

Seminario Internacional
PARTIDOS POLITICOS Y LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA
MEXICO, 26, 27 Y 28 DE NOVIEMBRE DEL 2008

Dilemas y calidad de la democracia en el Partido Acción Nacional

Víctor Reynoso
Universidad de las Américas, Puebla

Índice:

Introducción

Calidad de la democracia: eficacia, participación, legitimidad

La elección del presidente nacional

La elección del candidato a la presidencia

Comentarios finales

Introducción

Toda organización, política o no, enfrenta dilemas al tomar sus decisiones más relevantes. Uno de los más visibles es el que enfrenta eficacia con democracia. Entre más concentradas estén las decisiones de una organización, más probable que ésta sea eficaz en el logro de sus fines; entre más se compartan las decisiones entre sus integrantes, menos probabilidad de eficacia. Esto en términos muy generales, o si se quiere, muy simplistas: una buena rendición de cuentas vertical, es decir, un buen sistema para elegir a los dirigentes, hace mucho más probable la eficacia que en un sistema autocrático, con un poder concentrado no sometido a balances ni contrapesos.

Los dilemas son más complejos, pero existen. En esta ponencia presentamos cómo un partido político mexicano, Acción Nacional, ha enfrentado algunos de los dilemas propios de los partidos políticos. Cuando aquéllos se enfrentan adecuadamente, con bajos costos y sin dañar los objetivos del partido, podríamos decir que la democracia interna de esa organización partidaria es de calidad. Se dice fácil, pero la prosa de la vida política partidaria es bastante más compleja. Dentro de un sistema político con valores democráticos esa vida interna debe ser democrática; debe además ser eficaz, pues de lo contrario no tendría sentido; debe ser legítima. Tres valores que si bien no entran siempre en contradicción, son imposibles de maximizar simultáneamente. En algún momento alguno de ellos tendrá que ceder frente a los otros. Lo que convierte a la calidad de la democracia partidaria en un asunto de equilibrios complejos y difíciles.

Para este análisis inicial se parte de una presentación de tres conceptos y de su vínculo con la calidad de la democracia: eficacia, participación y legitimidad. Luego se analizan los dos procesos de decisión más importantes en la vida interna del PAN: la elección de su principal dirigente, el presidente nacional del partido, y la elección de su candidato a la presidencia de la república. En ambas se tratará de analizar el equilibrio entre la eficacia de la decisión, el nivel de participación de los militantes y la legitimidad del proceso.

Calidad de la democracia: eficacia, participación, legitimidad

El concepto de calidad de la democracia corre el riesgo de la vaguedad. No es fácil ni trivial distinguir entre democracias de calidad y democracias deficientes. No es fácil tampoco distinguir qué tanto la calidad a la que se refiere a la democracia, o bien a la política y o al gobierno (Alcántara Sáez 2004). Tampoco es claro que si estamos hablando de democracia o bien de una cuestión más propia de la tradición liberal que de la democrática: la cuestión de los balances y contrapesos necesarios para que evitar que el poder político oprima a los ciudadanos. Una cuestión que entra en contradicción con lo que ha sido considerada una de las dimensiones de las democracias de calidad: la eficacia gubernamental en la generación de bienes públicos. Un gobierno sin limitaciones institucionales o de otro tipo (como los balances y contrapesos) puede ser más eficaz en el logro de resultados que un gobierno limitado (O'Donnell 2007: 57 ss.). Como el mismo O'Donnell lo ha señalado, esta contradicción es el resultado de la confluencia de tres tradiciones, democracia, republicanism y liberalismo en el concepto actual de democracia (O'Donnell: 58-59). Un viejo problema, que desde otra perspectiva ha sido tratado por Fernando Escalante en la idea de ciudadanía (Escalante Gonzalbo: 32-35).

De alguna manera estas mismas contradicciones se expresan al interior de una organización política, los partidos particularmente. Tanto militantes como ciudadanos esperan que los partidos políticos sean *eficaces y eficientes*, que resuelvan bien y con recursos limitados los problemas públicos que deben resolver para generar bienes públicos. Que designen buenos candidatos, que ejerzan una crítica adecuada a gobiernos de partidos distintos y que encaucen a los gobiernos propios para que ejerzan el poder en forma adecuada. Pero rara vez se da un cheque en blanco a los dirigentes partidarios para que ejerzan el poder sin restricciones. No al menos en las democracias contemporáneas, llamadas por Sartori liberal-democracias para subrayar el vínculo insoluble entre liberalismo y democracia en nuestros días, y la prioridad del primero ante la segunda (Sartori 200/).

El mismo Sartori ha argumentado que estas cuestiones son muy distintas cuando se refieren al sistema político como un todo y cuando se refieren a la vida interna de los partidos políticos. Un señalamiento polémico sin duda, pero también fundamental. Siguiendo la vieja cuestión planteada por Robert Michels en la célebre ley de hierro de la oligarquía, según la cual toda organización, al exigir un nivel de especialización en sus dirigentes, da lugar a una oligarquía, Sartori señala que, de ser

Dejamos aquí de lado una de las tres formas de legitimidad del esquema clásico de Max Weber, la legitimidad carismática, basada en “la autoridad de la gracia (Carisma) personal y extraordinaria, la entrega puramente personal y la confianza, igualmente personal, en la capacidad para las revelaciones, el heroísmo u otras cualidades que un individuo posee” (Weber: 85). No porque no sea relevante en el mundo contemporáneo, o particularmente en los partidos políticos. Hay evidencias que es la legitimidad dominante en uno de los partidos políticos más relevantes del país, el de la Revolución Democrática. Pero es una forma secundaria en el partido que aquí nos ocupa, Acción Nacional.

Lo que da legitimidad a la vida interna de un partido político es una combinación de normas escritas y no escritas. Lo que no es mucho decir. Se avanza al considerar casos concretos, como la notable institucionalidad que tuvo el Partido Revolucionario Institucional en sus largas décadas de partido hegemónico. Notable por varias cosas: su longevidad, su eficacia, y el estar basada fundamentalmente en normas no escritas, aunque por todos conocidas: “la clase política se subordina al partido y el partido se subordina al presidente de la república”; no hay posibilidad de triunfos políticos significativos fuera del PRI; el candidato a la presidencia es nombrado por el presidente en turno; los ex-presidentes no deben participar en la vida pública...

El caso del panismo es distinto. En este partido han predominado las normas escritas sobre las no escritas (en el ámbito federal, pues en los niveles estatales y municipales la institucionalidad panista suele ser muy distinta). No se trata de una casualidad, pues en más de un sentido el PAN se construyó como un partido distinto y antitético con el PRI. El proyecto panista se gestó desde los años veinte como una oposición a las formas que iba tomando la política mexicana posterior a la revolución. Vale la pena destacar la importancia que los fundadores del PAN dieron a las reglas escritas y el apego de las acciones del partido a las mismas, la importancia de la claridad doctrinaria y el rechazo a las decisiones tomadas por un amplio número de militantes, rechazo explícito en una expresión hoy en desuso pero elocuente: “eficacia de las jerarquías”.

Para ver la legitimidad en la vida interna panista, y su relación con la calidad de la democracia partidaria, se analizarán dos de las decisiones más importantes en la vida del partido: el nombramiento de su presidente nacional y la elección de su candidato a la presidencia de la república. En ambas se expresa la importancia de las normas escritas. En ambas llama la atención la continuidad de la institucionalidad panista en los casi 70 años de vida partidaria. En el primer caso, la elección del máximo dirigente del partido, llama la atención además la aplicación de la fórmula citada sobre la eficacia de las jerarquías.

La elección del presidente nacional del partido

Llama la atención que la norma para la elección del principal dirigente panista, el presidente nacional del partido, se ha mantenido con cambios menores desde la fundación del PAN en 1939 hasta la elección más reciente realizada en diciembre de 2007. Desde entonces hasta ahora el nombramiento ha sido realizado por el Consejo Nacional. Han cambiado dos cuestiones, secundarias frente a la continuidad mencionada pero con su propia importancia: el tipo de mayoría para hacer válida la elección y el tamaño y conformación del Consejo Nacional.

En el primer caso se pasó de mayorías simples a las dos terceras partes que señala el artículo 49 de los Estatutos panistas vigentes. En los primeros estatutos del partido no se señalaba un porcentaje especial para el nombramiento del presidente nacional. La decisión se tomaba con la misma mayoría de todas las decisiones del consejo nacional: mayoría simple. La exigencia de mayoría calificada puede interpretarse como la necesidad de dar mayor legitimidad al presidente nacional del partido conforme la organización fue pasando de un grupo de amigos a una organización política.

El crecimiento en el número de integrantes es resultado del crecimiento del partido. De una agrupación de pocos centenares de personas el PAN ha pasado a tener más de un millón de militantes y adherentes. En todo caso llama la atención que el crecimiento del consejo está muy lejos de ser proporcional al crecimiento del partido, pues pasó de “no menos de treinta ni más de ciento veinte miembros” según el artículo 22 de los Estatutos aprobados en 1939, a los casi 400 que tiene actualmente.

Esta desproporción es significativa. El consejo nacional panista busca ser, más que un órgano representativo, un órgano de “dirección”, como decían los estatutos de 1939, o más bien, de deliberación y decisión de ciertas cuestiones, fundamentales para el partido. En esta desproporción, en el hecho de que el tamaño del órgano que elige al presidente del partido no corresponde al tamaño de la militancia, puede encontrarse una de las claves de la gobernanza interna panista. El relativamente reducido tamaño del consejo recuerda la expresión “eficacia de las jerarquías” utilizado por los panistas fundadores.

El consejo nacional parece ser una de las formas más importantes como el panismo ha tratado de hacer funcionar la síntesis entre democracia, eficacia y legitimidad. Hay un aspecto democrático, pues el consejo es nombrado por la máxima y más representativa instancia partidaria, la asamblea nacional. Llama la atención que hasta ahora no se ha planteado que el consejo sea electo por toda la militancia, y se mantiene la forma de

elección vigente desde la fundación del partido en 1939. Es en este sentido una democracia limitada o indirecta, no abierta a todos los panistas.

Por lo anterior parece ser que la institucionalidad del consejo nacional del PAN ha dado prioridad a la eficacia sobre la democracia. Pone un importante centro de gravedad de la vida partidaria en una instancia relativamente pequeña, menos a los cuatrocientos integrantes, que cabe todavía en un auditorio, que permite de alguna manera la relaciones cara a cara y la deliberación. En función de esto se ha sacrificado la democracia, entendida como la participación del mayor número de militantes.

Lo notable es qué efecto ha tenido esta combinación asimétrica de participación y eficacia, a favor de la segunda, en la *legitimidad* del partido. La respuesta, en casi siete décadas, parece ser positiva. Tanto en periodos “normales”, sin fuerte competencia interna o con una competencia que no da lugar a conflictos, como en periodos críticos, el desempeño del consejo nacional ha sido aceptado por vencedores y por derrotados. Ha sido considerado, tácita o expresamente, legítimo.

En la historia de la elección de los presidentes nacionales panista ha habido un poco de todo. Desde elecciones de mero trámite, como en los primeros diez años en los que dirigió al partido su fundador, Manuel Gómez Morin; o elecciones con un solo candidato (lo más raro ciertamente) como la pasada de diciembre de 2007; hasta elecciones muy competidas, donde perdió el que se consideraba el candidato oficial y más fuerte (como en 1993, cuando contra casi todos los pronósticos ganó Carlos Castillo Peraza, o en 2005, cuando triunfó Manuel Espino contra Carlos Medina Plascencia, que parecía el ganador más probable). Dentro de esta diversidad, se han seguido las normas estatutarias y los derrotados han aceptado su derrota. La gran mayoría del partido, todo el partido en la mayoría de los casos ha considerado legítima la decisión del consejo: la ha aceptado.

Esta legitimidad es lo que ha permitido que el PAN resuelva el dilema entre democracia y eficacia. Al limitar la primera, en el caso de la elección del presidente nacional, ha favorecido a la segunda. Pero lo notable es que ha sido con legitimidad, con aceptación de los dirigentes y los militantes del partido.

Otros cambios menos visibles respecto al Consejo Nacional panista no tienen que ver con la elección del Presidente Nacional, pero tienen su importancia y apuntan hacia una mayor capacidad de decisión de este órgano del partido. Esta instancia ha adquirido en los últimos diez años tres atribuciones que antes no tenía: decidir sobre la participación electoral del partido; aprobar la plataforma partidaria y nombrar al Comisión Nacional de Elecciones.

Cuadro 1

Presidentes nacionales del Partido Acción Nacional

Presidente	Periodo
Manuel Gómez Morin	1939-1949
Juan Gutiérrez Lascuráin	1949-1956
Alfonso Ituarte Servín	1956-1959
José González Torres	1959-1962
Adolfo Christlieb Ibarrola	1962-1968
Ignacio Limón Maurer	1968-1969
Manuel González Hinojosa	1969-1972
José Ángel Conchello Dávila	1972-1975
Efraín González Morfín	Marzo 1975-diciembre 1975
Raúl González Schmal	Diciembre 1975
Manuel González Hinojosa	1975-1978
Abel Vicencio Tovar	1975-1984
Pablo Emilio Madero Belden	1984-1987
Luis Héctor Álvarez	1987-1993
Carlos Castillo Peraza	1993-1996
Felipe Calderón Hinojosa	1996-1999
Luis Felipe Bravo Mena	1999-2005
Manuel Espino Barrientos	2005-2007
Germán Martínez Cáceres	2007-

Fuente: revista La nación. Varios números.

Una tradición panista, desde la fundación del partido, era la decisión sobre si se participaba o no en la próxima elección. Una decisión extraña en un sistema democrático, pero comprensible para un partido de oposición en un contexto de sistema de partido hegemónico. Esa decisión la tomaba, hasta antes de 1999, la Convención Nacional, un organismo de representación de los militantes que alcanzaba varios miles de integrantes. Desde el año citado esa atribución es de los poco más de trescientos panistas que forman el Consejo Nacional. Ciertamente hoy la decisión de participar no tiene la importancia de antes. El sistema ha cambiado y quizá la no participación hoy ya no es cuestión, como lo fue antes (de cualquier manera los panistas siempre decidieron participar en elecciones federales; se abstuvieron sólo en algunas locales), La concentración de esta decisión en el Consejo tiene más un valor simbólico y práctico: se le da importancia a este órgano y se toma la decisión de manera más expedita.

El aprobar la plataforma política con la que se participa en cada elección federal es también un asunto simbólico y práctico, pero de mayor importancia. Habla de la mayor importancia del Consejo Nacional y da a la decisión mayor rapidez (aunque no

necesariamente, pues en el ámbito del Consejo puede darse con mayor facilidad una discusión que no se daba en la Convención: es más fácil polemizar en una asamblea de 300 que en una de 10 mil). A diferencia de la decisión de participar o no, la decisión sobre el contenido de la plataforma política está lejos de ser una mera tradición y tiene un contenido político importante.

También lo tiene el nombramiento de la Comisión Nacional de Elecciones. Creada apenas en 2008, será la instancia encargada de organizar la elección del candidato a la presidencia de la república del partido. El que sea el Consejo quien la nombre, indica que este órgano está cada vez más en el centro de gravedad de la gobernanza interna panista.

El Consejo Nacional panista ha sido un órgano interno eficaz y legítimo. Notablemente eficaz y legítimo, si se pone en el contexto de otros partidos y se ve la manera como ha permitido que funcione la institucionalidad del PAN a lo largo de casi 70 años. ¿Ha sido democrático? Su funcionamiento ¿nos habla de que hay dentro del Partido Acción Nacional una “democracia de calidad”?

La elección del candidato a la presidencia

La segunda decisión partidaria a analizar aquí para ver la calidad de la democracia, o de la institucionalidad panista, es la elección del candidato a la presidencia de la república. Como en el caso del nombramiento del presidente del partido en aquí también ha habido continuidad y cambio. Entre 1952 (año en que por vez primera el PAN presentó candidato a la presidencia) y 1994, el mecanismo fue el mismo. Desde la nominación del 2000 el partido cambió su procedimiento.

Originalmente era la Convención Nacional la que elegía al candidato. En ella se reunían uno miles de representantes de la militancia panista. Su número llegó a ser alrededor de los diez mil. Funcionó con eficacia y legitimidad hasta 1994. Ya en el último lustro del siglo XX empezaron los cuestionamientos y las propuestas alternativas.

Algunos han explicado estas propuestas como un “efecto de imitación”: los dos partidos rivales del PAN, el Revolucionario Institucional y el de la Revolución Democrática, realizaban la elección de su candidato a la presidencia en un ámbito mucho más abierto que el panismo. El PRI llegó a hacerlo entre todos los ciudadanos mexicanos y el PRD entre todos sus militantes. Ante esto el limitarse a una representación de diez mil militantes era visto como excesivamente restringido, como “poco democrático”.

El PAN decidió cambiar. No aceptó abrir esta elección a todos los ciudadanos mexicanos. La limitó, en 2000, a los militantes y a los adherentes con más de seis meses en el partido antes de la elección interna.

Cuadro 2

Candidatos a la presidencia del PAN y método de elección interna

Año	Candidato	Método
1952	Efraín González Luna	Convención Nacional
1958	Luis H. Álvarez	Convención Nacional
1964	José González Torres	Convención Nacional
1970	Efraín González Morfín	Convención Nacional
1976	No presentó candidato	Después de varias rondas de votación, ningún precandidato alcanzó la mayoría necesaria (80%) en la Convención Nacional
1982	Pablo Emilio Madero	Convención Nacional
1988	Manuel J. Clouthier	Convención Nacional (mayoría de dos terceras partes)
1994	Diego Fernández de Cevallos	Convención Nacional
2000	Vicente Fox Quezada	Votación por mayoría absoluta de militantes y adherentes.
2006	Felipe Calderón Hinojosa	Votación por mayoría absoluta de militantes y adherentes.

ES muy probable que el “efecto imitación” aludido haya influido en el cambio panista. Los integrantes de este partido argumentaron dos razones para el cambio. La primera, que el partido había crecido mucho y que una Convención Nacional, por más numerosa que pudiera ser, era ya poco representativa. La segunda, que el hecho de ubicar en un lugar geográfico a la Convención, hecho irremediable, sesgaba la participación en ella a favor de las zonas geográficas cercanas, que quedarían sobrerrepresentadas, subrepresentando a las regiones más alejadas. Por eso se decidió formar 300 centros de votación, uno por cada distrito electoral federal. Se requirió mayoría absoluta para ganar la elección (anteriormente en las Convenciones Nacionales se exigía mayorías calificadas de hasta 80%, lo que llegó a complicar notablemente la elección y explica en parte que este partido no haya podido nominar candidato a la presidencia de la república, por única ocasión, en 1976)

En 2000 este mecanismo no fue sometido a prueba: hubo un solo precandidato, Vicente Fox. Se cumplió sólo la formalidad de la elección. En 2006 por el contrario sí hubo una elección competitiva. De los tres precandidatos, Santiago Creel, Felipe Calderón y Alberto Cárdenas, el primero era el que más simpatías tenía entre la población en general (medida a partir de las encuestas de opinión). Pero Calderón tenía una mejor presencia dentro de los militantes panistas. Cárdenas nunca tuvo serias posibilidades.

Los simpatizantes de Creel propusieron una elección simultánea en los 300 distritos. Los de Calderón por el contrario propusieron una votación en tres etapas. La disputa estaba en que con la elección simultánea Creel tenía más oportunidades de ganar, al ser el candidato con mayor preferencia entre la ciudadanía en general. Por el contrario, mediante etapas, Calderón podría ir repuntando y finalmente ganar.

Ganaron los calderonistas y finalmente su precandidato fue el candidato del partido. En un análisis sobre la calidad de la democracia no interesa desde luego *quién* ganó, sino *cómo*. Con qué legitimidad, con qué costos políticos para la organización. Todo indica que fue una elección legítima (aceptada en primer lugar por los perdedores, aunque los cuestionamientos en la prensa abundaron) y eficiente, con pocos costos. Si por democracia se entiende la amplitud de la decisión, ésta fue además democrática, la más democrática (la más amplia) tomada en la historia del Partido Acción Nacional.

Comentarios finales

¿Qué nos dicen los procesos analizados sobre la calidad de la democracia panista? Desde el punto de vista de la eficacia, en general han dado lugar al fin buscado (nombrar al presidente del partido y al candidato a la presidencia) y sin costos políticos muy altos. Las crisis o escisiones han sido relativamente pocas (dos o tres importantes en 70 años). No ha habido conflictos postelectorales. Los derrotados y el resto de militantes en lo general han aceptado el resultado. Es decir, han sido procesos considerados legítimos por los panistas.

Se puede cuestionar sin duda la limitación del Consejo Nacional: que unos 350 dirigentes tomen decisiones de una organización con más de un millón de integrantes. Ahí la institucionalidad panista ha sacrificado claramente representatividad numérica y participación a eficacia. Esta concentración en el Consejo, incrementada con las últimas reformas estatutarias, recuerda la citada expresión, ya desusada: “la eficacia de las jerarquías”. El panismo ha preferido eficacia a democracia amplia. Así ha decidido, desde su fundación, resolver ese dilema.

Al respecto llama la atención la continuidad de la estructura institucional del PAN. Las décadas han cambiado poco la forma en que los panistas toman sus principales decisiones. El acceso al poder después de muchas décadas en la oposición tampoco parece haber dado lugar a cambios importantes, en este aspecto de la institucionalidad interna (en otras cuestiones, como el sistema de incentivos del partido, los cambios han sido radicales).

Llama la atención el predominio de la legitimidad formal sobre otras formas. En mayor grado que otras organizaciones partidistas, los panistas han dado legitimidad a sus decisiones adecuándolas a sus propias normas escritas.

Todo lo anterior, por supuesto, en lo que se refiere a la estructura nacional del PAN. Las estructuras estatales y municipales, como las de todos los partidos, suelen tener institucionalidades más frágiles y precarias.

Bibliografía:

Alarcón Olguín, Víctor, y Flavia Freidenberg, “El proceso de selección del candidato presidencial en el Partido Acción Nacional”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año 69, número 4, octubre-diciembre 2007.

Alcántara Sáez, Manuel, “Quality of Democracy or Quality of Politics?” en *The Quality of Democracy. Theory and Applications*, edited by Guillermo O’Donnell, Jorge Vargas Culler y Osvaldo M. Iazzeta, University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana, 2004.

Boétie, Etienne de la, *El discurso de la servidumbre voluntaria*, ed. Tusquets, Barcelona, 1980.

Cansino, César, e Israel Covarrubias, *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, ed. CEPACOM y Educación y Cultura, México, 2007.

Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, El Colegio de México, México, 1992.

Morlino, Leonardo, “Calidad de la democracia. Notas para su discusión”, en César Cansino e Israel Covarrubias, *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, ed. CEPACOM y Educación y Cultura, México, 2007, pp. 27-53.

O'Donnell, Guillermo, "La institucionalización legal de la desconfianza política" en César Cansino e Israel Covarrubias, *Por una democracia de calidad. México después de la transición*, ed. CEPCOM y Educación y Cultura, México, 2007, pp. 55-74.

Reveles Vázquez, Francisco (2002) (coordinador) *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*, eds. UNAM y Gernika, México.

Reynoso, Víctor (2007) *Rupturas en el vértice. El Partido Acción Nacional a través de sus escisiones históricas*, ed. CEPCOM y Educación y Cultura, México, 303 pp.

Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?* Ed. Taurus, México, 2008.

Weber, Max, "La política como vocación", en *El político y el científico*, ed. Alianza. Madrid, vv. ee.