clara porque todavía no veo un diagnóstico claro y

responsable, más allá de los apoyos políticos tan importantes con los que va a entrar esta administración, entonces no se si la cuarta transformación vaya a ser una transformación cuartada, un poco por la falta de congruencia en el diagnóstico interno y porque además no es lo mismo andar en campaña y hacer promesas felices, a ya tener las restricciones de sentarte a gobernar y tener que dar cierto tipo de resultados.

Viridiana Ríos

Habló de la reestructuración administrativa de AMLO, ya que el Presidente electo está planteando tres tipos de reorganizaciones: por un lado la reorganización geográfica, por otro lado una que yo llamo estratégica –básicamente cambio la estructura en la cual funcionan ciertas secretarías– y por otro, una reorganización nominal –cambiarle el nombre a las cosas a pesar de que van a seguir funcionando de la misma manera–.

“Dependiendo de qué tipo de reorganización nosotros estemos viendo, nosotros estemos viendo será el éxito que yo le vaticino (por su puesto no me hagan caso porque la academia falla todo el tiempo y para prueba de eso, la crisis de 2008 que es una vergüenza para la academia internacional)”.

"Comencemos con el primer tipo de reorganización, la reorganización geográfica y aquí tenemos cosas como que la secretaría de salud se va a ir Chilpancingo –algo que aterraría a cualquier ciudadano de la Roma-Norte–, pero que no aterraría a cualquier ciudadano porque ahí es donde vive la gente, o sea y esto es justo lo que quiero plantear, estamos criticando esto desde un punto de vista centralista sin entender lo ofensivo que eso suena y lo ofensivo que algunas veces nuestros comentarios suenan para el resto de la población".

"Celebro que se hable de esta dispersión del Estado, lo celebro en el sentido de que habla hasta cierto punto de la búsqueda de un desarrollo regional y lo rechazo porque no es la forma de encontrar el desarrollo y en eso hemos tenido académicamente muchísimos y múltiples ejemplos de cómo la única forma de generar un desarrollo regional es diversificando las economías".

"El gobierno funciona por supuesto como un ente diversificador, por qué, porque al momento en que llega se establecen las escuelas, restaurantes, etc., pero no es el principal modelo multiplicador de una economía, típicamente tú necesitas industrias que sean sofisticadas, industrias que

generen innovación, el tipo de industrias que han desarrollado este país y no tenemos que ir históricamente muy lejos para ver por qué Querétaro es Querétaro, por qué el Bajío es el Bajío. Aguascalientes no es Aguascalientes porque haya llegado el Inegi, es Aguascalientes porque llegaron las grandes industrias automotrices que tienen una enorme capacidad de generar innovación".

"En este sentido concluyo con la reorganización geográfica diciendo dos cosas: una, que bueno que hablamos por primera vez sobre cómo desarrollar las regiones, que malo que estemos teniendo una idea quizá que no nos va a llevar tan lejos, pero que pésimo que como opinión pública estemos creando esta dicotomía entre los que vivimos en la Roma-Norte y los que no, porque eso resulta ofensivo para el resto de la población".

"El segundo tipo de reorganización que estamos viendo con el gobierno de AMLO es la reorganización que yo llamo estratégica y en esto se avecina un éxito y tenemos que estar preparados para ver un enorme éxito por ejemplo en la separación de la Secretaría de Gobernación de la Secretaría de Seguridad Pública, este es una reorganización estratégica por qué, porque estratégicamente las funciones y los mandatos de

la Secretaría de Gobernación no permitían que la Secretaría de Seguridad Pública funcionara adecuadamente, de hecho hay varios indicios de que la razón de por qué la escalada de violencia volvió durante esta administración es porque se desatendió hasta cierto punto la cuestión de seguridad, se retiraron las tropas de algunos puntos estratégicos como Guerrero o Michoacán y que probablemente todo esto viene de este vicio de origen que es: "desmantelamos la institución que tenía el mandato prioritario de atacar la cuestiones de seguridad". Es todavía debatible las razones de por qué esto pasó, pero creo que si viéramos un gobierno que estratégicamente trata de seleccionar sus reubicaciones de forma que le permitiera tener a cada secretaría mandatos más claros, sin duda veríamos éxitos porque sin duda esa es una enorme necesidad del gobierno actual. El gobierno actual opera con una sola secretaría haciendo cosas de mole, de chile, de manteca y esto hace que simplemente no se permita la especialización normal que tú requerirías en un gobierno eficiente".

"Finalmente, el tercer tipo de reorganización y es la reorganización que yo llamo nominal. La reorganización nominal es el ejemplo típico de: "esto es la Secretaría de

**Acción Nacional tiene que abrirse más a la ciudadanía,
debemos legitimar todas nuestras decisiones, necesitamos
de la sociedad civil para poder construir
una mejor ciudadanía**

Desarrollo Social, donde va a haber ahora una Secretaría del Bienestar, pero en realidad y de facto, la gran mayoría de los programas que van a continuar operando van a ser programas con la mayor cantidad de recursos, pero van a seguir siendo los programas insignia de la Secretaría de Desarrollo Social”, no van a desmantelarse, van a continuar operando porque son de los programas que tienen mayor cantidad de recursos, ciertamente lo que se plantea de darle dinero a los ninis –por cierto la gran mayoría de ninis son mujeres que no tienen un trabajo, ni pueden ir a la escuela porque cuidan a los hijos–. Dejando eso a un lado, creo que sí es importante empezar a identificar estas reorganizaciones nominales y llamarlas por su nombre, creo que al contrario que lo que deberíamos empujar en el caso del debate de la Secretaría de Desarrollo Social es una verdadera reestructuración

social del desarrollo de este país, porque urge reestructurarlo”.

“Llevamos aproximadamente veinte años dando programas de *cash transfer* condicionales –como le llaman en el Banco Mundial–, a las personas en este país sin que se haya modificado porcentualmente la pobreza, eso de qué nos habla, nos habla de que probablemente el hecho que estamos tratando de abordar, no necesariamente sea eso o que no necesariamente esta política este atacando en *baging constraint* sino que muy probablemente –y lo que muchos estudios de Coneval ya han mostrado– es que el gran problema de este país y la pobreza de este país, se eleva por la falta de empleo formal digno, entonces, tú puedes crear en oportunidades a muchísimos jóvenes que van a tener educación preparatoria pero si esos jóvenes no van a encontrar un empleo formal con cierto nivel de ingreso, simplemente continúan con el

ciclo de la pobreza o incluso migran hacia Estados Unidos”.

“Termino con una reflexión sobre el principal reto de nuestra democracia y me parece que el principal reto de nuestra democracia es que de facto se ha operacionalizado criticar a AMLO. Llevamos desde que ganó la elección, y antes hablando de lo que no le va a salir y de los muchos errores que ha cometido y cometerá, cuando creo que el principal reto de esta democracia es crear una oposición legítima –que no es lo que precisamente estamos haciendo– y les voy a poner un ejemplo de lo que ha pasado en Latinoamérica en muchos regímenes similares al de México. Típicamente en varios países de Latinoamérica ha llegado al poder una persona con tintes llamados populistas –no me gusta usar esa palabra porque tiene mucha connotación peyorativa– diré simplemente una persona que gana la campaña dicien-

do ‘nosotros los buenos estamos en contra de la oligarquía empoderada de la élite del poder’. En muchos sentidos esto que ha pasado en muchos países latinoamericanos se está viendo hoy en México con un López Obrador que llega hablando del pueblo bueno que él representa y de la mafia del poder que representan todos o el 90% de las personas que están en este espacio –me incluyo, creo que sí soy un poco de la mafia del poder neoliberal, o sea, terrible– pero a lo que voy es que podemos dictar estos paralelos entre estos regímenes que han ganado y han triunfado democráticamente enormemente en la zona de Latinoamérica y vemos a las oposiciones de estos países cometiendo el mismo error que está cometiendo la oposición mexicana que es decir lo mal que están, lo ignorantes que son, como sistemáticamente tratar de desempoderar y desacreditar a la persona que ganó el voto popular con un mandato tan fuerte y eso, lo único que ha hecho históricamente es empoderar más a las personas que ganan la elección”.

Mi reflexión es tratar de evaluar –en este foro y en los foros que organicemos– tratar de evaluar cada una de las propuestas que se hagan durante este gobierno, no desde el punto de vista de que ignorantes son, sino del

punto de vista de entender cuál es el fundamento y origen del problema que están tratando de abordar, porque la redistribución geográfica de las secretarías está tratando de resolver un problema real de concentración del ingreso en la Ciudad de México; porque el cambio de la Secretaría de Seguridad Pública está tratando de resolver el problema más importante de este país que es que en este país nos matan y porque el cambio de nombre de la Secretaría de Desarrollo Social está yendo al centro del problema de desarrollo de este país, que es que no se ha podido reducir sistemáticamente y de forma porcentual la pobreza. Creo que en la medida en la cual entendamos este problema, la crítica, la labor y la responsabilidad que tenemos, los que tenemos el micrófono podemos crear un México mejor, un México en el que no nos caiga una cubeta del 53% de López Obrador sin que entendamos el rol histórico que jugamos en crear el país en que desafortunadamente hoy vivimos.

Eduardo Bohórquez

Fue el encargado de cerrar la segunda mesa e inició –como él lo llamó– por un “asunto de justicia” en el que dijo: “a las fundaciones en los partidos políticos se les relega hasta que se necesitan buenas

ideas para hacer oposición como la que describía muy bien Viridiana, ojala no vuelvan a cometer ese error histórico, las fundaciones son el centro del pensamiento y el motor que hace que las propuestas tengan sentido, no serían tan triviales como las que ustedes gustan de criticar, porque algunas veces las suyas también se ven triviales y lejanas a las personas y otras, yo creo que hay que volver a las fundaciones y entender que su valor va más allá de las coyunturas electorales o de las posiciones naturales de organización dentro de un partido. Ojala recuperemos el valor de las ideas, les demos el valor que tienen y aprovechemos que están personas competentes en ellas”.

El otro problema es pintar canas y como esta película ya la he visto muchas veces pues no les voy a decir que no es novedoso. A mi me tocó vivir de cerca la primera alternancia democrática en el año 2000 y muchas de las cosas que hoy son objeto de mofa, de comentario en las redes sociales, de burla, las propuso este partido político cuando tuvo la alternancia en su momento, así que no se preocupen, todos tenemos la facilidad de ver con mayor claridad los errores que cometemos, cuando los vemos en otros y es una enorme oportunidad histórica,

creo que tiene que aprovecharlo y para eso es importante que los centros de pensamiento, los espacios estratégicos los preparen y los preparen bien para el futuro y para que en los lugares donde gobiernan no se cometan una vez más esos errores.

Voy por algunos muy sencillitos: me tocó reunirme con el presidente electo Fox para platicar de una agenda sobre transparencia, acceso a la información pública, gobierno abierto, control efectivo de la corrupción y fin de la impunidad en el año 2000, exactamente lo que esta pasando a unas cuadras de aquí. Le presentamos trabajos con la Universidad de Berkeley y Transparencia Mexicana, una agenda estratégica de diez puntos; la conversación –ustedes se pueden imaginar, conocen al expresidente– llegó al punto uno de los diez y la política pública también se quedó en el punto uno de los diez, una ley de transparencia y acceso a la información. Eso es muy anterior al Grupo Oaxaca y a la narrativa que luego nos contamos del asunto. En la reunión –en una casona en Reforma–, una reunión muy interesante con personas a quienes respeto profundamente pues se la rifaron estando en el gobierno: Francisco Barrio y Romero Ramos, estaba el equipo de transición pero como la discusión solo llegó

al punto uno de diez, solo se ejecutó el punto uno de diez. Por eso vieron que se hipertrófio la agenda de acceso a la información pública y no se desarrolló una agenda efectiva para el control de la corrupción, se trató de convencer a la opinión pública de que transparentar era suficiente para controlar la corrupción, pero una cosa es el discurso político y otra cosa, la política pública, lo mismo que estamos contrastando aquí, una enorme diferencia entre la propuesta electoral que tiende a simplificar; que reduce los problemas a su mínima expresión; que trivializa incluso las soluciones; que le da un valor excesivo a algunas de ellas y el ejercicio de gobierno. Lo que creo que hay que empezar a revisar es ¿qué hemos hecho históricamente mal?, y ¿qué tenemos que evitar que vuelva a ocurrir?

Primer asunto: una agenda de política pública no puede trivializarse y se puede poner en un tweet, no estoy citando más que a Bardach en la introducción de *Los ocho pasos de la política pública*.

Segundo asunto: el diagnóstico, tratar de rastrear cuál es el problema de fondo independientemente de la propuesta de gobierno, pero lo que suele ocurrir en la práctica es que la propuesta de gobierno está plateada en

una muy mala definición del problema de política pública que se quiere resolver, los equipos de transición tienden todos a pensar que ellos sí saben como hacerlo y que los otros, los que estaban antes, estaban todos equivocados, no tenían la menor idea de cómo gobernar y que basta con que lleguen los que sí saben para que las cosas se corrijan, no cometamos el mismo error.

El talento en la administración pública es mucho más frecuente de lo que uno se imagina, hay servidores públicos que están dando la pelea –yo los llamo agentes de cambio, luego me dicen que hubo cambio de agentes– que por años, con distintos gobiernos, de distintos colores han tratado de ordenar muchas de la conversaciones de política pública y llevarlas al mejor punto posible. Esa es la razón por la cual –además de otras inercias cognitivas institucionales que no es el espacio para discutir– no hemos podido cambiar el paradigma que nos propuso Santiago Levi con el programa nacional de Solidaridad hace más de veinte años. Porque resulta que sí hay servidores públicos en todos los gobiernos y en todos los colores que están tratando con las limitaciones propias del contexto histórico, político, administrativo y de recursos para liar buenas soluciones

de política pública, ni todos son barbajanes, ni todos están equivocados. La madurez institucional que se necesita para reconocer eso a veces está lejos del espíritu de las campañas políticas y como lo que necesitamos es diferenciarnos –déjenme ponerlo en primera persona del plural para que no sientan que me pongo en el pedestal ciudadano y me alejo del pedestal de los partidos políticos–, terminamos haciendo mala *paraxis* en términos de política pública, porque pesa más la diferenciación, que el asunto real de fondo que es el que nos describe con mucho sentido Viridiana. Yo creo que hay que ir a los temas de fondo.

¿Cuáles son los temas de fondo en el tema de reorganización administrativa del gobierno? Primero: que no es claro quién es el responsable de la reorganización administrativa. No se si ustedes lo tengan claro –yo no–, a veces es la Secretaría de la Función Pública, pero entonces viene un jaloneo de la Secretaría de Hacienda y nada pasa. Creo que el primer problema de la reorganización es: ¿quién tiene la responsabilidad político-administrativa de conducir la reorganización de la administración pública?

El otro grave problema de nuestra administración pública es la profesionalización del servicio público, quienes ha-

yan pasado por el gobierno en alguna administración reciente; posterior a que entrara en vigor el servicio profesional de carrera en la administración pública –no se los tengo que decir, todos hablarán del artículo 34– y cómo el artículo 34 es la excepción que se volvió regla –era la excepción para el nombramiento de funcionarios públicos– hicimos tan rígida la entrada al sistema de profesionalización que el atajo fue el artículo 34, entonces terminaron siendo designaciones políticas lo que en apariencia quería ser un modelo de profesionalización. Creo que con mucha franqueza tenemos que volver a discutir ¿qué buscamos en términos de la profesionalización del gobierno?

El último punto que quisiera compartir con ustedes tiene que ver –no saben el coraje que me da contarles– el tema de gobierno abierto. Les cuento que la primera conversación en toda América Latina sobre el tema de gobierno abierto –por eso son tan importantes los centros de ideas–, la primera discusión en toda América Latina y si me apuran en todo el continente sobre apertura gubernamental, lo que hoy se llama *open government*, la tuvimos en la oficina de Francisco Barrio, con Alicia Cheminsky en enero de 2001, organizamos el primer curso para servidores públicos mexicanos y

de toda América Latina, lo tomaron 14,000 servidores públicos de América Latina junto con el Tecnológico de Monterrey y empezamos a hablar de gobiernos abiertos y participativos, imaginense el coraje que le da a uno que cuando tú ya sabías que el futuro pasaba por un uso intensivo de la información pública, la tecnología y la participación cívica –que son los tres componentes del gobierno abierto– dejaron de lado la construcción de una relación nueva con la ciudadanía, se concentraron otra vez en los temas del acceso al poder y cuando se dieron cuenta, el Presidente Calderón tuvo que aceptar –fíjense lo duro que es esto–, la invitación de Obama para sumarse a un proyecto nuevo que se llamaba gobierno abierto. Lo que le cuesta más trabajo a la administración pública es a reconocer su propio talento. Si volvemos a cometer el mismo error de no reconocer que la tropa –perdónenme que lo ponga en estos términos– es la que hace que funcionen las políticas públicas, vamos a estar otra vez en un foro diciendo “dejamos pasar otras dos décadas”.

Qué le falta –por último– a la discusión pública algo que le sobró a la campaña del Frente, pero que no logró acercar a la gente. Le falta discusión sobre tecnología. Si la tecnología determina el

modo de producción y, el modo de producción cambia todas y cada una de la relaciones sociales; si no entendemos que sí hay un cambio tecnológico muy profundo que afecta de raíz al gobierno y su relación con los ciudadanos vamos a perder otra vez una enorme oportunidad.

A lo mejor no hay campaña pero sí tenemos que hablar de censores, tenemos que hablar de cadena de bloques, sí tenemos que hablar del uso intensivo de bases de datos, sí tenemos que dejar atrás la lógica del documento físico y el archivo, como el eje fundacional de nuestro estado, tenemos que empezar a reconocer que la tecnología no la controlamos nosotros, podemos montarnos sobre la ola tecnológica, podemos aprovecharla mejor, podemos utilizarla para transformar al gobierno pero siempre y cuando reconozcamos que es un medio y no un fin en sí mismo. Parte de lo que hemos vivido en los últimos años es que estamos tan fascinados por la discusión sobre la tecnología que no reconocemos que solo es un medio. La cadena de bloques es fascinante *block chain* es fascinante, todos los días aprendo algo nuevo sobre el tema, pero para lo que sirve realmente es para asegurar la integridad de las contrataciones públicas del Estado, no para otra cosa. En ese sentido tenemos que

pensar de nuevo en un rasero histórico y ponemos en perspectiva, no vaya a ser que estemos criticando lo mismo que nosotros mismos hayamos promovido.

El nuevo sistema de partidos en México. El papel de la sociedad civil

Marcelo Torres Cofiño

“En cuanto al nuevo sistema de partidos políticos, recordaríamos que desde que se estaba discutiendo este tema en la LXII Legislatura, donde nos tocó analizarlo, discutirlo y aprobarlo, la figura de las candidaturas independientes era un gran tema. Existía el temor en ese momento de qué era lo que podría suceder, de que si los candidatos independientes podían desplazar a los partidos políticos y, bueno, finalmente quedó aprobada esta reforma. Se dio el espacio para que los ciudadanos con una serie de requisitos que tenían que cumplir –por cierto, muy complicados– pudieran participar. Creo que la primera experiencia que vino a convulsionar a los propios partidos políticos fue el triunfo del gobernador de Nuevo León y otro fue el de Kumamoto en el estado de Jalisco. Creo que esos fueron los dos casos que provocaron una llamada de atención a los partidos que creo, debemos reconocerlo no actuamos por consecuencia.

Esto sin duda dejó claro que la ciudadanía es hoy una ciudadanía mucho más participativa, mucho más activa, mucho más crítica y que estaba demandando un cambio en la forma de hacer política, lo que deberíamos hacer los partidos políticos y no cumplimos. Sin duda también creo que pronto vino el desencanto por parte de los ciudadanos –principalmente en el estado de Nuevo León– en donde los resultados no han sido los óptimos. Yo creo que en el caso de Nuevo León, sí hubo una operación muy clara por parte del PRI hacia ese candidato, buscando y postulando a un candidato “ex priista” y de esa manera obtiene un resultado que difícilmente podríamos entender hoy y digo hoy, porque sabemos que los partidos cuentan con una estructura, cuentan con un dinamismo propio, cuentan con personal, cuentan con recursos, quién podría creer que la campaña del candidato de Nuevo León no le costó nada, es ridículo verdaderamente.

Estoy convencido que la organización y funcionamiento de los partidos políticos nos da mucho mayor fortaleza, nos da credibilidad, estamos sujetos a una serie de ordenamientos –incluida la transparencia– en donde existen por supuesto las reglas internas que están registradas ante la propia

Yo creo que hay que volver a las fundaciones y entender que su valor va más allá de las coyunturas electorales o de las posiciones naturales de organización dentro de un partido. Ojala recuperemos el valor de las ideas, les demos el valor que tienen y aprovechemos que están personas competentes en ellas

autoridad electoral, esto a mí me parece que es importante y un candidato independiente por su propia naturaleza no está sujeto a todos estos lineamientos y exigencias y requisitos por parte de la autoridad electoral.

Muchos se preguntan cómo hubiera sido si Andrés Manuel hubiese ido a la contienda electoral solo –es decir, como un candidato independiente– o a través de las siglas del partido que lo postula –que es su partido, él lo controla–. Andrés Manuel López Obrador hizo una campaña durante 18 años y el triunfo y las derrotas siempre son multifactoriales, en el caso particular de López Obrador capitalizó un hartazgo, un enojo por parte de los ciudadanos, los partidos nos apartamos y alejamos de la ciudadanía, lo que he visto en las ocasiones en que he sido candidato y cuando he ido a apoyar a otros candidatos es que la mayor demanda cuando tocas una puerta, cuando

charlas con una persona en la calle te dicen: “todos son iguales, todos vienen y piden el voto y nunca regresan” y esa es una señal muy clara de que nos hemos alejado de los ciudadanos, nos alejamos y ahí están las consecuencias, hoy vemos una ciudadanía más activa, más participativa y sí, creo que este distanciamiento, esta lejanía fue una de las causas cuyo resultado ya conocemos.

También –y hay que mencionarlo–, si hubo un acuerdo, un pacto entre el Gobierno federal y el propio candidato de Morena, además de un ataque brutal en contra de nuestro candidato a Presidente de la República (hubo un promedio de 33 impactos diarios en contra de nuestro candidato, tan solo con el famoso tema de la bodega). Todo esto fue influyendo en la ciudadanía, pues dudaba de cuál era o quién era nuestro candidato a la Presidencia. Este desencanto que sin duda Andrés Manuel va a

generar –y creo ya está generando en la sociedad– va a tener su repercusión. Hoy lo sabemos existen una serie de empresarios, inversionistas, fondos internacionales, las propias calificadoras que ven un riesgo en la estabilidad económica de nuestro país y esto sin duda, no son buenas noticias, creamos que las amenazas de Andrés Manuel las está cumpliendo aun sin ser Presidente ya en funciones de México.

Veo con mucha preocupación que hoy la agenda, desde un principio ya la estaba marcando él, las comunicaciones del Presidente Peña Nieto ya eran nulas salvo ahora su informe, informe de fracasos –yo lo quiero llamar de esa manera–, el de mentiras porque en la realidad lo que dijo es una cosa y lo que vemos en la calle y sentimos es otra. Ahora todo esto nos obliga a los partidos políticos y principalmente a Acción Nacional –como la primera fuerza real y

opositora– a que lo primero que construyamos sea unidad, credibilidad, fortalecer una imagen que en mucho tiempo, muchos momentos y en muchas circunstancias ha sido atractiva para la ciudadanía. Estoy convencido de que Acción Nacional es la mejor propuesta, es el mejor Partido que este país tiene –lo digo con todo respeto– por ello creo que los que militamos en este Partido, ingresamos a él porque creemos en su doctrina, en sus principios de doctrina y porque también están los mejores perfiles, hombres y mujeres que de alguna manera queremos dar lo mejor para México.

Lo que preocupa del nuevo sistema de partidos es la propia distribución de la Cámara de Diputados, lo que hoy estamos viviendo va a ser muy complejo. no nada más para Acción Nacional sino para el propio país, realmente no se está permitiendo la tolerancia, no existe la tolerancia, Morena sin tener necesidad se hizo de cinco diputados más y con algunos que se han sumado del PVEM se apropiaron, se adueñaron de la junta de coordinación política y es preocupante, es una alarma porque es un arrebato y ese arrebato implica lo que se va a vivir en el Congreso.

¿Dónde nos encontramos? Nos encontramos como una

oposición seria, la única que vemos, la única que vamos a ser, el resto de los partidos están jugando con sus propios intereses y esta oposición –no me gusta llamarla oposición sino minoría– porque no nos vamos a oponer a las buenas propuestas, nos vamos a oponer a lo que consideremos que sea nocivo para el país como lo hicimos en su momento con la reforma fiscal y así lo estamos haciendo. Lo que sucede hoy lo que esta sucediendo en materia educativa con las pruebas de evaluación, con cada una de estas acciones, verdaderamente lo que dejan claro es que el populismo estará latente y esto no son buenas noticias para el país.

Sin duda algo en lo que tenemos que mejorar es en los propios procedimientos de elección de candidatos de dirigentes, de cómo plantear y llevar nuestras propias diferencias. Celebro que en Acción Nacional seamos un partido integrado por hombres y mujeres libres donde se vale disentir, se vale opinar distinto y de que también no existe la censura y en ese orden me queda muy claro que Acción Nacional tiene que reorganizarse de una mejor manera, entender que los tiempos hoy son distintos y tenemos que actuar en consecuencia.

Concluiría con la importancia de los organismos de la sociedad civil, Acción Nacional tiene que abrirse más a la ciudadanía, debemos legitimar todas nuestras decisiones, necesitamos de la sociedad civil para poder construir una mejor ciudadanía.

Alexandra Zapata

Dio inicio señalando “creo que los que estamos aquí conocemos y sabemos los retos que enfrenta México, México es un país que tiene muchos frentes abiertos y la solución no es fácil y, en muchos casos las soluciones no son de corto plazo y las personas, los políticos que se han dedicado a resolver estos temas con vocación y con entrega saben mejor que nadie que se requieren de sacrificios en el corto plazo para poder sacar las cosas adelante y es ahí donde viene el primer reto de esta administración que es este dilema gigantesco entre cómo concilia propuestas de campaña que siempre son simplistas, que siempre prometen la magia con la realidad de gobernar en un país como México”.

Asimismo, advirtió: “no va a ser fácil y la verdad es que 30 millones de mexicanos votaron por esa visión de país que se construyó y que de alguna manera se comunicó muy eficiente con la ciudadanía, pero sabemos que esas

promesas de campaña cuando se aterrizan a temas de política pública podrían incluso tener efectos inversos a lo deseado, sabemos que si queremos un México más justo y más prospero, en donde más niños puedan aspirar al sueño que quieran sin importar su lugar de origen, no hay manera de llegar a eso sin un sistema de educación de calidad y sabemos que un sistema de educación de calidad no existe sin buenos maestros y sabemos que tenemos que encontrar procesos para identificar a los maestros talentosos y ayudarlos a crecer y que sean ellos los que crezcan dentro del magisterio y apoyarlos y darles la capacitación. Entonces ¿cómo tenemos estas promesas de echar para atrás los avances en los procesos en materia educativa con un futuro que sea justo para los niños y jóvenes?"

"Las victorias arrolladoras como la que vimos el pasado primero de julio no garantizan nada, no garantizan que ese capital político se convierta en mejoras para los ciudadanos y lo hemos visto de todos los colores, hemos visto lo que pasó en la Ciudad de México con un capital político enorme de Mancera que se tradujo en –dejaré a cada uno de ustedes que haga un juicio personal– que no tenemos la ciudad que habíamos soñado y que sabíamos que se pudo construir hace seis años con

un gobernador que tenía la credibilidad política, con un congreso local que podía construir acuerdos importantes, me limito a ese ejemplo pero hay ejemplos de todos los colores. A ese reto de gobernabilidad le tenemos que sumar lo diverso que es el partido que acaba de ganar el primero de julio. Se suman a esa división de país las inconsistencias que estamos empezando a ver, las inconsistencias que surgen entre miembros del partido, entre las bancadas que están trabajando y haciendo declaraciones al público y que no necesariamente coinciden en su visión y que un par de ejemplos es el tema de los superdelegados, vimos un Gobierno federal planteando la idea como una salida a una carga administrativa excesiva de parte del Gobierno federal, como una estrategia para reducir costos y democracias y sin embargo vemos a una presidenta de partido argumentando que siempre sí tenían como objetivo el control político en las entidades. Entonces es una estrategia para reducir costos o es una estrategia de control político, ahí empiezan a surgir estas inconsistencias. Tenemos un discurso político potente que sin duda permeo en la ciudadanía en términos de corrupción, el presidente electo sí supo conectar con millones de mexicanos que estamos

absolutamente hartos de los escándalos que aparecen casi diario en nuestro país.

Vemos un partido político que lejos de asumirse como un partido responsable de gobernar y plantear políticas públicas se sigue identificando como oposición, me preocupa el tema que tomó la bancada respecto del punto de acuerdo al Gobierno federal de que no respetara la ley vigente, en un diseño institucional de democracia lo que más queremos es que los Poderes de la Unión se respeten y que el Ejecutivo, si el Legislativo pasa una ley que el Ejecutivo sienta que tiene una responsabilidad ante la ciudadanía de hacer cumplir esa ley. En el momento en que estemos ante una falta de democracia donde el Ejecutivo toma como una mera sugerencia lo que sale del Legislativo creo que nuestros problemas van a ser muchísimo más grandes, esa no es la salida del conflicto educativo y sin duda creo que van a haber retos en esa materia. Aquí hay retos importantes sin duda, donde se va a requerir de partidos de oposición responsables, retos que van a requerir prensa y periodismo de investigación como nunca, retos que requieren de sociedad civil vocal y haciendo propuestas de política pública responsables y basada en evidencia.

Dónde están una serie de obligaciones y responsabilidades de los partidos políticos, la realidad es que ciertamente no hubo una conexión con millones de mexicanos en el pasado proceso electoral, que millones de mexicanos no se sintieron representados por las propuestas que salieron, que millones de mexicanos no creyeron que había un partido político que sí en verdad diera la lucha anticorrupción que sí en verdad había abrazado las políticas. Nuevamente tomando la estafa maestra, los mexicanos no queremos que se haga otra investigación para ver si Rosario Robles es responsable o no, ya lo hizo la Auditoría Superior y queda clara su responsabilidad, lo que necesitamos son legisladores responsables que pongan el dedo en la yaga y digan esto no es un tema de si hacemos declaraciones a los medios de comunicación o si pedimos se haga una investigación. Esto es un tema que tenemos sumamente identificado de un espacio, una laguna en la ley federal de adquisiciones y la ley federal de obra pública, esto no pasa por casualidad, pasa porque permitimos que la ley tenga estos espacios de opacidad que permiten que entes públicos contraten entre si con absoluta opacidad sin ningún tipo de rendición

de cuentas, ahí está la evidencia, dónde están los legisladores responsables que estén diciendo esto no es de intenciones, esto es de acciones y de propuestas responsables y ahí está una oportunidad enorme para la oposición.

Creo que en parte este reconocimiento de la lejanía de los partidos políticos tiene que pasar por un reconocimiento de la falta de cuadros que emocionen, para mi generación es muy difícil conectar con los partidos políticos como una alternativa que me represente y que yo crea que en realidad están luchando por ver a un mejor México y para finalizar esta parte, pasa por que va a tener que ser la oposición, va a tener que ser la sociedad civil quienes están dispuestos a hacer estos sacrificios de las políticas públicas que no son populares en el corto plazo pero que se requieren para nuestro país. No podemos permitirnos no dar la lucha por las causas que sabemos que tenemos que dar para los siguientes años, por un interés electoral, por lo que es popular, por lo que se puede vender fácilmente, que sí tenemos un reto de comunicación para aterrizarlo a millones de mexicanos sin duda, pero ahí están las políticas públicas que se requieren y que tenemos la evidencia para saber que tienen que avanzar.

Cierro con una reflexión de la sociedad civil. Sí se necesita una voz, se necesitaba una voz, se sigue necesitando una voz y seguramente se necesitará una voz en el futuro. Este discurso de que México ya tiene una democracia, que ya tiene libertad de expresión, de que muchas de estas batallas están ganadas, creo que pasa por una ingenuidad absoluta de lo frágiles que son estas cosas y, en el momento en que bajemos la guardia, en el que creamos que ya ganamos espacios, nos vamos a dar cuenta muy rápido de que esas batallas las vamos a tener que dar desde cero, entonces desde sociedad civil tenemos toda la intención de cuidar estos espacios, de proteger a los ciudadanos que sí están poniendo toda su energía, confiando que hay gente responsable, partidos políticos y políticos que sí están peleando por un México mejor.

Arturo Zapata

“Esta reunión no sería si no hubiera gente que está preocupada por jugar un rol en la ciudadanía y abrir un foro donde se pueda hablar de ciudadanía y se pueda dialogar abiertamente, ellos no tienen ninguna posición ni invitaron a la gente que piensa como ellos, simplemente crearon y están costeando un foro para que cada uno de

nosotros podamos expresar nuestra posición y quiero usarlos como modelo de lo que probablemente nosotros tendremos que encauzar hacia delante”.

“Vengo aquí en representación de la Coparmex pero, no puedo ser un ente único enfocado en una característica, todo el tiempo estoy viviendo mis características. Soy empresario y hay mil novecientas cincuenta familias que comen de la empresa y nunca dejare ni un minuto de pensar en todos los retos que nosotros tenemos delante, olvidarse de los retos que ahora tenemos con la dinámica de incertidumbre que se está viviendo en este momento en el país, para un empresario lo más agobiante es la incertidumbre. De todo hay factores, hay recesiones, hay afectaciones de todo tipo. Si toman a un empresario –sea chico o sea enorme–, es la incertidumbre lo que más agobia y que impide que se puedan tomar decisiones que ayuden a construir y a fortalecer y a enfrentar mercados hacia delante. Vengo a nombre de Coparmex y Coparmex ha asumido un rol y ahorita voy a platicar un poco del rol que ha asumido la Coparmex y quiero platicar de eso”.

Como miembro de la comisión ejecutiva tengo un rol y un compromiso con la Coparmex, además del rol

que tengo como presidente de Más Ciudadanía donde estamos comprometidos y creemos: “si en México no construimos ciudadanía, el futuro de México no va a ser ni remotamente el que queremos” y esa es la iniciativa de Más Ciudadanía.

También tengo la gorra de un ciudadano que adora a su país y que esta comprometido, preocupado y ocupado por él y que con sus hijos aquí quiere trabajar igual que todos ustedes para dejarles una dinámica de un México donde ellos puedan florecer, crecer y desarrollar sus sueños y que sea un México justo con oportunidades para todos.

En este contexto déjenme hablar un poco de ciudadanía y profundizar en algunos aspectos alrededor, yo quiero construir sobre lo que decía Alexandra en términos del balance. Antes de pasar a hablarles de ciudadanía quiero hacerles una mención porque esto nos ayuda a entender cuál es la dinámica, hay veces que presentamos una moción de reflexionar con ideas contrarias, presentando visiones que a lo mejor no son las que alguien quiere, pareciera que nosotros tenemos un interés en que la otra persona fracase. Ayer a las 11:30 de la mañana me reuní con todas las cabezas administrativas de todas nuestras empresas en la República

Mexicana y mi mensaje para ellos era ¿cuán relevante es el rol de ellos?, y les decía “sin ustedes y sin su rol como un contrapeso a los líderes –director y gerente general–, de cada una de estas empresas no habría empresa en el futuro”. Les decía “el rol que ustedes juegan moderando, cuestionando, checando que se estén siguiendo los procesos, las políticas de la empresa es fundamental”; no en menoscabo o crítica a mis directores generales, los directores generales son los que cargan hacia delante, los que se aseguran que la empresa avance, que crezcan la ventas, que nuestros clientes estén encantados, pero tiene que haber esa contraparte, no existe empresa sana donde no haya ese balance. Está el director general, a lo mejor el director comercial pero tiene que haber un fortísimo equipo administrativo que cuestione las decisiones para asegurarse que esto tenga una visión hacia el futuro. Cuando a nosotros nos toca hablar de encontrar un balance en la dinámica de gobierno, de visión, nosotros tenemos que jugar ese rol, no hay una democracia en el planeta que funcione si no es de la mano de una República, los dos conceptos nacieron y hoy son indispensables. La República lo que hace es hacer este rol –del que hablaba ahorita de mis gerentes

administrativos— cuando hay un Poder Legislativo que se asegura de definir las políticas y los procesos y luego se asegura que se cumplan por el Poder Ejecutivo, no para mermar ni para limitarlo sino simplemente para darle un balance.

También existe el cuarto poder que se ha dicho que es indispensable para que la democracia subsista y es la prensa libre, ahorita nosotros tenemos un caso —justo al norte— donde tenemos una persona que en su visión —podemos diferir— a mi me cuesta mucho trabajo en términos de valores y muchas otras cosas ver a Donald Trump y esta haciendo muchísimo daño a los Estados Unidos, pero esta haciendo mucho menos daño del que podría estarle haciendo si no hubiera contrapesos, están funcionando los contrapesos y la prensa que él alucina porque le dice que lo que afirma no tiene sustento o no es cierto, no dice si simpatizan o no, entonces en esta dinámica hoy en México nosotros ya no tenemos un Poder Legislativo, ya no es un factor, lo vimos en su primera decisión; anuncian una cosa y al día siguiente les dan un zape y anuncian una decisión exactamente contraria a la que anunciaron el día anterior, eso más o menos nos pauta cómo va a ser el Poder Legislativo durante los próximos años.

Los medios de comunicación hoy en México pueden tener la seguridad y la entereza de enfrentarse al gobierno, no es la realidad de lo que estamos viviendo hoy, hay algunos muy comprometidos y que seguirán haciendo lucha, algunos de ellos inclusive les ha costado la vida pero esto es lo que tenemos hoy en México. Entonces ¿quién va a dar ese balance? ¿quién va a ser el que pueda apoyar iniciativas que sean buenas? A mi me pidió la Coparmex que en esta dinámica reciente, justo después de las elecciones pudiera hablar en algunos foros, he estado desde Tuxtla Gutiérrez hasta Coahuila donde hemos platicado en los foros de Coparmex. Había zozobra —es una palabra muy benigna para exemplificar como se sentía el empresariado después de los resultados de la elección—. Fui a platicar con ellos y con todos los profesores del Tecnológico de Monterrey a nivel nacional para decirles no podemos enfrentar esto con zozobra, tenemos que enfrentar esto en una lid donde abrazamos la esperanza y seamos actores que apoyen esas acciones que puedan ser buenas y provengan del nuevo gobierno. La verdad es que México estaba lastimado, la realidad es que nosotros —voy a hablar de nosotros como empresarios— hay muchas cosas que nosotros deberíamos

haber actuado, apoyado o enfrentado o contrapuesto, les decía: “nosotros sabíamos del asco de la corrupción” “nosotros imponíamos en la empresa procesos de *compliance*” donde nos alejamos del gobierno el cual nos representaba el 17% de nuestras ventas y tomamos la decisión de convertirlo en cero, muchas de nuestras empresas se fueron a cifras negativas, empezaron a perder dinero por qué, porque le quitas a una empresa el 17% de sus ventas y no es que pierdas el 17% de tus ingresos o de tus utilidades, pierdes tus utilidades y mucho más, pero nosotros tomamos esa decisión porque no íbamos a estar arriesgándonos a que uno de nuestros ejecutivos, en un entorno inauditamente corrupto, pudieran en la desesperación de hacer ventas, hacer juego a este gobierno corrupto, entonces nosotros nos retiramos de la venta a gobierno con un daño enorme pero eso es lo que hicimos los empresarios pero eso no era suficiente.

Muchos empresarios, especialmente pequeños que se parten el alma todos los días por asegurarse de tener los ingresos para que tengan empleo sus trabajadores. Habrá unos que tengan 1,900 como nosotros, habrá unos que tengan más, pero la mayoría tienen 4, 5, 8 y no hay día que no se levanten pensando cómo se van a

asegurar de poder cumplirles a esas 7 u 8 personas.

La Coparmex tiene un rol y ha jugado un rol que es disímil para una organización empresarial. La Coparmex está jugando un rol como ciudadano y abrazando los temas ciudadanos. Se que ustedes están conscientes del escándalo que sucedió a principios de año que le llamaban el gasolinazo, el problema no era el gasolinazo o que se liberara esto pues era una acción buena para México, no se si saben qué porcentaje del presupuesto se dedicaba a subsidiar la gasolina para que además, algunos como nosotros nos beneficiáramos, porque no era un subsidio que beneficiara a los más pobres, era un subsidio que proporcionalmente beneficiaba a quienes mejor posición económica tenemos entonces era insostenible, era la mejor decisión, pésimamente comunicada, pésimamente implementada pero cuando surge esto nosotros como Coparmex decidimos que le íbamos a decir al gobierno "te vamos a apoyar y vamos a dar la cara contigo pero te tienes que comprometer y le pedimos al fiscal anticorrupción independiente y tienes que perseguir y abrir con la PGR algunos de los temas en términos de los fraudes evidentes y que ya están comprobados".

Este rol que ha tomado la Coparmex está comprometido y estamos siendo la única entidad empresarial que está dando ese frente y que estamos abrazando a las organizaciones de la sociedad civil y que estamos buscando que haya independencia en todas las demás acciones pero quiero enfatizar que "si no empezamos a construir una ciudadanía informada y organizada, la posibilidad de tener el México que todos queremos, que queremos todos los mexicanos, no un México con ciertos factores, sino un México donde todo mexicano que trabaje sus ocho horas tenga derecho a una vida digna, mientras no tengamos eso, es immoral lo que sucede en México". Para que cada persona que trabaje ocho horas tenga derecho a una vida digna, y que un joven pueda aspirar a decidir su vida del nivel que su capacidad y su esfuerzo de permitan, independientemente de que haya nacido en el decil más pobre de nuestro país, esas dos características son indispensables. No hay ningún mexicano que no esté luchando por esto. Habrá cosas en las que diferimos pero estas dos son fundamentales, estas dos no se pueden dar si no hay una ciudadanía que esté organizada y que esté informada.

Termino dando un ejemplo de cómo las cosas se van

deformando cuando no tenemos información, el día de ayer me llegó un video –no se si a ustedes les haya llegado– salen dos jóvenes un muchacho y una muchacha en fondo y están hablando de los impuestos que pagan algunas de las grandes empresas en México, voy a utilizar nada más un ejemplo, hablaban de Bimbo y decían "cómo es moralmente permitido que Bimbo vende x cantidad de miles de millones de pesos y paga el 1% de impuestos sobre este monto y, en cambio, una papelería gana \$100,000 y paga el 35% de impuestos". Estos jóvenes que se ven muy lindos en su forma de pensar dudo mucho que sean gente que contrató alguien perverso para manipular a la ciudadanía, creo que estos jóvenes lo hicieron en buena lid, pero no tienen la mínima idea de lo que están hablando, nunca en su vida han sido empresarios o han dirigido una empresa. Los impuestos no se pagan sobre las ventas, los impuestos se pagan sobre las utilidades. Bimbo es una de las empresas más escrutinadas en la faz de la Tierra, es el principal fabricante de pan en el planeta y aquí en México se consolidan las utilidades que se ganan en España, en Argentina y en los Estados Unidos –Bimbo vende más en Estados Unidos que en México– y para fortuna de nosotros, esas utilidades se

consolidan aquí, porque aquí se pagan los impuestos corporativos. Los señores se mueven en un rango donde sus utilidades andan en un 3% sobre ventas, ellos son los mejores operadores de pan en el planeta y se mueven sobre un 3% de utilidades sobre ventas. Yo estoy en la industria automotriz y nos movemos entre un 1.8% y un 2.1% lo que quiere decir que de cada \$100 que vendemos, nosotros nos podemos quedar entre 1.8 pesos y 2.1 pesos. Nuestro sueño es lograr un 2.5% sobre ventas, pero lo que les quiero mencionar es que si yo divido el 2.1 entre 3, nosotros estaríamos pagando el .7% de nuestras ventas en impuestos que es el 30% de nuestras ventas. Bimbo que gana el 4, está pagando el 1.0 y fracción, que es lo que les corresponde, es el 30% sobre sus utilidades. Si ustedes ven este video que esta corriendo en las redes sociales, el que lo lea va a decir "malditos deberían pagar el 30 y están pagando el 1" y este es el problema cuando no hay una ciudadanía informada y no organizada.

En Más Ciudadanía estamos buscando una sola cosa, queremos que las empresas incorporen el currículum ciudadano como parte de su proceso de selección de personal, nada más, es gratis, cualquier empresa lo puede

implementar. Tenemos que cambiar el chip.

Les voy a dar una estadística: en México un poco menos del 2% de los mexicanos dedicamos parte de nuestro tiempo y nuestros talentos de manera organizada para el bien común, un poquito menos del 2% y eso incluye a la gente que tienen equipos de deportes e incluye a las organizaciones religiosas etc., todavía si hablamos de pura ciudadanía a lo mejor es más compacto que eso. En Estados Unidos y Canadá y quiero enfatizar Canadá es el 75% y tiene que ver con los incentivos, en Estados Unidos un muchacho que tiene 17 años de edad y no tiene 3 o 4 años de un historial de participación ciudadana y comprometido con su comunidad no puede aspirar a entrar a una universidad ni de tercer nivel, está fastidiado porque no es un ser humano completo, literalmente esa es la definición que se tiene allá. Nosotros tenemos que empezar a cambiar los incentivos, la gente no es linda allá porque le nace hay los incentivos correctos y por eso les digo si en las empresas empezamos a solicitar el currículum ciudadano la cosa cambia y les voy a dar un ejemplo, ahorita tenemos 87,000 currículos ciudadanos que ya están en el sistema, la dinámica cambia, de esos 87 casi el

90% se llenan en blanco porque la gente no miente en su currículum pero no esta haciendo nada, de nada, ni en tiempo, ni en recursos y hay una tercera parte que habla de rendición de cuentas y lo dejan en blanco. A los tres meses, más de la tercera parte ya tiene la parte de rendición de cuentas y a los siete meses más del 50% está participando en una organización de la sociedad civil la que sea, imagínense el cambio, de 80,000 vamos a tener 40,000 ciudadanos.

Qué pasa si nosotros tenemos un millón, dos, o tres millones. Ahora ¿por qué esto es fácil?, ¿saben cuántas personas pasan por el tamiz de selección de personal de las empresas en México cada año? Estamos hablando aproximadamente de ocho millones de personas, qué pasa si esos ocho millones de personas se confrontan cuando están buscando un empleo, con que les digan ¿y dime que estás haciendo?, en ese momento nosotros cambiamos México, es relativamente fácil y esto nos permite que esos ciudadanos se obliguen a empezar a investigar en rendición de cuentas, quiénes son sus representantes, etc., empezamos a cambiar esto.



CEDIS PAN



CENTRO DE ESTUDIOS, DOCUMENTACIÓN E
INFORMACIÓN SOBRE EL PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL



BIBLIOTECA
ARCHIVO HISTÓRICO
ARCHIVO FOTOGRÁFICO
VIDEOTECΑ



Ángel Urraza 812
Col. Del Valle
México D.F.
C.P. 03100



La atención al público tiene un horario de:

Lunes a viernes de 10:00 a 14:00 horas
y de 16:00 a 19:00 horas.

Teléfono:
(01 55) 56 36 06 70
www.frph.org.mx



Bien Común

PUBLICACIÓN MENSUAL DE LA
FUNDACIÓN RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ

La referencia en información bien hecha.

www.frph.org.mx 
contacto@frph.org.mx 
55 59 63 00 





Ya puedes consultar los números anteriores de Bien Común en el sitio electrónico:

<http://frph.org.mx/fundacion/ediciones/bien-comun-2/no-anteriores/>



Bien Común