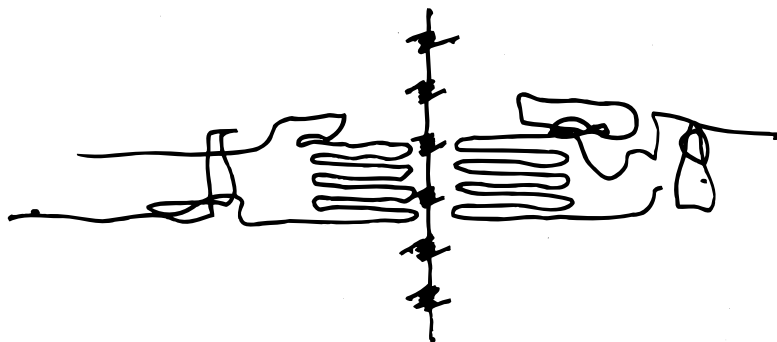


Partido-Gobierno: una relación inacabada

Armando Reyes Viguera



No obstante lo llamativo de notas y artículos periodísticos que describen fricciones en torno a la relación de dirigentes partidistas y gobernantes, la forma en como se concibe esta relación –vista a través de la reglamentación interna de cada Partido– nos da idea de la visión que cada instituto tiene del trato que debe existir entre el partido y un gobierno emanado del mismo.

Para efectos de este trabajo, se revisaron los documentos básicos –Estatutos, Programas de Acción Política y reglamentos, si estos últimos existieren– de las tres principales fuerzas políticas –PAN, PRI y PRD–, para conocer como se estableció a nivel normativo la relación con los funcionarios públicos emanados de cada instituto político.

Las diferencias van de la existencia de códigos de ética hasta la inclusión de todo un articulado en sus respectivos estatutos. Para darnos una idea precisa, en tanto que Acción Nacional otorgó un breve espacio en sus estatutos al tema, esto se compensó con un Reglamento sobre las relaciones entre funcionarios y Partido, así como un Código de Ética.

El PRI no incluyó este tema en estatutos, pero sí lo desarrolló a manera de estrategia en un documento que elaboró la Comisión Nacional Electa de Dictamen para elaborar el Informe sobre el Análisis de Congruencia de los Dictámenes Aprobados en las Tribunas de Debate de la Mesa de Conclusiones Sobre Estrategias Políticas en 2001, además de ofrecer lineamientos en su Código de Ética Partidaria.

En tanto el PRD dedicó todo un capítulo a las relaciones del Partido con sus gobernantes y legisladores, pero no cuenta con reglamento que aborde el particular, aunque si emitió una convocatoria en 2005 para elaborar un código de ética para sus legisladores a nivel nacional, que no se ha difundido.

Cuadro 1. Normas internas partidistas

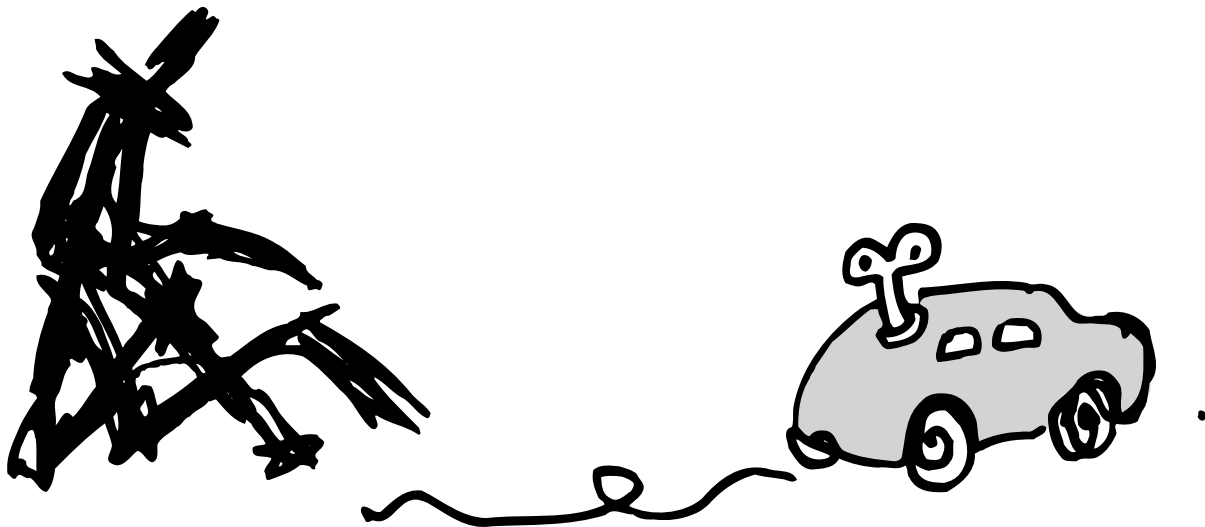
Partido	Estatutos	Reglamentos	Otras normas
PAN	Artículos 64 y 69 a 71	Reglamento de las relaciones entre el Partido y los Funcionarios Públicos de elección postulados.	Código de Ética
PRI	No lo contempla	No existen	1. Acta de la Comisión Nacional Electa de Dictamen para elaborar el Informe sobre el Análisis de Congruencia de los Dictámenes Aprobados en las Tribunas de Debate de la Mesa de Conclusiones Sobre Estrategias Políticas. 2. Código de Ética Partidista
PRD	Artículos 26 a 31	No existen	No existen

PRI

Según el Acta de la Comisión Nacional Electa de Dictamen¹, reunida los días 19 y 20 de noviembre de 2001, la relación del PRI con los gobernantes y legisladores emanados de dicho partido se estableció a partir de las siguientes consideraciones:

– Qué el PRI surge como “respuesta a la necesidad de construir una alternativa viable que resolviera en términos pacíficos el ejercicio del poder que en aquellos

¹ El documento integro puede consultarse en: <http://www.pri.org.mx/estadetulado/NuestroPartido/DocumentosBasicos/Documentos/estrategias1.htm>



años posteriores a la Revolución Mexicana, aún se dirimía por la vía armada y no por la razón y las ideas”.

– Que para alcanzar ese objetivo, “el Poder Ejecutivo Federal, por muchos años tuvo que ser el eje cohesionador y rector” del país, “ejerciendo las atribuciones que la Constitución le mandataba y otras adicionales”, aunque reconoce que esto derivó “en un presidencialismo exacerbado, vigente hasta la actualidad, no obstante el deseo de cambio de quienes integramos el colectivo nacional”.

Es por lo anterior que, a manera de estrategia, se recomendó fortalecer la capacidad competitiva del Partido, representando una oposición crítica pero respetuosa, en la que “la relación del Partido con respecto a todos y cada uno de los órganos de gobierno, debe encausarse sobre las bases del cumplimiento de los ordenamientos legales y la normatividad establecida”.

Asimismo, se sugiere resaltar los logros de sus gobiernos y difundir los errores de los contrarios, así como la conformación de redes de información entre el Partido y los órganos de gobierno, “con el fin de retroalimentar sistemáticamente las líneas de acción partidarias”.

En esta línea, también se contempla lo que en el documento se denomina “eficaz mecanismo de intercomunicación entre los congresos federal y locales”, con el fin de contar con una “retroalimentación constante y ágil con información veraz y oportuna que proponga elementos de debate y análisis de temas coyunturales, nacionales o regionales, que favorezcan o perjudiquen la imagen del Partido”.

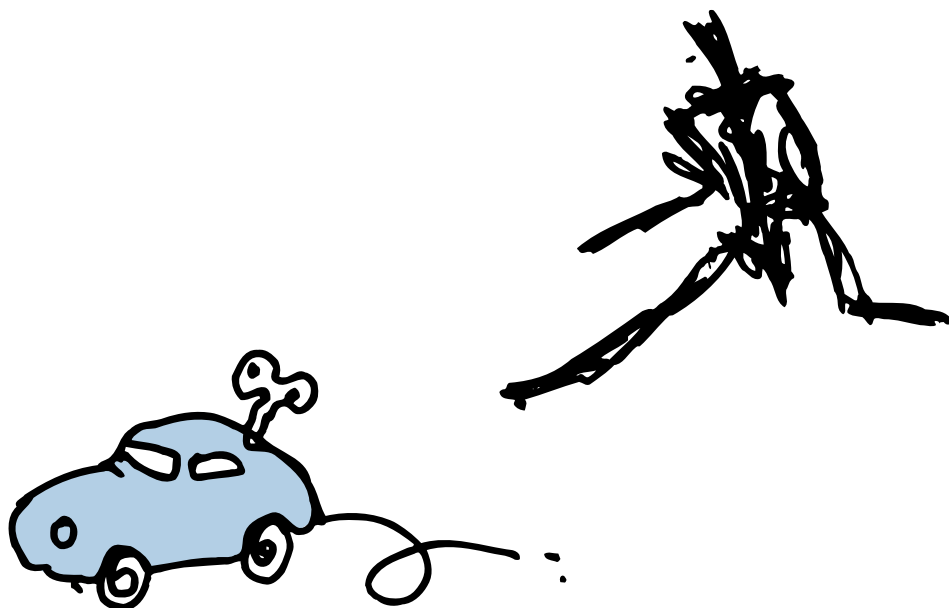
Finalmente, el documento solicita a los priístas “mostrar a la Nación los resultados que permitan reposicionarnos como alternativa real de gobierno”, particularmente en cualquier foro, en el que deberán acreditar su visión de país e ideas en cada distrito: “no temamos al debate ni a la confrontación de ideas, porque somos quienes históricamente hemos estado comprometidos con las mas altas causas sociales, tenemos las mejores propuestas y la mayor experiencia”.

PRD

De acuerdo a sus estatutos,² el PRD estableció –en el capítulo IX de los mismos– la forma en que se debe dar la relación del Partido con sus gobiernos y legisladores. Para el efecto, el artículo 26 señala que el instituto “definirá las líneas generales legislativas y de gobierno que sus miembros impulsarán al ocupar cargos de elección popular en todos sus ámbitos y niveles”, mismas que será aprobadas por sus Consejos Estatales y Nacional.

El artículo 27 establece las bases de dicha relación, al puntualizar que los gobernantes y legisladores podrán participar –con derecho a voz– en los Consejos correspondientes; además de aplicar las líneas generales legislativas y de gobierno aprobadas por el Partido, en el marco de la ley; así como “atender las resoluciones políticas y sugerencias del Comité respectivo, en aquellos casos en

² Puede consultarse el documento en http://www.prd.org.mx/docs/PRD_ESTATUTOS.pdf



los que se considere que se viola o contravienen los principios del partido, con la emisión de votos o aprobación de programas, presupuestos, cuentas públicas y resoluciones de carácter político”.

También dicho artículo, a manera de lineamientos éticos, recomienda la conducta honrada del servidor público, la no aceptación de compensaciones o sobresueldos, la obligación de publicar su declaración patrimonial, atender a las personas con atención y respeto, presentar informes de actividades por escrito al Comité Ejecutivo Nacional y la asistencia a las reuniones de evaluación de gobiernos y grupos parlamentarios.

Cabe resaltar que adicionalmente, se especifica “la abstención de organizar grupos políticos contrarios a los objetivos del Partido”.

En su artículo 28, delimita que el Partido no podrá “determinar, adoptar, resolver o recomendar: Decisiones de carácter administrativo; la violación de las leyes; utilización de patrimonio público para fines ilícitos; otorgamiento de licencias, concesiones o instrumentos de naturaleza semejante; nombramiento de servidores públicos; favoritismo en el trato a personas o ciudadanos”.

También se señala, en el artículo 29, lo relativo a la evaluación del desempeño gubernamental, mismo que se realizará de manera conjunta entre gobernantes y los Consejos estatales y nacional, dependiendo del tipo de cargo que se trate. Ésta, de acuerdo con el citado artículo, concluirá con “recomendaciones o pronunciamientos,

cuyo objetivo será mejorar el funcionamiento de los gobiernos perredistas, definir la participación del Partido en temas legislativos y de gobierno, así como cumplir con los objetivos del Partido”.

El capítulo finaliza con el apartado respecto a la prohibición, para gobernantes y legisladores, de desviar o condicionar “recursos públicos a favor de alguna precandidatura”, en el caso de elecciones internas.

PAN

Para el PAN, como parte de las facultades y deberes de su Comité Ejecutivo Nacional (artículo 64 de sus estatutos³), es su obligación “desarrollar mecanismos que orienten la acción del Partido en el ejercicio de gobierno”.

Adicionalmente, en lo que refiere a las obligaciones del Presidente del Partido –artículo 67–, se señala que éste deberá “mantener y fomentar las debidas relaciones con los poderes federales y estatales, con todos los organismos cívicos y sociales y especialmente con los que tengan principios o actividades similares a los de Acción Nacional”.

En el capítulo décimo de sus estatutos, Acción Nacional reglamentó lo relativo a los funcionarios públicos que postuló. En el artículo 69, indica que éstos “deberán desempeñar las funciones que les confieren las leyes, respetando los Principios de Doctrina, el Código de Ética y los Programas del Partido”.

³ Puede consultarse el documento en <http://www.pan.org.mx/docs/estatutos2004.pdf>

De igual manera, en su artículo 70, apunta que son obligaciones de sus funcionarios públicos, “aportar las cuotas reglamentarias, rendir informes periódicos de sus actividades (y) acatar las disposiciones señaladas en estos Estatutos y en los reglamentos respectivos”. En su artículo 71, se agregó que el incumplimiento a lo señalado anteriormente “será considerado como un acto de indisciplina”.

Es en el reglamento respectivo⁴ en el que detalla el funcionamiento de la relación con sus gobernantes. En su primer artículo, se puede leer que dichas relaciones “se regirán conforme a los estatutos y a los reglamentos correspondientes”, además de especificar que será la Secretaría de Acción de Gobierno la que mantendrá una comunicación institucional con ellos.

Entre los principales aspectos a destacar, podemos anotar las siguientes características que expresa el citado reglamento:

- Es obligación de los funcionarios emanados del PAN “participar en las actividades del partido, mientras no afecten sus obligaciones como funcionarios públicos”.

- “El Presidente de la República mantendrá su relación con el Partido Acción Nacional a través del Presidente Nacional o, en su caso, del Comité Ejecutivo Nacional; los gobernadores a través del presidente estatal y en su caso del Comité Directivo Estatal correspondiente y del propio Comité Ejecutivo Nacional”.

- En el caso de los presidentes municipales, éstos deberán acudir “en consulta a su respectivo comité municipal y en su caso estatal para tomar las decisiones que puedan afectar al partido”.

- Adicionalmente, se refiere a la organización interna que deberán tener los grupos parlamentarios en los ámbitos estatal y federal, así como lo relativo a las cuotas que deberán aportar.

Cuadro 2.

Principales líneas en la relación Partido Gobierno		
PRI	PRD	PAN
Fortalecer la capacidad competitiva del Partido, manteniendo una relación crítica pero respetuosa como oposición	El Partido definirá las líneas generales legislativas y de gobierno que impulsarán sus gobernantes	La comunicación institucional será conducida por la Secretaría de Acción de Gobierno
Resaltar los logros de sus gobiernos	El Partido vigilará que las acciones de gobierno no contravengan sus principios	Es obligación de los funcionarios participar en actividades del Partido

Conformar redes de información para retroalimentar las líneas de acción del Partido	El Partido vigilará el desempeño de sus gobernantes, mismos que presentarán informes de labores	La relación con el Presidente de la República, será conducida por el Presidente del CEN
Mostrar resultados que le permitan presentarse como opción de gobierno		Gobernadores y presidentes municipales mantendrán relación con los comités estatales y municipales “para tomar las decisiones que puedan afectar al Partido”

A manera de conclusión

No obstante lo anterior, corren ríos de tinta en diarios con historias de desencuentros entre dirigentes partidistas y funcionarios públicos. ¿Cuál es la razón de lo anterior, particularmente si cada partido ha establecido marcos de actuación que acotan el uso de recursos públicos en actividades partidistas e, incluso, hacen obligatoria la observancia de sus respectivos códigos de ética?

Es notorio que la experiencia del PRI en la Presidencia de la República le permitió concebir la relación como una de beneficio y subordinación: Beneficio porque la obra gubernamental conlleva simpatías en época electoral y de subordinación pues, como el mismo partido reconocía, el Presidente era visto como el eje cohesionador del país, de ahí que este tema sea visto como una estrategia política que incide en su propia imagen.

En tanto, PAN y PRD enfocarían sus esfuerzos a institucionalizar la relación con menos experiencia al frente de gobiernos estatales y el federal, en el caso de Acción Nacional.

Frente al pragmatismo priísta, la institucionalidad no parece encontrar su cauce en un sistema acostumbrado a realizar análisis a partir de esquemas de un partido hegemónico. Desde su fundación, el PRI identificó al Presidente en turno como el elemento central del sistema político mexicano –eje cohesionador lo llamaron–, por lo que el intento para que el Poder Ejecutivo no tuviera ya dicha cualidad –en medio del fortalecimiento del Legislativo, que en el pasado sexenio experimentó una relación conflictiva, también, con el Ejecutivo–, planteó nuevamente el reto por encontrar una relación en la que partido y gobierno se mantuvieran en su respectiva esfera de competencia, eludiendo caer en esquemas de subordinación o de indebida ingerencia.⁵

A este respecto, Carlos Castillo Peraza escribió que en “nuestra historia nacional (se) genera un problema igual de sentido contrario en el PRI y en la oposición. El PRI no se entiende a si mismo sin todo el poder y la oposición no se entiende a si misma sin toda la oposición.

⁵ Como Presidente del CEN del PAN, Luis Felipe Bravo Mena reconoció en su último discurso, el 5 de marzo de 2005, que el nuevo escenario que el Partido enfrentó a partir del 1 de diciembre del 2000 lo llevó a “inventar fórmulas para articular lo social y lo gubernamental con la conducción del partido”, y que “ante semejante desafío y sus inéditos requerimientos no tuvimos otra opción que hacer el camino al andar; avanzamos con el método de ensayo y error”.

⁴ El reglamento puede consultarse en http://www.pan.org.mx/docs/r_relaciones.pdf

Es el resultado de toda nuestra historia política”.⁶

Un caso que ilustra la dificultad para encontrar la cuadratura al círculo de la relación Partido-Gobierno, es la discusión que se presentó al interior de Acción Nacional relativa a la redacción de su primer reglamento sobre las relaciones entre el instituto político y los Funcionarios Públicos, aprobado el 1° de agosto de 1997 (el actual entró en vigor el 1 de enero de 2001).

De acuerdo al documento de la Fundación Preciado, “El Partido y el Gobierno. Un nuevo modelo de relaciones institucionales”.⁷ la irrupción de gobierno estatales de distinto signo partidista y la pérdida de la mayoría del PRI en el Congreso de la Unión en 1997 había producido una nueva situación política, que “produjo un complejo problema institucional: cuál debe ser la relación entre el gobierno y el partido mayoritario”, y a manera de respuesta señaló que “la nueva situación del país obliga a definir de otra manera –más democrática e institucional– el significado de partido gobernante”.

El documento abundó: “No se trata de un problema sencillo, por lo que, en términos generales, fue abordado de una manera pragmática: se estableció una línea divisoria entre el gobierno y el partido. Este esquema delimitó la esfera de la función pública que corresponde al gobierno y el campo específico que compete al partido. Sin embargo, fue una resolución parcial, ya que se han mantenido algunos de los elementos problemáticos y no se resolvió de manera integral el tipo de relación que debe existir entre el partido y el gobierno”.

Eran tiempos en que el Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, proclamó la “sana distancia”. Para los autores del documento, “la alternativa entre el modelo de partido oficial y el de la ‘sana distancia’ es, en el fondo, falsa. El primero modelo es opuesto a la naturaleza democrática y, además, se encuentra sumido en un profundo agotamiento. El segundo, el distanciamiento entre el gobierno y el partido es equivocado y, además, imposible”.

El problema central, entonces, no estriba “en si existe o no una relación entre gobierno y partido. La cuestión central es el tipo de relación que debe existir entre ambas entidades”, tras lo cual se recomendó no caer ni en la subordinación, ni en la confrontación, pero sí en mantener lazos institucionales, que deben ser respetuosas, transparentes y legales, considerando la existencia de elementos en común entre ambas entidades: Sus propias naturalezas, la plataforma electoral y el programa de gobierno, la militancia partidista de los funcionarios, el pluralismo político en el gobierno y el liderazgo político del partido.

“Es inescapable que la gestión de gobierno está sometida al escrutinio de la ciudadanía y la calificación se expresa en términos de consenso político y de apoyo electoral. Sin embargo, el ejercicio del gobierno debe estar apegado

“tener y ampliar espacios autónomos de decisión política, es decir, ser capaz de tomar las decisiones que desde su doctrina y estrategia convengan a la democratización” y que para esto “se necesita tener vocación de gobierno, no de oposición eterna”.

a los principios fundamentales del partido, de tal manera que corresponde a sus dirigentes y miembros realizar evaluaciones con el objeto de establecer en qué medida el desempeño de un gobierno se apega a los valores y doctrina del partido”.

De igual manera, recomendaba que el Partido podría elaborar propuestas políticas que se puedan traducir en compromisos de gobierno, ejercer la crítica responsable hacia aquellos programas o acciones que considere inconvenientes desde el punto de vista doctrinal o político, y defender con argumentos y bases la gestión de sus gobernantes frente a las críticas de la oposición.

Carlos Castillo Peraza decía al respecto que “tenemos que entender que un Partido Político no tiene como vocación el poder eterno, la oposición eterna; que a veces pierde; pero en nuestro país, donde ha habido tanta irregularidad en esta materia, el poder se le volvió segunda naturaleza al PRI y lo opositor segunda naturaleza a todos los que nos hemos enfrentado con él”.⁸

Esto, siguiendo la línea argumentativa de Castillo Peraza, ha impedido la madurez cívica y política en México, por lo que cada instituto político debe “tener y ampliar espacios autónomos de decisión política, es decir, ser capaz de tomar las decisiones que desde su doctrina y estrategia convengan a la democratización” y que para esto “se necesita tener vocación de gobierno, no de oposición eterna”.⁹

Todos los partidos han tenido sus bemoles al establecer una relación Partido-Gobierno. La pregunta que nos debemos hacer, es a partir de que elementos se debe plantear dicha relación –que por lo revisado en este trabajo, es compleja desde el punto de vista conceptual. Pareciera que cada instituto busca imponer su sello en esto, pero en un marco en el que nos acostumbramos a juzgar con elementos del viejo régimen.■

⁶ Castillo Peraza, Carlos. “Respuestas de Acción Nacional”, Palabra núm. 29, México, p. 37.

⁷ “El Partido y el Gobierno. Un nuevo modelo de relaciones institucionales”, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., 1997.

⁸ Idem.

⁹ Carlos Castillo Peraza. “El joven en la transición política de México”, La Nación 1862, 7 de septiembre de 1992, página 20.