

El efecto de los cambios en la estructura territorial del Estado Español sobre la estructura institucional y el comportamiento de los Partidos Políticos de Ámbito Estatal: el PP y el PSOE

Alejandra Betanzo (UPF).

Introducción

La estructura institucional, las propuestas programáticas y los objetivos que distinguen a unos partidos políticos de otros que operan en el mismo sistema político, pueden llevar a que los cambios que se suscitan en su entorno institucional los encamine a elegir estrategias adaptativas también distintas, que resulten a su vez en una mayor divergencia entre sus respectivas estructuras, oferta de programas y objetivos. Este trabajo está encaminado a examinar la veracidad de dicha proposición teórica mediante su comprobación a nivel empírico. Para ello, de manera aún preliminar y con un carácter meramente exploratorio, analizaremos los cambios que los dos principales Partidos Políticos de Ámbito Estatal (PPAE) que operan en el Estado español, PP y PSOE, han experimentado como consecuencia de dos de los cambios más importantes observados en la estructura institucional del Estado: por un lado, la distribución de recursos y competencias entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas (CCAA) y por otro, el cambio en el tipo de relaciones observado entre dichos niveles territoriales de gobierno.

En principio, según algunas de las formulaciones teóricas que se han hecho hasta ahora, los cambios en la distribución de competencias y recursos entre distintos niveles territoriales de gobierno propiciaría dos cambios importantes en los PPAE que operan en dicho sistema político: Primero, mayor autonomía de los liderazgos partidistas a nivel subnacional con respecto a aquellos del nivel nacional, y viceversa; y segundo mayor diferenciación en la oferta programática y estratégica del partido para las diferentes jurisdicciones territoriales donde éste opera. Adicionalmente, se ha argumentado que los cambios que puede provocar la distribución de competencias y recursos entre gobiernos de distinto nivel territorial en los PPAE, dependerá también del tipo de relaciones que se establezcan entre dichos gobiernos. Dicho de manera muy breve, se esperaría que si estas relaciones son de tipo competitivo, los PPAEs tiendan a ser organizaciones poco integradas verticalmente, tanto a nivel organizacional como programático; y por el contrario, si las relaciones intergubernamentales se caracterizan por ser de tipo cooperativo, los PPAEs tenderían a ser organizaciones mucho más integradas verticalmente.

No obstante, como ya mencioné al principio, este análisis pretende aportar evidencia empírica que sustente la idea de que los efectos antes expuestos no se suscitan de manera tan directa o automática; es decir, que hay razones para pensar que los cambios en la estructura territorial del Estado afectarán a cada uno de los PPAE de manera distinta. Entre las razones más relevantes, podemos mencionar la especificidad de la estructura institucional de cada organización y por tanto su diferente capacidad para reaccionar ante los cambios en su entorno, su posición electoral relativa respecto a sus principales competidores y, por tanto, sus objetivos prioritarios, su perfil ideológico y la distribución geográfica del apoyo electoral que recibe, o el tipo de liderazgos que se encuentran al frente de cada organización en ambos niveles territoriales.

En otras palabras, lo anterior implica partir de la idea de que los partidos tienen una doble naturaleza; que son *agentes* con un margen de maniobra para elegir entre distintas estrategias alternativas, pero también que son *entidades institucionales*, que condicionan las decisiones colectivas que cada organización puede adoptar con miras a adaptarse a un entorno que cambia (Van Biezen, 2005).

El estudio del caso español resulta de utilidad para comprobar la veracidad de las hipótesis planteadas, en tanto que durante los últimos treinta años, el Estado ha experimentado cambios significativos en su estructura territorial y en la dinámica de las relaciones entre el Gobierno Central y las CCAAs, tales que pueden haber tenido efectos importantes en los principales PPAEs que ahí operan. La Constitución Española (1978) sienta las bases para redistribuir el poder político entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas (CCAA). De manera gradual, y a distintas velocidades, las CCAA han ido aumentando el número y la importancia de sus ámbitos de su competencia, además de haber adquirido una autonomía y control cada vez mayores sobre el uso de los recursos públicos.

Simultáneamente, debido a la ambigüedad del texto constitucional como base para regular dicho proceso y a la heterogeneidad en las características e intereses de las 17 CCAA, una primera fase de este proceso de redistribución del poder se caracterizó por su alto nivel de conflictividad y enfrentamiento entre los distintos niveles de gobierno, así como por las grandes dificultades para coordinar sus respectivos esfuerzos de política pública. A diferencia de otros sistemas políticos de tipo federal (o cuasi-federal), el sistema español no fue dotado de mecanismos formales que permitieran a las distintas entidades territoriales dialogar, negociar y tomar decisiones colectivas. Es solo hasta 1988, ante la necesidad imperante de coordinación, agudizada por la europeización de las políticas públicas en el país, y después de muchos intentos fallidos o poco efectivos por articular e institucionalizar dichos mecanismos de coordinación, que se crea un organismo de cooperación intergubernamental que empezó a generar un diálogo institucionalizado y permitió empezar a alcanzar acuerdos entre el Estado central y la mayoría de las CCAA (excepto el País Vasco), hasta institucionalizarse en 1992. La función de la "Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas", como marco (*framework*) procedimental para generar acuerdos multilaterales tuvo como efecto colateral el incremento del diálogo y la coordinación entre las CCAA, y entre éstas y el Gobierno central, hasta el punto en que algunos estudiosos han atribuido a este proceso, el cambio sustancial en el tipo de relaciones intergubernamentales observado a partir de inicios de los años noventa (Börzel, 2002).

A partir de la idea de que el Estado español -- de manera paralela a su proceso de redistribución territorial del poder-- ha pasado por dos etapas distintas, en lo referente a la distribución de competencias y recursos entre el Gobierno Central y las CCAAs y a las relaciones verticales entre estos últimos, este trabajo buscará analizar los efectos que los cambios institucionales mencionados pueden haber tenido sobre la estructura y el funcionamiento de los dos principales Partidos Políticos de Ámbito Estatal (PPAE) que operan en el sistema político español: el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE).

Según las hipótesis con las que se ha trabajado en la literatura de este ámbito hasta ahora, es que todos los PPAE's de un mismo sistema reaccionarán a dichos cambios institucionales de la misma manera; es decir, se ha puesto poca atención a la diferencia en las estrategias de adaptación que éstos pueden tener ante los mismos cambios institucionales. Precisamente, en este documento de trabajo, haré especial énfasis en identificar las diferencias entre los cambios organizacionales y programáticos que experimentó el PP en comparación con aquellos del PSOE, ante los cambios en la estructura y funcionamiento territorial del Estado, y ofreceré algunas hipótesis para explicar dichas diferencias.

El trabajo se divide en cinco secciones. En la primera, expondré lo que en la literatura de este tema se ha sugerido sobre los efectos que los cambios en la estructura territorial del Estado y las relaciones intergubernamentales pueden tener sobre los PPAE, e intentaré explicar porqué dichas hipótesis requieren un mayor refinamiento. En la segunda sección, desarrollo algunos argumentos teóricos fundamentales que me permiten avanzar la hipótesis de que los efectos que tienen los cambios en Estructura Territorial del Estado pueden ser diferenciados para distintos PPAE. En la tercera sección, haré un breve repaso del proceso de redistribución del poder en el territorio español, poniendo de relieve la manera en que es posible identificar un cambio en el patrón de las relaciones gubernamentales a finales de los años ochenta y principios de los noventa. En la cuarta sección, expongo y comento las observaciones empíricas que delinear la reacción del PSOE y del PP ante los cambios en la estructura territorial del Estado y en los patrones en las relaciones intergubernamentales, contrastando --en la medida de lo posible-- estos resultados con las hipótesis planteadas. En la quinta parte, concluyo.

Antes de continuar, vale la pena advertir que este análisis enfrenta obstáculos variados, entre los que destaca la dificultad de distinguir la dirección de la causalidad entre las dos variables que aquí nos interesan. Es tan probable que la estructura institucional en la que se mueven los partidos políticos tenga un efecto sobre las decisiones estratégicas que estos toman con respecto a la estructura institucional y la oferta programática de su organización, como lo contrario, que estas decisiones estratégicas afecten, a su vez, el entorno institucional en el que operan.

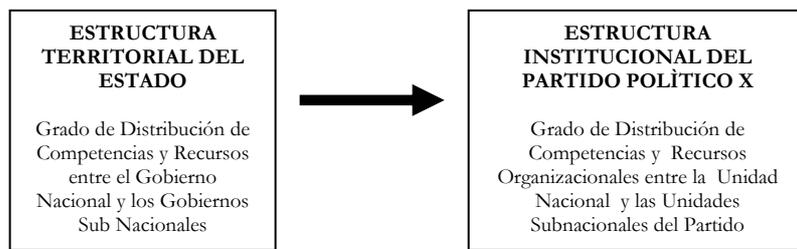
También será importante considerar que el estudio empírico --aún en ciernes-- que se presenta en este documento de trabajo, se basa tanto en fuentes secundarias (trabajos previos que se han hecho sobre cada una de las organizaciones partidistas que aquí estudiamos), así como en material hemerográfico, dejando aún poca consideración de fuentes primarias.

Sección 1. El cambio en la distribución de competencias y recursos entre gobiernos de distinto nivel territorial y sus efectos sobre las organizaciones partidistas.

La literatura sobre cambio organizacional ha identificado, como una de las causas más importantes de las modificaciones en el comportamiento y la estructura institucional de las organizaciones, la influencia del contexto en que dicha organización se mueve. Así, por ejemplo, se ha argumentado que los cambios en la estructura socio-económica, demográfica o cultural de un país propician cambios en los partidos políticos que ahí operan. En este sentido, explican estas teorías, los cambios en la forma de organización política del Estado pueden afectar la estructura y comportamiento de estas organizaciones políticas. En esta línea de investigación, a principios de los años ochenta Harmel (1981:81) elaboraba un análisis empírico para identificar la capacidad de distintos factores contextuales para explicar la varianza en los niveles de “descentralización” de los partidos políticos. Entre los factores que incluía en su análisis, resaltan tanto la estructura territorial del Estado (su carácter federal o unitario) como la distribución de competencias y recursos entre distintos niveles de gobierno.

En Harmel (1981), la expectativa de que dicha variable podía tener un efecto sobre el comportamiento y la estructura de los partidos, se basaba en la idea de que los partidos políticos que operan en Estados con múltiples centros de poder, tienen incentivos a desarrollar estructuras organizacionales tales que garanticen un suficiente margen de maniobra a sus sub unidades territoriales que les permita conquistar esos centros de poder. Así mismo, en dicho estudio se esperaba que en este tipo de estructuras territoriales del Estado los liderazgos subnacionales del partido adquirieran cierta capacidad para influir en la organización partidista a nivel Nacional, lo que también provocaría cambios en el funcionamiento de la misma. Los resultados del análisis empírico que se exponen en Harmel (1981) confirman las hipótesis que se plantea. Resulta estadísticamente significativo que los partidos políticos que operan en países con estructuras territoriales en donde las competencias y los recursos están distribuidos entre distintos niveles de gobierno, efectivamente, tienden a formar estructuras institucionales que también distribuyen los recursos organizacionales entre las unidades territoriales de la organización --o lo que él llama “descentralización” (Figura 1.1).

Figura 1.1. Relación esperada entre la estructura territorial del Estado y la estructura institucional de los partidos políticos.



Otro de los argumentos que apoyan esta idea es que tanto los partidos políticos como la forma de organización territorial del Estado, por encima de las diferencias en cuanto al rol que cada uno desempeña, comparten las funciones de organizar el conflicto, y estructurar la distribución de la legitimidad y la autoridad. Sea esto entre distintas opciones ideológicas o entre distintos intereses territoriales. En otras palabras, ambos – los partidos políticos y la estructura territorial de un Estado-- son estructuras institucionales que se encargan de agregar preferencias individuales para producir decisiones colectivas que, más tarde, se transforman en bienes públicos. También ambos “subsistemas”, influyen en las relaciones de poder, en la definición de las arenas y las reglas para dirimir el conflicto político. Según este razonamiento, para Chandler (1987:149) la coincidencia en las funciones que ambas estructuras institucionales desempeñan, hace inevitable que ambos interactúen.

Así, en general, los autores que han reflexionado sobre este tema coinciden en señalar que en estructuras estatales en donde las competencias y los recursos están distribuidos entre distintos niveles de gobierno, las jurisdicciones subnacionales se convierten en arenas políticas con instituciones, competencias, recursos e identidad propias, y que ello abre espacios de toma (semi) autónoma de decisiones con la finalidad de atender a grupos de ciudadanos con necesidades particulares y

diferenciadas del resto de jurisdicciones territoriales. Bajo esta lógica, lo anterior no solo incentiva a los partidos a adaptar sus respectivas organizaciones, programas y estrategias de tal forma que sean capaces de atender de manera diferenciada a los distintos electorados, sino además, inevitablemente provoca una redistribución de los recursos organizacionales, que en última instancia se traduce también en un cambio en la estructura institucional de dichas organizaciones.

Es posible sintetizar lo anterior en la siguiente Proposición Teórica:

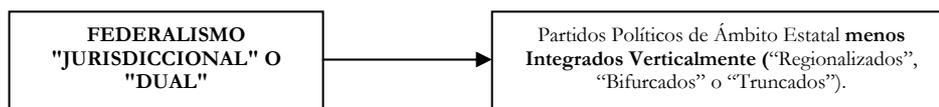
Proposición 1: A mayor sea la concentración de competencias y recursos del Estado en un solo nivel de gobierno, menor autonomía tendrán las sub unidades territoriales de los partidos políticos que ahí operan. A mayor distribución de competencias y recursos del Estado entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Subnacionales, mayor autonomía tendrán las sub unidades territoriales de los partidos políticos.⁹⁵

Sin rechazar por completo la anterior proposición, sino con miras a refinarla, algunos autores (Chandler 1987; Thorlakson, 2001; Méndez, 2004) han señalado que para analizar la relación entre la estructura territorial del Estado y la estructura institucional del partido no basta con considerar el grado de distribución de competencias y recursos entre el Gobierno Nacional y aquellos Sub Nacionales. Explican, que es necesario observar también el tipo de relaciones que se establecen entre los distintos niveles de gobierno una vez que se han distribuido las competencias y recursos entre los mismos. Según estos autores, el nivel de interdependencia existente entre los distintos niveles de gobierno también influye en el tipo de estructura y comportamiento de los partidos políticos que ahí operan. En concreto, estos autores proponen distinguir entre dos tipos-ideales de distribución de competencias y recursos entre distintos niveles de gobierno: el modelo de "federalismo jurisdiccional" y el de "federalismo funcional".

En el primero, también conocido como "federalismo dual", las competencias y recursos están claramente distribuidos entre el nivel nacional y subnacional de gobierno, de tal forma que cada uno queda como único responsable de desarrollar actividades que le son exclusivas, en ámbitos diferentes y claramente delimitados, y por las cuales debe rendir cuentas. Por consiguiente, en este modelo, cada nivel territorial discute asuntos públicos distintos y hay una clara distinción entre la política en una arena y en la otra. Esta situación conlleva a que el aumento o disminución del respaldo popular de un nivel de gobierno no afecte el del otro, y por lo tanto, a que ninguno de los dos tenga incentivos para influir en las decisiones del otro. En todo caso, este tipo de distribución de competencias puede llevar a que las élites políticas que operan en uno de los dos ámbitos encuentren conveniente explotar el conflicto con el otro, y por consiguiente, que las relaciones entre el centro y las regiones tienden a ser difíciles.

Según los autores mencionados, este tipo de estructuras estatales favorecen el desarrollo de PPAEs en los que la organización a nivel subnacional cuenta con autonomía decisoria significativa sobre su propio ámbito, y al mismo tiempo tiene poca capacidad de influir sobre las decisiones del centro. A la vez, la organización a nivel nacional cuenta con amplia autonomía decisoria sobre las competencias que le son asignadas, y poca capacidad para influir en las decisiones de la organización a nivel sub nacional (**Figura 1.2**). A estos partidos se les suele denominar partidos "regionalizados", "truncados" o "bifurcados". Uno de los ejemplos más claros de este tipo de PPAEs el Partido Liberal canadiense, cuyas unidades sub nacionales operan de manera completamente autónoma de aquella a nivel nacional.

Figura 1.2. Efectos esperados de la Estructura Territorial del Estado sobre la estructura y comportamiento de los Partidos Políticos



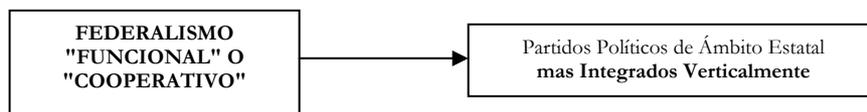
⁹⁵ Es importante no descartar la sugerencia que hace Méndez (2000:91) en cuanto a que también sería plausible la hipótesis inversa: "el deseo de las élites centrales de los partidos de mantener el control del proceso, y por tanto, de contrarrestar la descentralización del sistema político, con una mayor centralización interna."

Por el contrario, en los Estados cuya estructura territorial se asemeja al “Federalismo Funcional”, conocido también como “Federalismo Cooperativo”⁹⁶, una parte importante de las competencias y recursos de los distintos niveles de Gobierno son concurrentes o compartidos, de tal forma que lo que se reparte no son competencias distintas, sino funciones para llevar a cabo una misma competencia o para utilizar unos mismos recursos; ello se traduce generalmente, en que en el proceso de una misma política pública, el Gobierno Nacional se encargue de desarrollar legislación básica y el nivel Sub Nacional de legislación secundaria, además de su ejecución. En este tipo de distribución del trabajo los distintos niveles de gobierno se enfrentan, en mayor medida, a la necesidad de tener que coordinar sus respectivas decisiones y acciones, en tanto que ninguno de los dos podría llevar a cabo su tarea con éxito sin la ayuda de su contraparte que opera en otro ámbito territorial. Para ello, estos sistemas suelen contar con mecanismos institucionales que facilitan la toma conjunta de decisiones. En este tipo de sistemas, uno de los niveles tiene la capacidad de influir en las decisiones del otro, y viceversa, con el fin de tener así la posibilidad de defender sus respectivos intereses.

Por lo tanto, en los sistemas en que existe un elevado nivel de interdependencia entre los niveles de gobierno, no queda tan claro ante el electorado qué nivel de gobierno es el responsable del éxito o fracaso de determinada política pública, y por consiguiente, tampoco qué nivel de gobierno es el que debe rendir cuentas sobre ello (Lehmbruch, 1978:171). En este sentido, no hay una clara distinción entre la política en una arena y en la otra, y es de esperarse entonces que la popularidad y desempeño electoral de un partido en un nivel tenga efectos importantes en el del otro nivel. En consecuencia, se espera que las unidades subnacionales del partido tengan incentivos a influir en las decisiones que toma el partido a nivel central, y viceversa. De esta manera, las elites del partido de distintos niveles territoriales tenderán a estar más vinculadas, a intercambiar información, y verán conveniente buscar mecanismos para facilitar la cooperación y, por consiguiente, mostrarán mayor cohesión y coherencia como organización.

Considerando lo anterior, este tipo de estructuras estatales favorecerían el desarrollo de PPAE más integrados (Thorlaxson, 2001), en los cuales, la organización a nivel subnacional cuenta con menor autonomía de decisión sobre su propio ámbito, pero al mismo tiempo, gran influencia sobre las decisiones del otro nivel de gobierno (**Figura 4**). **Ejemplo: ver Renzch para caso Alemán.**

Figura 1.3. Efectos esperados del los cambios en la estructura territorial del Estado sobre la estructura territorial de los partidos políticos



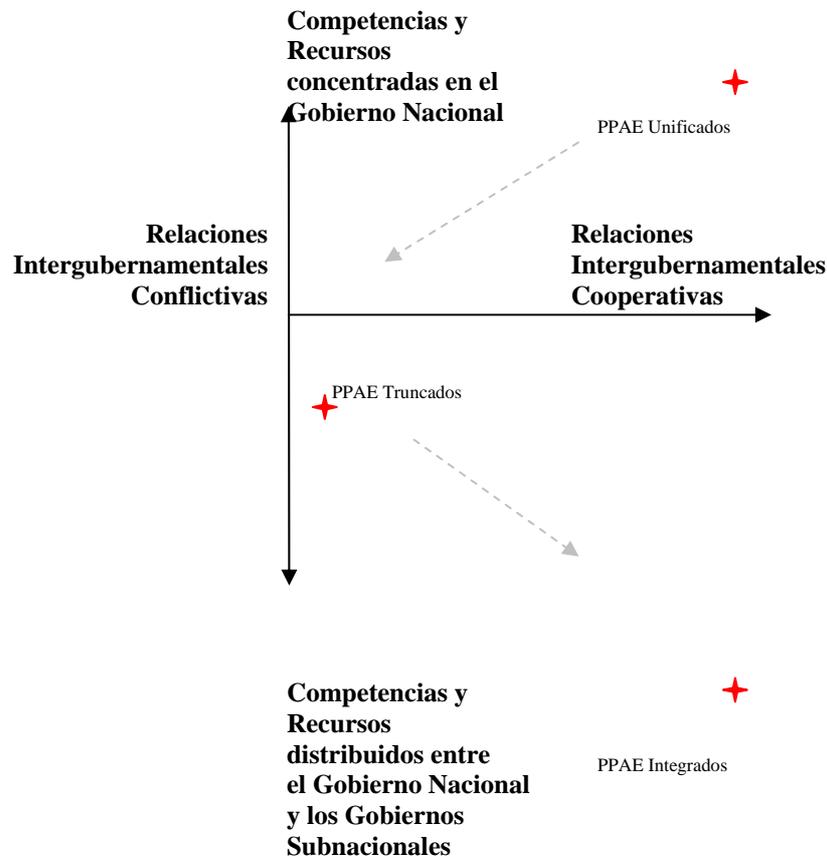
Considerando lo anterior, podríamos sintetizar este criterio adicional para analizar los efectos que puede tener la estructura territorial del Estado sobre la estructura institucional de los partidos políticos, en la siguiente proposición teórica:

Proposición 2: A menor interdependencia entre los distintos niveles territoriales de Gobierno, los PPAEs que ahí operan tenderán a estar menos integrados verticalmente (“regionalizados”, “truncados” o “bifurcados”). A mayor interdependencia entre los distintos niveles territoriales de Gobierno, los Partidos Políticos de Ámbito Estatal (PPAEs) que ahí operan tenderán a estar más integrados verticalmente.

En suma, siguiendo las proposiciones hasta aquí presentadas (*Proposiciones 1 y 2*), el tipo de PPAEs que tenderían a desarrollarse según las combinaciones posibles entre los modelos de distribución de recursos y competencias, y tipos de relaciones intergubernamentales se muestra en la **Figura 1.4:**

⁹⁶ También conocidos como “joint-decision systems” (Scharpf, 1997) o “interlocking systems”

Figura 1.4. Características hipotéticas de la estructura institucional de los PPAEs según la estructura territorial del Estado y el tipo de relaciones intergubernamentales



Fuente: Elaborado por la autora siguiendo propuestas de Deschouwer (2003) y Thorlakson (2001).

Algunos autores han empezado a explorar estas relaciones a nivel empírico de manera aún ilustrativa. Por ejemplo, en Pallarés y Keating (2003), se expone cómo la existencia de gobiernos a nivel regional en España constituyó un incentivo importante para que los partidos decidieran “territorializar” sus propias estructuras. Estos autores atribuyen lo anterior a razones diversas. En primer lugar, exponen que la existencia de Gobiernos Autonómicos abrió nuevas arenas para la competencia electoral y puso a disposición de las elites regionales recursos que les permitieron la movilización política sin depender de las elites del centro. Explican que gracias a ello, en segundo lugar, no solo los dirigentes regionales de los PPAEs fueron dotados de recursos de poder externos al partido que ampliaron su margen de maniobra frente a la dirigencia nacional, sino además, propició el desarrollo de sistemas de partidos regionales en donde los asuntos públicos específicos del nivel subnacional adquirieron mayor relevancia, obligando a los partidos a ofrecer plataformas electorales diferenciadas, según las especificidades de cada región.

En tercer lugar, Pallarés y Keating (2003) adelantan un argumento para explicar porqué los partidos “descentralizan” sus estructuras institucionales. Explican que la ausencia de una cámara de representación territorial, traslada los conflictos intergubernamentales al interior de las organizaciones partidistas en la medida en que estos se convierten en espacios naturales para la negociación, mismo que aprovechan ambos niveles de gobierno para influir en su contraparte, generando una dinámica centrífuga dentro de las mismas. Estos autores se refieren concretamente a la reacción de los PPAEs en España ante los cambios en la estructura territorial del Estado. En concreto, afirman que aunque el PP y el PSOE han estado ambos comprometidos con una visión unitaria del Estado Español, se han visto en la necesidad de adaptarse a la diferenciación territorial. Explican cómo ambos partidos se vieron inmersos en una situación de tener que gobernar en minoría a nivel central con el apoyo de partidos nacionalistas, y cómo tuvieron que impulsar políticas descentralizadoras a cambio de dicho apoyo.

En un estudio similar pero con una aportación empírica algo más detallada, Fabre, Swenden, Maddens y Libbrecht (2005) encuentran que estas hipótesis solo se cumplen de manera parcial. Alcanzan dicha conclusión a partir del estudio en de los casos de España e Inglaterra, en donde analizan el impacto que tiene la organización del Estado en la organización de los PPAEs. En particular, estos autores buscan identificar tanto el grado de autonomía como de participación de las unidades subnacionales del partido en sus órganos centrales. Sus hallazgos, aún en un nivel muy general y poco sistemático, sugieren la necesidad de incluir en el análisis otros factores, tanto institucionales como no-institucionales, que pueden influir en la reacción de los partidos políticos frente a cambios en la estructura territorial del Estado. Entre los factores institucionales que sugieren considerar están: la fórmula electoral utilizada en las elecciones regionales y el tipo de sistema de partidos que éstas promueven, o el "timing" de las elecciones. Entre los factores no-institucionales que mencionan están la heterogeneidad social y territorial del país, la ideología de cada partido y su respectiva posición frente al tema de la descentralización del Estado. A esto último podemos añadir el nivel de "nacionalización" de los medios de comunicación masiva a través de los cuales, en las últimas décadas, se llevan a cabo de manera predominante las campañas electorales (Méndez Lago, 2004). Finalmente, siguiendo a Panebianco (1982), estos autores añaden que la historia particular de cada partido deberá también ser considerada, ya que las reformas de las estructuras institucionales de un partido político pueden ser "*path dependent*".

A las contribuciones de los trabajos hasta aquí mencionados, se suma la de Roller y Von Houten (2003). Estos autores afirman que es necesario incluir también en el análisis las consideraciones estratégicas que hacen los partidos para descentralizarse; es decir, sin decirlo explícitamente, estos últimos ponen el acento en la naturaleza de *agentes* de los partidos políticos que se suma a su naturaleza de *entidades institucionales*. Según estos autores, los partidos pueden decidir "descentralizar" sus estructuras con base en tres tipos de consideraciones: 1) la ideología del partido y su postura sobre la descentralización del Estado; 2) la capacidad del partido para ganar elecciones en un contexto multi-nivel, y la necesidad de adaptarse a la heterogeneidad del país, y 3) el equilibrio de poder y respectiva influencia dentro del partido de las elites del centro y de las regiones.

En su conjunto, las anteriores aportaciones, ofrecen algunos elementos que nos permiten esperar que los efectos de los cambios en la estructura territorial del Estado sobre las estrategias adoptadas por los PPAEs no sean idénticos para todos los partidos políticos que operan en un mismo sistema. En particular, me interesa hacer énfasis en la idea de que la estructura institucional de los partidos políticos tiende a ser "pegajosa" ("sticky") o difícil de cambiar (Hopkin, 2003:231 y 233). Como veremos con mayor detalle en las próximas secciones, si la propia "inercia" de la estructura institucional de cada partido le impide cambiar con la misma fluidez con que lo hace la distribución interna de los recursos organizacionales, podemos esperar que las reglas formales del partido tiendan a ser resistentes al cambio por largos periodos de tiempo, en tanto que –por naturaleza– buscarán preservar la coherencia interna. Bajo esta perspectiva, solamente alguna "catástrofe" organizacional como lo pueden ser una derrota electoral significativa, un fallo grave en el desempeño del partido en el gobierno (si es el caso), o algún hecho que ponga en evidencia la incapacidad del partido para cumplir con sus objetivos prioritarios, podrían servir de catalizadores de cambios en la estructura institucional partidista. Parafraseando a García Guereta (2001), podríamos decir que no son los cambios en el entorno institucional del partido *per se* los que provocan transformaciones en la estructura institucional de las organizaciones partidistas, sino su conjunción con algún acontecimiento interno a la organización que la haga más proclive a reaccionar a los cambios de su entorno.

Antes de pasar a la siguiente sección, podemos advertir que el cambio en la estructura institucional de los partidos puede tener muchas otras causas (tanto externas como internas la organización) adicionales o distintas a los cambios en la estructura territorial del Estado. Por ejemplo, un partido se pudo haber "descentralizado" desde antes de que el Estado lo hiciera, por razones distintas como puede ser haberse formado a partir de la unión de organizaciones sub nacionales previamente existentes.

Sección 2. Los cambios en la estructura territorial y en las relaciones intergubernamentales en el Estado español

Lejos de hacer una descripción más sobre los cambios que ha experimentado la estructura territorial del Estado español desde que se instauró la democracia, mi intención en esta sección es poner de relieve dos de los rasgos de este proceso que, a mi juicio, guardan relación significativa con el análisis que nos

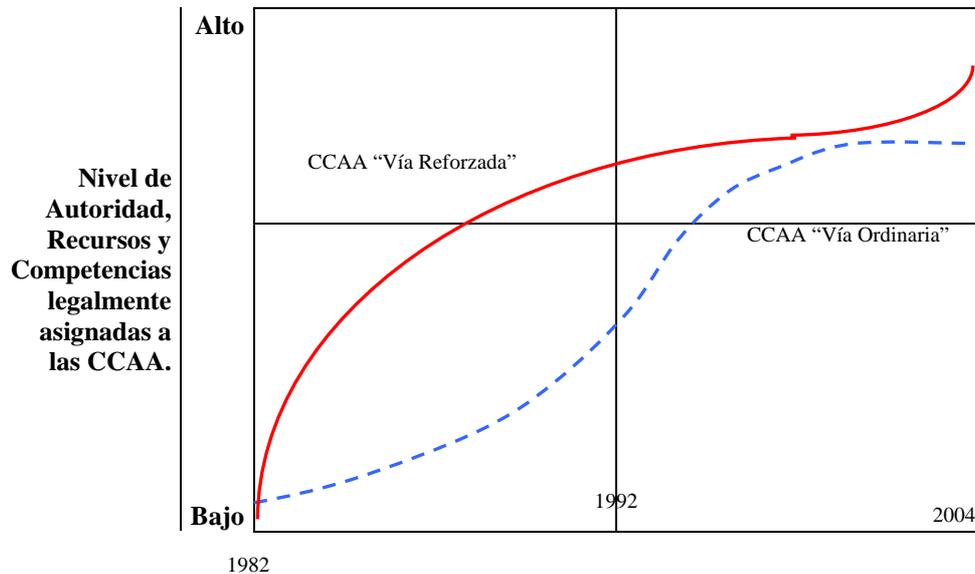
ocupa en este trabajo. En concreto, primero me referiré a las distintas velocidades a las que diferentes grupos de Comunidades Autónomas (CCAA) vieron aumentar sus recursos y competencias en este periodo, y después, a las dos fases que se pueden identificar en cuanto al tipo de relaciones que se establecieron entre el Gobierno Central y las CCAAs durante el proceso de distribución de competencias y recursos ya mencionado.

Si bien, a partir de 1983 las diecisiete CCAA contaban ya con un Estatuto de Autonomía propio, que proveía a cada una de ellas de los recursos institucionales necesarios para el autogobierno dentro de su territorio (un Parlamento Autonómico, un Poder Ejecutivo y su respectivo aparato de Administración Pública), durante la primera década de la democracia, tan sólo siete de éstas CCAAs --las que cumplían con ciertos requisitos estipulados en el Artículo 149º de la Constitución Española (CE) — vieron acrecentadas sus competencias y recursos. De tal forma que, durante esta primera etapa, la transferencia de capacidades legales y económicas para el diseño, elaboración e implementación de las políticas públicas en el territorio español fue solamente significativa en una parte del territorio, permaneciendo el resto de CCAAs en una situación de dependencia económica y administrativa respecto al Gobierno Central aún elevada. Es importante considerar también que de las siete CCAAs que accedieron a la autonomía por la “Vía Reforzada”, cuatro de ellas (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) tienen un calendario electoral para elegir a sus autoridades autonómicas independiente del resto de CCAAs, en tanto que las otras tres (Valencia, Canarias y Navarra) celebran sus elecciones el mismo día que el resto de las CCAAs.

Las otras diez CCAAs, que accedieron a la autonomía por la “Vía Ordinaria”, al ver aumentar el nivel de sus competencias y recursos de manera mucho más modesta, experimentaron durante este periodo un crecimiento en el volumen de funcionarios y recursos menos significativo que las CCAAs de la “Vía Reforzada”, y por tanto, dejaban aún al Gobierno Central un amplio margen de maniobra dentro de su territorio. Es sólo hasta entrada la década siguiente, que la brecha que separaba el nivel de competencias y recursos entre las CCAA fue disminuyendo, hasta llegar reducirse de manera notable. La gradual equiparación de competencias entre CCAA, durante esta segunda etapa, dio lugar a una disminución real de los instrumentos con que contaba el Gobierno Central para atender a sus clientelas políticas, incluso en las CCAAs que vieron crecer sus competencias y recursos de manera más reciente. Por consiguiente, en esta segunda fase, se puede hablar ya de transferencia de poderes del Gobierno Central a las CCAA en prácticamente todo el territorio español.

Para sintetizar, como se intenta representar de manera gráfica en la **Figura 2.1**, tenemos que durante la primera década de la construcción del Estado de las Autonomías, el grupo de CCAA conocidas como de “Vía Rápida” ve aumentar significativamente su dotación de autoridad, recursos y capacidades legalmente asignadas, en comparación con un segundo grupo de CCAA conocidas como de “Vía Ordinaria”, que no logran equiparar su nivel de competencias y recursos con las del primer grupo hasta ya entrada la década de los noventa.

Figura 2.1. Evolución comparativa del crecimiento del número de competencias de las CCAA de “Vía Reforzada” vs. las de “Vía Ordinaria”



De manera paralela al proceso de redistribución de poder en dos velocidades anteriormente descrito, se observa un cambio sustancial en las relaciones que se establecen entre los distintos ámbitos de gobierno. En la primera década, el aumento de competencias de las CCAAs de la “Vía Reforzada” genera un importante nivel de conflicto entre estas últimas y el Gobierno Central. La existencia de vacíos legales en cuanto a la distribución de competencias, propicia que ambos niveles de gobierno intenten ampliar su margen de acción a costa del otro, convirtiéndose ello en una fuente de conflicto permanente, que se ve reflejada en un aumento notable de conflictos de competencias entre ese grupo de CCAAs y el Gobierno Central que el Tribunal Constitucional conoció a lo largo de dicho periodo.

A pesar de que la distribución inicial de competencias en este grupo de CCAAs intentaba delinear claramente las atribuciones exclusivas de los distintos niveles de gobierno, a la manera del “federalismo dual”, la correspondiente capacidad fiscal tomó más tiempo en ser distribuida entre los niveles de gobierno. Por tanto, con la excepción del País Vasco y Navarra, los recursos fiscales permanecieron centralizados durante este periodo. Esto último, aunado al alto nivel de interdependencia existente en la práctica entre las competencias asignadas a cada nivel de gobierno, hacía apremiante la necesidad de lograr la coordinación intergubernamental. No obstante, la carencia de instituciones eficaces para dirimir los conflictos derivados de este proceso (como lo puede ser una Cámara de Representación Territorial en algunos Estados Federales), llevó a que las relaciones intergubernamentales durante este periodo se caracterizaran por un elevado nivel de confrontación y desconfianza entre los gobiernos de las CCAAs con mayor nivel de competencias y el Gobierno central.

Incluso, aún entre las CCAAs de “Vía Reforzada” existían diferencias en lo referente a su nivel de confrontación con el Gobierno Central. Los mayores conflictos con el Gobierno Central se suscitan precisamente en aquellas CCAAs en donde Partidos Políticos de Ámbito No Estatal (PANEs) lograron llegar y mantenerse en el poder por mucho tiempo en el nivel autonómico de gobierno; esto es, en dos de estas CCAAs, Cataluña y el País Vasco, el Parlamento Autonómico estuvo siempre controlado por PANEs cuyas reivindicaciones son predominantemente nacionalistas (Convergencia i Unión, y el Partido Nacionalista Vasco, respectivamente). Su presencia exclusiva en dichas CCAAs les permitió defender de manera más enérgica, la autonomía del Gobierno Sub Nacional respecto al Gobierno Central. En otras dos de las CCAAs de “Vía Reforzada”, Navarra y Canarias, los PANEs también tuvieron una presencia importante, aunque compartiendo el poder, por periodos, con alguno de los PPAEs. En estos casos, por tanto, las reivindicaciones de autonomía y sus respectivas estrategias, tendían a ser algo más moderadas que las de las anteriores. Tan solo en las tres CCAAs de este tipo restantes, fue que los PPAEs gobernaron en solitario, convirtiéndose así Galicia y Andalucía en importantes bastiones de poder del PP y del PSOE respectivamente, y de manera intermitente en Valencia. En suma, las Comunidades en donde el *cleavage* nacionalista se ha mostrado más intenso,

fueron sin duda las que representaron la mayor restricción al poder del Gobierno Central, seguidas por aquellas CCAAs en donde los PPAEs se enfrentaban a una mayor competencia por parte de los partidos regionalistas, disminuyendo la restricción al centro en aquellas CCAAs en donde la competencia directa era otro partido de ámbito estatal, y siendo prácticamente inexistente cuando estos no enfrentaban un nivel importante de competencia.

Durante este periodo, cualquier intento del Gobierno Central por “armonizar” las competencias o introducir mecanismos de cooperación intergubernamental era percibido por las CCAAs como una intrusión de éste en su esfera de autonomía. En palabras de Börzel (2002:101), “... el Estado Central y las Regiones intentaron desplazar los costos de la descentralización hacia el otro, en vez de compartirlos. En lugar de establecer mecanismos viables de cooperación intergubernamental, el Estado Central y las CCAAs competían por aumentar sus competencias, lo que resultó en problemas serios de efectividad en las políticas públicas”.⁹⁷

Una fuente adicional de conflicto lo fue la heterogeneidad socio-económica, pero sobre todo cultural entre las distintas CCAAs. Las CCAAs que accedieron a la autonomía por la “Vía Reforzada” lo hicieron en gran medida por el reconocimiento constitucional de sus características diferenciadas (“hechos diferenciales”) del resto de las CCAAs. Sus especificidades las llevaban a reclamar atribuciones también diferenciadas, pero consideradas por el resto de CCAAs, como “privilegiadas”. De ahí que se haya desarrollado una tensión constante entre aquellas fuerzas dentro del Estado que reclamaban “café para todos” y aquellas que se resistían a la equiparación de capacidades para aumentar el auto-gobierno. En este contexto, los PPAEs, como entidades institucionales operantes en todo el territorio nacional se veían obligados a tomar una postura neutral y, por tanto, a reconocer el pluralismo cultural sin que ello se tradujera en desigualdades en los derechos entre los ciudadanos de diferentes CCAAs.

Más adelante, en Börzel (2002) se argumenta de manera convincente, coincidiendo también con Morata (2001) y Aja (2002), que a partir de los últimos años de la década de los ochenta el nivel de conflictividad entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas fue disminuyendo significativamente, y el patrón de las relaciones entre estos actores se transforma en uno de tipo predominantemente cooperativo. Ello se debe, no solo a que en la etapa anterior el Tribunal Constitucional logró sentar bases jurisprudenciales que llenaron aquellos vacíos legales fuente de conflicto durante la primera etapa, sino además, a que después de muchos intentos, las fuerzas políticas lograron construir un marco procedimental que, de manera gradual, permitió institucionalizar el diálogo y la negociación entre el Gobierno Central y las CCAAs y, como consecuencia, propició que las relaciones intergubernamentales durante este periodo se asemejaran más al Federalismo de tipo “Cooperativo” o “Jurisdiccional”.

Börzel (2002) atribuye este cambio en el tipo de relación entre niveles de gobierno a la “europeización” de las políticas públicas en España. En un principio, la introducción de nuevas regulaciones adoptadas a nivel de la Unión Europea a raíz del ingreso de España (1986), abrió una oportunidad para que el Gobierno Central español re-centralizara algunas de las competencias que habían sido transferidas a las CCAAs. Y aunque, según esta autora, la reacción de las CCAAs continuó un tiempo por el camino de la confrontación, pronto se hizo evidente que dicha estrategia hacía poco por evitar la ampliación de la esfera de actuación del Gobierno Central, al tiempo que se convertía en una estrategia demasiado onerosa. Según Börzel (2002), por esta razón, poco a poco las CCAAs descubrieron que la manera de poner límites al Gobierno Central era aceptar el establecimiento de mecanismos para la toma conjunta de decisiones. A propuesta del Gobierno Central se empezó a institucionalizar un diálogo con las CCAA a través del cual estas últimas tenían la oportunidad de participar en la hechura de políticas a nivel europeo. El paso más importante se dio con la creación, en 1988, de la “Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas” que, para 1992, alcanzó un alto nivel de institucionalización facilitando el diálogo y la negociación entre el Gobierno Central y las CCAAs. Adicionalmente, la construcción de este espacio fomentó la cultura del acuerdo entre distintos niveles de gobierno, e hizo más efectiva la función de las Conferencias Sectoriales como foros para resolver los conflictos de competencias y otros asuntos relacionados con la implementación de las políticas.

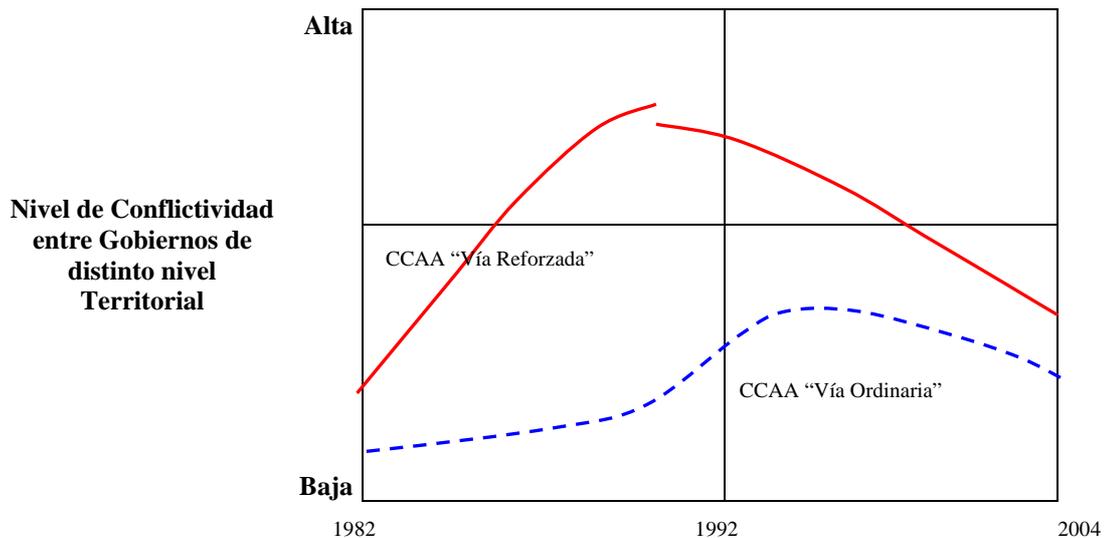
Finalmente, la institucionalización de la cooperación intergubernamental se vio reforzada en el periodo de 1993 a 2000, durante el cual, además de los avances en la cooperación multilateral, los dos partidos

⁹⁷ Traducción libre de la autora.

que gobernaron a nivel central durante ese tiempo (PSOE en 1993-1996 y PP en 1996-2000) requirieron del apoyo parlamentario de los partidos nacionalistas de aquellas CCAAs que solían emplear la estrategia más agresiva de confrontación contra el Gobierno Central. Con ello, de manera simultánea a la equiparación en la transferencia de muchas de las competencias y recursos entre CCAAs de “Vía Reforzada” y aquellas de “Vía Ordinaria”, los partidos nacionalistas recibieron mayores concesiones para sus respectivas CCAAs --e indirectamente también para otras CCAAs-- a cambio de apoyo parlamentario.

En la **Figura 2.2**, intento representar gráficamente la diferencia entre ambas etapas de las relaciones intergubernamentales, considerando también las diferencias entre los dos grupos de CCAA, las de “Vía Reforzada” y las de “Vía Ordinaria”.

Figura 2.2. Evolución de las relaciones entre gobiernos de distinto nivel territorial.



Según las hipótesis de trabajo presentadas en la primera Sección de este documento de trabajo, tanto la distribución de competencias y recursos a distintas velocidades, como el cambio en el tipo de relaciones intergubernamentales observadas, debieron tener un impacto en la estructura institucional de los Partidos Políticos de Ámbito Estatal (PPAEs). Considerando las dos etapas por las que pasa la construcción del Estado de las Autonomías, descrito anteriormente, los efectos esperados serían los siguientes.

En principio, esperaríamos que las primeras elecciones a nivel autonómico a principios de los años ochenta generaran dos efectos principales en los PPAE que aquí nos interesan. Por un lado, a nivel organizacional, podríamos esperar que las unidades subnacionales del PP y el PSOE que operaban en aquellas CCAAs en donde se celebraron elecciones autonómicas no-concurrentes con el resto de las CCAAs del país (que en general coinciden con aquellas que vieron aumentar sus competencias por la “Vía Reforzada”), gozaran de mayor autonomía en decisiones organizacionales cruciales (como la selección de candidatos o la elaboración de programas electorales) respecto a su contraparte a nivel nacional. Este efecto sería mucho menos visible en el resto de CCAAs, especialmente en las que accederían a la autonomía por la “Vía Ordinaria”. Por otro lado, y como consecuencia de lo anterior, esperaríamos que en las CCAAs de “Vía Reforzada” los PPAEs tuvieran una oferta programática diferenciada y aumentaran el peso de los asuntos locales con respecto a los nacionales.

Considerando además que durante este periodo las relaciones entre las CCAAs de “Vía Reforzada” y el Gobierno Central se caracterizaron por su conflictividad, podríamos esperar que ello se viera reflejado en el seno de los PPAEs y, por tanto, que se hicieran evidentes ciertas tensiones entre los órganos centrales y aquellos sub nacionales, al interior de estas organizaciones. Dichas tensiones, a su vez, llevarían al partido a experimentar menores niveles de integración vertical entre la organización operante a nivel Nacional y aquellas de sus sub unidades se mueven en el ámbito de las CCAAs que mostraron estrategias de mayor confrontación con el Gobierno Central.

Lo anterior se puede concretar en un primer grupo de hipótesis:

Hipótesis 1: En el periodo que va de 1980 a 1992, las sub unidades organizacionales del PP y PSOE que operaban en las CCAAs de Cataluña, País Vasco, Navarra, Canarias, Galicia, Andalucía y Valencia debieron mostrar mayores niveles de autonomía en su toma de decisiones (selección de candidatos, elección de liderazgos del partido, formulación del programa electoral) con respecto a su contraparte en el nivel nacional, y viceversa.

Hipótesis 2: En el periodo que va de 1980 a 1992, el PP y PSOE debieron formular una oferta programática diferenciada, aumentar el peso de los asuntos públicos autonómicos con respecto a los nacionales, y mostrar poca coherencia entre su discurso a nivel nacional y a nivel autonómico, en las CCAAs de Cataluña, País Vasco, Navarra, Canarias, Galicia, Andalucía y Valencia.

Hipótesis 3: En el periodo que va de 1980 a 1992, la postura del PP y PSOE respecto a la descentralización del Estado debió mostrarse algo más favorable, aunque en la práctica sus decisiones en materia de política pública manifestaran aún ciertas resistencias al respecto.

Hipótesis 4: En el periodo que va de 1980 a 1992, las sub unidades del PP y PSOE que operaban en las CCAAs de Asturias, Cantabria, Aragón, Castilla La Mancha, Castilla y León, Madrid, Murcia, Extremadura, Islas Baleares y La Rioja debieron mostrar muy bajo nivel de autonomía en la toma de decisiones (selección de candidatos, elección de liderazgos del partido, formulación del programa electoral) con respecto a su contraparte en el nivel nacional.

Hipótesis 5: En el periodo que va de 1980 a 1992, el PP y PSOE debieron formular una oferta programática poco diferenciada, asignar un peso escaso de los asuntos públicos autonómicos en relación a los nacionales, y mostrar mucha coherencia entre su discurso a nivel nacional y a nivel autonómico en las CCAAs de Asturias, Cantabria, Aragón, Castilla La Mancha, Castilla y León, Madrid, Murcia, Extremadura, Islas Baleares y La Rioja.

Hipótesis 6: En el periodo que va de 1980 a 1992, las sub unidades del PP y PSOE que operaban en las CCAAs de Cataluña, País Vasco, Navarra, Canarias, Galicia, Andalucía y Valencia debieron mostrarse menos integradas verticalmente (compartir pocos vínculos organizacionales con) a su contraparte en el nivel nacional.

Hipótesis 7: En el periodo que va de 1980 a 1992, las sub unidades del PP y PSOE que operaban en las CCAAs de Asturias, Cantabria, Aragón, Castilla La Mancha, Castilla y León, Madrid, Murcia, Extremadura, Islas Baleares y La Rioja debieron mostrarse muy integradas verticalmente (compartir muchos vínculos organizacionales con) a su contraparte en el nivel nacional.

Siguiendo con las hipótesis que hasta ahora ha adelantado la literatura dedicada a esta línea de investigación sobre los efectos del cambio en la estructura territorial del Estado sobre las estrategias organizacionales y programáticas de los PPAEs, podríamos esperar dos efectos durante la segunda etapa (1992-2004). Por un lado, el aumento en el número de competencias y recursos asignados a las CCAAs de “Vía Ordinaria”, nos llevaría a esperar – a nivel organizacional—una mayor autonomía en la toma de decisiones clave de la organización partidista que opera a nivel sub nacional en las CCAAs de “Vía Ordinaria”. No obstante, el cambio en el tipo de relaciones intergubernamentales descrito en párrafos anteriores, llevaría a que dicho aumento de la tensión al interior de estas organizaciones se moderara en la medida en que estas organizaciones incorporarían, simultáneamente, mecanismos a través de los cuales las unidades subnacionales pudieran participar en las decisiones del partido a nivel nacional. El resultado esperado sería PPAEs más integrados verticalmente en los que las sub unidades partidistas gozaran de cierto nivel de autonomía y al mismo tiempo contarán con mecanismos eficaces para participar en la toma de decisiones de la organización a nivel nacional. Para esta segunda etapa, es posible concretar dos hipótesis adicionales.

Hipótesis 8: En el periodo que va de 1992 a 2004, las sub unidades del PP y PSOE que operaban en las CCAAs debieron mostrar una mayor *participación real* en la toma de decisiones clave en los órganos partidistas a nivel nacional. A su vez, los órganos centrales del partido debieron aumentar su *participación real* en la toma de decisiones del nivel subnacional.

Hipótesis 9: En el periodo que va de 1992 a 2004, la postura del PP y del PSOE con respecto a la descentralización del Estado debió mostrarse crecientemente favorable a la mayor transferencia de recursos y competencias del Gobierno Central a las CCAAs, y ambigua respecto a los “privilegios” de las CCAAs “históricas” (especialmente Cataluña y País Vasco, y en menor medida Galicia).

Sección 3. Observaciones empíricas y Contraste de Hipótesis

Algunos autores ya han adelantado algunas diferencias organizacionales entre el funcionamiento territorial del PP y el PSOE. Hopkin (2003: 233), por ejemplo, explica que la diferencia en los orígenes entre una y otra organización partidista, ha llevado a que una de ellas (los socialistas) hayan presentado menos resistencias a cambios en su estructura institucional a partir de los cambios en la estructura territorial del Estado, que la otra (los populares).

Por otra parte, en Méndez (2004) encontramos también una reseña ilustrativa de cómo pueden evolucionar los sistemas de partidos y las organizaciones partidistas en un sistema de tipo federal. Su estudio del caso español en perspectiva comparada con el canadiense, sugiere que en los partidos políticos españoles de ámbito estatal (PP y PSOE), las sub unidades partidistas han visto aumentar su autonomía respecto a los órganos centrales del partido, así como al mismo tiempo, han logrado tener mayor influencia en las decisiones de estos últimos. No obstante, sí identifica que estos procesos han sido mucho más evidentes en el PSOE que en el PP, siendo éste último un partido más “jerárquico” y “presidencialista”.

No obstante, aún no existe un estudio en donde se compare de manera más sistemática la evolución del PP y del PSOE en relación a los cambios en sus respectivas estructuras institucionales y, en concreto, al nivel de autonomía del que gozan sus respectivas sub unidades partidistas o a la participación de los dirigentes partidistas sub nacionales en las decisiones del partido a nivel nacional, o viceversa. Tampoco tengo conocimiento de que se haya comparado aspectos como el grado de diferenciación que cada uno de estos PPAEs hace de su oferta programática en las diferentes CCAAs, el peso relativo que estas organizaciones asignan a los asuntos públicos autonómicos con respecto a los nacionales, ni tampoco se ha contrastado la coherencia entre el discurso del partido a nivel nacional y aquel a nivel autonómico.

En esta sección, presento tan solo algunos de los primeros resultados de lo que pretende ser un estudio empírico sistemático para hacer dichas comparaciones, que más adelante contrastaré con las hipótesis expuestas en la Sección 2. Antes de identificar las diferencias fundamentales entre las organizaciones partidistas que aquí nos interesan, considero pertinente comenzar por identificar algunos de los elementos de la evolución organizativa y política que el PP y el PSOE tienen en común, con el propósito de hacer más evidente cómo, aún a pesar de tener una edad organizativa similar, y de haber operado en el mismo contexto, pueden presentar también diferencias significativas.

Por un lado, ambas organizaciones partidistas nacen (o renacen en el caso del PSOE) durante el periodo en que se restablece la democracia en España. Ello implica que se ven en la necesidad de construir el partido prácticamente desde cero en un periodo que se caracteriza por su inestabilidad política, y por la reorganización tanto de la participación política de las élites y de los ciudadanos, como del espacio político-ideológico. Además de la coincidencia de sus primeros años de construcción institucional con el proceso de transición a la democracia, tanto el PP (antes AP) como el PSOE empiezan a operar en un contexto en el que la construcción del Estado Autonómico está aún en ciernes. Por tanto, el ambiente en el que ambas organizaciones se forman va sufrir cambios significativamente en periodos posteriores a los que también ambas tendrán que hacer frente.

Por otro lado, ambos partidos políticos se ven frente al reto de romper con algunos de los mitos que prevalecían en el electorado (los socialistas, respecto al miedo existente al “comunismo” y los populares, respecto a la derecha extrema, la anti-democracia o la vuelta del franquismo), y en este sentido, se ven obligados a virar hacia el centro (el PSOE hacia la socialdemocracia y AP hacia el centro-derecha) guiados por el objetivo prioritario de la maximización de los votos. Ello ocasiona, tanto en AP/PP como en el PSOE, resistencias internas de grupos importantes con perfiles más ideológicos y riesgos importantes de perder a sus bases más leales. A los riesgos del viraje hacia el “centro” antes

mencionado, se suman aquellos relacionados con cambiar su postura respecto al Estado de las Autonomías que ambas se ven obligadas a hacer, especialmente iniciada la década de los noventa.

La construcción de estas organizaciones partidistas coincide también con una etapa en que en las democracias europeas establecidas se está dejando atrás el modelo de “partido de masas” para transformarse en partidos más de tipo “profesional-electoral” ó “*catch-all*”, que sin duda también influye en ambas en cuanto al tipo de organizaciones que deciden constituir. Ello se ve reforzado por el hecho de que los dos partidos nacen (o renacen) en un momento en que los medios de comunicación masiva, especialmente la televisión, empiezan a tener un papel muy relevante en el ámbito de la política, con las consecuencias discutidas ya en múltiples análisis sobre la función que deben desempeñar estas organizaciones en el funcionamiento de la democracia. Finalmente, podemos agregar que ambas organizaciones comparten la necesidad de aglutinar en una misma organización a un importante número de agrupaciones políticas que se mueven dentro de posiciones ideológicas cercanas a la suya, dado que competir en un sistema electoral “cuasi-mayoritario” como lo ha sido el español, hace necesario concentrar un número elevado de votos por provincia para conseguir un escaño en el parlamento nacional.

Finalmente, podemos mencionar que tanto el PSOE como el PP han tenido la experiencia de ser el partido en el gobierno a nivel nacional, tanto con una mayoría absoluta en el parlamento, como en minoría con el apoyo de partidos nacionalistas durante un periodo de tres y cuatro años. Aunque, tal vez, el hecho de haber llegado al poder tan solo unos años después de haberse formado sí haya afectado a los socialistas de manera distinta que lo hizo a los populares. De ello hablaremos más adelante.

En coexistencia con las similitudes mencionadas, encontramos también diferencias importantes entre estas organizaciones, y es en ello que enfocaremos nuestra atención durante el resto de esta sección, no sin antes exponer las variables con base en las cuales llevaré a cabo la comparación (ver **Cuadro 3.1**).

Cuadro 3.1. Variables utilizadas en la comparación

- 1) **Cambios en la estructura institucional de la organización:**
 - a. *Nivel de autonomía de las unidades sub nacionales de la organización con respecto a la organización a nivel nacional.*
 - i. Capacidad para seleccionar sus candidatos a los cargos autonómicos
 - ii. Capacidad para elegir los liderazgos partidistas a nivel autonómico
 - iii. Capacidad para formular la plataforma electoral para las elecciones autonómicas
 - iv. Capacidad para modificar los estatutos del partido a nivel autonómico
 - b. *Nivel de integración entre la unidad nacional y las unidades subnacionales de la organización.*
 - i. Participación de las unidades sub nacionales en las decisiones del partido a nivel nacional (selección de candidatos a cargos representativos, elección de los órganos de gobierno del partido, formulación de la plataforma electoral, todo en ambos niveles territoriales).
 - ii. Participación del partido a nivel nacional en las decisiones del partido a nivel autonómico (selección de candidatos a cargos representativos a nivel autonómico, elección de los órganos de gobierno del partido a nivel autonómico, formulación de la plataforma electoral a nivel autonómico).
 - 2) **Cambios en la oferta programática de la organización**⁹⁸:
 - a. *Cambios la postura de la organización con respecto a la política autonómica.*
-

⁹⁸ En este documento de trabajo no fue posible incluir aún algunas otras variables que serán útiles para comparar el desarrollo de ambas organizaciones partidistas. Entre las variables que se tiene proyectado incluir en el futuro están: Para tener una idea más completa sobre el Nivel de diferenciación de la oferta programática entre las diferentes CCAAs: incluiremos: 1) Diferencias sustanciales en las propuestas prioritarias incluidas en las plataformas electorales de las distintas CCAAs; 2) Diferencias sustanciales entre las posturas que adopta el partido en las diferentes CCAAs y la postura que adopta a nivel nacional frente a ciertos asuntos públicos; 3) Nivel de confrontación entre gobiernos sub nacionales, y entre un gobierno sub nacional y el nacional cuando ambos

El análisis apuntará a identificar los contrastes entre los cambios organizacionales y programáticos de AP/PP y aquellos que experimentó el PSOE durante los 30 primeros años de democracia. El ejercicio de comparación estará guiado por la organización de la información empírica recogida en las **Tablas 3.1, 3.2 y 3.3** (que se incluyen en la parte de ANEXOS de este Documento de Trabajo). Aunque en estas tablas, divido la evolución de ambos partidos en cinco etapas, las dos primeras corresponden a la primera fase de la evolución del Estado de las Autonomías descrita en secciones anteriores, y las últimas tres, corresponden a la segunda fase.

Primera Etapa (1977-1982)

Durante esta etapa, ambos partidos parecen concentrar sus recursos organizacionales en el desarrollo territorial de su respectiva organización, primero en las jurisdicciones provinciales y un poco después en las jurisdicciones regionales (o nacionales). Dicho desarrollo territorial evoluciona en ambas organizaciones como un proceso guiado desde el centro, a partir del cual los liderazgos de los órganos centrales del partido logran consolidar su poder, asegurando la lealtad personal de los líderes provinciales y regionales. En Alianza Popular, aunque los Congresos Regionales gozan de importante autonomía para desarrollar tanto sus bases estatutarias, como para la selección de sus propios candidatos, éstos deben conseguir la aprobación de los órganos nacionales. Adicionalmente, un primer los resultados electorales de la organización en las Elecciones Generales de 1979, lleva a cambios organizacionales importantes especialmente dirigidos a aumentar el control de la organización nacional sobre las provinciales.⁹⁹ En el PSOE, el proceso en este sentido es similar, con la diferencia formal, de que este último se constituye desde un principio como un partido “federal”. Cada Federación regional o de nacionalidad tiene sus propios estatutos, que nno obstante, deben ser aprobados por el Comité Federal, y aunque disponen también de autonomía para diseñar su estructura organizativa, según Méndez (2004), en la práctica “reproducen en su ámbito de actuación la estructura organizativa del PSOE en su conjunto”.

Así, a pesar de que ambos partidos se caracterizan por tener organizaciones altamente centralizadas durante los primeros años de esta primera etapa, este proceso se ve reforzado en el PSOE en los años subsiguientes, fenómeno que podemos atribuir a su triunfo electoral en el ámbito nacional. En múltiples fuentes se hace mención de cómo la repartición de tareas entre los dos liderazgos centrales del partido, Felipe González y Alfonso Guerra, permitía un control importante del aparato partidista, y por consecuencia, mínimos márgenes de autonomía real a las unidades subnacionales del partido. Cabe mencionar que este control incluye a la organización en Andalucía y Valencia, dos de las primeras CCAAs de “Vía Rápida” en donde el partido gobernó en la primera etapa del Estado de las Autonomías.

En contraste con la situación en el PSOE, Alianza Popular enfrenta algunas dificultades organizacionales durante los siguientes años de esta primera etapa, derivadas la estrategia de formar alianzas con otras fuerzas políticas de derecha, que buscaba ensanchar su coalición a nivel nacional. Por un lado, dicha estrategia implicó en un primer momento, la necesidad de hacer a un lado los intereses territoriales para abrir espacios de poder a los socios electorales, lo que generó importantes niveles de descontento entre estos últimos. Así mismo, la inestabilidad de las alianzas que este partido formó durante estos años, aunada a los cambios en el sistema de partidos que se suscitaron a partir de la estrepitosa caída de UCD, se convirtieron en retos importantes para el éxito electoral de esta organización. A nivel subnacional, durante esta etapa, AP solo consigue gobernar en minoría en Baleares, La Rioja, Aragón, Galicia, Castilla y León y Cantabria, y consigue gobernar con frágiles mayorías –hacia finales de esta etapa— solo en las últimas tres jurisdicciones. Los conflictos organizacionales latentes logran salir a la luz con el estancamiento electoral que experimenta la organización en 1986 y la ruptura de la coalición con el PDP, lo que se traduce en la dimisión del líder del partido, Manuel Fraga. Resulta importante mencionar, para lo que aquí nos interesa analizar, que la dimisión este último se suscita en gran medida por la presión que logran ejercer los “barones” del partido que habían acumulado descontento con su gestión. Las divisiones en la cúpula partidista que sucede a Fraga, paradójicamente solo se logran solucionar con la vuelta del mismo Fraga en 1989, y se resuelve de manera satisfactoria con el Congreso de Refundación del partido en ese año y la consiguiente sucesión de Fraga por José María Aznar en 1990.

están controlados por el mismo PPAAE. Así mismo, será útil registrar el Peso relativo asignado a los asuntos públicos autonómicos con respecto a aquellos nacionales en las plataformas electorales y Nivel de coherencia entre la oferta programática a nivel nacional y aquella a nivel autonómico.

⁹⁹ García Guereta (2001:27)

Otra diferencia importante entre ambas organizaciones, estriba en su respectiva postura respecto al Estado de las Autonomías. Según García Guereta (2001), en un inicio los programas electorales de Alianza Popular mostraban desconfianza hacia el Estado autonómico como “potencial peligro para la unidad de España”, y hacia finales de esa etapa mostraron cierta moderación “suplantada por una aceptación poco entusiasta del mismo”. Por su parte, la postura del PSOE ante este tema se mostró durante este periodo un tanto más abierta. Por ejemplo, en las negociaciones de la Constitución, según Colomer (1999), la postura del partido era favorable a crear gobiernos autónomos para Cataluña y el País Vasco, pero a favor de una fórmula general de descentralización para el resto de las CCAAs. Unos años después (1981), el apoyo parlamentario del PSOE a UCD, en la aprobación de la LOAPA (Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico), pudo reflejar el apoyo “conservador” de este partido hacia la descentralización. Ello, si consideramos que el rechazo parcial de la misma por el Tribunal Constitucional estuvo basado en la consideración de que la Ley limitaba la autonomía política de las CCAAs. Además, el hecho de que en los años subsiguientes las relaciones entre el gobierno central, controlado por el PSOE, y las CCAAs, se distinguieran por sus altos niveles de conflicto, podría también sugerir que el partido en control del Gobierno Nacional mostraba cierta resistencia a ceder poder a las autonomías. Es hacia finales de los años ochenta, cuando las divisiones en la cúpula del partido socialista, dan oportunidad a los dirigentes territoriales de tener mayor influencia en la agenda del partido y, por tanto, un impulso más activo del partido a la descentralización.

Si contrastamos lo anterior con las hipótesis expuestas en la Sección 2 (*Hipótesis 1-7*, p.18), aún sin contar con información detallada sobre el comportamiento dichas organizaciones en las distintas CCAAs, en el PSOE encontramos que --contrario a lo esperado--, las unidades subnacionales gozaron de bajos niveles de autonomía en su toma de decisiones durante esta primera etapa, que tampoco fue compensada con una mayor oportunidad de participación de los dirigentes territoriales en las decisiones del partido a nivel nacional. Además, aunque el discurso del partido socialista se mostró favorable a la descentralización del Estado, en la práctica, como mencioné en líneas anteriores, la promoción de la transferencia de poder a las CCAAs fue poco activa. Ello se debe, en gran medida, a que estaba en el interés del partido que la descentralización del Estado avanzara en de manera más simétrica.

Alianza Popular también mostró, en un principio, intenciones de concentrar los recursos organizacionales a nivel nacional como estrategia para alcanzar mayores éxitos electorales, y a nivel discursivo moderó muy poco su oposición a la descentralización del Estado. Sin embargo, las crisis de liderazgo suscitadas durante la segunda mitad del decenio dieron mayor cabida a las presiones de los “barones” del partido que lograron, incluso, presionar a Fraga para que en un momento dado dimitiera al liderazgo del partido. Al respecto, cabe señalar que estos últimos no fueron capaces de generar liderazgos de consenso alternativos al de Fraga que mantuviesen la cohesión del partido.

Por tanto, la información empírica con la que contamos solo nos permite confirmar parcialmente las hipótesis formuladas. En principio, tenemos que la distribución de competencias y recursos en el grupo de CCAAs de “Vía Rápida”, solo tuvo como efecto el aumento de la autonomía y el aumento de conflicto en las relaciones verticales de la organización, en Alianza Popular. Lo que puede sugerir que los partidos que enfrentan dificultades para alcanzar sus objetivos prioritarios, o que muestran divisiones internas son los que pueden ser más susceptibles de ser influidos por los cambios en el sistema de incentivos y en la distribución de recursos derivado de los cambios en la distribución de competencias y recursos del Estado.

Segunda Etapa (1989-2004)

Durante la etapa siguiente, con la llegada de Aznar al liderazgo del Partido Popular, se hace manifiesta una voluntad explícita de cohesionar y disciplinar las fuerzas internas. De esta manera, aunque en lo formal los nuevos Estatutos aumentarían el poder de las estructuras regionales y se reconociera su capacidad para adaptar las directrices del partido a las especificidades de sus jurisdicciones, la organización a nivel central se hace de mecanismos para hacer efectiva la cohesión y la disciplina interna. Entre los más importantes podemos mencionar, por un lado, el fortalecimiento y profesionalización de los “gerentes provinciales”, cargos que fueron creados en 1982, con un perfil más administrativo, pero que a partir de 1990 sirven al centro para tener un monitoreo más efectivo de la situación interna de la organización a nivel sub nacional. Por otro lado, el nuevo líder logra renovar

una parte importante de los liderazgos regionales y a casi la mitad de los presidentes provinciales del partido, con lo que asegura la lealtad de los nuevos cuadros territoriales.

Con la llegada del PP al poder, el ascendente de Aznar sobre el partido alcanza su máximo nivel. Para 1999, son miembros natos del Comité Ejecutivo Nacional 10 Presidentes autonómicos del Partido y todos los presidentes regionales (que son los mismos excepto en tres casos). De manera que, en la medida en que aumenta el poder de los “barones” en el partido, éstos son involucrados directamente en la cúpula. Aznar parece tener muy en cuenta, según sus nombramientos en el Comité Ejecutivo Nacional, lo que en el PP denominan “cohesión territorial”. Por ejemplo, el presidente del XIII Congreso (1999) es un catalán, Alberto Fernández, candidato a las próximas elecciones a la Generalitat; el nuevo portavoz en el Senado, y responsable de la política autonómica del partido, es el valenciano Esteban González; Mercedes Fernández, asturiana, para controlar el área municipal. Así mismo, Josep Piqué se afilia al partido e inmediatamente ingresa a la Ejecutiva Nacional.

En suma, el margen de maniobra de las unidades sub nacionales del partido se reduce de manera significativa, teniendo además el Presidente del Partido, el veto en cuestiones como la elección de representantes regionales, y gran influencia en la definición de los cargos más importantes en dichos niveles territoriales. Finalmente, la incompatibilidad de cargos de gobierno con cargos en el partido busca evitar la acumulación de poder de algunos líderes territoriales dentro de la organización. Incluso, el hecho de que los Presidentes de Gobiernos autonómicos del PP y los Presidentes del partido a nivel regional se convirtieran en miembros natos del Comité Ejecutivo Nacional, surte poco efecto dada la cultura “presidencialista” del partido, que deja poca oportunidad a estos últimos para influir de manera importante en las decisiones organizacionales más importantes. La incorporación de los “barones” regionales a los órganos centrales del PP, no obsta para que el Presidente del Partido siga teniendo una influencia desproporcionada en las decisiones cruciales de esta organización. Ello se pone de manifiesto con la poca influencia que tuvieron los líderes regionales en la designación de Mariano Rajoy, nombrado por Aznar candidato del PP a la presidencia del Gobierno, y con el apoyo unánime que el designado obtuvo en el Congreso Nacional del Partido.

Resulta también interesante observar cómo al mismo tiempo que el nuevo líder logra un control más significativo de las unidades subnacionales del partido, el discurso del Partido Popular en relación a la descentralización del Estado cambia radicalmente hasta aparecer éste como un activo promotor de el aumento de en las transferencias de competencias y recursos a las CCAAs. De hecho, ya en 1989, concurre a las Elecciones Generales con un programa electoral que propone profundizar en la autonomía de las regiones españolas, mismo que sostiene durante todo el decenio siguiente, aunque con diferentes matices. Durante los primeros años, como principal partido de la oposición, el partido pone el acento tanto en la necesidad de definir y ponerle límites al proceso autonómico, como de lograr la integración entre el Estado y las Autonomías. Más tarde, durante su primer periodo como partido en el gobierno nacional, el PP gobierna en minoría con ayuda de los nacionalistas catalanes, lo que lo lleva a comprometer mayores avances en la autonomía de estas CCAAs a cambio de apoyo parlamentario, y finalmente, en el periodo en que gobierna con mayoría absoluta, la actitud del partido vuelve a mostrar tanto resistencias significativas a la profundización de las diferencias entre CCAAs, como promoción activa para “defender de la unidad de España” y a hacer prevalecer la Constitución por encima de cualquier iniciativa nacionalista o “separatista”.

En este mismo periodo, en el PSOE, la autonomía real de las federaciones regionales y de nacionalidad empieza a expandirse de manera paralela al desarrollo de nuevas plataformas organizativas que permiten a los líderes regionales acrecentar su poder real dentro del partido. Sin embargo, el crecimiento en el control de los líderes regionales sobre nuevos recursos organizativos difícilmente se convierte en una fuente de conflicto contra la dirigencia nacional del partido, en tanto que estos últimos logran ser incorporados a la coalición dominante del mismo. En concreto, empieza a aumentar su presencia en la Comisión Ejecutiva Federal del Partido. La única unidad sub nacional del partido en donde se observa una mayor autonomía sin una integración respectiva es la que opera en Cataluña. En la medida en que se hace evidente que los resultados electorales de esa CA afectan poco a los resultados nacionales, y viceversa, dada la mencionada “identidad dual” de los electores catalanes, según Von Houten (2003) los órganos centrales del PSOE tienen menos incentivos a controlar las decisiones del PSC, y le permiten concentrarse en asuntos más regionales. Por ejemplo, para las Elecciones Generales de 2000 el PSC concurre con un programa electoral propio en el que propone reformar el Estatuto de Autonomía (aunque sin ser demasiado específico sobre la necesidad de

reformar la Constitución), lo que permite a Pasquall Maragall consolidar su liderazgo en una CA con importante competencia de partidos nacionalistas.

A diferencia del PP, la participación de los dirigentes regionales en las decisiones del centro tiene un impacto mucho mayor, por razones de carácter tentativo que podemos adelantar. A pesar de que durante los primeros años de la década de los noventa el PSOE aún gobernaba a nivel nacional, su caída electoral se hace evidente cuando en 1993 no logra alcanzar la mayoría en el parlamento nacional, y empieza a perder importantes bastiones de poder a nivel sub nacional. La crisis electoral coincide también con crisis al interior del partido, que permite la salida a la superficie de divisiones en la cúpula del partido, principalmente entre “guerristas” y “renovadores.” A su vez, dichas divisiones, debilitan los mecanismos con que contaba el centro para controlar las sub unidades del partido y ello lleva a los equipos contrincantes a competir por la lealtad de los dirigentes sub nacionales, aumentando por consiguiente, el poder de negociación de estos últimos dentro del partido.

Aún así, la influencia de los “barones” en el partido se vuelve crucial después de la renuncia de Felipe González al liderazgo del PSOE (1997). En palabras de Méndez (2004), “... tras la renuncia de Felipe González se pasa de tener un liderazgo central potente, a uno ‘descentralizado’ ”. Dicha presencia se formaliza a través de la creación del Consejo Territorial (1997), un órgano consultivo compuesto por los Secretarios Generales de todas las federaciones de nacionalidad o región, a cuyas reuniones también asiste el Secretario General, el Secretario de Organización y, en ocasiones, otros Secretarios de Área de la Comisión Ejecutiva Federal del Partido. La influencia significativa que tuvieron los “barones” en la designación del líder que sustituiría a Felipe González, Joaquín Almunia, en 1998, así como el papel que éstos jugaron en la resolución de la crisis generada por los resultados de la primera elección primaria celebrada para elegir al candidato a la Presidencia del Gobierno, puso de manifiesto que su peso en la organización iba más allá de lo puramente formal. Sin embargo, su presencia se ve nuevamente disminuida con la victoria de José Luis Rodríguez Zapatero en la elección de la dirigencia nacional del PSOE en 2000. El nuevo líder intenta poner en marcha un relevo generacional, que termina por “relegar” a los dirigentes territoriales del partido al Consejo Territorial, órgano al que se le intenta dar mayor importancia con el aumento del número de veces al año en que se reúne, pero cuyas decisiones siguen sin ser de carácter vinculante. La oposición de los socialistas catalanes a dicha reforma, reclamando derechos especiales como partido federado del PSOE tuvieron como resultado un especial interés de Zapatero por incluir en su Ejecutiva Federal a Pasquall Maragall y a José Montilla, Secretario General del PSC¹⁰⁰.

La primera parte de esta segunda etapa coincide con los años de descenso en los apoyos electorales del partido, que lo llevan a gobernar en minoría, con el apoyo de los partidos nacionalistas vasco y catalán. Por tanto, al igual que el PP, el partido apoya una serie de decisiones a favor del aumento del auto-gobierno en general en todas las CCAAs y, en particular, el aumento en la transferencia de competencias y recursos en el País Vasco y Cataluña. Por otra parte, la segunda parte de esta segunda etapa coincide con el papel que desempeña el PSOE como principal partido de oposición. En este momento, la crisis interna de liderazgo en el partido acapara la atención de los principales dirigentes partidistas, por lo que se identifica que se pone poca atención al tema de las autonomías. No obstante, el hecho de que los “barones” que logran tener mayor influencia en el partido sean también los Presidentes de tres CCAAs que han sido promotoras del “café para todos” (José Bono, Manuel Chaves, y Rodríguez Ibarra) tiene como resultado que el discurso del partido se muestre a favor de la descentralización pero haciendo hincapié en su simetría, en la necesidad de consolidar mecanismos de coordinación intergubernamental, y de garantizar la solidaridad interterritorial.

Podemos ahora contrastar estos resultados con las hipótesis formuladas en la Sección 2, específicamente para esta segunda etapa de la construcción del Estado de las Autonomías (*Hipótesis 8 y 9*, p.19). Como ya mencionamos, en esta segunda etapa las diferencias entre las CCAAs de “Vía Reforzada” y aquellas de “Vía Ordinaria”, se diluyen. En general, el tipo de partidos que esperábamos encontrar eran partidos en los que las unidades subnacionales tuvieran capacidad real de influir en la toma de decisiones clave a nivel nacional. Sin embargo, una vez más, las expectativas trazadas se cumplen solo parcialmente.

Para el PP, esta etapa coincide en su mayor parte con el ascenso de Aznar como líder incuestionable de la organización, cuya fuente de autoridad se ubica en su capacidad para guiar al partido exitosamente

100 Fabre, E.; Swenden, W.; Maddens, B. And Libbrecht, L. (2005)

hacia el logro de su objetivo prioritario (ganar el poder) y, más adelante, una vez en el gobierno, en su control sobre recursos clientelares y de patronazgo. El amplio margen de maniobra con el que cuenta Aznar, no obsta para que éste incluya a los dirigentes territoriales en los órganos de gobierno del partido, aunque en la práctica las decisiones del primero parezcan siempre prevalecer sobre las de estos últimos. En cuanto a la hipótesis sobre la postura del partido hacia el Estado de las Autonomías, encontramos que efectivamente, el partido cambió radicalmente su discurso a favor de la profundización en las autonomías. No obstante, en este periodo es posible identificar una variación significativa en este discurso e importantes inconsistencias cuando la propuesta programática se contrasta con las decisiones de política pública del partido en el gobierno.

En cuanto a los cambios esperados en la estructura institucional y programática del PSOE, resulta mucho más claro el crecimiento en la influencia de los “barones” en las decisiones del partido a nivel nacional, primero durante los años de decadencia electoral y división interna de la organización, agudizado con la dimisión de Felipe González como líder del partido (1997), y hasta la elección de José Luís Rodríguez Zapatero (2000). No solo la organización incorpora en sus Estatutos la participación obligada de los dirigentes territoriales en los órganos más importantes de decisión a nivel nacional, sino que la influencia de estos actores en las decisiones del partido se hace tangible. Cabe destacar que en el PSOE han sido mucho más frecuentes que en el PP los desacuerdos entre los “barones”. No solo por diferencias ideológicas, y diferentes posturas respecto al Estado de las Autonomías, sino además porque los intereses de las CCAAs en las que muchos de estos gobiernan se han visto enfrentados. Ello ha generado tensiones significativas en la cúpula del partido que hasta ahora se han resuelto sin que ello haya derivado en rupturas verticales en la organización. No obstante ello también se ha visto reflejado tanto en una cierta ambigüedad que manejó el partido durante este periodo respecto a la descentralización del Estado como en la contradicción entre la defensa de la simetrías y asimetría del mismo.

Conclusiones

Los cambios en la estructura institucional en la que operan los Partidos Políticos de Ámbito Estatal, implican un cambio en la estructura de oportunidades que los políticos profesionales enfrentan en su trayectoria hacia sus objetivos prioritarios, sean estos materiales o colectivos. En principio, lo lógico sería que estos actores adecuaran sus estrategias al nuevo contexto, de tal forma que les fuera posible alcanzar sus objetivos de la manera más eficaz dada la nueva estructura de costos que enfrentan. No obstante, la estructura de oportunidades a la que se enfrentan los políticos profesionales no está solamente determinada por las instituciones del sistema político (sistema electoral, sistema de partidos, estructura territorial, etc.), sino también por las reglas específicas a través de las cuales los miembros de un partido político logran superar los dilemas de acción colectiva y alcanzar cierta estabilidad en sus decisiones partidistas.

Entonces, lo que seguiría sería que los políticos profesionales buscaran adaptar la estructura institucional de sus organizaciones para que éstas sean eficaces en la consecución de sus objetivos prioritarios. Sin embargo, como hemos podido observar en la investigación empírica expuesta en la última sección de este documento, las organizaciones partidistas no reaccionan de manera tan inmediata, ni de manera tan lineal a los cambios en su entorno. Además, cuando reaccionan, no todas las organizaciones lo hacen de la misma manera. Lo anterior nos lleva a formular dos conclusiones preliminares.

En primer lugar, echando mano de la teoría neo-institucionalista, recordar que las reglas para la acción colectiva suelen tener consecuencias redistributivas; esto es, según el tipo de reglas existentes en una organización, las decisiones colectivas pueden tender a beneficiar a cierto actor (o grupo) o a otro. En un grupo con preferencias muy homogéneas, esto no tendrá efectos significativos en el tipo de decisiones resultantes. No obstante, cuando las preferencias de los grupos son más heterogéneas, o los intereses de los mismos están enfrentados, el resultado de la decisión si tendrá resultados significativamente distintos. Por tanto, cuando se logra establecer cierto sistema de reglas en una organización, la coalición ganadora –o la que se ve beneficiada por éstas-- hará todo lo posible por evitar que dichas reglas cambien. Ello generará cierta estabilidad en la organización hasta que se forme una nueva coalición capaz de derrotar a la existente y, entonces, propiciar un cambio en las reglas que les sea más favorable.

La consolidación de instituciones tiende a ser un proceso que se refuerza a sí mismo: los grupos intrapartidistas con mayor acceso a los recursos de poder organizacional suelen ser aquellos capaces de establecer el sistema de reglas que más los favorece, y mientras más los favorece, más capacidad tendrán para preservar dicho sistema de reglas. Por tanto, solamente una división al interior de dicha coalición, un cambio en la distribución de recursos organizacionales provocado por el acceso de la “coalición perdedora” a recursos externos, o un fracaso evidente de la coalición ganadora para conseguir los objetivos prioritarios de la organización, logrará romper dicho proceso que se auto-refuerza.

En el caso de la reacción de los Partidos Políticos de Ámbito Estatal (PPAEs), a los cambios en la distribución de las competencias y recursos del Estado, es posible identificar el proceso anteriormente descrito; es decir, algunas de estas organizaciones tienen la capacidad de resistir por periodos largos a los incentivos “centrífugos” generados por su contexto. Ello es posible no solo manteniendo su estructura institucional intacta, sino incluso en ocasiones, logrando un mayor control y disciplina interna. Este puede ser el caso del PSOE durante sus dos primeros periodos como partido en el gobierno (1982-1989), o el del PP, a partir de que Aznar se convierte en el líder incuestionable de la organización (1990-2003). En un primer momento pareciera que es la situación de ocupar el poder lo que ha permitido a dichas organizaciones no solo resistir los cambios organizacionales, sino modificarlos en el sentido contrario al esperado: centralizando las decisiones y recursos organizacionales. No obstante, tenemos un ejemplo que sirve de contraejemplo: el periodo en que el PSOE permanece en el gobierno pero experimenta un declive electoral significativo de 1989 a 1996, en que la organización experimenta importantes cambios en su estructura institucional.

Por tanto, la capacidad para resistir a los cambios pareciera residir en la capacidad de la coalición ganadora para mantenerse cohesionada y/o para conseguir los objetivos prioritarios de la organización. En el momento en que surgen fracturas dentro de dicha coalición, o que ésta empieza a ser ineficaz para rendir resultados, se abre la posibilidad de que se formen nuevas coaliciones mayoritarias capaces de modificar las reglas organizacionales. A ello es posible añadir la capacidad de la “coalición perdedora” de acceder a recursos externos a la organización (en nuestro caso, el acceso que tienen los dirigentes territoriales a recursos de los gobiernos sub nacionales, especialmente si han sido capaces de reunir importante apoyo electoral y recursos clientelares o de patronazgo, derivados de su control del gobierno).

Una segunda conclusión que podremos obtener de este ejercicio es, no solo que ciertas organizaciones partidistas son capaces de resistir a los cambios que su contexto institucional propicia, sino además que, cuando finalmente reaccionan ante dichos cambios, lo hacen de maneras distintas a lo esperado. Podemos sugerir, para el posterior desarrollo de esta investigación que la diferencia entre la manera en que reacciona un PPAE y otro, puede residir en las preferencias e intereses de la coalición intrapartidista que se forma para derrotar a la actual.

Por último, el resultado de las decisiones colectivas de los partidos políticos dependerá también del nivel de competitividad que ocupa cada organización partidista. Siguiendo el argumento de Strom (1990), podemos pensar que la posición electoral llevará a que las prioridades y objetivos organizacionales --búsqueda de votos (*vote-seeking*), búsqueda de cargos oficiales (*office-seeking*) o búsqueda de influencia en la dirección de las políticas (*policy-seeking*)-- de cada una de estas fuerzas políticas sean también distintos. Ello a su vez, puede reflejarse en el tipo de decisiones organizacionales, programáticas y estratégicas que toma cada una de estas organizaciones partidistas.

Referencias Bibliográficas

- AJA, E. (2002), *El Estado Autonómico. Federalismo y Hechos Diferenciales*, Madrid: Alianza Ensayo.
- AZNAR, J.M. (1995), *España. La Segunda Transición*, Madrid: Espasa Calpe.
- BÖRZEL, T.A. (2002), *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge: Cambridge University Press.
- COLOMER, J.M. (1999), “The Spanish ‘State of the Autonomies’: Non-Institutional Federalism, en Paul Heywood (coord.), *Politics and Policy in Democratic Spain*, London: Frank Cass.
- DESCHOWER, K. (2003), “Party Strategies in Multi-level Systems”, paper presented at the Fourth European Urban and Regional Studies Conference, Barcelona.

- FABRE, E.; SWENDEN, W.; MADDENS, B. AND LIBBRECHT, L. (2005), "Party Organization in Decentralised Countries: The cases of Spain and the United Kingdom", Prepared for the workshop 'Democracy and Political Parties', ECPR Joint Sessions, 2005, Granada 14-19 April.
- HARMEL, R. (1981), "Environment and Party Decentralization: A Cross-National Analysis", *Comparative Political Studies*, 14 (1).
- HERAS, R. (1994), *La Guerra de las Rosas. La destrucción del "guerrismo" por el Dios González*, Madrid: Ediciones Temas de Hoy.
- HOPKIN, J. (2001), "Bringing the Members Back in? Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain", *Party Politics*, Vol.7, No. 3, pp.343-361.
- HOPKIN, J. (2003), "Political Decentralization, Electoral Change and Party Organizational Adaptation. A Framework for Analysis", *European Urban and Regional Studies*, vol. 10 (3), 227-237.
- IGLESIAS, M.A. (2003), *La Memoria Recuperada. Lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas*, Tomo I y II, Madrid: Santillana Editores.
- JAÉN, E.(1995), *Los Hijos del César. Poder y ambiciones de los barones socialistas*, Madrid: Ediciones Temas de Hoy.
- LEHMBRUCH, G. (1978), "Party and Federation in Germany: A Developmental Dilemma", *Government and Opposition*, Vol.13, No. 2.
- LÓPEZ NIETO, L. (1988), "Alianza Popular: Estructura y evolución electoral de un partido conservador (1976-1982). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- MÉNDEZ L., M. (2000), "La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español (1975-1996)", Colección Monografías, no. 178. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- MENDEZ L., M. (2004), "Federalismo y Partidos Políticos: los casos de Canadá y España", Institut de Ciències Politiques i Socials, Working Paper No. 232.
- MORATA, F. (2001), "El Estado de las Autonomías: Veinte Años de Rodaje", en Alcántara, M. y Martínez, A. , eds. (2001), *Política y Gobierno en España*, Valencia: Tirant lo Blanch
- PALLARÉS F., y KEATING, M. (2003), "Multi-level Electoral Competition. Regional Elections and Party Systems in Spain", *European Urban and Regional Studies*, 10(3): 239-255.
- ROLLER, E. y VON HOUTEN, P. (2002), National Parties and Regional Party Systems in Europe. A Framework and an Application to the PSC-PSOE in Catalonia", Prepared for delivery at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association. Boston.
- STROM, K. (1990), "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties", *American Journal of Political Science*, Vol. 34, (May, 1990), No.2, 565-598.
- VAN BIEZEN, I. (2000), "On the Internal Balance of Party Power: Party Organizations in New Democracies", *Party Politics* 6/4 (2000), pp. 395-417.
- VAN BIEZEN, I. (2005), 'On the Theory and Practice of Party Formation and Adaptation in New Democracies', *European Journal of Political Research*, 44 (2005), pp. 147-174.
- ZIMMERMAN, J. F. (2001), "National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century", *Publius: The Journal of Federalism* 31:2(Spring 2001): 15-30.

Documentos de los Partidos

Partido Popular

- PP , "1er Congreso del Partido Popular. Programa"
- PP (1993), "Ahora: Programa de Gobierno para Todos".
- PP (2004), "Programa de Gobierno. Elecciones Generales 2004".

Partido Socialista Obrero Español

- PSOE (1977), "XXVII Congreso del Partido Socialista Obrero Español" (edición a cargo de Alfonso Guerra).
- PSOE (1980), "III Informe al Comité Federal del Partido Socialista Obrero Español sobre Funcionamiento y Trabajo del Grupo Parlamentario Socialista".
- PSOE (1980), "IV Informe al Comité Federal del Partido Socialista Obrero Español sobre Funcionamiento y Trabajo del Grupo Parlamentario Socialista".
- PSOE (1988), "XXXI Congreso PSOE. Resoluciones", Madrid: Partido Socialista Obrero Español.
- PSOE, (1990) "Estatutos Federales", Elaborados y aprobados en el transcurso del XXXII Congreso Federal del PSOE. Madrid, 9-11 noviembre 1990
- PSOE (1996), "Programa Electoral. Elecciones Generales 1996".

ANEXOS

**Tabla 1. Nivel de autonomía de las unidades sub nacionales
 Comparativo de AP/PP vs. PSOE**

	AP /PP	PSOE
1977– 1982	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de la organización a nivel provincial. - Resultados electorales de 1979, considerados como “desastrosos”: suscitan entre otros cambios, el “control de la organización nacional sobre las provinciales”¹⁰¹ 	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivo prioritario de Secretaría General del partido: creación de federaciones regionales, al tiempo que se mantenían las provinciales: Proceso muy controlado desde el Centro (Alfonso Guerra)¹⁰². - Secuencia de reconstrucción del partido: 1º ascenso de coalición dominante a nivel federal, y 2º desarrollo de cúpulas provinciales y regionales¹⁰³. Consecuencia: los primeros tuvieron oportunidad de concentrar los recursos organizacionales antes que los segundos¹⁰⁴.
1982- 1989	<ul style="list-style-type: none"> - Los Congresos Regionales gozan de importante autonomía para desarrollar tanto sus bases estatutarias, como para la selección de sus propios candidatos, pero éstos tienen que tener la aprobación de los órganos nacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Cada Federación regional o de nacionalidad tiene sus propios estatutos, que deben ser aprobados por el Comité Federal del PSOE y disponen también de autonomía para diseñar su estructura organizativa. En la práctica, reproducen en su ámbito de actuación la estructura organizativa del PSOE en su conjunto¹⁰⁵. -PSOE decide abolir la posibilidad del PSC de tener un grupo parlamentario autónomo en el Congreso de los diputados¹⁰⁶ -1984 -Desaparecen los Comités Disciplinarios a nivel regional, permaneciendo únicamente aquel en el nivel federal. -Control significativo de los niveles regionales por parte de los órganos centrales, con base en prácticas más de tipo informal: “modo en que se reconstruyó el PSOE y el entramado de lealtades personales que se tejió entonces”¹⁰⁷. -A finales de esta etapa los “barones” empiezan a explotar sus propios recursos (votos, políticas públicas, poder interno a través de su control de las delegaciones regionales, etc.) para afirmar cierta autonomía respecto de los órganos centrales.¹⁰⁸ -A final de esta etapa las reuniones de los “barones” con Felipe González empiezan a adquirir más importancia que las de la Comisión Ejecutiva.¹⁰⁹
1989 – 1996	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento y profesionalización de los “gerentes provinciales”¹¹⁰. 	<ul style="list-style-type: none"> - Comienza a aumentar el grado de autonomía real de las federaciones regionales y de nacionalidad, de

¹⁰¹ García Guereta (2001:27)

¹⁰² Mendez Lago (2000:136)

¹⁰³ Según Méndez (2004), hay excepciones a esta pauta. A pesar de todo, jurídica y económicamente el PSC es independiente en todos los aspectos del PSOE, y en algunas actividades, por ejemplo las campañas electorales, goza de más independencia que otras federaciones.

¹⁰⁴ Mendez Lago (2000:137)

¹⁰⁵ Según Méndez (2004), la única diferencia, en algunas federaciones el nivel provincial no es importante, sino el comarcal, división intermedia entre las provincias y los municipios que en algunos territorios tiene un significado histórico importante. Ejemplos de este tipo de federación son la gallega y la valenciana, y el PSC en Cataluña.

¹⁰⁶ Von Houten (2002)

¹⁰⁷ Mendez Lago (2000:139)

¹⁰⁸ Mendez Lago (2000:140). La autora agrega que “la oposición de Alfonso Guerra empezó a no ser suficiente para contener las demandas de los dirigentes regionales de federaciones como Madrid, Andalucía y Castilla-La Mancha, muchos de los cuales habían llegado al poder con la ayuda del propio Alfonso Guerra”.

¹⁰⁹ Mónica Méndez (2000. 140)

	<ul style="list-style-type: none"> - Los Estatutos de 1990 aumentan el poder de las estructuras regionales y reconocen la capacidad de éstas para modelar las directrices generales del partido para adaptarse a las peculiaridades de sus respectivos territorios. - 1990 -Estrategia de la directiva central del partido para “controlar” el proceso electoral en Andalucía (i.e. intervenir en la selección de candidatos, y colocar a “aznaristas” al frente del partido en esa región) - Los nuevos dirigentes populares quieren establecer una delimitación entre los ámbitos de actuación política nacional y autonómica [...] pedirá un compromiso de especialización a los cargos públicos del partido”¹¹¹. - En 1993, se renueva a una parte importante de presidentes regionales y casi a la mitad de presidentes provinciales con lo que Aznar asegura la lealtad de éstos liderazgos hacia su persona. 	<p>forma paralela a la expansión de los dirigentes regionales... “Desarrollo de nuevas plataformas organizativas mediante las cuales los líderes regionales desarrollaron su poder interno”.</p>
<p>1996 – 2004</p>	<p>El margen de maniobra los distintos niveles territoriales respecto a la dirección central del partido es “limitado, ya que el Presidente tiene poder de veto en cuestiones como la elección de representantes regionales y su opinión es muy influyente a la hora de definir las candidaturas para elecciones municipales y autonómicas, especialmente los puestos más importantes”¹¹²</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El PSC empieza a actuar más autónomamente respecto del PSOE, los resultados electorales regionales difícilmente afectan los nacionales, y viceversa, por lo tanto, también el PSOE tiene menor necesidad de control del PSC, dejándolo concentrarse en asuntos más regionales¹¹³. - En las Elecciones Generales (2000), PSC concurre con Programa Electoral propio: propone la creación de la "Carta Autonómica" para ampliar los Estatutos de Autonomía de las CCAA, siendo muy ambiguo sobre si ello requeriría cambios a la Constitución. Consolidación del liderazgo de Pasquall Maragall como líder del socialismo catalán.
<p>2004 -</p>	<p>Los órganos regionales son responsables de la elaboración de un programa para las elecciones regionales, pero éste debe ser aprobado por los órganos centrales del partido. En general, el partido deja poco espacio a las regiones para expresar sus diferencias. Solo en Cataluña y el País Vasco es que las sub unidades del partido tienen más autonomía, especialmente cuando ello está en el interés del Partido en el Ámbito Estatal.¹¹⁴</p>	<p>El PSC tiene total autonomía para nominar a sus candidatos y para elaborar su programa electoral. El resto de federaciones requieren la aprobación del Comité Federal.</p>

¹¹⁰ Según El País (08-07-1989), “La Secretaría de Organización del PP anuncia el fortalecimiento y profesionalización, de los gerentes provinciales Estos cargos, creados en 1982 para elaborar la contabilidad y otros aspectos domésticos de la infraestructura del partido, verán próximamente incrementado su protagonismo como informadores directos de la secretaría de organización y como supervisores de la ejecución local de las decisiones nacionales del partido. Tras el próximo congreso nacional del Partido Popular, que se celebrará el próximo sábado y domingo en Sevilla, la Secretaría de Organización, dirigida por Juan Carlos Vera, dispondrá de una amplia red de delegados que diariamente informarán de la situación interna de la organización y de la situación política en cada provincia. Su fidelidad estará garantizada incluso desde el punto de vista laboral, ya que firmarán su contrato con la oficina central del partido en Madrid, aunque la propuesta de su nombramiento corresponderá formalmente a las ejecutivas provinciales”.

¹¹¹ El País, 27-03-1990

¹¹² Méndez (2004)

¹¹³ Von Houten (2002)

¹¹⁴ Fabre, E.; Swenden, W.; Maddens, B. And Libbrecht, L. ,2005

**Tabla 2. Nivel de integración entre la unidad nacional y las unidades subnacionales.
 Comparativo AP/PP vs. PSOE**

	AP /PP	PSOE
1977–1982	La participación de los niveles provinciales en los Congresos Nacionales (en donde se elige, por lista cerrada y votación a mano alzada, la Junta Directiva Nacional) es a través de la elección que hacen los miembros del partido de compromisarios que conforman el Congreso Nacional.	La mayoría de González y Guerra descansa desde el Congreso anterior en gran medida en la “base territorial” del partido (ya que hombres leales a ellos dominan las correspondientes federaciones regionales o provinciales, gracias al sistema de listas cerradas para elegir delegados al Congreso).
1982-1989	<ul style="list-style-type: none"> - La estrategia de coaliciones con fuerzas de derecha y centro-derecha implica, muchas veces, abrir espacios de poder para socios de coalición y, como consecuencia, dejar fuera a importantes dirigentes territoriales. - Estancamiento electoral de 1986 y ruptura de coalición con PDP, hacen que salgan a la luz conflictos latentes: ambiciones a nivel nacional, y descontento y tensiones en provincias y regiones. Los “barones” del partido, descontentos con gestión de Fraga, presionan para su dimisión¹¹⁵. - La elección de Mancha (1987), antes Presidente de AP en Andalucía, generó división interna que solo se solventó con vuelta de Fraga (1989)¹¹⁶ - Aznar, como Presidente de Castilla y León es a la vez Director de Asuntos Autonómicos en la Dirección Ejecutiva Nacional, y en 1990, es designado por Fraga como Presidente del Partido. 	<ul style="list-style-type: none"> - A finales de esta etapa, empezó a aumentar la presencia de los dirigentes regionales en la Comisión Ejecutiva Federal del partido. De no haber ninguno en 1979, en 1994 había 8 Secretarios Generales de federaciones regionales, 1 Presidente de federación regional, y 4 Presidentes de CCAAs.¹¹⁷
1989 – 1996	<ul style="list-style-type: none"> - 1989 – Los Presidentes de Gobiernos autonómicos del PP y los Presidentes del partido a nivel regional se convierten en miembros natos del Comité Ejecutivo Nacional. - 1989 - Presidentes Autonómicos del PP¹¹⁸, se comprometieron con el entonces Presidente de Castilla y León (Aznar) a reunirse para formular propuestas que presentarán al ministro de Administraciones Públicas, Joaquín Almunia. - 1993 - se hacen incompatibles algunos cargos de gobierno con cargos de partido (evita la acumulación de poder dentro del partido de algunos líderes territoriales). - 1993 -Argumento más utilizado: “unidad del partido frente a divisiones del PSOE”, ... “el único partido que trabaja por un solo proyecto”. 	<ul style="list-style-type: none"> - 1990 -Erosión de la coalición interna: tensiones entre aparato central y regionales - Siguió en aumento la presencia de dirigentes regionales en la Comisión Ejecutiva Federal, especialmente en el XXXIII Congreso (1994)¹¹⁹. - Se formaliza en los Estatutos del Partido (1997) la presencia e influencia de los barones regionales en la dirección central del partido a través de la creación del Consejo Territorial (órgano consultivo compuesto por los Secretarios Generales de todas las federaciones de nacionalidad o región). A sus reuniones asiste también el Secretario General, el Secretario de Organización y si es pertinente pueden asistir otros Secretarios de Área de la Comisión Ejecutiva Federal.
1996 – 2004	<ul style="list-style-type: none"> - 1999 – Miembros natos los 10 Presidentes autonómicos del PP y los presidentes regionales del partido (que son los mismos 	<ul style="list-style-type: none"> - Tras la renuncia de Felipe González se pasa de tener un liderazgo central potente, a uno “descentralizado”.¹²¹

¹¹⁵ García Guereta (2001:34)

¹¹⁶ García Guereta (2001:34)

¹¹⁷ Méndez Mónica (2000:130). Ver Tabla 4.5. “Composición de la Comisión Ejecutiva Federal (1976-1996).

¹¹⁸ De Baleares, Gabriel Cañellas; de la Rioja, Joaquín Espert; de Cantabria, Juan Hormaechea; de Canarias, Lorenzo Olarte, y de Aragón, Hipólito Gómez de las Rocas.

¹¹⁹ Méndez, Mónica (2000:141)

	<p>excepto en tres casos).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Importancia de los “barones” regionales del PP que se mide por otras incorporaciones regionales al comité¹²⁰. - XIII Congreso (1999) se caracteriza por la ausencia de debate y conflictos internos. - 2003 - Se hace evidente la poca influencia que tienen los líderes regionales dentro del partido con la designación de Rajoy por Aznar, como candidato a Presidente del gobierno, y la posterior aceptación unánime del Congreso Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Muestra de lo anterior es la imposición que hacen los secretarios regionales del nuevo líder del Partido: Almunia.¹²² - Se introduce el mecanismo de elecciones primarias para elegir al candidato a Presidencia del Gobierno del Partido. - Los “barones” regionales, especialmente aquellos al frente de gobiernos de alguna CA han tenido un peso relevante en la resolución de la crisis generada por los resultados de las elecciones primarias celebradas en 1998. - La presencia de los barones en la Ejecutiva del partido se vio disminuida en el Congreso de 2000 .”¹²³
<p>2004 -</p>	<p>Cong. XV – Mariano Rajoy es electo como Presidente del Partido. Pone a consideración del Congreso su Comité Ejecutivo Nacional, que a diferencia de pasados Comités, en donde participaban muchos Ministros, ahora incluirá a dirigentes Regionales de segundo nivel (Además de los Presidentes autonómicos, y los Presidentes Regionales que ya son miembros natos de este órgano).</p> <ul style="list-style-type: none"> - A partir de ahora será mucho más difícil presentar una candidatura alternativa a la presidencia nacional o incluso a las regionales. Antes había que presentar 50 avales. Ahora los que quieran oponerse a la candidatura oficial tendrán que convencer al 20% de los compromisarios. En este último congreso, por ejemplo, serían 757. - Se disminuyó el tamaño de los Congresos Regionales. 	<p>Se intenta darle más importancia dentro del partido al CONSEJO TERRITORIAL:, aumentando su número de reuniones al año (cada dos meses), aunque sus decisiones no son vinculantes. En cuanto a las ELECCIONES PRIMARIAS, solo se celebrarán elecciones primarias donde no gobierne el PSOE. En el caso de existir un candidato que desee competir con el socialista que ocupa el cargo, tendrá que conseguir la aprobación del Comité Regional o del Federal, respectivamente. “La comisión federal de listas, [...] podrá suspender la celebración de primarias en determinados ámbitos territoriales, una vez que éstas sean convocadas por el comité federal y previo informe o solicitud de las comisiones ejecutivas de nacionalidad o región”.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La presencia de los barones en la Ejecutiva del partido se vio disminuida en el Congreso de 2004. Zapatero propuso una reforma al Comité Federal para hacerlo más pequeño y reducir el número de representantes regionales (quienes pasarían a formar parte de un Consejo Territorial más fortalecido) Se opusieron a la reforma los socialistas catalanes que reclamaron derechos especiales como un partido federado del PSOE. Como resultado, José Montilla, el secretario General del PSC y actual miembro del gobierno central, retuvo su asiento en el Comité Federal¹²⁴.

¹²⁰ Aznar parece tener muy en cuenta, según sus nombramientos en el Comité Ejecutivo Nacional, lo que en el PP denominan "cohesión territorial": el presidente del XIII Congreso (1999) es un catalán, Alberto Fernández, candidato a las próximas elecciones a la Generalitat; el nuevo portavoz en el Senado, y responsable de la política autonómica del partido, es el valenciano Esteban González; Mercedes Fernández, asturiana, para controlar el área municipal). Así mismo, Josep Piqué se afilia al partido e ingresa a la Ejecutiva Nacional.

¹²¹ Méndez, Mónica (2004)

¹²² Según el diario EL PAÍS (22-06-1997): “El poder de los barones se impuso en el 34º Congreso del PSOE, enzarzado ayer en la búsqueda de un nuevo secretario general y de una nueva ejecutiva después de que Felipe González anunciara la víspera su retirada. Joaquín Almunia, portavoz del grupo parlamentario, es el candidato que anoche lograban proponer los secretarios regionales a sus delegaciones, pero después de tormentosas reuniones. Paradójicamente, Almunia exigía que en la nueva dirección no estuvieran los secretarios regionales. No se lo aceptaron. Narcís Serra condicionó el apoyo de Cataluña a su presencia, y así fueron entrando también Francisco Vázquez, por Galicia, y los tres presidentes autonómicos: Manuel Chaves (Andalucía), José Bono (Castilla-La Mancha) y Juan Carlos Rodríguez Ibarra (Extremadura). No fue un acuerdo por unanimidad. Ibarra, irritado y con cierto escándalo, rechazó el método utilizado y amenazó con excluirse si “alguien” no comparecía ante el pleno para explicar “lo que está pasando”. Con él negaban su apoyo a Almunia los también guerristas Luis Martínez Noval y Jaime Blanco. A primeras horas de la noche los secretarios regionales se esforzaban en convencer a sus respectivas delegaciones de que el actual portavoz parlamentario era el candidato idóneo. Conocedores todos ellos del ímpetu “ácrata” en que se hallaban inmersos los delegados, no se atrevieron a presentar en exclusiva el nombre de Almunia. Josep Borrell, Francisco Vázquez, Juan Carlos Rodríguez Ibarra, Manuel Chaves y José Bono iban incluidos en la oferta.

¹²³ Fabre, E.; Swenden, W.; Maddens, B. And Libbrecht, L. (2005)

¹²⁴ Fabre, E.; Swenden, W.; Maddens, B. And Libbrecht, L. (2005)

**Tabla 3. Cambios la postura de la organización con respecto a la política autonómica
 Comparativo AP/PP vs. PSOE**

	AP /PP	PSOE
1977 – 1982	Los programas aliancistas mostraban desconfianza al Estado autonómico como “potencial peligro para la unidad de España” ¹²⁵ .	La postura del PSOE en la elaboración de la Constitución Española, era a favor de crear gobiernos autónomos para Cataluña y el País Vasco, pero a favor de una fórmula general de descentralización para el resto de las CCAAs ¹²⁶ .
1982 - 1989	- Se comienza a moderar su oposición con respecto al Estado Autonómico y “es suplantada por una aceptación poco entusiasta del mismo” ¹²⁷ .	- 1981 - PSOE apoya a UCD para aprobar la LOAPA.
1989 – 1996	- 1989 - PP concurre a elecciones con un programa electoral pro-autonomista, que “sostiene que el Estado de las Autonomías fortalece al Estado español y se muestra partidario de profundizar en la autonomía de las regiones españolas” ¹²⁸ . - Moción promovida por Fraga, como Presidente de la Xunta de Galicia para promover la “Administración Unica” – reducir la administración periférica del Estado a su mínima expresión a favor de las Autonomías. - “Las elecciones de 1993 demuestran que el PP solo puede ganar votos desplazándose más al centro de lo que ya lo ha hecho, o compitiendo con los nacionalismos periféricos por un electorado que en la dimensión ideológica no está lejano” ¹²⁹ . - 1995- Aznar hace énfasis en la necesidad de mantener la definición y los límites del proceso autonómico en un marco estable, la Reforma del Senado, convertirlo en auténtico colegislador, para culminar el proceso autonómico y lograr la integración política del Estado y de las Autonomías, una mayor racionalidad administrativa y la corresponsabilidad en la financiación ¹³⁰ .	- 1992 -PSOE con el apoyo de PP consigue aprobar los “Acuerdos Autonómicos” - 1993-1996 – El PSOE gobierna en minoría con CiU. 1993 – Importante reforma a la financiación de las CCAA, establecía la participación de las CCAA en el 15% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
1996 – 2004	- Hasta 2000, gobierna en minoría con el apoyo de CiU. Ello tiene como consecuencia, el compromiso de mayor cesión de autonomía para esa CCAA, y también para el resto.	- Almunia, en entrevista (1997): “En España se ha producido, y nosotros mismos lo hemos protagonizado, un proceso de descentralización del poder muy intenso, mayor al de cualquier otro país europeo en este breve periodo de tiempo. Encontrar factores de cohesión y de integración común a partir de una realidad plural es ahora más complejo que antes. El PSOE durante años ha podido desentenderse algo de este problema, porque desde el Gobierno de la nación se producía esa síntesis, pero ahora necesita asegurar ese proyecto común”. ¹³¹

¹²⁵ García Guereta (2001:35)

¹²⁶ Colomer, Josep (1999)

¹²⁷ García Guereta (2001:35)

¹²⁸ García Guereta (2001:35)

¹²⁹ García Guereta (2001:37)

¹³⁰ Aznar (1995)

¹³¹ EL PAÍS - España - 27-06-1997. Entrevista realizada por Félix Monteiro. Madrid

		<p>- Consejo Territorial aprobó la “Declaración de Santillana del Mar” (Agosto 2003) – Bases del proyecto socialista para perfeccionar el Estado de las Autonomías (Reforma del Senado, organización de la cooperación y el diálogo entre las comunidades y entre éstas y el Gobierno, y apuesta por las reformas necesarias para adecuar los estatutos a las exigencias de la pertenencia a la UE).</p>
<p>2004 -</p>	<p>Predomina en el discurso del PP la denuncia del PSOE por ceder a los “chantajes” de los nacionalistas catalanes, que desde su postura actual, ponen en riesgo la “unidad del Estado español”.</p>	<p>- La coalición tripartita en Cataluña del PSC con ERC y ICV, ha radicalizado el discurso de los socialistas catalanes hacia el nacionalismo, lo que se ha visto reflejado en las propuestas para la reforma del Estatut de Autonomía.</p> <p>- Tensiones entre dirigentes territoriales se hacen evidentes con el contraste de discursos entre unos y otros: aquellas sub unidades del partido que operan en las nacionalidades (especialmente Cataluña, País Vasco y Galicia) proponen reformas para aumentar sus privilegios como CCAAs, y aquellos dirigentes de CCAAs como Extremadura, Andalucía o Castilla-La Mancha hacen mayor énfasis en la necesidad de la solidaridad interterritorial.</p>