

**UNIDAD Y PLUTALISMO EN EL PSOE COMO PARTIDO
DE GOBIERNO (1982-1994)**

Por

Manuel SANCHEZ DE DIOS

Universidad Complutense de Madrid
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Departamento de ciencia política y de la administración II
Email: msanchez@cps.ucm.es

Artículo que se presenta al Primer Congreso Español de
Ciencia Política y de la Administración (AECPA).

Bilbao 5-7/12/1994

I. INTRODUCCIÓN

Con este trabajo pretendemos poner en evidencia que durante las legislaturas con Gobierno socialista se han desarrollado en el seno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) distintos grupos, fracciones, tendencias o corrientes que pugnan por controlar los centros de poder, tanto del partido como del Gobierno, e imponer sus puntos de vista programáticos.

Tal asunto lo consideramos atendiendo a la explicación genérica del fraccionalismo que aportan la teoría de la organización de los partidos políticos y la teoría del "Gobierno de partido". Constatamos la existencia y actuación de las fracciones por el estudio de los últimos congresos socialistas y los sucesivos cambios de Gobierno. Para esto último hemos utilizado distintas fuentes bibliográficas que se citan en el trabajo y hemos consultado diversas revistas y periódicos: *El País*, *ABC*, *Diario 16* y *Cambio 16*.

El periodo que consideramos es el que va de octubre de 1982 a marzo de 1994. En este periodo ha habido tres legislaturas completas con mayoría absoluta del PSOE y una, la actual, en la que hay un Gobierno minoritario del PSOE. Ha habido, además, cuatro congresos federales del PSOE y diez cambios de Gobierno. Todos los Congresos tuvieron lugar aproximadamente en la mitad de cada legislatura (el 30º tuvo lugar en Diciembre de 1984, el 31º en Enero de 1988, el 32º en Noviembre de 1990 y el 33º en Marzo de 1994) y siempre hubo un cambio de Gobierno unos meses más tarde.

**CUADRO 1º: Voto socialista en las cinco últimas elecciones
(Congreso de los Diputados)**

	<i>votos</i>	<i>%</i>	<i>Escaños (sobre 350)</i>	<i>%</i>
Marzo 1979	5.477.037	30,5	121	34,6
Octubre 1982	10.127.392	48,4	202	57,7
Junio 1986	8.887.345	44,1	184	52,6
Octubre 1989	7.713.810	39,6	175	50,0
Junio 1993	9.076.218	38,6	159	45,4

II. EL FRACCIONALSIMO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos no se pueden considerar exclusivamente como actores unitarios, no se pueden concebir únicamente como bloques monolíticos dirigidos por un centro decisor. Por el contrario, son organizaciones heterogéneas con múltiples grupos rivales, estructuras e individuos compitiendo por el poder dentro y fuera de la organización partidista. En palabras de A. Panebianco, un partido no es otra cosa que una asociación entre grupos y, si se desciende al examen de los grupos, se descubre que éstos también son, en la mayoría de los casos, resultado de alianzas entre grupos más pequeños(1). En definitiva, en los partidos políticos hay divisiones internas que se producen de forma natural dándose una competición cooperativa que a la vez une y opone a sus miembros(2).

Las divisiones internas de los partidos y el consiguiente conjunto de interacciones que generan constituyen una esfera particular, diferenciada y de crucial interés para el conocimiento de los partidos. Es por ello por lo que resulta de gran utilidad -como apunta G. Sartori (3)- conocer la forma en que la unidad de un partido, en este caso del PSOE, se articula y desarticula por sus subunidades.

Para denominar las subunidades que articulan a los partidos nosotros hemos optado por el concepto de fracción, habida cuenta de que el término "facción", que es de mayor uso en la literatura anglosajona, tiene entre nosotros una connotación de sentido negativo.

Con la palabra fracción denominamos en un sentido amplio y genérico a cualquier grupo que, tenga o no forma asociativa, actúa con un propósito común dentro de un partido. Entendemos que, en general, por muy unido que esté un partido siempre existen entre sus miembros diferencias de opinión que se hacen manifiestas de tiempo en tiempo provocando la formación de grupos internos, lo que necesariamente tiene consecuencias en el plano organizativo. Esto es particularmente evidente cuando se trata de partidos de Gobierno en los que los ministros intentan imponer las preferencias de las fracciones o grupos a los que están ligados.

Tipología de las fracciones

Hay dos tipos principales de variables que permiten explicar el fraccionalismo de los partidos: las que se refieren a la estructura organizativa del partido y las relativas a la motivación o finalidad que persigue el grupo o fracción(4).

Desde la perspectiva de la estructura organizativa, habitualmente se distingue entre una organización fuerte o débil, según que las fracciones tengan más o menos autonomía. Dicho en términos de A. Panebianco, según predominen en la organización "facciones" o "tendencias", es decir, grupos conscientemente organizados con cohesión y disciplina, o un conjunto estable de actitudes más bien que un grupo estable de políticos, respectivamente. Un partido basado en "facciones" estará débilmente institucionalizado o, lo que

es lo mismo, tendrá una unidad endeble. En los casos de institucionalización máxima del partido los grupos internos no tienen prácticamente ninguna organización: se trata de "tendencias" en estado puro(5).

Desde la perspectiva organizativa también cabe tener en cuenta la relación entre los dirigentes y el partido, que permite hablar de fracciones de composición personalista que siguen a un líder indiscutido, y de fracciones de coalición que implican una alianza de varios dirigentes. Si consideramos los recursos de que disponen los líderes para actuar por sí mismos podemos distinguir, de acuerdo con M. Offerlé(6), varios tipos de conformación fraccionalista en los partidos. Así, cuando los dirigentes son totalmente dependientes de la organización y prima el bien colectivo y la unidad, se prohíben las fracciones que entonces actúan de forma semi-clandestina para imponer sus puntos de vista. Cuando los dirigentes dependen de su aceptación y de la delegación democrática por distintos grupos en el partido, surge un partido estructurado en tendencias y corrientes diversas e institucionalizadas en torno a una referencia doctrinal común. Finalmente, está el tipo de partido en el que los dirigentes son completamente autónomos, independientes de la organización del partido la cual apenas tiene una estructura burocrática. Estos disponen de recursos materiales, económicos e ideológicos suficientes para actuar por sí mismos. Son partidos atomizados, fragmentados dirigente por dirigente.

Por lo que se refiere a la motivación o finalidad que persiguen las fracciones se puede diferenciar entre las que tienen una base ideológica y las que pretenden el reparto del poder estrictamente, es decir, las que tienen como base intereses materiales concretos.

Los grupos ideológicos tienen como finalidad promover ideas e ideales. Estos grupos se han formado generalmente en

la izquierda de los partidos(7), si bien actualmente es frecuente encontrar en todos los partidos "grupos de opinión", que se originan sobre la base de diferencias que tienen que ver con la forma en que han de concretarse las propuestas programáticas de los partidos. En los partidos de Gobierno estos grupos tratan de gobernar e imponer sus puntos de vista, son como dice G. Sartori grupos "de política"(8).

Los grupos que se artlculan en torno al control del poder en sí y al reparto de los cargos y prebendas, es decir, que están motivados por compensaciones inmediatas y tangibles, tienden a configurarse como estructuras clientelares. En general, el elemento clientelar es el principal caldo de cultivo del fraccionalismo, siendo objeto de manipulación en el proceso de la competición entre las distintas fracciones.

Esta clasificación de las fracciones afecta especialmente a los partidos de Gobierno. Es un hecho constatado que la ocupación del Gobierno tiende a impulsar enormemente el fraccionalismo, tanto de tipo clientelar como, y principalmente, de tipo programático. Las fracciones "por interés" se desarrollan en particular cuando hay una gran disponibilidad de cargos, es decir, cuando es grande el número de puestos de la estructura burocrática del Estado que corresponde cubrir al partido que accede al Gobierno. En cambio cuando la burocracia del Estado es poco susceptible de colonización, los partidos tienden hacia una estructura más unitaria(9).

El control del Gobierno también favorece el fraccionalismo de tipo programático, sobre todo cuando se forma un Gobierno monocolor o de un solo partido. La causa es que los miembros del partido en el Gobierno tienden a generar fracciones internas, incluso aunque no existiera ninguna anteriormente, como consecuencia de las diferencias

de opinión entre sus dirigentes respecto a la acción de gobierno(10).

En fin, en todo partido hay una amalgama o combinación de "facciones", "tendencias", grupos ideológicos, grupos clientelares, personas independientes, actores atomizados etc., es decir, en todo partido se puede dar, y de hecho se da, una gran variedad de formas organizativas de sus fracciones. El tipo de fraccionalismo dominante es el que permite clasificar un partido.

III. LAS FRACCIONES DEL PSOE

Al hacer el estudio de los Congresos del PSOE y de las relaciones entre el Gobierno y el partido en el periodo, hemos encontrado que objetivamente se pueden distinguir y clasificar varios grupos o fracciones en el PSOE.

En primer lugar hay que diferenciar los "felipistas" de su izquierda. La izquierda socialista tiene a su vez dos grupos principales y algunos independientes, como es F. Morán, que está próximo a los "felipistas". Estos grupos son por un lado la tendencia organizada IS (Izquierda Socialista) y por otro los sindicalistas de la UGT.

Entre los "felipistas" hay por lo menos cuatro grupos, En primer lugar, a la derecha del partido, el que es identificado por sus oponentes como el grupo de los "tecnócratas" o de los "socialdemócratas", caracterizados por la defensa de una política económica desreguladora y potenciadora del mercado. Un segundo grupo, muy próximo al anterior, está integrado por los llamados "renovadores", cuya principal razón de ser ha sido perfeccionar la democracia interna en el partido abriendo su dirección a los distintos grupos. El tercero está en la izquierda del "felipismo" y es conocido como el sector "oficial" o grupo de los "burócratas" del partido, o "máquina" del partido e

incluso como el grupo de los "guerristas" al ser su principal líder A. Guerra, vicesecretario general del PSOE. Este grupo siempre ha disfrutado de una fuerte posición en la dirección del PSOE y del Gobierno.

Finalmente hay un grupo de independientes o "felipistas" puros. Es un gran grupo, pero no homogéneo. Entre ellos algunos vienen del sindicato UGT o de la "socialdemocracia". Estos son neutrales cuando las diferentes corrientes están conteniendo entre sí. En general, favorecen que el PSOE sea un partido *catch all*. Los independientes son importantes en el Gobierno y en Las federaciones regionales. Representantes cualificados de este grupo han sido el último vicepresidente del Gobierno socialista, N. Serra, y el anterior ministro de asuntos exteriores, F. Fernández Ordoñez.

a) Naturaleza de las fracciones del PSOE

En principio el PSOE aparece como un partido muy centralizado. Desde la perspectiva organizativa, el poder en el partido está formalmente localizado en el Comité Federal del partido, que es el máximo órgano entre Congresos, pero en la práctica por encima de éste se sitúa el Comité Ejecutivo Federal (CEF) que es un órgano delegado del Comité Federal. De hecho, el CEF siempre ha tenido reconocida una gran influencia en la elaboración de las listas para las elecciones generales -si bien el comité de listas es nombrado por el Comité Federal-. El control de los distintos puestos y secretarías de área en el CEF es un objeto principal de la pugna entre las distintas fracciones del partido, pero se puede decir que en última instancia el control y la dirección del partido en este periodo ha estado en las manos del secretario y del vicesecretario generales. El primero, Felipe González, ha sido al mismo tiempo el Primer Ministro

durante todas las legislaturas y el segundo, A. Guerra, ha sido vicepresidente del Gobierno entre 1982 y 1991.

La centralización del poder en el PSOE fue debida, en gran medida, a la conversión del valor de la unidad del partido en un objetivo fundamental cuando el PSOE pasó a ser una "alternativa" posible(11), y ello por causa de la corta vida del PSOE. No hay que olvidar que, aunque nació en el siglo XIX, el PSOE actual tiene una historia reciente: prácticamente fue reconstruido por una amalgama y mezcla de pequeños grupos diferentes que se juntaron en la década de los años 70(12). Esto explica también que, para fortalecer al partido, las fracciones organizadas fueran prohibidas en 1979.

También ha ayudado a la concentración del poder dentro del partido el sistema de representación mayoritaria dentro del mismo y la representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas en las elecciones nacionales. Así se explica que en los Congresos del PSOE, debido a que sus miembros son elegidos de acuerdo con un sistema mayoritario y a que el voto de los representantes está centralizado en el nivel superior de cada delegación (nivel provincial o regional), el apoyo a la dirección del partido y especialmente a Felipe González ha estado siempre asegurada con mayorías del 80 por ciento del voto. La disensión dentro del partido se hace muy difícil, pues una minoría (una corriente de opinión) solamente puede actuar, de acuerdo con los estatutos del partido, cuando tiene el 20 por ciento de los votos: entonces puede obtener el 25 por ciento de la representación en el Comité Federal.

Por otro lado, las relaciones entre el Gobierno socialista y el Parlamento, en particular con los parlamentarios socialistas, siempre han estado muy coordinadas y centralizadas(13). Además, el grupo parlamentario socialista ha sido siempre muy disciplinado.

En conclusión, la lealtad al Gobierno ha estado asegurada en el periodo y, como apunta R. Gillespie, el grupo parlamentario socialista ha sido virtualmente "un sello de caucho para la política del Gobierno"(14). La unidad del Gobierno, que es una característica del gobierno parlamentario mayoritario, nunca ha sido cuestionada ni puesta en peligro durante el periodo socialista.

Por lo demás, cabe añadir que el objetivo de la unidad del partido y la disciplina interna ha hecho del PSOE una organización hermética en la que la jerarquía se ha enfatizado a través de las sucesivas elecciones, haciéndose muy difícil conocer las discrepancias en la dirección del partido. Como apunta J. Pradera durante mucho tiempo sólo los que conocían los códigos secretos del partido han podido distinguir tales diferencias(15).

Al ser el PSOE un partido muy centralizado las fracciones son débiles. Aunque desde la conferencia de organización de 1983 se admite para potenciar la democracia interna la existencia de "grupos de opinión" en el partido -por lo que se permite estructurar e institucionalizar fracciones como IS-, sin embargo, los grupos internos del PSOE básicamente se han constituido por alianzas entre líderes del partido, sin generar grupos cerrados o estructuras permanentes.

M. Escudero, reconocido militante socialista(16), sostiene que el pluralismo en el PSOE se basa en el pensamiento político más que en unas organizaciones internas. De igual manera apunta R. Gillespie(17) que las "corrientes" del PSOE las componen un grupo de personas que comparten las mismas actitudes pero no tienen una estructura organizativa dentro del partido.

Las fracciones del PSOE se han hecho operativas cuando han competido doctrinalmente en los Congresos del partido

por los puestos de representación en el partido -puestos y secretarías de área del CEF- y por los cargos en el Gobierno.

Al considerar los cambios de dirección del PSOE se puede observar que los grupos internos comenzaron a manifestarse en los Congresos de 1979. El grupo crítico (más tarde Izquierda Socialista-IS) provocó la dimisión del CEF en el Congreso ordinario nº 28 y como consecuencia la convocatoria de un congreso extraordinario. En este último el "clan sevillano" obtuvo mayor control sobre el partido y con sus aliados en otras federaciones del partido crearon la fracción "oficial" o "moderada"(18): al mismo tiempo comenzó el llamado "felipismo".

En el Congreso 29º de 1981 aparecieron tres tendencias: la "socialdemócrata" en la derecha, "el sector oficial" o "los burócratas" en el centro y los "críticos" en la izquierda(19) . Más tarde, en 1990, los "renovadores" (clan de Chamartín), que será el grupo más numeroso con el tiempo, se diferenciarían de los "socialdemócratas".

En la sucesión de los Congresos se observa un proceso de afianzamiento y progresivo dominio de la "fracción oficial" en el CEF hasta el Congreso de 1994 en que se equilibra el poder entre los distintos grupos. Así en el Congreso de 1984 uno de sus miembros, T. Benegas, ocupó La secretaría de organización del partido, es decir el 3er. cargo en importancia. El momento cumbre fue el Congreso de 1990 (nº 32) tras el que este grupo quedó con el control de todas las secretarías de área del CEF.

Por lo que respecta al grupo de los "renovadores-socialdemócratas" es característica la situación de debilidad con altibajos. Este grupo perdió posiciones en el Congreso nº 30 de 1984 y no consiguió que el representante señero del grupo socialdemócrata, C. Solchaga, pasara a formar parte del CEF en 1990. Sin embargo, en el Congreso de 1994 la posición relativa de ambos grupos cambió

radicalmente: los renovadores-socialdemócratas consiguieron una mayor representación que los guerristas, quienes cedieron la secretaría de organización.

IS ha ido perdiendo posiciones en el CEF progresivamente hasta quedar fuera del mismo en 1990, si bien en 1994 ha recuperado cuatro puestos. En la pugna entre fracciones destaca la posición de los sindicalistas que iniciaron en 1984 un proceso de disidencia respecto de la política del Gobierno y del sector mayoritario del partido ("los felipistas"). La división aumentó en el Congreso de 1988 hasta el punto de que el secretario general de la UGT, N. Redondo, rechazó participar en el CEF en el que tenía reservado un puesto por razón de su cargo sindical. El proceso terminó con la ruptura entre ambas organizaciones en el Congreso de 1990, en el que se suspendió la doble militancia partidista y sindical. En este proceso un grupo de los sindicalistas vinculados al "sector oficial" reforzaron sus lazos con los mayoritarios o felipistas, como fue el caso de la ministra M. Fernández y el ministro J.L. Corcuera en 1988.

Finalmente es significativa la creciente importancia de las federaciones regionales, a las que desde mediados de los ochenta se trasladó la pugna entre fracciones. Estas han ido incrementando su peso con el progresivo aumento del número de miembros del CEF, que en 1988 pasó de 17 a 23 (reducido en 1984 de 25 a 17), en 1990 de 23 a 31 y en 1994 de 31 a 36. Los aumentos repercutieron en una mayor presencia de los representantes regionales y locales (presidentes de las Comunidades Autónomas). Aunque no se puede sostener concluyentemente que el fraccionalismo del PSOE tenga una base territorial, sí es cierto, sin embargo, que en la organización del partido está latente la estructura de los llamados "clanes", es decir, de grupos basados en el origen

local de los militantes que existían como tales antes del Congreso extraordinario de 1979.

CUADRO 2º: Miembros del Comité Ejecutivo Federal del PSOE entre 1984 y 1994

<i>Congresos:</i>	<i>30º (1984)</i>	<i>31º (1988)</i>	<i>32º (1990)</i>	<i>33º (1994)</i>
-----	-----	-----	-----	-----
Presidente	R. Rubial	R. Rubial	R. Rubial	R. Rubial
Secretario General	F. González	F. González	González	F. González
Vicesecretario General	A. Guerra	A. Guerra	A. Guerra	A. Guerra
Secretario de organización	J.M. Benegas	J.M. Benegas	J.M. Benegas	C. Ciscar
<i>Secretarías de área:</i>				
- Administración y finanzas	E. Alonso	G. Galeote	G. Galeote	F. Fernández Marugán
- Comunicación	G. Galeote	Ana Miranda	---	---
- Relaciones internacionales	Elena Flores	Elena Flores	Elena Flores	R. Obiols
- Cultura y educación	S. Clotas	S. Clotas	S. Clotas	---
- Política institucional	E. Múgica	J.L. Corcuera	A. Caballero	J.M. Bnegas
- Participación ciudadana y movimientos sociales	A. Cercas	A. Cercas	A. Cercas	A. Cercas*
- Asuntos económicos, sociales y sindicales	M. Chaves	F. Fernández Marugán	F. Fernández Marugán	----
- Formación	---	J.F. Tezanos	J.F. Tezanos	L. Paramio
- Participación de la mujer ..	---	---	Josefa Pardo	Carmen Hermosin
- Estudios y programas	---	---	---	J. Almunia
<i>Secretarios ejecutivos:</i>				
	Carmen García Bloise	Carmen García Bloise	Matilde Fernández	J.A. Amate
	F. Fernandez Marugán	E. Múgica	E. Múgica	J. Barrero
	J. Saenz de Cosculluela	Josep. M. Sala	J. Acosta	J. Bono
	Matilde Fernandez	Matilde Fernandez	Carmen Hermosín	A. Caballero
	J.A. Fernandez Villa	J.A. Fernandez Villa	J.M. Maravall	Mª J. Calderon
	Salvador Fernandez	M.A. Martinez	A. García Miralles	M. Chaves
		A. García Miranda	J.A. Fernandez Villa	Clementina Diez
		Mª Dolores Renau	J.M. Eguiagaray	J.M. Eguiagaray
		Carmen Hermosín	R. Obiols	Matilde Fernandez
		J.M. Maravall	José Bono	Josefa Frau
		J. Acosta	M. Chaves	Ludivina Garcia
			R. Aguiló	Carmen Garcia Bloise
			F. Campos	Blanca Garcia
			Josefa Frau	Ramón Jauregui
			Ludolfo Paramio	J. Lerma
			Marisol Perez	Manuel de Madre
			J. Saavedra	L. Marinez Noval
				Josefa Pardo
				J. Quijano
				J.C. Rodriguez Ibarra
				Ana Ruiz-Tagle
				J. Saavedra
				Francisca Sauquillo
				N. Serra
				J. Solana

*Nueva denominación: Secretaria de relaciones co la sociedad

Por último, se pueden diferenciar claramente tres grupos que han estado compitiendo en el Gabinete para conseguir el control de los distintos departamentos ministeriales en los cambios de Gobierno durante el periodo que consideramos. Inicialmente se enfrentaron la fracción oficial, dirigida por el vicepresidente del Gobierno y la de los socialdemócratas -cuyos líderes se situaban en los departamentos económicos-, más tarde, desde 1990, entró en liza la llamada fracción renovadora a raíz del problema de la corrupción que tuvo que enfrentar el PSOE(20).

b) El liderazgo en el PSOE

En el PSOE los dirigentes son el elemento estructurador de las fracciones, lo que está directamente relacionado con el hecho de que la centralización del poder haya generado tendencias oligárquicas en el partido(21. Pero aunque las fracciones del PSOE se perfilen por sus dirigentes esto no quiere decir que los dirigentes sean autónomos pues en realidad la organización condiciona totalmente la actividad y existencia de sus líderes.

Por un lado constatamos el liderazgo de Felipe González. El secretario general ha desarrollado un liderazgo ampliamente reconocido que pudiéramos considerar como de matiz "carismático de carácter situacional"(22) que se explica por dos razones. Primero, por ser un dirigente nacional con una posición especial y preeminente, que está arropado por la organización del partido -en particular por los líderes regionales-, lo que es evidente desde el Congreso extraordinario de 1979. En segundo lugar tal primacía es favorecida por el carácter presidencialista del régimen parlamentario español: se precisa presentar un candidato a

la Presidencia del Gobierno sobre el que pivota la mayoría parlamentaria y, una vez que el partido consigue tal mayoría, su candidato a la Presidencia dispone de plena capacidad para formar Gobierno.

En el Congreso extraordinario de 1979 fue cuando la autoridad personal de Felipe González se consolidó y el PSOE empezó a ser identificado con su líder. Por tanto, desde este momento se puede hablar de "felipismo".

Et "felipismo" se ha confundido con el control personal del secretario general sobre el partido(23), lo que no es cierto considerando lo ocurrido en los diversos Congresos del partido y en particular los acontecimientos del 32º, cuando se puso en evidencia la distancia entre la dirección colectiva del partido y el secretario general. El "felipismo" ni siquiera es un ideología, es la aceptación de un procedimiento personalista, o liderazgo carismático debilitado, junto a electoralismo y moderación. Debido al "felipismo", el PSOE ha sido identificado como partido de centro izquierda para la reforma democrática y modernizadora y, además, como un partido *catch all* con un estilo populista(24).

Por otro lado también es reconocible claramente el liderazgo de Alfonso Guerra, vicesecretario general del partido. Su fracción se articula en el partido por una red con líderes regionales y locales que ha tenido una gran efectividad para controlar los cargos y la representación del partido y lograr grandes triunfos en los Congresos federales, en los que durante mucho tiempo ha sido la fracción dominante(25).

Los renovadores y socialdemócratas son básicamente coaliciones de dirigentes que tienen cierta proyección en el partido como se observa en las pugnas a nivel local o regional. En particular la fracción socialdemócrata se ha definido por la participación de sus miembros en el Gobierno,

siendo su principal dirigente el que ha sido ministro de economía y hacienda desde 1985 hasta 1993, C. Solchaga. Los socialdemócratas han sido muy fuertes en el Gobierno, dirigiendo los departamentos económicos. En la fracción renovadora son bien conocidos varios líderes, algunos de ellos regionales pero los más renombrados son el último ministro socialista de asuntos exteriores, J. Solana, y el anterior ministro de educación, J.M. Maravall, que además está actualmente en el CEF.

Finalmente Izquierda Socialista, que es la única fracción articulada organizativamente en el partido -desde 1980-, también se ha apoyado en unas personalidades muy conocidas (I. Sotelo, Garcia Santesmases) del partido, aunque no en la misma medida que en los otros casos.

c) Las fracciones de política y el elemento clientelar en el PSOE

Al considerar las fracciones desde la perspectiva ideológica es necesario tener en cuenta el Congreso extraordinario de 1979 que es una referencia fundamental para entender la renovación del PSOE, creando la posibilidad de que el partido pudiera acceder al Gobierno. Este Congreso es llamado el "*Bad Godesberg*" del socialismo español. Fue entonces cuando se abandonó el marxismo (no totalmente) y el PSOE quedó abierto a las tendencias de derecha como socialdemócratas, liberales y pragmáticos. El nuevo PSOE buscaba el voto de la clase media, produciéndose el cambio a un partido *catch-all*.

Como consecuencia de tal apertura ideológica, a lo largo de las legislaturas socialistas se ha conformado lo que se ha venido a llamar diversas "sensibilidades" en el PSOE(26). Concretamente podemos identificar ideológicamente los distintos grupos del PSOE de la siguiente manera: el grupo

de los oficialistas se opone a la derecha del partido desde una perspectiva ideológica de izquierdas. Ha defendido un planteamiento de protección de los intereses inmediatos de los trabajadores en los procesos de ajuste económico desencadenados por la política económica anticrisis, si bien es cierto que nunca han planteado una oposición frontal a la política económica auspiciada desde los departamentos económicos y en la que se ha fundamentado el "felipismo". Siempre ha mantenido relaciones con la UGT, vinculándose con alguno de sus grupos internos. Este grupo es el principal valedor de la unidad y cohesión del partido.

Por su parte el grupo socialdemócrata ha impulsado una política de reforma y apertura del mercado con el objetivo de modernizar la economía, defendiendo siempre, a la par, el desarrollo de un modelo socialdemócrata de Estado de bienestar en España.

El tercer grupo, la llanada fracción renovadora, defiende un planteamiento programático de defensa del Estado del bienestar en la vertiente de las prestaciones sociales dentro del programa de modernización impulsado por el "felipismo", pero la principal causa de su aparición es su oposición al excesivo control que ejerce la fracción oficial sobre el partido y las diferentes instancias gubernamentales. En esto están próximos y son aliados de la fracción de los tecnócratas o socialdemócratas. En definitiva, son defensores de una mayor apertura a los distintos grupos, o sea, de perfeccionar la democracia interna en el PSOE.

Izquierda Socialista defiende un planteamiento neo-marxista que no está en oposición estricta con la socialdemocracia, de hecho, nunca se ha opuesto radicalmente al grupo mayoritario. Esta corriente se ha caracterizado por su post-materialismo y pacifismo rechazando el ingreso en la OTAN y la existencia de bases militares USA en España.

Otro grupo que hay que tener en cuenta -que goza de autonomía y no está integrado como tal en el partido si bien tiene estrechas relaciones con el mismo- es el de los sindicalistas de la Unión General de Trabajadores (UGT). Sus miembros siempre han sido militantes del PSOE -dándose para los afiliados al partido socialista la exigencia establecida históricamente de la doble militancia-. Los sindicalistas se han colocado a la izquierda del PSOE, cuestionando la política económica del Gobierno, que considera próxima a las tesis neoliberales, y han apoyado con el sindicato comunista CC.OO. la huelga general del 14 de diciembre de 1989. También se opusieron a la entrada de España en la OTAN.

El elemento clientelar en el PSOE ha favorecido, en general, el desarrollo del felipismo y, en particular, ha favorecido y se ha vinculado a la construcción de la fracción dominante en las primeras legislaturas: el grupo "oficial".

El desarrollo del fundamento clientelar del PSOE se constata al considerar el crecimiento de la afiliación al partido al mismo tiempo que iba ganando distintas elecciones. La afiliación era de 8.000 miembros en 1976 y de 101.000 en 1979. En 1982 el PSOE solamente tenía 112.000 miembros que aumentaron a 160.000 en 1986 y a 262.000 en 1990 (27). Es decir, el número de miembros creció al mismo tiempo que el partido iba ganando las elecciones locales, las regionales y las elecciones generales. Evidentemente, para mucha gente la afiliación al PSOE se convirtió en un medio de ascenso social. Hacia 1984 uno de cada 3,8 de sus miembros tenía un cargo público.

El clientelismo en el caso del PSOE ha sido determinante inicialmente de la mayor integración y unificación del partido, al mismo tiempo que de la centralización del poder, y parece que el clientelismo es el que ha hecho del PSOE una organización centralizada y hermética. El elemento clientelar ha sido fundamental para el control ejercido desde

la dirección y para el apoyo a la dirección desde los órganos representativos del partido. Un ejemplo de esto es que los representantes en los Congresos del partido han sido principalmente cargos públicos (el 69% en el Congreso número 32).

IV. FRACCIONALISMO Y GOBIERNO DE PARTIDO

Las relaciones entre los partidos y el Gobierno en el régimen parlamentario tienen básicamente dos sentidos. Por un lado, el control del Gobierno afecta internamente a los partidos, pues, como hemos apuntado más arriba, la división interna en un partido puede ser causada por el acceso al Gobierno. Por otro lado, la estructura del Gobierno está mediatizada por la de los propios partidos en la medida en que, primero, los partidos son actores plúrimos con distintos agentes internos, y, segundo, porque los Gobiernos tampoco son actores unitarios, sino que están divididos en órganos distintos y diferenciados.

Supuesto el fraccionalismo en los partidos de Gobierno según lo señalado anteriormente y considerando exclusivamente el caso de los Gobiernos monocolors de un solo partido, que además es mayoritario -como ha sido el del PSOE en el periodo-, podemos destacar una serie de principios generales que explican las consecuencias que el fraccionalismo tiene sobre el Gobierno en el régimen parlamentario en sus vertientes de formación, cambio y terminación de los Gobiernos, organización interna de Los Gabinetes y posición del Presidente del Gobierno. Ello lo hacemos en el marco de la teoría del "Gobierno de partido" (*Party Government*) a partir de las propuestas de I. Budge y H. Keman(28).

El punto de partida de todo el análisis es la idea de que dentro de los partidos que ejercen el Gobierno, las

fracciones pretenden que la política del Gobierno siga de la manera más efectiva posible sus preferencias o propuestas de política general. Para imponer sus puntos de vista las fracciones tienen que ejercer el control de los distintos departamentos ministeriales y, por eso, ocupar los cargos de ministro.

Como consecuencia de lo anterior se considera que los ministros, incluido el Primer Ministro, son miembros de las fracciones -especialmente si además se trata de líderes del partido- y que la lealtad a sus fracciones respectivas tendrá influencia en su comportamiento y, si un ministro no adapta su actuación a las previsiones de su fracción, habrá de ser sustituido. Por lo demás, si la fracción pierde apoyos en el partido también perderá puestos en el Gobierno. Ello explica en general la cuestión de los cambios de Gobierno y relocalización de los ministros(29).

En los Gobiernos de un solo partido el reparto de ministerios tiene que hacerse por negociaciones y acuerdos entre las fracciones. Por lo dicho, para la distribución de los departamentos entre los grupos tendrá más importancia la calidad de los ministerios para conseguir desarrollar las políticas concretas que la mera fuerza proporcional de las fracciones en el partido. Desde esta perspectiva, todos los departamentos tienen interés para las fracciones aunque aparentemente tengan poca relevancia o parezcan ser ministerios de segundo orden por su tamaño y competencias. Como veremos, en el caso del PSOE ha habido una gran especialización departamental por parte de las fracciones.

Cuestión aparte es la que se refiere al número de ministerios y demás miembros que tiene que tener el Gobierno. La premisa general es que cuantas más fracciones haya en el partido, mayor será el número de cargos y puestos del Gobierno, es decir, habrá mas departamentos, lógicamente,

para dar satisfacción a las distintas fracciones. Es lo mismo que ocurre con los Gobiernos de coalición.

Un aspecto de especial relevancia es el tocante a la posición del Primer Ministro, que tiene un carácter ambivalente, pues es Presidente del Gobierno y líder del partido a la vez que miembro de fracción.

Aunque la posición del Primer Ministro puede estar reforzada institucionalmente (constitucionalmente), su liderazgo está condicionado principalmente por su posición dentro de la organización del partido, es decir, por la mayor o menor fortaleza de las fracciones. Así cuanto más dividido esté el partido y las fracciones sean más fuertes, menor será la libertad de acción del Primer Ministro.

El comportamiento del Primer Ministro en cuanto que líder del partido se ha de caracterizar por orientarse a mantener en la mayor medida posible la unidad del partido, para lo que ha de ir dando satisfacción a los distintos grupos sustituyendo los ministros ineficaces o impopulares. Sin embargo, en cuanto que miembro de una fracción del partido y por estar comprometido con las preferencias políticas particulares de su fracción, como cualquier otro miembro del partido, tenderá a introducir las propuestas de política general de su grupo por medio del control de la agenda del Gobierno y por vía de los poderes relacionados con su cargo. Además, para desarrollar las propuestas de su fracción, el Primer Ministro habrá de retener el cargo el mayor tiempo posible, impidiendo que sus rivales se consoliden dentro de sus ministerios.

Otro principio es que la estructura del Gobierno ha de tener un carácter institucional, es decir, que los departamentos no desaparezcan cuando los ministros se marchen del Gobierno. Esto supone que en el caso de que los ministros tengan que dimitir siempre sean reemplazados y que, cuando se realice un cambio en la estructura

departamental de los Gobiernos, siempre se trasciende a la mera sustitución de un miembro del Gobierno.

Cuestión complementarla a lo que acabamos de apuntar es que los Gobiernos suelen desarrollar internamente una estructura jerárquica. En el seno del Gabinete destacan casi siempre de manera informal unos ministros sobre otros que conforman lo que se suele llamar el *inner Cabinet* o Gabinete interior, que son los tres o cuatro ministros más importantes que diariamente se entrevistan con el Presidente. Además, junto al Presidente del Gobierno suele haber vicepresidentes con rango superior al de ministro. En términos generales se puede afirmar que cuantas más fracciones haya en el Gobierno, mas grande será la estratificación entre los miembros del Gabinete y, con ello, mayor será la necesidad de coordinación dentro del Gabinete. Ello también afecta a la naturaleza de los comités ministeriales, en los que se tenderá a dar representación a todas las fracciones, pues la constitución de los comités del Gobierno no sólo se habrá de determinar por criterios funcionales sino también representativos del partido. Por otra parte el fraccionalismo lleva a una jerarquización de tales comités.

Por lo que respecta a la terminación de los Gobiernos cabe decir, primero, que es muy difícil que los Gobiernos de un solo partido no concluyan las legislaturas o tengan que dimitir por crisis internas. Desde el momento de la formación del Gobierno y de la designación de ministros habrá negociaciones constantes entre las fracciones del partido del Gobierno a lo largo de la legislatura para determinar sus actuaciones. Los partidos siempre tienen establecidos procedimientos y cauces para que las fracciones alcancen compromisos y se pueda mantener la unidad del partido, evitando que las disputas se les puedan escapar de las manos y lleven a una crisis del partido. De hecho, las disputas en

el partido son constantes aunque se traten de ocultar por todos los medios.

Las crisis de Gobierno se producen cuando hay fuertes discrepancias entre las fracciones al determinar la política que se debe seguir, o cuando se hace difícil su ejecución. La falta de éxito en la consecución de los objetivos políticos es la causa de los desacuerdos que generan dificultades internas y finalmente crisis de los Gobiernos.

Cuando no es por causa de una crisis interna de Gobierno, la convocatoria anticipada de elecciones se debe normalmente a la llegada de un momento óptimo para las expectativas electorales del Gobierno y del partido en el Gobierno.

V. EL GOBIERNO BAJO EL CONTROL DEL PSOE

Para interpretar la relación entre el PSOE y el poder ejecutivo es preciso, antes de nada, reseñar someramente la estructura general del gobierno parlamentario español que, como apunta P. Heywood (30), es el más progubernamental de toda Europa -porque resulta muy difícil exigir la responsabilidad política del Gobierno ante las Cortes-.

La estructura del Gobierno se determina en la Constitución de 1978, la cual en el artículo 98 establece que el mismo se compone, por un lado, por el Primer Ministro, el vicepresidente del Gobierno y los ministros; conjunto que forma el primer nivel del Gobierno(31). Estos integran el Gabinete o Consejo de Ministros que es un cuerpo basado en un principio de unidad y de responsabilidad colectiva(32).

El Primer Ministro es más que un *primus inter pares*(33) ya que representa a todo el Gobierno, dirige su actividad y coordina a los ministros y convoca y preside las reuniones del Consejo de Ministros. El Primer Ministro es el único, responsable del Gobierno, es el único que debe ser aceptado

formalmente por las Cortes y el único que puede ser censurado por ellas (arts. 99 y 113). Él es quien elabora el programa de gobierno antes de que los ministros hayan sido designados y el que decide qué personas van a formar parte del Gabinete (artículo 100 de la Constitución) y decide, también, su separación del mismo. Además puede convocar *referenda*. Consecuentemente uno puede decir que el sistema español tiene un Presidente de Gobierno fuerte, como es el Canciller alemán.

Los ministros son los responsables directos de sus departamentos ante el Presidente del Gobierno y son quienes deciden y proponen al Consejo de Ministros los cambios en el segundo y tercer nivel del Gobierno respecto de sus departamentos. Por ello es por lo que el estudio de los cambios de ministros es bastante significativo de la correlación de fuerzas entre las fracciones dentro del Gobierno. Finalmente, los demás miembros del Gobierno se determinan por ley de acuerdo con el artículo 98 de la Constitución.

a) Las modificaciones estructurales del Gobierno.

Los socialistas han reformado parcialmente la estructura general del Gobierno por medio de varios Reales Decretos y una Ley, que fueron adoptadas al comenzar la primera legislatura socialista(34). Como resultado se han reajustado los diferentes niveles del Gobierno de tal forma que el segundo nivel queda compuesto por los secretarlos de Estado- que se sitúan jerárquicamente bajo los ministros- y los subsecretarios, uno en cada departamento. Algunos ministerios no tienen secretarlos de Estado sin embargo otros tienen dos. Los ministros y los secretarios de Estado formulan y dirigen las políticas de cada departamento; en

cambio los subsecretarios sólo están a cargo de tareas administrativas(35).

Completando la racionalización de carácter general de la estructura gubernamental(36) los socialistas han potenciado la actividad de coordinación del Gobierno fortaleciendo funcionalmente las sucesivas vicepresidencias que han tenido. Además, las Comisiones Delegadas del Gobierno fueron reestructuradas cobrando más protagonismo que nunca. El Primer Ministro preside las Comisiones y el vicepresidente y el ministro de la presidencia también pueden participar en ellas. Al mismo tiempo la Comisión General de Subsecretarios (ahora Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios) ha sido colocada en el centro del proceso de decisión política como un filtro del Consejo de Ministros. También se ha creado una buena cantidad de comisiones interministeriales de segundo rango.

Finalmente, en este periodo se han reforzado algunas áreas departamentales, bien creando nuevos ministerios (se han creado seis nuevos departamentos y han desaparecido cinco) o por la generalización de las secretarías de Estado, que aparecieron bajo los Gobiernos de la UCD, en los grandes departamentos como asuntos exteriores, defensa, economía y hacienda, educación, industria y comercio, o administración pública e interior.

CUADRO 3º: Cambios de Gobierno en España entre 1982 y 1994

	3-XII-82	5-VII-85	25-VII-86	7-VII-88	20-IV-90	13-III-91	15-I-92	22-IV-92	14-VII-93	25-IX-93	6-V-94
Primer Ministro	Gonzalez										
Vicepresidente	A. Guerra					† N. Serra					
Portavoz del Gobierno	----	----	----	# R. Conde					----	----	----
Relaciones con las Cortes y Secretaria del Gobierno				# V. Zapatero					----	----	----
Presidencia	J. Moscoso		----	----	----	----	----	----	† A. Perez		
Administración territorial	T. de la Cuadra	# F. Pons	----	----	----	----	----	----	----	----	----
Administración pública	---	---	† J. Almunia			# J. Eguiagaray			# J. Saavedra		
Asuntos exteriores	F. Morán	# F. Fernandez						† J. Solana			
Defensa	N. Serra					† J. Gª Vargas					
Interior	J. Barrionuevo			# J. Corcuera						# A. Asunción	----
Justicia	F. Ledesma			# E. Mújica		# T. de la Cuadra			# J. Belloch		----
Justicia e interior	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	++ J. Belloch
Economía y Hacienda	M. Boyer	† C. Solchaga							† P. Solbes		
Industria y Energía	C. Solchaga	# J. Majó	# L. Croissier	# C. Aranzadi		++			† J. Eguiagaray		
Obras Públicas y Urbanismo	J. Campo	# J. Saenz				++ # J. Borrell					
Transportes y Comunicaciones	E. Barón	# A. Caballero		† J. Barrionuevo		----	----	----	----	----	----
Agricultura, Pesca y Alimentación	C. Romero					# P. Solbes			# V. Albero		# L. Atienza
Trabajo y Seguridad Social	J. Almunia		# M. Chaves		# L. Martinez				† J. Griñan		
Sanidad y Consumo	E. Lluch		# J. Gª Vargas			# J. Gª Valverde	# J. Griñan		# A. Amador		
Educación y Ciencia	J.M. Maravall			† J. Solana				# A. Perez	# G. Suarez		
Cultura	J. Solana	++		# J. Semprún		# J. Solé			# C. Albroch		
Asuntos Sociales	-----	----	----	# M. Fernandez					# C. Alberdi		
Comercio y Turismo	----	----	----	----	----	----	----	----	# J. Gomez		

nuevos nombramientos; † cambio de titular de departamento; ++ responsabilidades adicionales; ---- no existe el departamento

b) El liderazgo del Presidente de los Gobiernos socialistas

El Presidente del Gobierno tiene un importante apoyo institucional, como apuntamos más arriba, pues el Gabinete depende enteramente de él y se desenvuelve a su alrededor. Pero además, en el periodo considerado, Felipe González ha sido líder indiscutido del partido unido, con carisma y fuerte apoyo popular y también parlamentario(37). Ningún cambio de Gobierno le ha afectado, y cuando ha habido que formar un Gobierno o se ha producido un cambio del mismo el Primer ministro ha sido quien ha decidido con plena autonomía sobre su composición. Después ha comunicado con el Rey y finalmente lo ha dado a conocer al CEF del PSOE.

El liderazgo del Presidente de Gobierno se ha manifestado en lo que se conoce como "felipismo", cosa que también refleja el carácter dominante de la fracción que es mayoritaria en el partido, según vimos antes. Prácticamente en todos los cambios de Gobierno el Presidente ha actuado con plena autonomía, como el mismo F. González ha puesto de manifiesto en distintas ocasiones (véase el Congreso nº 32 de 1990) y la prensa ha reflejado en distintos momentos. Esto se ha puesto de manifiesto en el hecho de que la relación personal directa, es decir, sin intermediación de ninguna fracción, ha bastado para el nombramiento de una buena parte de los miembros del Gobierno. El momento más álgido del "felipismo" fue el cambio de Gobierno de 1988, aunque el cambio de 1993 también ha tenido gran resonancia. En este último hay hasta seis ministros que no militan en el PSOE.

Por lo demás, el Presidente del Gobierno siempre ha ejercido un gran control sobre la estructura y jerarquía del Gobierno, compensando la relación de fuerzas entre las fracciones y actuando en muchos casos como árbitro. Ha frenado en sucesivas ocasiones el ascenso de la fracción

socialdemócrata al rechazar la cesión en sus manos de una vicepresidencia del Gobierno; de esta forma, además, aseguraba su primacía. En las últimas legislaturas se ha aproximado al sector renovador desplazando progresivamente del Gobierno a los miembros de la fracción oficial, siendo el momento mas determinante la dimisión del vicepresidente del Gobierno, A. Guerra(38).

c) La distribución de los departamentos ministeriales entre las fracciones

En el periodo considerado la fracción oficial ha ocupado la vicepresidencia del Gobierno, que ha controlado hasta 1990, y la secretaría del Gobierno y de relaciones con las Cortes hasta 1983. Desde ambas instancias dirigía la comisión general de subsecretarios (ahora comisión general de secretarías de Estado y subsecretarios) con lo que tenía en sus manos la función de coordinación del Gobierno en conjunto. Además, destaca el control por esta fracción de los departamentos directamente vinculados al desarrollo del Estado de bienestar como son Trabajo, Seguridad Social, Sanidad y Asuntos Sociales. Inicialmente también tuvieron el control de un sector del área económica del Gobierno en el que se centraba buena parte de la inversión pública (obras públicas y urbanismo y transportes y comunicaciones).

La fracción socialdemócrata se consolidó desde el primer momento en dos de los principales departamentos: asuntos exteriores y economía y hacienda, aunque en realidad nunca ha sido una fracción tan cohesionada como la oficial. El ministerio de asuntos exteriores se convirtió en una pieza clave de la política del Gobierno a raíz del ingreso de España en la Comunidad Europea; de ahí que desde 1986 fuera reforzado en su estructura interna.

Como la fracción socialdemócrata defiende ante todo la modernización económica, siempre ha tenido una gran importancia para ella la dirección de los departamentos de esa área, y en particular, el de economía y hacienda que ocupa un lugar estratégico en el diseño de la política económica. Además de este departamento, esta fracción siempre ha tenido el control del de industria y ha extendido progresivamente su influencia a otros ministerios. Un paso importante en este sentido ha sido la potenciación del ministerio de obras públicas en 1991 como ministerio de las infraestructuras, con una estructura interna reformada y ampliada, que coloca a su titular en una posición de preeminencia.

De todas las comisiones delegadas del Gobierno, quizá la más importante sea la de asuntos económicos, que desde 1991 hasta 1993 quedó totalmente en manos del grupo socialdemócrata. Es destacable también la presión ejercida por esta fracción para la creación en el Gobierno de una vicepresidencia económica que recayera en sus manos, propuesta que, al menos en dos ocasiones (el cambio de 1985 y el de 1991), fue rechazada por el Presidente del Gobierno.

Los departamentos bajo control de la fracción renovadora han sido el de Educación y Ciencia, Asuntos Exteriores, y más recientemente el de Presidencia, que reúne al portavoz del Gobierno y relaciones con las Cortes y el de Agricultura en 1994. En definitiva, su peso en el Gobierno ha ido creciendo considerablemente con los últimos cambios.

En los Gobiernos socialistas destaca además por su número el grupo de ministros independientes o de difícil clasificación e incluso los no afilados al PSOE. A todos ellos cabe agruparlos, sin más, en la fracción de los "felipistas" puros.

d) La creación de departamentos y las modificaciones de los organigramas ministeriales con los cambios de Gobierno

La estructura del Gobierno se ha ido adaptando en estas legislaturas a las condiciones cambiantes del contexto político. También es evidente la incidencia de los intereses fraccionalistas en el diseño de los Gobiernos.

Solamente en cinco cambios de Gobierno hay modificación de la estructura departamental con creación y supresión de carteras ministeriales. La primera en 1986 tuvo dos sentidos. Primero, la reforma afectó a Los departamentos relacionados con la estructura orgánica de la administración pública (Presidencia y Administración territorial) debido a la propia dinámica del proceso de desarrollo de la Comunidades Autónomas y las necesidades de la reforma administrativa. Segundo, se trató de potenciar la vicepresidencia del Gobierno en sus funciones de coordinación del Gobierno con la supresión del ministerio de la Presidencia y el refuerzo, además, de los servicios de apoyo al Presidente y vicepresidente. Es bien cierto que esta modificación fue propuesta y articulada desde la fracción oficial para reforzar su capacidad de control sobre la actividad coordinadora del Gobierno.

El segundo cambio estructural del Gobierno tuvo lugar en 1988 y con él se trató de potenciar dos áreas: servicios sociales -aspecto de relevancia en el Programa socialista impulsado por la fracción oficial-, y el ámbito de las relaciones del Gobierno con los medios de comunicación.

La tercera modificación en 1991 supuso una reestructuración de los departamentos económicos. Se trataba de crear el macro-departamento de infraestructuras, lógicamente impulsado por la fracción socialdemócrata partidaria de la modernización de éstas.

La cuarta modificación estructural en 1993 tuvo a su vez dos vertientes. Una fue la supresión del ministerio de relaciones con las Cortes y de la secretaría del Gobierno y del portavoz del Gobierno, y la reposición en su lugar del ministerio de la Presidencia, que asume las competencias de ambos. Este cambio se explica en parte por la necesidad de adaptar el departamento a las nuevas condiciones funcionales de la vicepresidencia, renovada en el cambio de Gobierno anterior, y por la situación creada tras las elecciones de 1993, tras las que se formó un Gobierno minoritario. Esta modificación está relacionada además con el reforzamiento de la portavocía del grupo parlamentario socialista, clave para la negociación con la oposición. En este caso el grupo oficial perdió el control del departamento eliminado, mientras que el grupo renovador pasó a ocupar el nuevo departamento creado. Además C. Solchaga, líder de la fracción socialdemócrata pasó a ocupar el puesto clave de portavoz del grupo socialista.

La segunda vertiente de la reforma de 1993 afectó a los departamentos económicos. Se produjo una descentralización de las competencias de los departamentos económicos (mayor especialización). Concretamente se segregó el ministerio de comercio y turismo del de industria y energía. Además se sustituyó al titular de economía y hacienda, puesto en el que estaba el principal líder de la fracción socialdemócrata. Los nuevos ministros económicos se han caracterizado por su corte tecnocrática. Finalmente, esta reforma es importante porque el vicepresidente del Gobierno ha recuperado el control completo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

La última reforma estructural del Gobierno se produjo con la integración de los ministerios de Justicia e Interior en uno nuevo en 1994. El nuevo ministerio quedó en manos de un independiente (Juez) vinculado directamente al presidente

de Gobierno, conocido por su talante progresista y su actitud de rechazo a los casos de corrupción conocidos.

e) La estructura jerárquica del Gobierno

A este respecto se puede hacer mención, primero, del liderazgo indiscutible del Primer Ministro, sobre lo que ya hemos apuntado lo más importante al explicar el concepto de "felipismo". En segundo lugar, se puede resaltar la utilización de la figura del vicepresidente del Gobierno, que hasta el cambio de 1991 estaba en manos de un destacado líder de fracción del partido. Desde la vicepresidencia del Gobierno se ha conformado una estructura de coordinación del Gobierno y a la vez de filtro del proceso de decisión, por el control sobre las secretarías de las comisiones delegadas del Gobierno -y, dado el caso, sobre la presidencia de las mismas por delegación del Presidente- y de la Comisión General de Subsecretarios (actualmente comisión general de secretarios de Estado y subsecretarios). Por lo demás, la fracción socialdemócrata ha pretendido en distintos momentos (1985 y 1991) obtener una vicepresidencia en el Gobierno.

En tercer lugar destaca el departamento de economía y hacienda, desde el que se ha venido ejerciendo un control y tutela sobre los ministerios económicos. Evidentemente, ello es así porque el control "de los cordones de la bolsa" le da una especial relevancia en la determinación de los objetivos de la política económica. Tal control tiene su expresión en la presidencia de la Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos. Esta cartera estuvo en manos del principal líder de la fracción socialdemócrata hasta el cambio de Gobierno de 1993.

También cabe destacar al ministerio de asuntos exteriores que con dos secretarías de Estado y dos subsecretarías tiene una estructura compleja. Se trata de un

departamento al que, aunque no tiene una proyección directa sobre los otros, corresponde la coordinación general de las relaciones con la Comunidad Europea, cuestión de gran trascendencia política. Es significativo, por otra parte, que su titular siempre se ha decantado por una fracción vinculada a los grupos socialdemócrata y renovador.

Otro departamento importante es el de obras públicas que en 1991 se conformó como un superministerio "de infraestructuras" con una vasta organización interna que dio gran poder a su titular. Este departamento ha estado siempre en manos de un claro representante de la fracción socialdemócrata y, además, estrechamente relacionado con la de los renovadores. También destaca el ministerio de Justicia e Interior, creado en 1994, que cuenta de tres secretarías de Estado y una subsecretaría. En este caso no existe una clara relación entre sus titulares -provenientes de la carrera judicial- y las fracciones del PSOE.

Lo que convencionalmente se denomina Gabinete "interior" (*inner Cabinet*) no está formalizado en el Gobierno español; es un pequeño círculo compuesto por el vicepresidente, el ministro de asuntos exteriores, el ministro de economía y hacienda y el ministro de la presidencia como portavoz del Gobierno, quienes se reúnen con gran frecuencia con el Presidente del Gobierno. Hasta el final de la tercera legislatura este Gabinete estaba integrado por los únicos ministros que habían permanecido ininterrumpidamente en el Gobierno desde 1982.

Si consideramos los cambios del Gabinete interior en todo el periodo podemos distinguir tres fases. La primera abarca hasta el cambio de Gobierno de 1985. Para entonces el partido estaba menos estructurado y menos controlado por la fracción oficial, y por tanto el espectro político en el partido, en el Gobierno y en el Gabinete interior era mayor que en ninguna fase posterior.

La segunda fase llega hasta 1991. Ésta refleja el equilibrio de dos grupos principales, ninguno de los cuales tenía la mayoría. Mientras tanto el Primer ministro pudo actuar libremente a modo de árbitro. El cambio del vicepresidente del Gobierno en 1991 (salió del Gabinete A. Guerra) abrió un nuevo periodo caracterizado por un incremento de la autonomía del Presidente de Gobierno frente a las fracciones, que se incrementó aún más con la salida del Gobierno de C. Solchaga, principal dirigente de la fracción socialdemócrata.

f) La terminación de los Gobiernos socialistas.

Generalmente los Gobiernos han concluido su periodo de actividad de acuerdo con la duración de las legislaturas. La convocatoria de elecciones se ha anticipado en función de los intereses del partido del Gobierno buscando el momento más propicio en el que el electorado está más receptivo a su mensaje. Tal ha sido el caso para las tres primeras convocatorias, pero no para la convocatoria de elecciones de 1993(39). En la última convocatoria de elecciones pesó de forma determinante la confrontación entre las fracciones del partido, que incluso llegó a alcanzar un nivel peligroso para la unidad del mismo.

VI. CONCLUSIONES

Tras el análisis de los congresos del PSOE y de los cambios de Gobierno de la década socialista, a la luz de la teoría de la organización de los partidos y de la teoría del Gobierno de partido, se puede concluir afirmando que el PSOE es un partido con fracciones que se han ido perfilando progresivamente y de manera definitiva cuando se ha convertido en un partido de Gobierno. La peculiar composición

inicial del PSOE explica su débil organización -que es en parte clientelar-, el proceso de centralización del poder por la fracción oficial y el liderazgo de F. González.

Las fracciones del PSOE se caracterizan por una estructura endeble y gran flexibilidad, lo que permite una fácil comunicación entre ellas. Básicamente se configuran a través de los líderes -particularmente de los participantes en los Gobiernos- que van produciendo sucesivas coaliciones entre ellos. Aunque el factor ideológico tiene bastante peso en alguna de las fracciones, como es la de Izquierda Socialista, normalmente los grupos lo son de opinión, de propuestas programáticas, son fracciones "de política". En la fracción oficial siempre ha tenido gran peso el elemento clientelar.

Como la disensión se produce en el nivel de la elite y siempre está vinculada, aunque no de forma exclusiva, a la participación en el Gobierno, se hace difícil distinguir bien los grupos que hay en el PSOE. Sin embargo, se puede destacar una tendencia relativa a la organización del partido desarrollada durante este periodo: la conquista de una posición dominante por los burócratas del partido de la fracción oficial bajo el liderazgo del vicesecretario general en el partido.

La fracción oficial, además, ha sido muy fuerte en el Gobierno, donde ha estado compitiendo con el grupo de los llamados tecnócratas económicos. Sí los tecnócratas han estado dirigiendo el área económica del Gobierno, la fracción oficial ha estado controlando los departamentos relacionados con la presidencia del Gobierno, las relaciones laborales y la protección o bienestar social.

A lo largo de las legislaturas socialistas se observa otra tendencia inversa a la anterior, relativa a la organización de los Gobiernos y la distribución de los departamentos ministeriales: la progresiva aproximación del

Presidente del Gobierno a las fracciones socialdemócrata y renovadora y, en consecuencia, la pérdida progresiva de posiciones de la fracción oficial.

La constatación precisa de esta tendencia radica en la profunda transformación que tuvo el PSOE en 1990 debido a los casos de corrupción que se hicieron públicos. Como consecuencia, las relaciones entre las corrientes y grupos del partido, entre el partido y el Gobierno y entre el Primer ministro y el partido cambiaron mucho. Así se estructuró una nueva fracción, llamada de los renovadores, próxima al grupo de los tecnócratas. Ambos se han manifestado contrarios al férreo control que la fracción oficial ejerce sobre la organización del partido y han demandado más democracia interna.

En 1991 el Primer ministro tuvo que cambiar el Gobierno prestando una atención especial a la disensión entre los grupos del partido. Como consecuencia, el grupo oficial perdió la vicepresidencia del Gabinete. Además, la convocatoria de elecciones de 1993 fue debida en gran parte a la tensión manifiesta existente entre los dos grupos. En el Gobierno resultante de tales elecciones la fracción oficial ha quedado marginada de una forma llamativa.

VII. NOTAS

1) A. PANEBIANCO: *Modelos de partido*, Madrid, Alianza, 1990, p.93

2) M. OFFERLÉ: *Les partis politiques*, Paris, PUF, 1987, p. 55

3) *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1980, p.98

4) D. HINE: "Factionalism in West European Parties: A Framework for Analysis" en *West European Politics*, nº 1, 1982.

5) A. PANEBIANCO: *op. cit.*, p. 126

6) *Op. cit.*, p. 60 y ss.

7) K. Von BEYME: *Los partidos en las democracias occidentales*, Madrid. CIS - Siglo XXI, 1986, p. 299

8) *Op. cit.*, p. 109

- 9) A. PANEIBIAICO: *op cit.*, p. 215
- 10) I. BUGGE y H. KEMAN: *Parties and democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, New York, Oxford University Press, 1990, p. 32
- 11) J. M MARAVALL: "Democracia y socialdemocracia. Quince años de política en España" en *Sistema* n° 100 de 1991, p. 49
- 12) Demócrata-cristianos de izquierdas como G. Peces-Barba, sindicalistas de la UGT, socialistas heterodoxos como E. Tierno Galván y su partido PSP, incluso excomunistas del PCE y trotskistas integraron el PSOE. Todavía en 1983 el PAD (social-demócrata) antiguo miembro de la UCD, se unió al PSOE. Esta variedad de sus miembros de origen explica porqué el PSOE fue definido como una organización débil caracterizada por la improvisación y el caos organizativo, no pudiendo ser comparada con las modernas "maquinas" que conocemos en los países occidentales. Cf. H. J. PULES en: "El PSOE, Un partido predominante y heterogéneo" en J.J. LINZ y J.R. MONTERO (Eds.): *Crisis y cambio: elecciones y partidos en la España de los años ochenta*, Madrid, CEC, 1986, p. 332.
- 13) J. CAPO, R. COTARELO, D. LAPEZ GARRIDO y J. SUBIRATS: "By consociationalism to a majoritarian parliamentary system: the rise and decline of the Spanish Cortes" en U. LIEBER y M. COTTA (Eds.): *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, London, Pinter Publishers, 1990. p. 108.
- 14) *Historia del Partido Socialista Obrero Español*, Madrid, Alianza, 1991, p. 431, y "Factionalism in the Spanish Socialist Party", *WP -59 del ICPS*, Barcelona, 1992, p. 32.
- 15) J. PRADERA: "Las posiciones del poder. El PSOE tras diez años de gobierno 1982-1992" en *Claves de razón práctica*, n° 26 de 1992, p. 33.
- 16) "La pluralidad de sensibilidades en el PSOE" en *Sistema*, n° 102, de 1991, p. 19-30.
- 17) *Historia del PSOE, op. cit.*, p. 389, y "Factionalism in the Spanish Socialist Party", *op. cit.*, p. 25,
- 18) J. DE ESTEBAN y L. LOPEZ GUERRA; *Los partidos políticos en la España actual*, Barcelona, Planeta, 1982, p. 124
- 19) *Ibidem*, p. 126
- 20) J. PRIETO: "Los escándalos políticos" en *Anuario EL PAIS - 1991*, p. 26.
- 21) J. M. MARAVALL: *op. cit.*, p. 50
- 22) A. PANEBIANCO: *op. cit.* p.317 y M. CACIAGLI: *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid, CIS-Siglo XXI, p.220. Este último autor destaca la importancia de este tipo de liderazgo en los partidos "en fase de reconstrucción".

23) I. SOTELO: "La impronta del Felipismo. Diez años de Gobierno socialista" en *Claves de la razón práctica*, n° 28, de 1.992, p. 40-58.

24) S. PADGETT y W. PATERSON: *A History of Social Democracy in Postwar Europe*, Longman, 1991, p. 62

25) L. GALÁN y J. AYUSO: "Alfonso el solo" en *EL PAIS-domingo*, 18 de julio de 1993, p. 2 y ss.

26) M. ESCUDERO: *op. cit.*, pp. 19-30. cf. la intervención de F. González en el Congreso de 1988 reproducida en *El Socialista*, n° 446, de 31 de Enero de 1988, p. 45.

27) J.M. MARAVALL: *op. cit.*, p. 49

28) *Op. cit.* Esta teoría es un modelo racional para analizar el gobierno parlamentario de partidos. Cf. capítulo 2, pp. 32-63.

29) *Ibidem*, p. 57

30) "Governing a New Democracy. The Power of the Prime Minister in Spain" en *West European Politics*, n° 2 de 1991, p. 99.

31) A. BAR: "Spain" en J. BLONDEL and F. MÜLLER-ROMMEL (Eds.): *Cabinets in Western Europe*, London, Macmillan Press LTD., 1988, p. 102

32) M. SANCHEZ DE DIOS: "Responsabilidad política" en R. REYES: *Terminología científico-social (Anexo)*, Barcelona, Anthropos, 1991, pp. 263-267

33) A. BAR: *El Presidente de Gobierno en España*, Madrid, Civitas, 1983.

34) RD. 7-XII- 1982 (*B.O.E. n° 308, 24 de diciembre*) y Ley de 16 de agosto de 1983 (*B.O.E. n° 197 de 18 de agosto*)

35) Los miembros más importantes del tercer nivel del Gobierno son los secretarlos generales sin rango de subsecretarios (hay secretarlos generales con rango de subsecretarios que es el mismo rango que tiene el director del gabinete de la Presidencia del Gobierno) y los directores generales, quienes dirigen las distintas unidades administrativas en cada departamento. Cf. M. BAENA DEL ALCAZAR: *Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos, 1988, p. 232.

36) Un cambio significativo en la racionalización de la estructura gubernamental ha sido la generalización de órganos staff de asistencia política: los gabinetes de los ministros y secretarios de Estado, que aparecieron de forma improvisada en 1977,

37) Cf. el trabajo de G. COLOMÉ y L. LOPEZ NIETO: "The selection of party leaders in Spain: Socialist cohesion and opposition turmoil" en *European Journal of Political Research* v. 24, n° 3 de 1993, pp. 349-360

38) C. YARNOZ: "Parálisis frente a la adversidad" en *Anuario El País de 1.992*, p.68. Señala el autor que "en una tertulia con varios de sus fieles en Madrid, A. Guerra admitió que F. González le había echado del Gobierno."

39)L. AIZPEOLEA y A. DIEZ; "La cuadratura del círculo"
en *EL PAIS*, de 18 de abril de 1993, p.22.