

La democracia interna en los partidos políticos españoles: el caso del Partido Socialista Obrero Español (PSOE)

Sánchez Medero, Gema*

Resumen

Se habla mucho de la democracia interna en los partidos políticos, es más, en el art. 6 de la Constitución española, sostiene que la estructura interna y funcionamiento de los partidos deberán ser democráticos. Pero habría que preguntarse hasta qué punto se cumple este precepto realmente. De ahí, que este artículo tiene como propósito analizar el grado de democracia interna del que parecen disfrutar los militantes del PSOE. Por eso, hemos estudiado la capacidad que tienen los afiliados para intervenir y participar en todos aquellos espacios en los que se toman decisiones relevantes para la organización. De manera que podremos averiguar si los militantes pueden participar verdaderamente a la hora de determinar el rumbo y acción de su partido, o si incluso, podrían llegar a variar las decisiones que se adoptan en los órganos ejecutivos del mismo.

Palabras clave: Democracia interna, afiliados, militantes, PSOE, participación y toma de decisiones.

Internal Democracy in Spanish Political Parties: Case of the Spanish Socialist Workers' Party (PSOE)

Abstract

Much is said about inner democracy in political parties. Moreover, article 6 of the Spanish Constitution states that the internal structure and operation of parties should be democratic. However, perhaps it should be asked to what point this normative precept is actually fulfilled. This article is dedicated to analyzing the degree of internal democracy that PSOE activists seem to enjoy. Therefore, the ability that members have to intervene and participate in all those areas in which decisions relevant to the organization are made was studied in order to find out if activists can truly participate in determining the direction and action of their party or even vary the decisions taken in the party's executive bodies.

Keywords: Internal democracy, members, activists, PSOE participation and decision making.

* Profesora Titular Interino del Dpto. Ciencia Política y de la Administración II, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Dra. en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. E-mail: gsmadero@cps.ucm.es.

Introducción

La mayoría de los partidos políticos modernos se encuentran preocupados por competir electoralmente y maximizar sus beneficios en las urnas, descuidando con ello la transparencia de sus procedimientos, la opinión de los militantes y la inclusión de diversos subgrupos en los procesos partidistas (Freidenberg, 2005: 2). La creencia más común era que la democracia interna no aumentaba las posibilidades de éxito en las elecciones (Freidenberg, 2005: 2).

Este hecho no es un fenómeno nuevo, la oligarquización de las elites es una vieja cualidad achacada a los partidos políticos, desde que en el siglo XX, algunos politólogos como Robert Michels (1973), Mosei Ostrogorsky (1964) o Maurice Duverger (1957), proclamaron, ante el estupor de muchos, la tendencia que tenían los dirigentes de estas organizaciones a concentrar el poder en sus manos. La cuestión es que ahora se encuentra más presente, tal vez porque desde distintos ámbitos se esté reclamando una mayor democratización de los partidos políticos, más aún cuando están perdiendo legitimidad y credibilidad, y están siendo altamente cuestionados. Por tanto, la exigencia de democracia interna de los partidos políticos tiene como objeto impedir que un eventual déficit democrático de estas organizaciones se traduzca en una merma de los mecanismos de representación política y ponga en peligro el correcto funcionamiento del Estado democrático.

En todo caso, en España, la normativa exige que los partidos políticos articulen su estructura en base a unos principios democráticos. El art. 6 de la Constitución española establece que “la organización interna y su funcionamiento deberán ser democráticos”, exactamente lo mismo que nos advierta la Ley Orgánica de 6/2002, de 27 de junio, de Parti-

dos Políticos¹. Pero una cosa es lo que se afirman jurídicamente, y otra muy distinta es lo que se aplica realmente.

Es cierto, que todos los partidos políticos españoles se han dota de una Asamblea General, y los estatutos determinan cuáles son sus órganos directivos y los procedimientos de control democrático que fijan para los mismos, como dicta la normativa. Pero el estudio de la democracia interna implica algo más que esto, supone observar el verdadero funcionamiento de estas organizaciones, es decir, cómo se elige a los líderes, cómo se designa a los órganos de dirección, qué procedimiento de control se establece para que los dirigentes rinda cuentas ante sus militantes, cómo se toman las decisiones y quienes intervienen en las mismas, qué actitud adoptan ante las corrientes de opinión, cómo se elaboran los programas y las líneas políticas y quiénes participan, qué puentes se construyen entre el partido y los ciudadanos, o qué proceso se sigue a la hora de confeccionar las listas electorales, por ejemplo.

Por este motivo, nuestro principal objetivo es analizar la democracia interna que parece imperar en uno de los grandes partidos en España, el PSOE, y de esta manera, también podremos determinar cuál es el papel que desempeñan los militantes en dicha organización política.

1. La democracia interna en los partidos políticos

Una de las principales dificultades que encontramos a la hora de abordar un tema tan complejo, es precisamente definir qué se entiende por “democracia interna”, más cuando las distintas definiciones existentes presentan variaciones según el enfoque del que se trate. Por ejemplo, si habla-

mos desde una perspectiva sociológica y política, son cuatro los grandes autores se han preocupado de esta cuestión. Mosei Ostrogorski, plantea que en el interior de los partidos políticos hay una oligarquía dominante y una ausencia de participación de las bases. Robert Michels va más allá, y nos habla de su “Ley de hierro de la oligarquía”, al decir que todos los partidos en su quehacer cotidiano simulan un apego a los principios democráticos, sin embargo, en realidad y en su interior son una constante, las tendencias oligárquicas, entendidas éstas como la primacía y la dominación de los dirigentes sobre el conjunto de la organización. Max Weber únicamente reformula el fenómeno de la burocratización de los partidos, dado que para él la burocracia es la única forma posible para garantizar la supervivencia política del partido, aunque esto suponga un recorte en la democracia interna de los mismos. Y Maurice Duverger se aproxima a Michels, al sostener que en los partidos políticos existe una tendencia a la oligarquización, motivada por las necesidades de la lucha competitiva, puesto que un partido que carece de organización es un partido débil que tiene escasas posibilidades para supervivir y triunfar electoralmente.

Aunque en realidad, todas ellas, pese a esto, apuntan al quién y cómo se accede y se ejerce el poder en el interior de los partidos. El problema es que no existe una sola teoría de la democracia que sea asumida por todos, y por tanto, resulta muy difícil conceptuar todo aquello que debe formar el contenido de la democracia interna de los partidos políticos (Flores, 1999).

En todo caso, en mayor o menor medida, la democracia interna de los partidos suele estar relacionada directamente con la centralización, y de ahí, que ésta haya sido estudiada a partir de diferentes procesos intrapardistas, es decir, asociados a los mecanismos de selección

de candidatos, la protección de los derechos de los afiliados, la participación de los militantes en la formulación de la voluntad partidista, la elección de autoridades y la distribución del poder dentro de la organización, las responsabilidades de sus órganos de gobierno y el perfil social de las élites que componen esos órganos, la disciplina de los miembros en el legislativo, el financiamiento partidista, la definición de los programas e ideas que defienden, los métodos de rendición de cuentas dentro de la organización, la penetración de los grupos de interés en las decisiones del partido, etc. (Freidenberg, 2005: 93).

Así, por ejemplo, se dirá que un partido gozará de altas cuotas de democracia interna cuando los líderes y candidatos sean elegidos por los miembros del partido a través de mecanismos competitivos; las decisiones sean tomadas con la participación voluntaria de sus militantes; los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos (fundamentalmente los que son minoritarios); se respete los derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones; y se ejerciten mecanismos de control político que garanticen la rendición de cuentas de los dirigentes y de los candidatos en el interior del partido (Freidenberg, 2006). El problema es que, pese a esta categorización, la cosa no es tan sencilla, porque también es necesario tener en consideración en cada momento las circunstancias por las que atraviesa la organización y que pueden influir en cada uno de estos procesos.

2. Evaluación del grado de participación de los afiliados en los órganos nacionales del partido

Para medir la verdadera capacidad de participación de los afiliados de base, y por

tanto, su grado de influencia en la organización nacional hemos tomado como referencia: la participación de los afiliados en los órganos de dirección del partido, y su capacidad de influencia en la toma de decisiones, el papel que desempeñan en los órganos consultivos y de asesoramiento del partido, la elección del líder nacional y el candidato a Presidente de Gobierno, la elaboración de las listas electorales, la rendición de cuentas de los candidatos a cargos públicos y partidistas, las corrientes internas, la elaboración de los programas, líneas programáticas, reglamentos y normas, y las relaciones entre los ciudadanos y el partido. No obstante, se debe advertir la dificultad que supone tener que precisar los contenidos básicos de la organización y los procedimientos democráticos en el interior de un partido político.

a) La participación de los afiliados en los órganos de dirección del partido, y su capacidad de influencia en la toma de decisiones.

Los militantes de base no tienen capacidad alguna de participación directa en los órganos de dirección, si exceptuamos los Congresos Federales. Su participación en el Congreso se realiza a través de las delegaciones que son elegidas en los congresos de sus respectivos ámbitos territoriales, por lo tanto, intervienen a la hora de fijar la línea política y estratégica del partido, aunque ésta venga ya marcada por la cúpula federal, y en la mayoría de las ocasiones se limite a rectificarla. Téngase en consideración que, por ejemplo, el Congreso Federal será convocado por el Comité Federal (CF), que es quien además fija el orden del día del mismo y la Ponencia Marco. Aunque ésta última es redactada por uno de los ponentes de la comisión que ha sido creada para tal efecto. No obstante, las Agrupaciones Provinciales podrán formular sugerencias al

orden del día, para presentar proposiciones, enmiendas parciales o ponencias alternativas, pero siempre y cuando obtengan al menos el 20% del apoyo del respectivo congreso. Si esto no fuera suficiente filtro, las enmiendas que llegan a ser debatidas en la Comisión deben obtener al menos el 20% de los delegados inscritos en la misma para que sean debatidas en el plenario, y a ella acuden con voz y voto los delegados inscritos en la misma en proporción al número de miembros de cada delegación. Además, en caso de una enmienda a la totalidad llegará al plenario y fuera aprobada debería decidirse entre sí devuelve el texto a la comisión o si la delega en otra constituida al efecto para que emita el dictamen.

En cambio, cuando se tratan de enmiendas parciales serán discutidas y votadas en el mismo Pleno, donde la Comisión Ejecutiva Federal (CEF) siempre podrá intervenir sin tener que consumir turno de palabra. Respecto a los debates de las Memorias de los Órganos de Gestión, habrá que decir, que en los mismos intervendrán el representante del respectivo órgano de dirección y el de las delegaciones que así deseen hacerlo, aunque también podrá hacerlo la CEF cuando lo considere necesario para sus intereses. Después de efectuarse el debate se procederá a una votación, donde los portavoces de cada delegación expresarán el resultado de la votación individual y efectuada en el seno de cada delegación.

En cuanto a la elección de los delegados cabe mencionar que son los Congresos Provinciales los que designaban mediante un sistema mayoritario de lista cerrada y bloqueada a los delegados que acudirían al Congreso Federal. Sólo a partir de 1984 con la inclusión de las listas minoritarias que logren el 20% de los votos, han venido alterar en cierto modo la centralización que prima en este proceso. Por tanto, a diferencia de otros partidos

como el Partido Popular, los militantes no tienen capacidad directa para elegir a los delegados que van acudir al Congreso Federal, porque sólo pueden intervenir en este procedimiento mediante la elección, en las agrupaciones locales, de los delegados que asisten al Congreso Provincial. Lo que implica, que la posibilidad de participación real de los militantes y su capacidad de influencia en este procedimiento se encuentra muy limitada, ya que está prácticamente controlada por los órganos de dirección, por tanto, difícilmente pueden tener cabida posiciones contrarias a los mismos. No obstante, los militantes tienen cierto poder de interferir en la elaboración de las líneas programáticas y políticas del partido, bien a través de intervención pública o a través de su voto.

Por otra parte, en el PSOE, a diferencia de otros partidos españoles como el Partido Popular (PP), los militantes, también, encuentran cierta posibilidad de participación en el Comité Federal a través del representante del partido en la Comisión Ejecutiva del FEMP y de los miembros que puedan ser elegidos por los Congresos Regionales en función de sus números de militantes. El problema es que a medida que este organismo ha ido ampliado su composición ha ido perdiendo poder dentro de la organización a favor de la CEF, aunque aún conserva competencias tales, como son: examinar la gestión de la CEF, elaborar y aprobar el programa electoral, realizar el seguimiento de la labor del Gobierno, establecer las líneas fundamentales de la política electoral del partido, aprobar los presupuestos, determinar las alianzas, etc. No obstante, su convocatoria corresponde a la Comisión Ejecutiva Federal (CEF), que es quien fija el orden del día, por mucho que los miembros del CF puedan realizar propuestas razonadas para su modificación o la inclusión de algún punto, el

problema es que cualquiera de ellas deberá ser aprobada por este órgano de dirección. Además, su representación en el Comité Federal es mínima si tenemos consideración el número de miembros que componen la misma, y tampoco creemos que los militantes que lleguen a este organismo realmente puedan ser considerados de base.

b) El papel que desempeñan en los órganos consultivos y de asesoramiento del partido.

A partir de 1997 se creó el Consejo Territorial y el Consejo para la Participación. El primero, es el órgano encargado de informar y evaluar las políticas del partido que afectan a la cohesión territorial. De ahí, que a este organismo, a parte de los distintos cargos de carácter federal, acudan los Secretarios Generales de todas las federaciones, los Presidentes Autonómicos socialistas, y el Presidente de la FEMP, siempre que ostente la condición de miembro del partido, o en su defecto, el cargo de mayor relevancia del PSOE en la Comisión Ejecutiva del FEMP, y es precisamente este último, el que podemos considerar el único espacio para dar cabida a la participación de los militantes. El segundo, era el órgano consultivo de la Secretaría General, cuyos miembros eran nombrados por la CEF para las cuestiones relativas a las políticas de igualdad y solidaridad, mujer, juventud, medio ambiente y organizaciones no gubernamentales. Por lo tanto, la presencia de militantes en estos dos organismos es mínima, y su participación viene marcada por los órganos centrales del partido.

c) La elección del líder nacional y el candidato a Presidente de Gobierno.

La elección de los máximos dirigentes del partido es un momento determinante para la vida de cualquier fuerza política, puesto que

no sólo se va a decidir sobre quien va tener el poder en el seno de la organización, sino también sobre la línea política que se desea seguir. En el PSOE los máximos cargos del partido son elegidos por los compromisarios que acuden a los Congresos Federales que se celebran cada cuatro años, aunque esto no siempre ha sido así. En este partido el procedimiento de elección del Secretario General está muy centralizado porque: 1) los delegados de los Congresos son elegidos mediante listas completas, cerradas y bloqueadas, en los correspondientes Congresos Provinciales; 2) en caso de que se presentasen dos listas, para obtener representación se debería conseguir al menos el 20% de los votos, cosa que no es nada fácil, y si así fuera, sólo obtendría una representación proporcional a los votos cosechados, mientras que la lista mayoritaria tendría derecho a la mitad más uno de los delegados a elegir; y 3) la inclusión en las listas afines a las comisiones ejecutivas, que a la larga serán las cuenten con mayores posibilidades para que prosperar su elección, serán plenamente controladas por las ejecutivas respectivas.

En cuanto a la elección del candidato a Presidente del Gobierno, es el Comité Federal quien lo designa, a propuesta de la CEF. Aunque desde 1998 se instauró un "sistema de primarias" que abre la participación a los militantes, pero siempre que haya dos candidaturas. No obstante, el poder del aparato a la hora de determinar la composición de las candidaturas se mantiene intacto porque este procedimiento sólo se habilita para las candidaturas unipersonales. En todo caso, ¿por qué la dirección del partido se decantó por este método, si le podía restar poder? La explicación es sencilla. Tras la derrota electoral en las elecciones generales de 1996 y la dimisión de Felipe González en el XXXIV Congreso Federal (1997), es necesario idear una fórmula para

reconciliarse con su electorado y con su militancia. Las elecciones primarias son la solución, porque se presentan como una decisión firme y sincera de democratizar el partido (Blanco, 2001). El problema es que en algunos casos la militancia ha utilizado las primarias para manifestar su malestar con la cúpula directiva, como en el caso de la confrontación entre Borrel y Almunia, y una vez que la norma está implantada no se puede dar marcha atrás y sólo cabe esperar que sea utilizado lo menos posible.

d) La elaboración de las listas electorales.

En lo que respecta a la elaboración de las listas electorales, los estatutos son claros a este respecto. Es el CF el encargado de ratificar las propuestas que le sean presentadas por la Comisión de Listas que, por otra parte, él mismo ha nombrado en su primera reunión después del Congreso Federal. Por lo tanto, es el CF el órgano que ostenta la máxima competencia a este respecto, ya que no sólo designa a la mayoría de los miembros de la Comisión y ratifica sus trabajos, sino que además, mediante la elaboración del correspondiente reglamento, fija el procedimiento de elección de los candidatos y los criterios en los que se debe basar el mismo.

Pero tan importante es el papel que juega el Comité Federal como el de la Comisión. Hay que tener en cuenta que esta última nombra a parte de la Comisión de Listas y propone al CF el candidato a Presidente del Gobierno, que evidentemente alguna potestad tendrá sobre la composición definitiva de las listas electorales. Poco se sabe sobre este proceso; en principio cuando se trata de elecciones generales, son las Agrupaciones Locales, en Asamblea Extraordinaria convocadas a tal efecto, las que proponen mediante listas abiertas a sus candidatos. La Comisión Ejecutiva Municipal o Local (CEL), o si no los propios

asistentes a la Asamblea enviarán la propuesta a la Comisión Ejecutiva Provincial (CEP), y ésta o, en su defecto, el Comité Ejecutivo Regional (CER), elaborará una candidatura en base a todas las alternativas presentadas para que sea sometida a la aprobación del Comité Provincial o Regional, según corresponda. Una vez que dicho Comité da el visto bueno a la lista que le ha sido presentada, la CEP o CER la remitirá a la Comisión Federal de Listas para que emita su opinión antes de su aprobación definitiva por el Comité Federal. En este dictamen se podrá incluir, siempre y cuando se razone, los nombres de otros candidatos que no hayan sido propuestos por los órganos provinciales o regionales. En cualquier caso, para proceder a su elaboración deberá tener en consideración el parecer de las secretarías generales regionales, el de un representante de cada CEP, el del Secretario General de las Juventudes Socialistas y el del Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista. Pero como hemos dicho, en definitiva, quien tiene la última palabra sobre las candidaturas es el Comité Federal porque a él le corresponde ratificar las decisiones que hayan tomado los distintos órganos territoriales y la Comisión Federal de Listas.

Si observamos todo el procedimiento tal como lo hemos descrito anteriormente, podríamos decir que las candidaturas son elaboradas respetando los principios democráticos de abajo a arriba, es más incluso los militantes de base tendría voz en la elaboración de las listas. Sin embargo, la composición de éstas sigue siendo decidida desde el aparato del partido. En primer lugar, porque el reglamento asigna a la Comisión de Listas y a la Comisión de Garantías, órganos que dependen de la ejecutiva del partido, la máxima competencia para organizar los procesos electorales internos; en segundo lugar, porque el CF es el que

establece los criterios de selección, designa a la mayoría de los miembros de la Comisión Federal de Listas, nombra al candidato al Presidente del Gobierno y sobre la celebración de primarias; en tercer lugar, porque la CEF es la que elabora el calendario que debe seguir toda la organización del partido para elegir a sus candidatos, nombra a parte de los miembros de la Comisión de Listas y, en caso de llevarse a cabo las elecciones primarias, proclama al candidato a la Presidencia del Gobierno; y en cuarto lugar, porque la Comisión de Listas puede intervenir en coordinación con las direcciones federales, regionales y provinciales en cualquier momento del proceso.

e) La rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y partidistas.

Un partido será internamente democrático cuando sus dirigentes rindan cuentas ante sus miembros y éstos, al tener información, puedan apartarlos del poder o del manejo del partido (Freidenberg, 2006: 6). Los militantes socialistas tienen derecho a controlar a sus elegidos y responsables, y el medio que tienen para hacerlo es a través de los Congresos Federales, donde los delegados tienen voz y voto, aunque para que sus enmiendas prosperen deben ser respaldadas al menos por el 20% de los votos emitidos en su respectiva comisión para que puedan ser debatidas en el pleno. Pero también podrán hacerlo a través de los debates que se efectúan en los Congresos Federales sobre las Memorias de Gestión de los distintos órganos de dirección. Otro medio será en virtud de su representación en el Comité Federal, ya que a dicho organismo le corresponde examinar la gestión de la Comisión Ejecutiva Federal.

f) Las corrientes internas.

Las corrientes internas es un elemento inevitable en todo partido con un mínimo de

estructuración y militancia, además su existencia es una forma de democracia interna que se practica mediante el libre debate de las ideas y el pluralismo, al mismo tiempo que vienen a suponer un vehículo para la alternancia del poder dentro de los partidos políticos (Calleja, 2000: 81). Los socialistas las admite siempre que sean autorizadas por el Comité Federal, estén apoyadas por un 5% de militantes de, al menos, 5 federaciones territoriales y que respeten los Estatutos, programa y decisiones de los órganos de gobierno del partido.

g) La elaboración de los programas, líneas programáticas, reglamentos y normas.

Desde 1984, es el Comité Federal el que elabora y aprueba el programa electoral del ámbito estatal (aunque para ello deba respetar las disposiciones aprobadas por el Congreso Federal) y el que coordina y ratifica los programas electorales de cada federación, la opinión de los afiliados es tenida en cuenta presuntamente gracias a su representación en dicho organismo.

Respecto a las líneas programáticas habría que mencionar que son debatidas y aprobadas por los congresos de los partidos. Los militantes pueden contribuir a establecer las líneas políticas a través de introducir enmiendas a la Ponencia Marco, aunque para que lleguen a ser debatidas en las comisiones de los Congresos Federales, anteriormente deberá haber obtenido, el 20% del apoyo en el Congreso Provincial, y no sólo eso, sino que además deberán contar con el 20% de los delegados inscritos en cada Comisión para que éstas puedan llegar al plenario del Congreso Federal.

La elaboración de los reglamentos de organización y los estatutos nacionales o federales son aprobados por los órganos centrales. Es el Comité Federal el que aprueba, a propuesta de la CEF, las normas de carácter

reglamentario, además pese a que los órganos territoriales tienen autonomía para elaborar sus propios estatutos, éstos siempre tienen que ser redactados y aprobados por las instituciones regionales una vez que se haya celebrado el Congreso Federal. Para tal fin, los Comités Regionales convocaran, en un plazo inferior a 60 días desde el Congreso Federal, su correspondiente congreso donde se dará el visto bueno a la normativa que regirá la vida del partido regional, aunque después tendrá que ser ratificada por el CF.

h) Las relaciones entre los ciudadanos y el partido.

Todos los partidos han incrementado los cauces de participación de los ciudadanos. Los socialistas entran en contacto con la sociedad a través de sus secretarías federales y organizaciones sectoriales. Esta últimas son las encargadas de mantener una relación directa con los militantes para elevar sus propuestas a los órganos de dirección y contribuir así con sus aportaciones a la elaboración de los programas electorales. Pueden crearse organizaciones sectoriales a nivel federal, regional, provincial e insular, y los ámbitos básicos de actuación en los que se ejercerá la participación directa de los afiliados serán los provinciales e insulares, siendo los regionales y el federal meramente de asesoramiento y coordinación.

El órgano soberano es el plenario que en las provincias e islas estará compuesto por todos los afiliados inscritos, mientras que los miembros de los plenarios regionales o federal serán elegidos por los plenarios provinciales y los regionales, respectivamente. Por lo tanto, en este aspecto al menos si existe una descentralización total, y con lo cual los militantes pueden participar plenamente en las mismas. El procedimiento en las secretarías es

completamente distinto, ya que éstas reciben los informes de los estudios que ellas mismas llevan a cabo y los que efectúan las organizaciones sectoriales, y en virtud de los mismos, fijan la posición del partido en todos aquellos asuntos relacionados con sus respectivas competencias, trasladando la misma al gobierno para que las tomen en consideración en su actuaciones y acciones. En este caso, los militantes colaboran en la elaboración de los informes de las secretarías federales en virtud de los que se efectúan en las organizaciones sectoriales y que son tomados en consideración a la hora de realizar los mismos. Además, desde que el partido socialista ha hecho su inclusión a las nuevas tecnologías, ha creado la “red de voluntarios ciberprogresistas” para informar a los ciudadanos sobre sus logros y medidas, lo mismo que la blogosfera progresista, pero también se recaba su opinión y comentarios a través de los foros, encuestas y chat que los socialistas han diseñado y puesto en marcha a través de Internet.

3. Evaluación del grado de participación de los afiliados en los órganos territoriales del partido

En el apartado anterior analizamos la capacidad que tienen los afiliados para intervenir en los órganos del partido a nivel nacional, y por tanto, en los procedimientos de toma de decisiones, con el único objetivo de mediar su poder y el grado de democracia existente en este tipo de organizaciones. Ahora para continuar profundizando en nuestro análisis vamos a centrarnos en evaluar el grado de participación de los afiliados en los órganos territoriales del partido, dada cuenta, que normalmente se suele aludir que cuanto más proximidad al ciudadano mayor capacidad tienen éstos para

hacerse oír y, por tanto, de influir en los procesos. Para comprobar tal hecho hemos tomado prácticamente las mismas variables que en el caso anterior.

a) La participación de los afiliados en los órganos de dirección territoriales del partido, y su capacidad de influencia en la toma de decisiones.

Aquí, en el ámbito territorial, los militantes del partido encuentran mayores cauces para participar en los órganos de dirección, sobre todo a nivel local. A este respecto habría que decir que en el PSOE todo militante tiene derecho a intervenir en las deliberaciones de su agrupación y la de cualquier otra, la diferencia es que en la propia cuenta con voz y voto mientras que en las restantes sólo tiene voz pero no voto. La agrupación es la unidad organizativa básica y se haya conformada por la Asamblea y la Comisión Ejecutiva Municipal.

Es precisamente en la primera donde los militantes tienen su sitio para poder intervenir en la política local del partido, no obstante, la asamblea es el órgano soberano del ámbito local, y de ahí que sea la encargada de elegir la Comisión Ejecutiva Municipal o Local, los delegados al Congreso Provincial y los representantes en el Comité Regional, elevar las decisiones y proposiciones al Congreso Regional y al Comité Regional, aprobar los presupuestos, proponer la relación de los candidatos por la agrupación a las elecciones municipales, legislativas y autonómicas, y proponer a los vocales vecinos. Por tanto, los militantes de base tienen capacidad directa de decisión sobre todas estas cuestiones, e indirectamente, mediante la elección de la Comisión Ejecutiva Municipal, sobre todas aquellas que tengan atribuidas dicho organismo. Además, a través de las de su pertenencia al pleno de las secciones locales podrán organi-

zar la actividad pública del partido, trasladar a la ejecutiva municipal los problemas y las reivindicaciones, debatir las cuestiones políticas, elegir a las vacantes del Comité Coordinador o elaborar la memoria anual.

Por otra parte, los militantes socialista intervendrán en las agrupaciones provinciales, ya que están constituidas por las agrupaciones locales o municipales de su respectivo ámbito geográfico y, por tanto, de las correspondientes Asambleas Locales. Asimismo, también lo harán en los congresos y los Comités Provinciales, aunque no podrán hacerlo en la Comisión Ejecutiva Provincial (CEP), que en el fondo es el órgano en el que reside el verdadero poder de este ente nivel territorial. No obstante, es el organismo que se encarga del que hacer de la organización en ese ámbito territorial, y de ahí, que se reúna aproximadamente cada 15 días, además de crear en su seno una serie de comisiones para cada aspecto concreto.

Mientras que el Comité Provincial (CP) y el Congreso Provincial, como en el caso de sus homólogos en los respectivos ámbitos territoriales, se limita, más bien, en el primer caso, al establecimiento de las grandes líneas políticas del partido, debatir la gestión de la CEP o el CP, y elegir a los miembros de la CP, eso sí por votación directa, individual y secreta, y en el segundo, a adoptar las resoluciones sobre política, proponer las listas electorales, examinar la gestión de la CEP o dirigir la políticas de las Juntas Generales, es decir, funciones que no afectan al quehacer diario de los partidos, y por eso estos organismos se reúnen de una forma más dilatada en el tiempo que la CEP.

Los afiliados de base participan en el CP a través de la elección por el Congreso Provincial de parte de sus miembros, y los representantes de las agrupaciones elegidos por sus respectivas asambleas, de los colectivos asociados y de

las organizaciones sectoriales. Mientras que en el Congreso Provincial lo harán en función de los delegados elegidos por las asambleas, las organizaciones sectoriales y los representantes de las colectividades asociadas. Es por tanto, una representación significativa, con lo cual nos induce a pensar que la capacidad de los militantes en ambos organismos sería importante, sino fuera porque no son ellos quienes determinar ni la convocatoria ni el orden del día de estos organismos, ya que en el primero, es la Comisión Ejecutiva Provincial la que convoca las reuniones y fija los temas a tratar por el Comité Ejecutivo, y sólo en el segundo tendrán cierta voz, al ser el Comité Provincial al que le corresponde tal labor.

A nivel regional, los militantes elegidos por sus respectivas asambleas podrán acudir como delegados a los Congresos Regionales y, por tanto, podrán intervenir en la elección de la Comisión Regional, el Comité Ejecutivo Provincial, la Comisión Revisora de Cuentas, y en el establecimiento de la línea política del partido en la región mediante la presentación de enmiendas y la votación de las ponencias. En cambio, su papel en el Comité Regional queda reducido a la presencia de los miembros elegidos por el congreso y el número que corresponde a cada agrupación. En este último caso, como podemos comprobar, la militancia tiene una representación relativamente mínima, dado lo voluminosa de su composición, por tanto, su capacidad de decisión es relativamente mínima.

b) El papel que desempeñan en los órganos consultivos y de asesoramiento del partido.

Los organismos consultivos o de asesoramiento a nivel territorial son las distintas organizaciones sectoriales. Éstas, al igual que sucede a nivel nacional, son estructuras de participación directa de los afiliados. Por tanto, pue-

den intervenir aunque sea de manera indirecta en la elaboración de las líneas políticas y de actuación del partido, además en función de su presencia en estos organismos podrán conseguir representación en los órganos de decisión y control del partido con voz y voto.

c) La elección del líder regional y el candidato a Presidente de la Comunidad Autónoma.

El Comité Regional es el que designa al candidato del partido a Presidente de la Comunidad Autónoma, y en función de su representación en dicho organismo, los militantes tienen con voz en dicho proceso. El problema es que, como hemos explicado, está será mínima debido al escaso porcentaje que representa en el mismo. Sólo en el caso de que se celebren primarias, los militantes disfrutarán de verdadero poder para intervenir en esta nominación. En cuanto a la elección del Secretario General y la Comisión Ejecutiva Regional, los militantes tampoco tienen mucha capacidad de intervención.

d) La elaboración de las listas electorales.

El Comité Provincial confecciona las listas electorales que le corresponden conforme a los procedimientos que, para su elaboración, rigen en el partido, mientras que es el Comité Regional el que aprueba las listas electorales de todos los comicios que se celebren previo dictamen de la Comisión Regional de Listas. Aunque, las asambleas locales también podrán presentar propuestas de candidatos cuando se traten de elecciones municipales, pero deben ser aprobadas por el Comité Regional. En cualquier caso, los militantes tienen una mínima voz en este procedimiento, sólo pueden participar en el mismo en virtud de su representación tanto en el Comité Provincial como en el Regional, y en ambos

casos, no se puede decir que se trate de militantes de base.

e) La rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y partidistas.

Los cargos socialistas tienen que rendir cuentas ante la Asamblea Local, el Comité Provincial, el Congreso Provincial, la Comisión Ejecutiva Provincial, el Congreso Regional, el Comité Regional y la Comisión Ejecutiva Regional. El primero examina la gestión del Comité Ejecutivo Local. El segundo vigila la gestión de la Comisión Ejecutiva Provincial y le exige su responsabilidad política. El tercero debate y juzga la gestión de la CEP y del Comité Provincial, y el informe de la Comisión Revisora de Cuentas. La cuarta realiza el seguimiento del gobierno vasco y de los representantes del partido en los poderes públicos vascos. El quinto aprueba la gestión de la CER, del Comité Regional y de la Comisión Revisora de Cuentas, mediante el voto individual y público de los delegados, aunque hay que tener en consideración, los efectos que produce tal procedimiento para que se produzca una votación libre y autónoma de los delegados. El sexto inspecciona la labor de los cargos públicos del partido. Y por último, la Comisión Ejecutiva Regional lleva a cabo el control de la actuación del grupo parlamentario en el parlamento regional. De todos ellos, los militantes están presentes y poseen voz en la Asamblea Local, el Comité Provincial, el Congreso Provincial, el Congreso Regional y el Comité Regional.

f) La elaboración de los programas y líneas políticas.

Los militantes pueden participar a la hora de determinar la línea política y programática del partido, a través de las propuestas que realicen en las distintas organizaciones

sectoriales, las respectivas asambleas y los distintos congresos. En los dos primeros, su capacidad se encuentra limitada a la presentación de iniciativas que pueden ser o no aprobadas y adoptadas por los respectivos órganos, mientras que el caso de los congresos, la misma se reduce al debate y aprobación de la ponencia marco y la introducción de enmiendas en las respectivas comisiones, aunque para esto último requieren el apoyo del 20% de los delegados inscritos en la misma. En todo caso, es el Comité Regional al que le corresponde aprobar el programa electoral en el ámbito regional y establecer las líneas fundamentales de la política electoral, aunque tengan que ser ratificadas por el Comité Federal.

4. Conclusiones

La primera conclusión a la que podemos llegar es el debilitamiento de los lazos que parecían unir a los partidos políticos y los ciudadanos, dado que para los primeros el tema de la militancia ya no es tan relevante, desde el mismo momento que no dependen de ellos ni para transmitir sus mensajes, ni movilizarse, ni sobre todo para financiarse, mientras que para los segundos, los partidos han dejado de ser el lugar donde recibían formación, educación y prestaciones sociales, realizaba actividades socio-culturales y actuaban políticamente.

Ahora, las organizaciones políticas parecen pensar que la militancia les supone más costes que beneficios, más aún cuando una alta afiliación puede contribuir a una menor cohesión interna. De ahí, que los dirigentes no muestran ningún interés por establecer medidas que puedan contribuir a aumentar su presencia y participación en los mismos; los afiliados ven al partido en la que militan como algo tan alejado y con tan escasos márgenes para poder intervenir que parecen no formar

parte de ello; y los ciudadanos, simplemente, tienden a considerar cada día más a los partidos políticos como organizaciones monolíticas y oligárquicas que están más interesadas en defender sus propios intereses que los de la sociedad.

Por otra parte, la realidad ha demostrado que en el interior de los partidos políticos existe una tendencia “natural” hacia la oligarquía que tiende a ahogar cualquier espacio abierto al diálogo y al intercambio de ideas. Tal es así, que a nivel nacional, los congresos son el lugar donde los militantes encuentran mayor capacidad para hacerse oír. La cuestión es, que no son ni España ni el resto de países, un ejemplo de ejercicio democrático, y han perdido en la mayoría de las ocasiones, si alguna vez la tuvieron, la función de determinar la línea política de los partidos (Flores, 1999: 141).

Y en cuanto al resto de los aspectos que han sido analizados, se podría afirmar que el grado de participación de los militantes es todavía más reducido. En los órganos de dirección no tienen ningún poder de influencia. Sólo parecen tener cierta presencia en el Comité Federal en función del número de militantes que pueden ser elegidos por los Congresos Regionales y el representante del partido en la Comisión Ejecutiva del FEMP, pero evidentemente, a nadie le cabe pensar que los militantes seleccionados son realmente de la base. En los órganos consultivos, cuentan con representación pero las decisiones que allí se adoptan solo sirven para orientar a los órganos de dirección sobre determinados asuntos.

Respecto a la elección de los líderes del partido, en principio tendría mucho que decir, si no fuera como hemos explicado porque los delegados o compromisarios que acuden a los congresos se encuentran inmersos en la línea mayoritaria del partido, además, dado el sistema de presentación de candidaturas, no queda

mucho sitio para la disidencia. En la elección del candidato a presidente del gobierno, hasta hace relativamente poco, no cabía ninguna posibilidad de intervención de la militancia, ya que eran los órganos de dirección quienes designaban a estos candidatos. En cambio, ahora se ha abierto cierta posibilidad, bien a través del sistema de primarias que el PSOE ha implantado para cuando exista más de una candidatura.

En cuanto a la elaboración de las listas electorales parece primar un procedimiento bastante descentralizado que va de abajo a arriba, aunque la última palabra siempre se la reserva el organismo designado por la dirección a tal efecto. La rendición de cuentas de los cargos partidistas y públicos ante la militancia, sólo es posible a través de los Congresos y el Comité Federal. La permisibilidad de las corrientes de opinión, es otro síntoma de la democracia interna de una organización, y ahí es donde los militantes tienen la oportunidad de formar parte de una de ellas. La contribución de los afiliados a los programas, reglamentos y normas es nula, salvo en lo que respecta a las líneas programáticas que se fijan en los congresos, eso sí teniendo en cuenta las prerrogativas que se establecen para la presentación de enmiendas y en el sistema de votación de las ponencias o programas marco. Por último, mencionar que los afiliados solo desempeñan un papel decisivo en aquellos espacios que los partidos emplean para mantener vínculos con los ciudadanos, pero dada la poca repercusión que tiene éstas para la organización tampoco tiene mucha importancia.

A nivel territorial la capacidad de participar de los militantes en la toma de decisiones es algo mayor, sobre todo en el ámbito local. Que como suele suceder en este caso, la organización más próxima al ciudadano es la que les ofrece mayores canales de participa-

ción. Aunque también habría que decir que encuentran las mismas limitaciones, que a nivel nacional, en la elección del líder regional y del candidato a presidente de la comunidad autónoma, la elaboración de las listas electorales, la rendición de cuentas, y la elaboración del programa y la línea política. Por tanto, sólo en el nivel local y, en menor medida, en el provincial es donde los militantes disfrutaban de ciertas prerrogativas que amplía en cierta medida su poder.

Respecto al grado de democracia propiamente dicho, habría que señalar dos cuestiones: 1) Existe bajísimos niveles de democracia interna pese a que los militantes parecen tener alguna posibilidad de participar en la toma de decisiones de la organización, y 2) Para incrementar el grado de democracia es necesario introducir mecanismos que vayan dirigidos en este sentido, en cuestiones relacionadas con la formulación de las políticas, la selección del candidato o líder del partido, y la elaboración de las listas electorales.

Nota

1. Boletín Oficial del Estado (BOE), nº 154 de 28/6/2002, páginas 23600 a 23607 (ref: BOE-A-2002-12756).

Bibliografía citada

- Bartolini, Stefano (1980). "La afiliación en los partidos de masas: La experiencia socialista democrática (1889-1978)". **Revista de Estudios Políticos**, nº 15, mayo-junio, pp.23/77.
- Bartolini, Stefano (1983). "The membership of mass parties: the social democratic experience, 1889-1978", en Hans Daadler y Peter Mair (eds.) **Western European party systems. Continuity and change**. London, Sage.

- Blanco Valdés, R.L. (2001). **Las conexiones políticas. Partidos, Estado, Sociedad.** Alianza, Madrid.
- Duverger, Maurice (1957). **Los partidos políticos.** México, Fondo de Cultura Económica.
- Flores Giménez, Fernando (1999). **La democracia interna de los partidos políticos.** Madrid, Congreso de los Diputados.
- Freidenberg, Flavia (2005). “Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina”. **Polis: Investigación y Análisis sociopolítico y Psicosocial**, primer semestre, vol. 1, pp. 91/134.
- Freidenberg, Flavia (2006). “Democracia Interna: Reto indudable de los partidos políticos”. **Revista de Derecho Electoral**, n° 1, primer semestre, pp.1-17. En: <http://www.tse.go.cr/revista/art/1/freidenberg.pdf>
- Hernández Valle, Rubén (2002). “La democracia interna de los partidos políticos”. **Revista de Derecho Político**, n° 53, pp. 473-492.
- Méndez Lago, Mónica (2000). **La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español (1975-1996).** Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Michels, Robert (1996). **Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna.** Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Ostrogorki, Mosei (1964). **Democracy and organization of political parties.** Nwe York, Anchor Books.
- Ruiz Resa, Josefa Dolores (2000). “La democracia interna en los partidos políticos: Una perspectiva desde los derechos de los afiliados”. **Anales de la Cátedra Francisco Suárez**, n° 34, pp. 345-376.
- Scarrow, Susan (1994). “The paradox of enrolment: Assessing the costs and benefits of party memberships”. **European Journal of Political Research**, vol. 25, pp. 41-60.
- Duverger, Maurice (2002). **Los partidos políticos.** Fondos de Cultura Económica, México.