



INFORME SOBRE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA EN EL SENO DE LA ONCE: PROCESOS DECISIONALES, PARTICIPACIÓN Y SISTEMA ELECTORAL

*Pedro Chaves Giraldo, profesor de la Facultad de Ciencias
Sociales de la Universidad Carlos III de Madrid*

Enero de 2014

INFORME REALIZADO PARA LA ASOCIACIÓN PUEDO

INFORME SOBRE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA EN EL SENO DE LA ONCE: PROCESOS DECISIONALES, PARTICIPACIÓN Y SISTEMA ELECTORAL

PEDRO CHAVES GIRALDO

Enero de 2014

*Una gran democracia debe progresar
o pronto dejará de ser o grande o democracia*

Theodore Roosevelt

*Hay que tener cuidado al elegir a los enemigos porque
Uno termina pareciéndose a ellos*

Jorge Luis Borges

*La democracia necesita una virtud: la confianza.
Sin su construcción no puede haber una auténtica democracia*

Victoria Camps

TABLA DE CONTENIDO

.....	2
PRIMERA PARTE.....	9
1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE DEMOCRACIA Y SISTEMA ELECTORAL EN LAS ORGANIZACIONES	11
1.1. La pretensión del Informe	11
1.1.1. ¿De qué habla el Informe?.....	12
1.2. Criterios de interpretación y consideraciones generales	13
1.3. De la democracia en las organizaciones	17
1.3.1 Asociaciones y democracia en España: la ONCE.....	17
1.4. La centralidad del sistema electoral	20
SEGUNDA PARTE	27
2. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LA ONCE.....	29
2.1. La gestión empresarial y sus efectos sobre el modelo de organización.....	30
2.1.1 <i>Valores, señas de identidad de la ONCE y profesionalización</i>	<i>32</i>
2.1.2. <i>¿Qué significados tiene la palabra democracia para la coalición dominante?.....</i>	<i>34</i>
2.2. Del pluralismo y los procesos electorales en la ONCE	35
2.3. Algunas conclusiones sobre la calidad democrática de la ONCE	38
2.3.1. Accountability.....	39
2.3.2. Receptividad	40
2.3.3 Inklusividad	42
TERCERA PARTE.....	45
3. SOBRE EL ANÁLISIS ELECTORAL: CARACTERÍSTICAS Y CONSECUENCIAS.....	47
3.1. Consideraciones generales.....	47
3.2. Observaciones sobre normas electorales relacionadas con instituciones y administraciones en el proceso electoral	49
3.3. Observaciones sobre normas relativas a los censos y al voto por correo.....	50
3.4. Observaciones sobre la complejidad relacional y sus constricciones electorales.....	51
3.5. Observaciones sobre garantías para la representación política plural en el seno de la ONCE .	51
3.6. Algunas Conclusiones.....	52
CUARTA PARTE.....	55
4. Algunas propuestas de mejora democrática en la vida de la ONCE.....	57
BIBLIOGRAFÍA.....	59

PRIMERA PARTE

CONSIDERACIONES GENERALES
SOBRE DEMOCRACIA Y SISTEMA
ELECTORAL EN LAS ORGANIZACIONES

1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE DEMOCRACIA Y SISTEMA ELECTORAL EN LAS ORGANIZACIONES

1.1. La pretensión del Informe

Este es un Informe realizado por encargo expreso de la Asociación PUEDO, reconocida como entidad en la ONCE¹ y con una activa participación política en el interior de esta organización. No es, por tanto, un encargo “neutral” en el sentido de carente de intencionalidad política. Con toda seguridad la asociación hará uso de algunos de los análisis y conclusiones y el autor de este informe es plenamente consciente de ello. Pero esta descripción relacionada con el origen del Informe, además de un acto de honestidad intelectual pretende constatar tres cosas adicionalmente:

1. En primer lugar, el análisis que aquí se ofrece como Informe está realizado buscando deliberadamente ser lo más descriptivo posible y las valoraciones, apreciaciones y análisis realizados se hacen atendiendo en exclusiva al objeto de análisis (la calidad democrática en el seno de la ONCE) y con la voluntad de señalar deficiencias y problemas que afectan a la condición democrática del proceso representativo en el interior de esta organización. Considero, por otra parte, que hay análisis y conclusiones que pueden servir a todas las partes implicadas para intervenir en la mejora de los mecanismos participativos y en la corrección de algunas consecuencias no deseables del actual sistema electoral y representativo de la ONCE. Puede y debe sobreentenderse que las conclusiones y análisis no tienen como finalidad, en ningún caso, suministrar argumentos para la defensa de determinadas posiciones en el legítimo debate interno al interior de la ONCE. Así es que en la medida en que se ha hecho un enorme esfuerzo por asegurar la objetividad y veracidad de los datos y análisis, las conclusiones pueden servir y ayudar a todos/as aquellos/as preocupados sinceramente por la mejora de la calidad democrática de la Organización Nacional de Ciegos de España, incluso para aquellos que pueden considerar que la actual situación es razonablemente buena.
2. En segundo lugar, la asociación PUEDO ha sido enormemente respetuosa en lo que se refiere a la autonomía intelectual de mi trabajo. Más allá de la defensa de sus legítimas opiniones, de su parte he conocido otros argumentos presentes en el debate y se me han facilitado todos los

¹ Y reconocida legalmente en el Registro de Asociaciones del Ministerio del Interior

documentos pertinentes para la realización de este análisis, así como contactos con personas de otras sensibilidades y opiniones. Como se comprobará, el resultado del Informe trata de situarse al margen de las disputas cotidianas para intentar ofrecer una perspectiva de conjunto y fundamentada de la realidad del sistema electoral y representativo de la ONCE y de sus consecuencias.

3. En tercer lugar, el autor, que desconocía la realidad organizativa y empresarial de la ONCE ha debido hacer un esfuerzo importante por desenredar la madeja de los problemas cotidianos e intentar comprender el modo en el que se ha llegado a la situación actual. Ese camino ha implicado acercarse al desarrollo y consolidación de una organización, a conocer los debates que han atravesado la vida de la ONCE prácticamente desde su constitución y a intentar comprender el modo en el que se ha construido el sistema representativo vigente. Para ello, además del normal recurso a la bibliografía relacionada con el tema, tanto la general como la específica, he realizado 10 entrevistas en las que estaba recogida la práctica totalidad de la pluralidad de la ONCE². Las entrevistas han sido una importante fuente de información y conocimiento. Me han permitido testar el “clima” de la organización y el acento que los diferentes relatos ponían en las cuestiones relacionadas con la calidad democrática dentro de la ONCE.

1.1.1. ¿De qué habla el Informe?

El Informe analiza la *calidad democrática* de los procesos electorales y participativos en la ONCE. El Informe no habla de otras cuestiones que no sean estas. Es un análisis circunscrito en exclusiva a una evaluación politológica de la calidad de un modelo de representación que comienza su singladura en el año 1982 y que conoció en 2011 su IX proceso electoral. El Informe se refiere también a la cultura de la organización en relación con los procesos democráticos y ofrece análisis, interpretaciones y conclusiones referidos a estas cuestiones.

La ONCE es una organización compleja y ramificada y, evidentemente, es pensable que existen hilos que conectan las diferentes caras de este prisma organizativo. Pero en términos analíticos mi preocupación ha estado centrada en un aspecto muy relevante de la vida de la organización, pero solo en ese. Las referencias a otros

² Las diez entrevistas han pretendido cubrir todo el espectro de opiniones posibles en relación con el tema objeto de la investigación. Por razones obvias no se suministran nombres.

aspectos de la vida de la ONCE están siempre enmarcadas en el contexto de esta reflexión y de estos objetivos.

Cualquier consecuencia que quiera extraerse y que relacione la calidad democrática con otros aspectos de la vida de la ONCE están fuera del alcance de este documento y de sus pretensiones y, por lo tanto, no pueden referenciarse en este Informe.

1.2. Criterios de interpretación y consideraciones generales

El concepto de *calidad democrática* trata de objetivar la relación que existe entre los procedimientos formales de elección de representantes y los resultados de este o de estos procesos. Hay, al menos, tres cuestiones concernidas y que deben considerarse a la hora de valorar este concepto.

En *primer lugar* la evidencia de que la existencia de procedimientos formales para la elección de los representantes no es garantía suficiente de la calidad democrática de esos procedimientos. En el transcurso del Informe nos extenderemos sobre esta cuestión, pero ahora es importante señalar este aspecto: el argumento de que existen procedimientos formalizados y previsibles en la realización de los procesos electorales no es garantía suficiente de la condición democrática de los mismos o de una calidad democrática suficiente. O mejor decir, la calidad de los mismos puede oscilar desde muy baja hasta niveles óptimos. Se entiende que esta clasificación solo es pensable cuando esos procedimientos acreditan su condición de inicialmente democráticos. Pero se convendrá, también, en que no es lo mismo que la caracterización del proceso sea muy baja a que esté en niveles muy altos de consideración democrática.

En *segundo lugar*, existe un cierto consenso en la ciencia política a propósito de los límites de los procesos electorales en el funcionamiento de los sistemas democráticos. Incluso cuando estos procesos son plenamente democráticos y cumplen con rigor todas las garantías procedimentales, la condición democrática del conjunto del sistema debe incorporar otras variables de evaluación. En este punto, la calidad del conjunto del sistema es una resultante fruto de la existencia de, al menos estos tres elementos:

1. **Accountability**, este es un concepto de la tradición anglosajona que pone el acento sobre la necesidad de que el sistema esté dotado de los adecuados canales para que, en primer lugar, los responsables elegidos sientan la necesidad de rendir cuentas con regularidad de su gestión. Y en segundo lugar, que exista un adecuado sistema de castigo para el supuesto de que los representantes no estén cumpliendo con sus compromisos.

2. **Receptividad:** Debe existir un procedimiento adecuado que obligue al sistema a ser sensible a la opinión de los representados. Se entiende que no todo puede estar previsto y pensado cuando las elecciones se producen, y que los cambios en las condiciones del entorno no siempre son el resultado de la acción de los gobernantes. Por eso, deben existir canales suficientes que permitan que las opiniones de la ciudadanía puedan ser escuchadas y atendidas por los responsables políticos. Es decir, el sentido de la responsabilidad que debe informar a todos los gobernantes debe combinarse con esta dimensión de receptividad para que la discrecionalidad no llegue a los umbrales del autoritarismo.
3. **Inclusividad:** El sistema en su conjunto y el sistema electoral en particular deben asegurar que se respetan y se “incluyen” las opiniones de las minorías. Entiéndase que no se trata solo de “respetar” estas opiniones, cosa que va de suyo en un modelo de relaciones democráticas, sino, además, de favorecer que no hay sectores relevantes *excluidos* de la comunidad política por ninguna razón. Y que, por lo tanto, el sistema electoral se organiza para dar voz y cabida a esas expresiones de pluralidad.

En *tercer lugar* la evaluación de la calidad democrática de un sistema político tiene una estrecha relación con decisiones amparadas en criterios normativos sobre qué es y qué no es la democracia. Sin pretender convertir este Informe en un espacio para la deliberación politológica parece pertinente explicar el significado de esta afirmación. La idea de la participación, también en las organizaciones políticas y sociales, se corresponde con las inclinaciones mayoritarias respecto al significado y consecuencias de esa expresión en el conjunto de las mismas. Es decir, de manera expresa o implícita es posible determinar cuál es el sentido común mayoritario respecto a esta importante cuestión. O bien, y es otra posibilidad, cual es el sentido común hegemónico en la coalición dominante³ que dirige la organización. Según sea más hegemónica una u otra opción, según se enuncien de una o de otra manera los

³ **Coalición dominante** es un concepto de la ciencia política, debemos su uso al autor italiano A. Panebianco que se refiere con él a la articulación de sensibilidades, organizaciones, corrientes, etc. que integrarían la dirección política de una organización en sus diferentes niveles organizativos. Panebianco, Angelo (1990), *Modelos de Partido*. Alianza Editorial, Madrid. Hay dos ideas muy importantes en relación con este concepto que están presentes a lo largo de todo el trabajo: la primera es que la organización no puede prescindir totalmente de sus fines originales, en contra de la opinión de autores como Michels que creían que las organizaciones sucumbían inexorablemente ante la acometida de los intereses de la oligarquía de la organización. La segunda es que la evolución del partido (u organización) viene marcada por la continua adaptación de esos fines a la supervivencia de la organización. De esta manera la coalición dominante administra los diferentes tipos de incentivos (ideológicos, materiales, de status, etc.) con el fin de mantenerse en el poder. El concepto es puramente descriptivo y no tiene, ni pretende tener, ninguna connotación axiológica. Es decir, el concepto no prejuzga la mayor bondad o no de las narraciones, incentivos, fines y propuestas que articulan esa coalición dominante.

vocablos participación política, democracia interna, representación, se llegarán a unos u otros resultados. De diferente modo se articularán y equilibrarán los conceptos a los que antes hemos hecho referencia: *accountability*, *receptividad* y *inclusividad*.

Por simplificar, podemos argumentar que pueden distinguirse con claridad, dos modelos diferentes de comprender la democracia y la participación política.

Uno primero, de matriz oligárquica y que se reconoce como *elitista-competitivo* que reduce la participación y la democracia a un proceso de legitimación de las elites políticas. Para este modelo mucha participación política es poco deseable. En general este modelo prima la estabilidad y gobernabilidad del sistema y reduce la política a un espacio mínimo de gestión a cargo de profesionales con pocas posibilidades de acceso para la ciudadanía. Para este modelo la legitimidad del sistema es una variable dependiente de la capacidad del mismo para satisfacer las demandas de la comunidad política. Es, por tanto, una consecuencia de la actividad misma del sistema, no del modo en el que se toman las decisiones. Es decir, la participación no es significativa, lo que resulta determinante es que las capacidades ejecutivas estén operativas y no excesivamente condicionadas por la deliberación o el control público. La idea central de este modelo es que la democracia debe entenderse como un método político en el que la comunidad política de referencia elige periódicamente entre equipos posibles de líderes⁴.

No es difícil entender que el subtexto de esta propuesta es una despoltización de las decisiones sustantivas. De tal modo que la democracia queda desposeída de su corazón político (la legítima confrontación de ideas y proyectos) para desplazarse a un espacio donde lo fundamental es elegir las personas o equipos que van a tomar las decisiones.

El segundo modelo⁵, más exigentemente democrático valora, al contrario que en el modelo anterior, la participación política de la ciudadanía como una condición de la salud democrática de un determinado sistema político. Según este punto de vista, mucha participación política es más deseable que menos. Se considera, además, que la participación tiene efectos pedagógicos muy importantes para las sociedades, es decir, la participación enseña a las sociedades a ser más conscientes de sus problemas, de los límites que deben establecerse para sus soluciones o de las constricciones de las normas políticas y constitucionales para el desempeño de la

⁴ Held, David (2008), *Modelos de democracia* (tercera edición), Alianza Editorial, Madrid. Páginas: 183-227

⁵ *Ibíd*em, páginas 331-362

actividad política. La participación sería así, en el sentido griego de la expresión, una *paideia*, un proceso de aprendizaje.

Por otra parte, la participación, en los tiempos de la desconfianza y la desafección, es la condición para asegurar niveles de legitimidad en la acción de gobierno aceptables. Esta demanda de participación y transparencia se convierte, de esta manera, en una parte importante del sentido común que se traduce en demandas para las organizaciones y otras instituciones de la sociedad.

Por último, la participación surte efectos positivos cuando se realiza adecuadamente y es estable y sostenida en el tiempo. Puede afirmarse que la participación tiene consecuencias directas en el incremento de la confianza horizontal⁶ en nuestras sociedades, de manera que esa mejora hace más cohesionada y saludable la vida de las comunidades políticas.

Para este modelo la legitimidad es una variable dependiente de las capacidades de inclusión del sistema político y también, claro está, de sus resultados.

Por lo tanto, detrás de cualquier decisión relacionada con la participación política late, subyace o se hace explícita una de las dos grandes concepciones sobre la democracia. Ninguna decisión se sustrae a los efectos de esta decisión inicial y previa sobre el papel de la política como motor de la participación ciudadana, o como técnica al servicio de la gestión de los asuntos públicos.

En general, los modelos elitista-competitivos tienden a poner el acento en la accountability, es decir en los procesos de rendición de cuentas y de premio-castigo por la gestión, en coherencia con la perspectiva más gerencial que tienen de la política y de la articulación entre representante y representado. Eso no significa que desprecien o no consideren los otros dos aspectos, pero su vínculo con ellos es más inestable y circunstancial.

Los modelos participativos suelen privilegiar las dimensiones de la inclusividad y la receptividad. Se entiende que su inclinación por considerar la participación política como la clave de bóveda de la condición democrática de un sistema político les hace más sensibles a esas dimensiones.

En principio, ambos modelos pueden producir sistemas de alta calidad democrática. De manera que la elección de uno u otro principio rector no justificaría, por sí mismo, la mayor o menor calidad democrática del mismo.

⁶ La confianza horizontal es una variable que mide el grado de confianza que la ciudadanía tiene en sus iguales. Correlaciona positivamente con la participación, es decir, a mayor confianza horizontal mayor participación política.

La calidad democrática, por tanto, es una consecuencia de los sistemas de representación explicada por el modo en que se articulan las tres dimensiones a que antes hemos hecho referencia: accountability, receptividad e inclusividad.

1.3. De la democracia en las organizaciones

Hemos hablado de conceptos referidos a comunidades y sistemas políticos, pero ¿son trasladables al análisis de una organización social?⁷ Naturalmente, por razones de escala (dimensión) y complejidad, los resultados del análisis deben valorar esta diferente realidad y se impone una cierta prudencia en el uso que puedan darse a algunos conceptos. Obviamente, la flexibilidad de los conceptos no es ilimitada. Pero existen buenas razones para que podamos considerar pertinente esta aproximación. Hay una abundante literatura que se interroga, desde estos presupuestos, por la condición democrática de la vida de las asociaciones de nuestro sistema político: partidos, sindicatos, asociaciones etc. En general se considera la correspondencia entre los enunciados democráticos de nuestro sistema constitucional y la realidad de las organizaciones sociales y políticas. Esto es, sus prácticas cotidianas en relación con la democracia interna al interior de las organizaciones. En este punto pesa la tradición y la sospecha. En general se considera que por razones objetivas y no modificables por la voluntad, las organizaciones tienden a convertirse en oligárquicas y escasamente democráticas.

Los sistemas políticos y constitucionales de postguerra, conscientes de esta situación, han ido introduciendo cautelas y exigencias con el fin de garantizar que la democracia interna al interior de las organizaciones era una extensión de la vida democrática en el conjunto de la sociedad.

1.3.1 Asociaciones y democracia en España: la ONCE

En nuestro sistema político y constitucional los derechos de participación están recogidos en el artículo 9.2 de la constitución que considera una obligación de los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

⁷ Entre la amplia bibliografía destacar Panebianco, Angelo, "Organizzazione e potere" en Panebianco, Angelo (editor) (1989), *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerche, modelli, teorie*. Bologna. Font, Joan (2001), Ciudadanos y decisiones públicas. Ariel, Barcelona. Sánchez, Juan Martín (2008), "Entre la democracia post-liberal y el liberalismo post-democrático: la opción de las asociaciones civiles" en Sistema, Revista de CC. Sociales, nº 203/204 págs. 71-94.

Este reconocimiento de la participación y de las organizaciones a través de las cuales hacer posible el compromiso ciudadano con la cosa pública se reconocen en las referencias que el texto constitucional hace de las mismas: partidos políticos (artículo 6), sindicatos (artículos 7 y 28), confesiones religiosas (artículo 16), asociaciones de consumidores y usuarios (artículo 51) y organizaciones profesionales (artículo 52).

Los artículos 22 y 23 de la constitución reconocen el derecho de asociación y el derecho de participación. La Ley de 2002 desarrolló el artículo 22 de la constitución y en su preámbulo defiende la centralidad de la democracia y de la participación en la vida de las asociaciones.

Dice la Ley⁸: *Las asociaciones permiten a los individuos reconocerse en sus convicciones, perseguir activamente sus ideales, cumplir tareas útiles, encontrar su puesto en la sociedad, hacerse oír, ejercer alguna influencia y provocar cambios. Al organizarse, los ciudadanos se dotan de medios más eficaces para hacer llegar su opinión sobre los diferentes problemas de la sociedad a quienes toman las decisiones políticas. Fortalecer las estructuras democráticas en la sociedad revierte en el fortalecimiento de todas las instituciones democráticas y contribuye a la preservación de la diversidad cultural.*

Y aunque el ámbito de aplicación de la Ley está circunscrito a las asociaciones sin ánimo de lucro y deja expresamente fuera de la misma a determinado tipo de asociaciones (puede entenderse que la ONCE entraría dentro de las excepciones), los enunciados relacionados con los efectos positivos de la participación incumben al conjunto de asociaciones y entidades que, de una manera u otra, articulan la participación ciudadana. Por otra parte la doble condición de la ONCE como corporación de derecho público y base asociativa privada permite entender que las exigencias sobre funcionamiento democrático le son exigibles.

Así lo reconoce, además, la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1987 que atribuye a la ONCE las condiciones propias y específicas de los entes asociativos: patrimonio, recursos propios y gestión mediante órganos representativos de los afiliados, dando por buena, por lo tanto, esta extensión a la ONCE de las exigencias referidas a las asociaciones.

Por otra parte, también, la propia ONCE, se reconoce en esta situación cuando remite al artículo 9.2 de la Constitución (en relación con el artículo 49 de la misma) donde se dice: *Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que*

⁸ LEY ORGÁNICA 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. Exposición de motivos, capítulo I. BOE 26 de marzo de 2002.

*la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*⁹.

Por otra parte, es evidente que la condición democrática de las asociaciones es exigible para cualquier entidad que quiera operar legalmente en nuestra sociedad. Como así se defiende en el artículo 9.1 de la Constitución que exige a todos los ciudadanos y poderes públicos la sujeción a la constitución y los ordenamientos jurídicos.

La ONCE ha asumido desde sus orígenes estas exigencias democráticas incorporando a sus estatutos la centralidad de la democracia en la regulación de su vida interna.

Los Reales decretos 358/1991; 1200/1999; 1359/2005; decreto de 3 de mayo de 2008 ó 394/2011 que han regulado desde las administraciones públicas el funcionamiento de la ONCE y que se han reflejado en normas estatutarias propias, han reconocido esa condición democrática de la ONCE. Los actuales estatutos de la ONCE afirman en su artículo 3, punto 1: *La ONCE funda su organización en la democracia interna, la unidad jurídica y patrimonial de su Institución, la independencia de gestión y la autonomía financiera. Asegura el libre ejercicio de la participación de sus afiliados en el gobierno y gestión de la Institución y fomenta el ejercicio de sus derechos fundamentales, todo ello de acuerdo con lo establecido en cada momento por la legislación vigente.*

Por otra parte, la ONCE reconoce como referencia normativa la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad* aprobada por Naciones Unidas en 2006. En su preámbulo, apartado o) dice la convención: *Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente.*

Además, el artículo 29 de la misma reconoce los derechos a la participación en la vida política y pública, y aunque el sujeto al que se remite la demanda son los estados, se sobreentiende que son criterios igualmente predicables para las asociaciones en las que las personas con discapacidad participan.

En conclusión: hay suficientes razones doctrinales y jurídicas para realizar un análisis sobre la calidad democrática de la ONCE atendiendo a criterios generales tanto como a las propias normas estatutarias en las que esta entidad se reconoce. El conjunto del

⁹ Todas las referencias a los Estatutos de la ONCE extraídos del BOE 23 de abril de 2011. Orden SPI/1015/2001 de 15 de abril y BOE 19 de enero de 2013. Real Decreto 3/2013 de 11 de enero.

entramado legal de nuestro país, comenzando por la constitución, genera, además, exigencias en relación con el compromiso democrático en el funcionamiento interno de las organizaciones que debe ser incorporado por las mismas.

Los criterios generales que vamos a utilizar remiten a los conceptos que estamos referenciando: accountability, receptividad e inclusividad¹⁰.

Lo que básicamente queremos determinar en esta parte del análisis es, hasta qué punto, el modelo de representación político de la ONCE cumple con las exigencias relacionadas con los conceptos que hemos mencionado y el tipo de cultura política que la articulación de estos conceptos está produciendo.

1.4. La centralidad del sistema electoral

La celebración de elecciones se ha convertido en el elemento determinante en los sistemas políticos democráticos. Alrededor del proceso electoral se sustancian las cuestiones más relevantes que favorecen la participación de la ciudadanía en la vida política: discusión de los temas más relevantes de la agenda política; evaluación de la actividad del gobierno saliente; participación directa en actividades políticas; legitimación de los partidos que adquieren representación y capacidad de gobierno, etc.

Conviene aclarar, previamente, algunos conceptos vinculados a la dinámica electoral que, a menudo, se usan indistintamente y no quieren decir lo mismo.

Cuando hablamos de *sistema electoral*¹¹ nos referimos al sistema de reglas que traducen los votos de la ciudadanía a las distintas candidaturas en escaños asignados a los diputados o representantes. En lo que hace a la ONCE esto significaría que el sistema electoral daría cuenta de la traslación de votos a la representación en los Consejos Territoriales primero y en el Consejo General después.

Formarían parte del Sistema Electoral:

- *El derecho de sufragio activo y pasivo* (es decir las condiciones para elegir y ser elegido).
- *El tipo de voto* (voto a listas –cerradas o abiertas- y voto uninominal)
- *La división del territorio en circunscripciones*. Este es un elemento crucial porque el tamaño de las mismas suele determinar en buena medida la

¹⁰ Usaremos como referencia el modelo conceptual desarrollado por Tania Vergé en su libro: *Partidos y representación política: las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles, 1997-2004*. CIS. Madrid. 2007

¹¹ Anduiza, Eva y Liñeira, Robert (2006), “El sistema electoral y la calidad de la democracia” en Martínez, Antonia (ed.), *Representación y calidad de la democracia en España*. Tecnos. Madrid

capacidad de representatividad del sistema. Distritos muy pequeños hacen imposible la proporcionalidad incluso cuando esta se enuncia en términos de objetivos del sistema.

- *Fórmula electoral o tipo de escrutinio*. Consiste en el criterio legal que permite traducir matemáticamente los votos obtenidos por las candidaturas en una circunscripción en escaños.¹² Los tipos de escrutinio responden o bien al principio mayoritario o bien al principio proporcional. En el primer caso los escaños se asignan preferentemente al partido más votado, en el segundo los escaños se distribuyen entre las diferentes candidaturas de acuerdo a diferentes criterios. Las fórmulas mayoritarias privilegian la formación de gobiernos estables y por tanto, la gobernabilidad del país o de la organización. Las fórmulas proporcionales enfatizan la condición representativa del sistema de manera que ninguna fuerza política o formación significativa quede excluida de su participación en los órganos de representación significativos del estado o la organización.

El otro concepto imprescindible y que a veces se utiliza equivocadamente como sinónimo del anterior es el de *proceso electoral*. El proceso electoral debe entenderse como el período que abarca los siguientes momentos¹³:

1. *La convocatoria de las elecciones*. Es decir órgano u órganos facultados para la convocatoria y condiciones para la misma.
2. *La campaña electoral*. Período oficial de campaña, es decir lapso temporal en el que es legal la difusión de propaganda específica relacionada con el hecho electoral y condiciones para el desarrollo de la misma.
3. *La jornada electoral*.
4. *El recuento de los votos y la proclamación de los resultados*.

El sistema electoral es una de las tres instituciones que construyen la representación en nuestros sistemas democráticos (las otras dos son el Parlamento y los partidos políticos), por eso su buen funcionamiento es decisivo para garantizar la calidad de la representación, habida cuenta, además, de que hablamos de, prácticamente, el único procedimiento de que dispone la ciudadanía para intervenir en la vida política del país o de la organización y, con ello, en el instrumento que asegura la legitimidad democrática de los representados y de los gobernantes.

¹² Martínez Sospedra, Manuel (et al) (2007), *Sistemas electorales, un estudio comparado*. Tirant lo Blanch, Valencia. Págs. 116-145

¹³ *Ibidem*, páginas 109 y 110

Esta centralidad del sistema electoral es particularmente relevante en la organización que nos ocupa, si consideramos al menos dos hechos en los que nos extenderemos más adelante, pero que queremos dejar enunciados desde ahora:

1. En primer lugar, la práctica inexistencia de otras prácticas participativas en el conjunto de la organización. La ONCE como tal no ha generado otros mecanismos participativos al margen del proceso electoral. En sus estatutos encontramos que el derecho a la participación recogido en el artículo 6 punto 3, solo hace referencia a un mecanismo de participación: *a) Participar en los asuntos de la Organización a través de los derechos de sufragio activo y pasivo, así como en los órganos de carácter representativo y de gestión, con arreglo a las condiciones de capacidad y mérito, que para los cargos de gestión se establezca.*
2. Hay otros espacios de participación a través de las asociaciones que gozan de algún nivel de representación¹⁴ o de las organizaciones sindicales, pero estas no son objeto de estudio y su mayor o menor calidad democrática no afecta al análisis sobre el proceso general en el seno de la ONCE.
3. En segundo lugar, la propia organización reconoce de modo implícito la exclusividad de las elecciones como mecanismo de representación y legitimación. Así en su página web puede encontrarse una pestaña con el título **organizar en democracia** que incluye una descripción y un apartado. La definición dice lo siguiente: *“Cada cuatro años los afiliados a la ONCE eligen en votación a quienes les representarán en ese periodo. De las urnas resulta la composición de los Consejos Territoriales (uno por cada comunidad autónoma) y del Consejo General, máximo órgano de representación y gobierno de la Institución. De la gestión y ejecución de los acuerdos del Consejo General se encarga la Dirección General, de la que dependen distintas direcciones ejecutivas, delegaciones territoriales y demás centros, así como la Corporación Empresarial ONCE (CEOSA). Este esquema organizativo permite un funcionamiento de la ONCE ágil y participativo”*¹⁵. El apartado, cuyo título es: **Composición del Consejo General y de la Dirección General de la ONCE**, detalla los responsables para cada uno de las estructuras de dirección y representación de la organización. Hay una referencia más de la que podemos

¹⁴ En la actualidad Unidad Progresista, la organización que hegemoniza la representación en la ONCE además de PUEDO y Alternativa Social. Las organizaciones sindicales con representación en la ONCE son en la actualidad: UGT, Comisiones Obreras que ostentan el 97% de la representación y CSI, USO, ELA, LAB e Independientes, todas juntas con el 2,9% después de las últimas elecciones sindicales celebradas en febrero de 2013.

¹⁵ Según consulta realizada en la página web el día 26 de septiembre de 2013: <http://www.once.es/new/que-es-la-ONCE/Democracia>

dar cuenta y que avalaría esta hipótesis de la centralidad del hecho electoral en esta organización, en la misma página web de la ONCE y en la pestaña **hacemos historia**, aparece una referencia al proceso democrático en general y al proceso de democratización en la ONCE enunciado de la manera siguiente¹⁶: *“En plena transición política española -que culminó con las elecciones democráticas de junio de 1977- la ONCE ha abierto también su proceso de democratización. Se negocia con la Administración, se forman grupos políticos y finalmente, el 19 de enero de 1982 la ONCE celebra sus primeras Elecciones democráticas y el camino hacia la autogestión, siempre bajo la tutela del Gobierno de la Nación. Desde esa histórica fecha, la ONCE ha realizado elecciones democráticas cada cuatro años. Su resultado origina el Consejo General de la ONCE, máximo órgano representativo y de gestión”*. También podemos encontrar las mismas referencias en la Memoria anual de la ONCE del año 2012¹⁷ y que en su capítulo: *La ONCE como modelo singular de auto-organización* hace descansar los derechos de participación del afiliado y la democracia interna sobre la celebración de elecciones cada cuatro años.

Parece clara esta vinculación prácticamente exclusiva del hecho democrático al proceso y sistema electoral, por eso su análisis resulta tan relevante para determinar la calidad democrática de la ONCE, en general.

Conviene decir, en primer lugar, que los sistemas electorales incorporan en su articulación tanto diferentes objetivos u orden de preferencia entre los mismos, como diferentes concepciones de la democracia.

La preferencia por los sistemas mayoritarios suele expresar la voluntad de responsabilizar en exclusiva a los representantes por la gestión de los asuntos comunes. Desde esta óptica el objetivo del sistema electoral es, en primera instancia, garantizar que los elegidos pueden llevar a cabo su programa electoral con el menor número de interferencias posibles, tanto por parte de la comunidad política como por parte de otros partidos concurrentes.

La elección de sistemas representativos suele corresponderse con el interés por asegurar que la pluralidad de sensibilidades relevantes en una determinada comunidad política adquiere representación en los parlamentos u órganos

¹⁶ <http://www.once.es/new/que-es-la-ONCE/breve-historia/vuelco-politico-en-espana-y-en-la-once>. Según consulta realizada en la página Web de la ONCE el día 26 de septiembre de 2013.

¹⁷ <http://www.once.es/new/sala-de-prensa/publicaciones-y-documentos/Documprensa/memoria-2012-de-la-once-y-su-fundacion/documentos/capitulo1-%20con%20marcadores.pdf>

legislativos y ejecutivos. De este modo la gestión de gobierno se hace más legítima y da cuenta de otras voces diferentes a las de las opciones mayoritarias o mayoritaria.

Como ya defendimos más arriba, la calidad del sistema electoral no depende, sin embargo solo de este factor, hay otros elementos que concurren para asegurar estas condiciones. Entre otras podríamos mencionar las siguientes¹⁸:

- *Asegurar la igual repercusión del voto de cada ciudadano*, de manera que el proceso electoral no genere discriminación respecto a este hecho tan relevante.
- *Asegurar la responsabilidad de los representantes* respecto a los representados. Es imprescindible introducir mecanismos de rendición de cuentas que, de algún modo, obliguen a los responsables políticos a someterse al juicio de los que les han elegido.
- *Que favorezca la formación de mayorías estables de gobierno*. De manera que se haga posible una gestión efectiva de la organización.
- *Que facilite la competencia política y las oportunidades para la alternancia*. Si el sistema electoral produce como efecto, no necesariamente buscado o deseado, la pérdida de competencia política o las dificultades para que se pueda producir, de modo democrático, una alternancia en el poder, se estará vulnerando un elemento sustantivo que garantiza la calidad democrática del sistema electoral.
- *Que promueva el pluralismo y la representación de las minorías*. De manera que se mantengan vivos espacios de disidencia y de diferencia respecto a las opiniones y/o organizaciones que puedan ser eventualmente mayoritarias. Este es un indicador muy sensible de calidad democrática.

Esto significa que la calidad del sistema electoral debe ser realizada en su conjunto, es decir que solo el análisis global de variables y sus efectos puede darnos una perspectiva de cómo se comporta determinado sistema electoral, en este caso el de la ONCE.

Por eso destacan dos preocupaciones en relación con la calidad democrática de los sistemas electorales. En primer lugar los efectos a medio y largo plazo de las modificaciones en las reglas electorales. Es decir, de los efectos no necesariamente pretendidos que se producen en función de la articulación de las distintas variables a las que antes hemos hecho referencia. Entre los efectos indeseados más destacados de esta articulación estarían la consolidación de una mayoría que limite la expresión del pluralismo y las posibilidades para una alternancia democrática.

¹⁸ Robles Egea, Antonio y Vargas-Machuca Ramón (2012), *La buena democracia, claves de su calidad*. EUJ, Madrid. Página 40.

Y por otra parte, los análisis conceden, cada vez más, una atención prioritaria a la manipulación de las reglas del juego para estructurar la competición electoral en condiciones favorables¹⁹.

En este caso lo que preocupa es que la manipulación del proceso electoral o de sus resultados pueda hacerse de manera que se sustituya el interés público por el beneficio personal o partidario²⁰.

¹⁹ Lago, Ignacio y Montero, José ramón (2005), “La investigación sobre los sistemas electorales: cinco debates y una selección de artículos” en *Zona Abierta: Sistemas Electorales*. Nº 110/111. Editorial Pablo Iglesias, Madrid. Páginas 5 y 6.

²⁰ Birch, Sarah (2011), *Electoral malpractice*. ECPR Oxford University Press. Página 14

SEGUNDA PARTE

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LA ONCE

2. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LA ONCE

La ONCE es una organización singular en muchos aspectos. Su dilatada historia ha estado vinculada a la necesidad de ofrecer un presente digno a personas cuya condición física les ha mantenido, tradicionalmente, fuera de la “normalidad” social, y les ha impedido o dificultado su integración profesional y/o personal.

Desde este punto de vista el balance de la historia de la ONCE puede considerarse como un éxito. Como decíamos al comienzo, el reconocimiento a su labor histórica en forma de Premio Príncipe de Asturias 2013 a la concordia, así lo atestigua. Valorada la situación actual de las personas ciegas de nuestro país en relación con otros momentos anteriores de nuestra historia, es imprescindible reconocer que la situación no admite parangón: en general las personas ciegas gozan de una consideración social elevada incluso en relación con otras discapacidades y que ese cambio en la percepción se ha debido, en buena manera a los éxitos cosechados por la ONCE a lo largo de su historia, especialmente a partir de la transición política y las primeras elecciones democráticas. Conviene recordar que, en buena medida, este giro en la percepción social de las discapacidades y en especial de las personas con ceguera, se corresponde con los primeros años de vida democrática de la ONCE. Por otra parte, el nivel de vida de los y las trabajadores ciegos que trabajan como vendedores para la ONCE ha superado en varios momentos los niveles medios de renta en España, aunque esa tendencia ha conocido una notable involución en los últimos años. Y aunque ninguno de estos temas es motivo de este Informe no pueden dejar de mencionarse porque forman parte de la cultura de la organización y de su bagaje histórico e informa a los actores relevantes al interior de la ONCE en relación con los temas más significativos de la agenda²¹.

De esa intensa historia y en relación con el tema que nos ocupa destacaríamos dos cuestiones relevantes para poder entender y evaluar la calidad democrática en el seno de esta organización.

En primer lugar, la ONCE, como continuadora de una larga tradición de lucha de las personas ciegas en España por dignificar su situación se ha reconocido en dos ideas fuerza que se convirtieron en objetivos centrales de su actividad prácticamente desde el comienzo:

²¹ Tomo prestada aquí la definición que Roberto Garvía (1997) usa en su libro *En el país de los ciegos. La ONCE desde una perspectiva sociológica*. Hacer Editorial, Madrid. Página 133: “Entiendo aquí (por cultura de la organización) el engranaje de ritos, ceremonias o lemas; de objetivos, motivaciones y estados de ánimo; de hábitos, habilidades, instrumentos y tecnologías concretas de que uso una organización para organizar la experiencia y evaluarla, y que le sirven para tomar una posición en el entorno en el que le ha tocado vivir”.

- La dignificación de la condición de las personas ciegas. Con la ONCE lo que se pretendía era conseguir *“que los ciegos fueran considerados como personas con ceguera, no como ciegos que, secundariamente, son también personas”*.²²
- La segunda idea era favorecer la inserción profesional de los ciegos en condiciones de total normalidad. Al menos hasta el año 84 coexiste en la ONCE una cierta dualidad, que se expresa en diferentes perspectivas y proyectos respecto a lo que la ONCE debe ser. Por una parte aquellos que defienden la idea del cupón como una transición hacia un escenario diferente de inserción de las personas ciegas en el contexto social. Por otra parte, la opinión de los que consideran que el cupón es, ya, la materialización de ese escenario de normalidad por el que las personas ciegas han venido luchando desde mucho tiempo atrás. En realidad esa dualidad venta del cupón-trabajo “normal” como perspectiva profesional formó parte de los debates de la ONCE y sigue estando presente también en nuestros días²³.

Pero podemos constatar que el éxito de las reformas del cupón entre el 84 y el 87, año del cuponazo, (cambia radicalmente ese equilibrio y la propia auto-percepción de las personas ciegas. Para algunos autores²⁴ el éxito de negocio que significa la consolidación de la ONCE en el sector del juego y el monopolio de representación en el sector de la discapacidad (con la desaparición del cupón PRODIECU, entre otras cosas), contribuye decisivamente a cambiar los objetivos de la organización. Este cambio implica en primera instancia y sobre todo: la consolidación de la perspectiva empresarial de la ONCE en todos los niveles de la organización.

2.1. La gestión empresarial y sus efectos sobre el modelo de organización

En general, desde su surgimiento la preocupación por la gestión empresarial como condición de cumplimiento de los objetivos de la organización, fue una constante para los diferentes equipos de la ONCE. Y la consolidación empresarial progresiva ha

²² Ibídem página 77

²³ De hecho los Estatutos de la ONCE en su artículo 6, punto 3, párrafo b, siguen reconociendo la condición preferente del “trabajo normal” como salida para los afiliados de la organización. Dice así: *Se pondrá en marcha, conforme a las capacidades de los afiliados, un conjunto integral de medidas y acciones en materia de promoción, orientación y rehabilitación profesional, con el fin de facilitar una formación ocupacional y continua, el apoyo activo al empleo, y un puesto de trabajo, preferentemente en el mercado ordinario; así como, dentro de la ONCE, el acceso a la venta del cupón y a otras modalidades de juegos autorizadas que ésta comercialice.*

²⁴ Esta es la hipótesis de Roberto Garvía en el libro mencionado y también la que puede entenderse en: Zaragoza Fernández, Luis y Del Blanco Rodríguez, Fernando (2012), *Antonio Vicente Mosquete, la ONCE que pudo ser*. Editorial Popular, Madrid.

operado como una justificación sobrevenida en el debate interno frente a la idea de la ONCE como organización social.

En cualquier caso esa preocupación por la gestión empresarial de un entramado muy complejo²⁵ ha implicado dos cosas: en primer lugar, una necesidad de especialización que ha derivado en una alta sofisticación organizativa. Así en la Memoria ONCE del año 2012 se destaca que el Pleno del Consejo General y la Comisión Ejecutiva Permanente han tomado 224 acuerdos. Pero en la misma Memoria se señala cómo importantes actividades vinculadas a la realidad empresarial de la ONCE están delegadas en algunos de los 11 Comités o 10 Comisiones que sirven de apoyo al trabajo del Consejo General. Esta sofisticación genera una dificultad objetiva independiente de la voluntad de los actores protagonistas de las decisiones: la ilegibilidad de las decisiones, o la dificultad para hacer un seguimiento cotidiano y regular de la vida de la entidad y poder participar de sus decisiones.

En segundo lugar, las necesidades de control, seguimiento, etc. vinculadas a la actividad empresarial han generado una estructura fuertemente jerarquizada que hace recaer en el Consejo General no solo una importante responsabilidad, sino una exhaustiva capacidad de gobierno sobre el conjunto de las partes de la organización. Esta condición jerárquica orientada a garantizar un funcionamiento homogéneo, propio de las actividades de mercado, queda reflejado de diferente manera en los Estatutos de la organización. En el artículo 59, punto 2, se dice: *La ONCE adecua su organización a los principios generales de unidad institucional en todo el territorio del Estado, subordinación jerárquica, desconcentración, transparencia, eficiencia, coordinación sinérgica y vocación de servicio a sus afiliados.* En el punto 3, párrafos a-g, se pone el énfasis en características como: modernidad, eficiencia, coordinación, profesionalidad, jerarquización etc., rasgos, todos ellos, propios de una actividad empresarial cuya capacidad para conciliarse con la vida propia de una asociación de base voluntaria es muy problemática.

Un seguimiento realizado sobre las notas informativas de la actividad del Consejo General durante el año 2013 permite afirmar dos cosas: la relevancia de los aspectos económico-financieros en los debates y decisiones de este organismo. Y en segundo lugar, la relevancia organizativa y decisional de la Comisión ejecutiva permanente, de manera que este órgano es el que discute y delibera en profundidad sobre

²⁵ Por ejemplo tal y como reconoce la Memoria 2012: Las tareas de supervisión económico-financiera se efectúan sobre 145 entidades y sociedades (cuatro más que en el ejercicio anterior): 11 entidades con participación mayoritaria en sus órganos de gestión, 64 sociedades con mayoría en su accionariado, 18 entidades con participación minoritaria en sus órganos de gestión, 32 sociedades con una participación minoritaria, y 20 sociedades y entidades en proceso de venta o liquidación

cuestiones relevantes en materia económica y profesional, quedando el Pleno del Consejo como órgano de ratificación.

Por ejemplo, en la *Nota informativa 2/2013 del Consejo General a todos los afiliados y trabajadores de la ONCE*, este órgano conoce de las decisiones aprobadas por la Comisión Ejecutiva Permanente de 23 de enero de ese año en el que en su punto 3, apartado C se toma conocimiento de hasta 11 Planes e Informes relativos a aspectos económicos sustantivos: previsiones de cierres contables, propuesta de presupuestos, planes de actuación, relaciones económicas y contables de la ONCE con su fundación etc. Y en su punto 4, apartado A (nuevamente a propuesta del Director General) se modifican los premios del cupón “fin de semana” (8 modificaciones).

2.1.1 Valores, señas de identidad de la ONCE y profesionalización

La ONCE mantiene en sus estatutos lo que han sido señas de identidad de esta organización desde sus orígenes y que son parte de un amplio consenso interno respecto a lo que la organización tiene que hacer y desarrollar.

El artículo 1 (puntos 1, 2, 3 y 5), artículo 3 (puntos 1 y 2) y artículo 6 (puntos 1, 2, 3 y 4) se refieren a aspectos significativos y de amplia tradición en la vida de la ONCE: valores como solidaridad, ausencia de ánimo de lucro, interés general, memoria histórica, democracia interna, espíritu de superación, supremacía del carácter social, respeto al pluralismo, representación equilibrada entre hombres y mujeres, proyecto histórico de emancipación y vida digna para los ciegos y autonomía personal etc...

No se puede desconocer este empeño de la organización por seguir reivindicando sus señas de identidad. Ahora bien, el mantenimiento de su política social y de prestación de servicios en primer lugar, depende de fuentes de financiación vinculadas a una gestión profesional en un entorno altamente competitivo. El artículo 5 punto 1 de los estatutos señala que: *La ONCE financia, principalmente, el cumplimiento de sus fines sociales y actividades, así como los costes que genera la prestación de los servicios sociales de interés general que tiene encomendados, a través de los recursos obtenidos en la explotación de tres modalidades de juego, el Cupón pro-ciegos, la lotería instantánea y el juego activo, a las que se añadirán cuantas otras modalidades de juego sean concedidas o autorizadas, por el Consejo de Ministros o, en su caso, por cualquier otra Administración competente por razón de la materia, de conformidad con la legislación vigente aplicable de carácter general en materia de juego, y con la legislación específica referida a la ONCE.*

El Título IV de los Estatutos se dedica en extenso a esta materia. Esta exigencia de profesionalización ha tenido como consecuencia la consolidación de una doble estructura de dirección y gestión: representativa y profesional. Y aunque los Estatutos otorgan el poder en última instancia a la estructura representativa dotan de amplios poderes de gestión a la estructura gerencial. Para esta última las exigencias de transparencia, idoneidad y eficiencia se tramitan ante la Comisión Ejecutiva Permanente o Pleno del Consejo General. Incluso la estructura de incentivos salariales se hace depender de los resultados económicos conseguidos, lo que subordina la actividad profesional a cualquier otro nivel de requerimiento incluidos los condicionantes democráticos o participativos.

Por otra parte, conviene no desconocer que desde 1990 dejan de convocarse oposiciones libres o concursos de méritos para la cobertura de puestos de trabajo, lo que induce a pensar en el incremento de la discrecionalidad decisional de la elite dirigente en la provisión de los puestos de trabajo y una puerta abierta a lógicas de clientelización política.

Una segunda fuente de financiación, la proveniente del Estado, resultaría más neutral en términos de exigencias organizativas y consecuencias democráticas. No obstante el modo en el que la ONCE consiguió el monopolio de la representación de intereses en el ámbito de la discapacidad da cuenta de su relación privilegiada con el estado y tuvo como efecto paradójico aumentar el poder de negociación de esta organización en relación con las administraciones públicas. La combinación de estos dos factores refuerza objetivamente el papel decisonal de las elites de la organización y hace menos transparente el conjunto del proceso negociador, en este caso con algo tan importante como lo vinculado a los recursos económicos²⁶.

Las síntesis, hasta este punto nos dice, en primer lugar de una estructura organizativa y decisonal orientada a intentar dar satisfacción a las exigencias, principalmente económicas y financieras, de la vida de la ONCE. No hay ninguna objeción democrática de principio a esta jerarquía de los objetivos en la vida de una organización, siempre que se asegure que se cumplen los criterios de accountability en todos los casos. Esto significa cumplir con los requerimientos de transparencia y control público del conjunto de las actividades y decisiones.

²⁶ De especial importancia en este ámbito el Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de noviembre de 2011 por el que se autoriza a la ONCE a llegar a acuerdos con operadores extranjeros para la participación en loterías instantáneas y que ha dado lugar al lanzamiento de un nuevo producto: eurojackpot. Y el Real Decreto por el que se regulan las bonificaciones de cuota a la Seguridad Social de los contratos de trabajo celebrados con personas con discapacidad por la Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE)

Nuestro diagnóstico, en este punto, expresa las dudas respecto a que el actual diseño organizativo y las prácticas conocidas, satisfagan suficientemente estas exigencias democráticas. No es un juicio de valor sobre la voluntad de los actores relevantes en el proceso decisional, que no son objeto de análisis en este informe, sino por la dinámica y modos de funcionamiento que esa centralidad empresarial exige a la vida de la asociación.

2.1.2. ¿Qué significados tiene la palabra democracia para la coalición dominante?

La segunda cuestión relevante a la que queremos referirnos para poder entender y evaluar la calidad democrática en el seno de esta organización, remite al consenso de la coalición dominante en la ONCE respecto al significado de la democracia en el seno de esta organización. En general la idea de democracia significó hacia dentro y hacia fuera dos cosas: la autonomía organizativa de los ciegos, es decir su capacidad para decidir por sí mismos, su autoadministración. Y, en segundo lugar, el rechazo a cualquier lógica de patronazgo, proveniente especialmente de la administración. Es decir, la aversión a cualquier forma de tutela efectiva del Estado hacia la ONCE en lo que se refiere a la gestión de los asuntos propios.

Era esta una larga querencia de los ciegos que repudiaban la idea de que los videntes se encargaran de sus asuntos, sobre la base de que su discapacidad les hacía menores de edad para el cumplimiento de sus obligaciones o el ejercicio de sus derechos.

El momento fundacional no resolvió el debate sobre los significados concretos que debería tener la democracia en una organización compleja que articulaba tres dimensiones diferentes y distintas: asociativa, empresarial y prestadora de servicios. Se trataba y se trata de una articulación original a la que se suman las limitaciones físicas de su comunidad política que, afectan, también, a las condiciones para poder participar políticamente.

Es decir, la actual estructura organizativa y el modo en el que se sustancian los procesos democráticos (casi exclusivamente a través de los procesos electorales) ha sido el resultado de respuestas ad hoc a problemas planteados en cada momento. No ha habido y no parece que haya ninguna reflexión en curso sobre el mejor modo de abordar los problemas que actualmente se plantean y que afectan a la condición democrática de la organización. No hemos conocido, hasta ahora, debates que dieran cuenta de diferentes opciones y alternativas con el objetivo de paliar, limitar o

solucionar algunos de los aspectos a los que estamos haciendo referencia y que condicionan la vida democrática de la ONCE.

Por otra parte, la agitada vida interna de la organización hasta el año 1987 propició una respuesta reactiva²⁷ frente a la crítica interna y las diferencias de opinión. En general, se ha consolidado la idea de que la disidencia es perturbadora²⁸ y mucho más si lo que aparece cuestionado es el desempeño económico de la organización. Llama la atención las dificultades para discriminar entre críticas –más o menos acertadas, pero legítimas- y calumnias y descalificaciones²⁹. Uno de los efectos más notables de estas dificultades para gestionar la disidencia interna es la judicialización de la vida política de la entidad. Las relaciones entre diferentes componentes de la pluralidad interna y la coalición dominante se han sustanciado en los tribunales a propósito de cuestiones sensibles. La ristra de declaraciones públicas, comunicados, notas de prensa, etc., cruzados entre diferentes sensibilidades y la mayoría actual haría este Informe interminable. Pero sin entrar en los contenidos de las mismas y, por tanto, sin la voluntad de dar y quitar razones, la judicialización es un indicador de la ausencia de canales de debate y diálogo normalizados en el seno de cualquier organización. Dada la inexistencia de voluntad –y la imposibilidad, aunque la hubiera- por formar otras organizaciones al margen de la ONCE se impone una reflexión sobre los límites a la disidencia, la existencia o no de canales de expresión de las opiniones y de instrumentos reales de generación de consensos y compromisos. Este tema afecta especialmente al siguiente punto.

2.2. Del pluralismo y los procesos electorales en la ONCE

La ONCE ha celebrado hasta ahora 9 procesos electorales, solo en 3 de esos procesos electorales ha habido alguna representación plural en el Consejo General, el máximo

²⁷ Probablemente, en este aspecto, convendría considerar la cultura política dominante en la ONCE, una organización proveniente, como las demás, del contexto cultural del franquismo, pero, además, organizada durante décadas alrededor de rígidos criterios de centralización y jerarquización organizativa, propios del ambiente político del país.

²⁸ Así, en el Documento *V cursos de formación política para socios y simpatizantes de UP*. Documento II: “Pasado, presente y futuro de la ONCE” se defiende esta idea, argumentando que uno de los tres principios históricos de la ONCE es: El esfuerzo en común, entendido como: “el trabajo en equipo, la unidad, la cohesión”. Curiosamente, sin embargo, el momento fundacional de la ONCE es, también, el momento de consolidación de esta organización en sus actuales parámetros.

²⁹ En el documento antes citado y al final del mismo, cuando se plantean de manera abierta algunas preguntas y reflexiones sobre el futuro de la ONCE, la última consideración citada (y la única que aparece en negrita) dice así: **¿Por qué algunos afiliados, que han ocupado cargos de alta dirección política o de gestión, al ser relevados de sus funciones, adoptan posturas críticas contra la ONCE y atacan nuestro medio de subsistencia (el Cupón) e intentan desprestigiar la credibilidad de la ONCE en el sector del juego? o ¿por qué algunos de nuestros vendedores critican abiertamente nuestros productos de juego ante los clientes, de forma irreflexiva?**

órgano de gobierno. Tras las primeras elecciones consiguieron representación en el Consejo cuatro grupos políticos. Después de las segundas solo dos y desde entonces solo en un proceso más, Alternativa Democrática, consiguió dos consejeros de 15.

De hecho después de la reforma de la normativa electoral de 1996 el gobierno del Consejo ha sido completamente monocolor hegemónico por el partido Unidad Progresista con 15 consejeros. Aún cuando la reforma electoral determinante para entender la actual estructura de representación en el seno de la ONCE data de 1989.

Hay tres tipos de razones diferentes que se aducen para explicar esta ausencia de otras organizaciones representativas y no todas extraen las adecuadas conclusiones de este deterioro de la pluralidad.

En primer lugar se aduce una razón de carácter sociológico. Es la que propone Roberto Garvía en su libro sobre la ONCE³⁰ y que, citando a Lipset, defiende que cuanto mayor sea el status relativo asignado a los individuos que ocupan puestos de responsabilidad y de liderazgo en la organización, mayor resistencia a la alternancia política pondrán aquellos que actualmente ocupan esos puestos. Según esta hipótesis las dificultades y la ausencia de opciones equivalentes en la sociedad “normal” frente a las oportunidades y privilegios de que goza la elite dirigente, reforzarían en ésta tendencias oligárquicas con la consiguiente exclusión de la disidencia y de la crítica.

En el supuesto de que esas tendencias oligárquicas fueran comprobables (salarios desproporcionados, privilegios sociales o económicos adicionales, opacidad en la capacidad de control público de las condiciones profesionales de los dirigentes de la organización, etc.), la ausencia de pluralidad sería un importante lastre en la condición democrática de esta organización.

En este supuesto explicativo la razón de la ausencia de oposición organizada y con presencia en los órganos decisionales de la ONCE se debería a una acción premeditada y consciente de la coalición dominante con el objetivo de perpetuarse en el poder.

Ya hemos comentado antes que esta perspectiva, tan determinista, del comportamiento oligárquico en el seno de las organizaciones precisa de muchas matizaciones para ser admitida como una explicación posible. Pero, sin despreciar el argumento que hemos reseñado, y sin prejuzgar las razones de la coalición dominante respecto a su status y su mantenimiento, creemos que es conveniente

³⁰ op. Cit página 229

indagar en otras explicaciones que se sometan mejor al bisturí del análisis y de la evaluación.

Una segunda razón es que la naturaleza de la ONCE hace que el reflejo de esa pluralidad pueda verse mejor representado en la estructura sindical. Operando estos actores, incluso, como contrapeso a las tendencias potencialmente oligárquicas en el seno del Consejo General.³¹ Pero por razones que tienen que ver con la estructura organizativa y decisional y a la que antes hemos hecho referencia, la labor de los sindicatos está centrada en cuestiones propias de su competencia: salario, condiciones de trabajo, derechos y obligaciones, derechos adquiridos, etc. De hecho la capacidad de seguimiento y control de las organizaciones sindicales, queda limitada, en términos de comunidad política, a los algo más de 23.000 trabajadores dependientes de la ONCE (y no todos ellos afiliados a la misma). Pero el número de afiliados a esta organización supera los 71.000 (y no todos son trabajadores). Es decir, tanto las agendas de la organización superan con creces las posibilidades de las organizaciones sindicales de intervenir en todos los asuntos relevantes; como las comunidades políticas relacionadas con el mundo laboral o con la afiliación a la ONCE no son las mismas.

En segundo lugar, porque aunque la estructura de representación sindical no ha dejado nunca de ser plural, la correlación de fuerzas es abrumadoramente favorable a la organización sindical que comparte programa y gobierno con Unidad Progresista. En las elecciones sindicales celebradas en febrero de 2013, UTO-UGT consiguió el 84% de los votos y 1033 delegados; seguida por Comisiones Obreras que consiguió el 13,2% de los votos y 136 delegados, repartiéndose el resto de fuerzas sindicales un magro 2,9% de los votos (CSI, USO, LAB, ELA e Independientes). No hay ninguna crítica ni implícita ni explícita a esta situación, pero es evidente, que las posibilidades de generar contrapesos y equilibrios en estas condiciones se nos antojan muy difíciles.

Por otra parte, UTO-UGT participa de manera regular en las Asambleas de Unidad Progresista en todos sus niveles territoriales³², de manera que se ha construido un marco de relación que hace de este sindicato parte de la coalición dominante en la ONCE y, con ello, la excluye de las condiciones para poder servir de contrapeso a las actividades, potencialmente oligárquicas, de la dirección. De hecho el nivel de

³¹ Así lo defiende Roberto Garvía en la obra citada en página: 228

³²

Ver: <http://www.unidadprogresista.org/web/recursos/descargas/files/Acta%20de%20la%20asamblea%20ordinaria%20%2020%20Abril%202013.pdf> o, <http://www.unidadprogresista.org/web/Pages/EventoDetalle.aspx?id=23> (webs visitadas el día 30 de octubre de 2013).

afiliación a UTO-UGT entre directores, consejeros y mandos intermedios es de, prácticamente, el 100%.

La tercera razón, a la que dedicaremos el capítulo siguiente, hace referencia a que la normativa electoral discrimina a favor de la mayoría y hace inviable la presencia de otras organizaciones en la dirección ejecutiva de la ONCE, impidiendo así la condición de pluralidad exigible en los sistemas democráticos.

Este argumento precisa n análisis específico de la normativa electoral que realizaremos y cuyas consecuencias son determinantes para evaluar la calidad democrática de la ONCE.

Hay que añadir que el análisis de los medios de información y difusión de la ONCE omiten regularmente las opiniones disidentes en el seno de la organización. Esta “ausencia de voz” es muy importante porque dificulta dos cosas esenciales para la vida de una organización: la construcción de lealtad interna y la normalización de la disidencia.

En su conocida obra *Salida, voz, lealtad*³³ Hirschmann demuestra la relación existente entre la lealtad y la voz o la ausencia de la misma, es decir, la capacidad que las organizaciones (los estados o los mercados) ponen a disposición de sus comunidades políticas o de sus usuarios para poder expresarse y, eventualmente, disentir. La existencia de mecanismos de voz genera *lealtad*, la ausencia de los mismos o comportamientos desleales o *salida*.

Naturalmente la responsabilidad respecto a la implementación de esos mecanismos corresponde a quien tiene capacidad para hacerlo y llevarlo a cabo en el conjunto de la organización.

La ausencia de voz genera una perturbación adicional y es la “criminalización de la disidencia”, es decir una pauta de interpretación de las opiniones discordantes en clave de perturbación de la “vida normal” y de las “decisiones legítimas”. Esta dificultad para la normalización de la discrepancia enrarece siempre la dinámica interna y termina por consolidar lógicas de discusión en clave *amigo-enemigo*.

2.3. Algunas conclusiones sobre la calidad democrática de la ONCE

Estamos ya en condiciones de poder ofrecer algunas conclusiones que hacen referencia a los tres conceptos sobre los que queremos hacer pivotar nuestro análisis y nuestra reflexión: accountability, receptividad e inclusividad.

³³ Hirschmann, Albert O. (1977), *Salida, voz, lealtad*. Fondo de Cultura Económica, México.

2.3.1. Accountability

Respecto a la **accountability** que mide tanto el rendimiento de cuentas como las posibilidades de castigo en caso de incumplimiento podemos afirmar lo siguiente:

- En primer lugar, la organización está dotada de unas normas que cumplen formalmente con todos los requisitos democráticos: estructuración, relación entre los distintos estamentos y unidades de la organización donde se respeta la preeminencia de la representatividad, etc.
- En segundo lugar, el principio de jerarquía y una división orgánica por tareas y objetivos, asegura que las relaciones de competencia están suficientemente claras y normativizadas, de manera que es posible saber de antemano quién hace qué cosa en el conjunto de la organización. Este es un aspecto muy importante del rendimiento de cuentas.
- Damos por hecho que los controles administrativos que el Estado está obligado a realizar se cumplen satisfactoriamente.
- Damos por supuesto que las auditorías, análisis y demás que se realizan atendiendo a determinado niveles de exigencias se cumplen satisfactoriamente³⁴.
- Los mecanismos de publicidad exterior de la organización dan una información fiable de la actividad más relevante de la organización.
- La complejidad funcional y organizativa de la ONCE hace difícilmente legible la actividad de la misma para el conjunto de los afiliados/as. En este punto la diversificación y delegación de tareas, quizá explicable desde el punto de vista empresarial, puede colisionar con la necesaria transparencia atendiendo a su condición de asociación democrática.
- La centralización decisonal en el seno del Consejo General y la subordinación jerárquica del resto de estructuras a este órgano hace recaer en el mismo el peso por el rendimiento de cuentas y la capacidad de castigo por eventuales incumplimientos programáticos. En este punto la ausencia de pluralidad tanto en el Pleno del Consejo como en las comisiones y comités (cuya responsabilidad ya ha sido enunciada) es un factor de alto riesgo en relación con la calidad democrática de las decisiones, su publicidad y su debate. La subordinación jerárquica y la ausencia de otras estructuras de control a las que el Consejo General debiera dar cuenta, señalan una importante

³⁴ Este punto y el anterior dan cuenta de que este Informe no hace balance de la actividad propia de organismos externos y, por lo tanto, ignora los resultados precisos y concretos en esta materia. En ausencia de esa información suponemos un funcionamiento correcto de ambos tipos de control.

deficiencia en el cumplimiento de los adecuados estándares de rendimiento de cuentas.

- No conocemos de ningún mecanismo de control y eventual sanción de las decisiones tomadas por el Consejo General. Por otra parte, corresponde estatutariamente al mismo la convocatoria de elecciones, incluso la convocatoria anticipada. De este modo se impide que ningún órgano externo a este Consejo pueda corregir, enmendar o intervenir siquiera en las actuaciones del Consejo, que ostenta una condición de riesgo en las organizaciones democráticas: ser juez y parte.
- Por otra parte la subordinación jerárquica y las capacidades atribuidas al Consejo para el buen funcionamiento de la organización, que incluyen la posibilidad de disolución de organismos representativos de rango inferior, limitan la capacidad de control democrático en el interior de la organización.
- La capacidad de otros actores (sindicatos) para intervenir en el control público de la actividad del Consejo está fuertemente condicionado y limitado por: la diversidad de comunidades políticas al interior de la ONCE (trabajadores, afiliados, otras discapacidades con diferentes derechos); por su complejidad organizativa y diversificación; por la traslación de la lógica mayoría-minoría al ámbito sindical y porque el sindicato mayoritario forma parte de la coalición dominante en el seno de la ONCE.

2.3.2. Receptividad

Respecto a la **receptividad** o capacidad de las estructuras de dirección para ser sensibles a eventuales demandas de la comunidad política, podemos decir lo siguiente:

- La ONCE cuenta con una Vicepresidencia encargada, entre otras materias, de los temas relativos a la participación. No obstante no conocemos de ninguna forma de participación estable y regular de las personas ciegas además de los procesos electorales cada cuatro años. El Plan ONCERCA, más allá de sus utilidades prácticas, no puede considerarse como una estructura de participación. Se trata de una iniciativa unidireccional sin implicaciones institucionales y sin lógicas de empoderamiento.
- La ONCE expresa públicamente su compromiso con la dimensión social de la organización.
- La ONCE se reconoce en la continuidad de los principios originales que le dieron vida y sentido como hemos mencionado más arriba.

- Por lo tanto, la ONCE considera que cumple con las exigencias y demandas que se le solicitan como organización.
- A través de la lectura de su Memoria de 2012 puede colegirse la satisfacción de las estructuras dirigentes en relación con las tareas acometidas y los compromisos realizados. De donde deducimos que consideran su actividad altamente satisfactoria y de acuerdo a las demandas de los afiliados y afiliadas de la ONCE.
- La página web de la ONCE tiene dos portales con acceso restringido: el portal del empleado y la intranet Portal ONCE para los afiliados/as a la misma. No se ofrece información similar en ninguna de ellas y ninguna de las dos está dotada de mecanismos de feedback.
- Además, la ONCE difunde a través de Radio 5 un programa diario con información sobre las actividades de la organización.
- Desconocemos si existen encuestas de satisfacción con los servicios u otro tipo de mecanismos de recogida pasiva de información de los trabajadores y afiliados/as realizados en fecha reciente.
- A día de hoy no existe ningún mecanismo que haga posible para la dirección de la organización conocer la opinión de la afiliación antes de tomar decisiones sensibles o sustantivas.
- No hay ningún mecanismo conocido (más allá de los encuentros formales o informales con la afiliación y otros procedimientos de los previstos en el Plan ONCERCA), estable y previsible de participación regular de la afiliación más allá de las elecciones regulares cada cuatro años.
- Los instrumentos de difusión e información de la ONCE, de indudable calidad técnica y profesional, están al servicio de la difusión de la política oficial de la ONCE y en sus páginas y recursos rara vez aparecen voces discordantes, análisis críticos o voces autorizadas de las asociaciones que no gobiernan la ONCE.
- En general la receptividad de la organización es limitada. Los medios de los que dispone la ONCE son canales muy adecuados para la difusión de la política general, pero escasamente útiles como instrumentos para la difusión de demandas, peticiones, observaciones, reclamaciones etc..
- No existen mecanismos que hagan posible un conocimiento real de la opinión de la base afiliativa ante los temas más importantes de la agenda ONCE.
- No hay opciones estables e institucionalizadas (aún cuando fueran informales) para recabar información, en primera instancia, o someter las decisiones a algún tipo de escrutinio o feedback una vez tomadas.

- No hay prácticas de empoderamiento de los afiliados y afiliadas a la ONCE en ninguna de las áreas de actividad de la ONCE.
- No hay prácticas formativas relacionadas con la participación que permitiesen mejorar el capital social de la entidad.

2.3.3 Inclusividad

En lo que se refiere a la **inclusividad** podemos afirmar los siguientes ítems:

- Los Estatutos de la ONCE reconocen el pluralismo como un elemento constitutivo de la necesaria vida democrática de la organización.
- En los diferentes planos de la organización existen sensibilidades organizadas que gozan de reconocimiento y estatus en el seno de la organización.
- No obstante, en los estatutos este reconocimiento de la pluralidad está subordinado a otros objetivos organizacionales, lo que limita el alcance normativo de este principio básico de cualquier régimen o sistema democrático. Reflexión válida para las organizaciones.
- Hay dos poderosos condicionantes de esta limitación cognitiva respecto a la pluralidad y su papel: en primer lugar, una historia vivida como dolorosa, de confrontación, basada en las diferencias estratégicas respecto a la ONCE y su futuro; y en segundo lugar, las constricciones que la vida empresarial imponen a las exigencias democráticas en el seno de esta organización. En todo caso, ambos condicionantes deberían ser observados para ser inmediatamente revertidos. Ninguno de ellos puede justificar limitaciones a la convivencia de pluralidades, sensibilidades y proyectos que en el seno de una organización tan compleja y diversificada, pueden y deben alcanzar todos los niveles y estructuras.
- En ninguno de los más altos niveles representativos y decisionales de la organización (Pleno del Consejo General, Comisión Ejecutiva Permanente y comisiones y comités) hay representación de las minorías que existen en el seno de la ONCE.
- Los canales habituales de información, difusión y publicidad de la organización omiten cualquier información relacionada con opiniones diferentes y distintas a las defendidas por los órganos de gobierno.
- Se constata una judicialización del debate interno en la organización que es gravemente lesivo para la consideración de la pluralidad.
- En ausencia de mecanismos o instrumentos alternativos a las elecciones y al funcionamiento regular de los órganos representativos, no existen cauces

“normalizados” para el encuentro de otras sensibilidades existentes en la ONCE con la legítima representación política de la misma. Ni por tanto posibilidad de sustanciar mediante la “deliberación” las diferencias existentes y los diferentes puntos de vista.

- La superposición de planos en la vida interna (afiliativo, asistencial, laboral) genera una confusión sistémica en la vida participativa y confunde permanentemente el papel de los actores³⁵.

El balance general sobre la calidad democrática de la ONCE realizado hasta ahora pretende dar cuenta de la condición poliédrica tanto de la organización como de las partes del análisis.

No hay duda de las credenciales democráticas de la ONCE y de que estas credenciales están suficientemente contrastadas en sus normas estatutarias, lo que se evalúa es el cumplimiento de otros parámetros que pueden ofrecer luz sobre zonas, habitualmente menos observadas de la vida de la organización o bien sobre dinámicas y procesos con riesgos potenciales para la calidad democrática de la vida de la organización.

En este punto destacamos tres aspectos:

- un nivel deficiente de rendimiento de cuentas y la práctica inexistencia de opciones para la sanción o el castigo por un mal desempeño de los órganos representativos existentes;
- en segundo lugar, la insuficiencia de instrumentos que garanticen una audición estructurada y permanente de las demandas y peticiones de la comunidad política;
- la confusión estructural entre los diferentes planos de la vida de la ONCE y su consecuencia: una enorme complejidad organizativa dificulta la legibilidad de la vida política de la entidad y el control, siquiera sea pasivo, de su afiliación;

Con todo, encontramos que el problema más agudo para la calidad del proceso democrático en la ONCE radica en la ausencia de pluralismo interno. En ningún órgano ni decisorio ni consultivo existen representantes de otra organización que no sean los pertenecientes a la mayoría de gobierno, de manera que la única disidencia pensable es aquella que remite a los distintos enfoques dentro de la mayoría actual. Pero, claramente, esto es insuficiente. El enfoque que ofrezco no pretende otra cosa

³⁵ Por ejemplo, el papel de los gestores comerciales, directores de agencia y mandos intermedios en los procesos electorales. Esta confusión entre relaciones jerárquicas en el plano laboral y relaciones horizontales en el plano participativo es insostenible en términos democráticos.

que dar cuenta de los problemas reales y comprobables que vive la organización de la ONCE desde el punto de vista de su calidad democrática.

Considero que hay suficiente evidencia empírica sobre el funcionamiento de las organizaciones en condiciones de ausencia de oposición y sus implicaciones. Entiéndase que estas limitaciones no se refieren al gobierno, sino a la “Asamblea parlamentaria” misma. En este caso al Pleno del Consejo General, Comisión ejecutiva permanente y comisiones o comités de apoyo.

Es una exigencia democrática que la organización (independientemente de la mayoría circunstancial) habilite fórmulas que garanticen la existencia de pluralidad, incluso la promuevan. Si el resultado de los procesos históricos, de las pugnas internas, de la complejidad institucional y de las normas electorales es que, finalmente, la pluralidad aparece limitada, orillada y sin representación sustantiva, hay que decir con claridad que la organización de la que se trate tiene un problema importante en lo que hace a la calidad de sus procesos democráticos.

TERCERA PARTE

SOBRE EL ANÁLISIS ELECTORAL:
CARACTERÍSTICAS Y CONSECUENCIAS

3. SOBRE EL ANÁLISIS ELECTORAL: CARACTERÍSTICAS Y CONSECUENCIAS

3.1. Consideraciones generales

El análisis del sistema electoral en la ONCE adquiere, como hemos venido observando, una importancia considerable de cara a evaluar la calidad democrática de la ONCE en su conjunto. Los determinantes de esta consideración tienen que ver, en primer lugar, con la evidencia de que en esta institución descansa casi en exclusiva la legitimidad de la representatividad en el seno de la ONCE; en segundo lugar que se constata como grave, que incumbe a la calidad democrática, la ausencia de representación plural en los órganos colegiados e incluso en las comisiones y comités. Se trataría, por tanto, de saber si en el sistema electoral podemos encontrar algunas causas que explicarían los problemas que antes hemos mencionado y su eventual y posible corrección.

Ya hemos recordado que la condición democrática del sistema electoral debe satisfacer algunas exigencias relacionadas con:

- *Asegurar la igual repercusión del voto de cada ciudadano.*
- *Asegurar la responsabilidad de los representantes respecto a los representados.*
- *Que favorezca la formación de mayorías estables de gobierno.*
- *Que facilite la competencia política y las oportunidades para la alternancia.*
- *Que promueva el pluralismo y la representación de las minorías.*

Por otra parte los principios básicos del proceso electoral se contienen en la conocida sentencia en inglés: “*free, fair and meaningful*”. Es decir, libres, limpias y sustantivas. Una buena parte de la ciencia política aplicada a la sociología electoral se ha dedicado a intentar hacer operativos estos conceptos de manera que tengamos modos de discriminar si se cumplen o no algunos requisitos en condiciones de garantizar el cumplimiento de esas expectativas.

Al mismo tiempo la evidencia de que la manipulación del proceso electoral se ha convertido en una práctica usual de la mayoría de grupos de poder, se ha generado un amplio consenso sobre tipologías y formas de medir las malas prácticas electorales.³⁶

³⁶ En adelante seguiremos el modelo propuesto por Birch, Sarah (2011) en *Electoral malpractice*. Oxford University Press, London. En lo referente a las tipologías de malas prácticas electorales, Capítulo 2, páginas 28-52. Existe una amplia coincidencia con el modelo propuesto por Mora Molina, Juan Jesús (2013) en *Calidad y*

En lo que hace a los indicadores de calidad del proceso, entendemos que se trata de condiciones principales que deben garantizar que los resultados puedan ser considerados como democráticos. Estos indicadores son:

- **Inclusividad:**
 - *Extensión de la comunidad política*, claridad respecto a su composición
 - *Oportunidades para el ejercicio del derecho al voto*, es decir un diseño institucional que garantice el derecho al voto
 - *El derecho a elegir en el proceso electoral*, es decir la necesidad de concurrencia de opciones políticas diferentes y confrontadas.
- **Voto orientado a la política:** es decir la existencia de criterios que satisfagan la exigencia de que los miembros de la comunidad puedan decidir su derecho a votar con información suficiente:
 - *Derechos a una información igual:* esto afecta a los medios de comunicación empleados y a la publicidad destinada a la campaña.
 - *Libertad para expresar las preferencias:* esto afecta tanto a los grupos que participan en la misma como a la comunidad política individualmente considerada.
- **Un proceso efectivo de agregación.** Esto significa que todos los votos deben tener igual peso

En lo que se refiere a las tipologías que evidencian malas prácticas electorales existen tres tipos de manipulaciones clasificadas según su objeto:

- **La manipulación del marco legislativo en el que se basan las elecciones:**
 - Prácticas de alteración de los distritos electorales (gerrymandering) a favor de una determinada candidatura o de la relación entre votantes y elegidos (malapportionement)
 - Censos electorales
- **La manipulación de las preferencias individuales de los electores:**
 - A través de la manipulación de los medios de comunicación y el abuso de recursos públicos durante la campaña a favor de una determinada organización
 - Una influencia excesiva o una restricción estructural sobre las preferencias de los votantes

democracia, del sistema electoral a la rendición de cuentas. Tecnos, Madrid, basado en la comparación entre algunos de los índices de evaluación de los sistemas electorales más usados y conocidos: Freedom House; The Polity IV Dataset; Democracy Index; Vanhanen's Index of democratization; Democracy Barometer o IDEA internacional. Su elección (la más exigente) basada en la articulación de tres dimensiones: competición, participación y representación, ofrece resultados muy similares al que hemos elegido para el caso que nos ocupa.

- **Las manipulaciones del proceso administrativo** a través del cual las elecciones se efectúan.

3.2. Observaciones sobre normas electorales relacionadas con instituciones y administraciones en el proceso electoral

Del estudio de las normas electorales que regulan el proceso de elecciones de la ONCE hemos extraído las siguientes conclusiones:

- En primer lugar, la determinación del momento de celebración de las elecciones y la normativa electoral es una prerrogativa exclusiva de un órgano afectado por la convocatoria misma de las elecciones. Es imprescindible introducir algún tipo de cautela normativa o supervisión externa en este proceso.
- En segundo lugar, el órgano llamado a velar por la independencia y limpieza del proceso electoral tiene un procedimiento de conformación que no garantiza el cumplimiento de sus cometidos. El método del sorteo entre afiliados/as de la organización interesados en participar, abre la vía para presiones y manipulaciones que pueden afectar a la independencia de este órgano. En segundo lugar, el artículo 7.2 apartados b y c de la norma electoral, dejan en manos del actual Consejo General el nombramiento de los restantes miembros de la Junta Electoral lo que convierte a este órgano en claramente inadecuado para dirimir los conflictos que puedan surgir en el desempeño del proceso electoral. Sería deseable que, en este punto, la administración cumpliera su papel de velar y garantizar el cumplimiento de los objetivos de la organización que tutela, como así lo hizo en los dos primeros procesos electorales. Un procedimiento más limpio y deseable sería el de un órgano formado por 6 personas: tres a propuesta de la administración, tres a propuesta de las organizaciones participantes en el proceso electoral entre gente de reconocido prestigio ajenas a la organización. Pueden darse otras fórmulas, pero parece imperativo modificar el sistema actual. La independencia de este órgano es tanto más importante considerando la escasa relevancia de acudir a la vía judicial para resolver litigios relacionados con el proceso electoral. La práctica ha revelado que sentencias judiciales resueltas siete u ocho años después de ocurridos los sucesos, no resuelven los problemas planteados y generan una importante sensación de inseguridad jurídica.

- En tercer lugar, las normas electorales no recogen indicaciones sobre aspectos esenciales para asegurar la igualdad de oportunidades para todos los concurrentes en los comicios:
 - Uso de los recursos de la organización y financiación de las campañas electorales
 - Uso de los espacios públicos de la organización y administración interna encargada de asegurar el cumplimiento de esos objetivos
 - Participación de las distintas organizaciones concurrentes al proceso electoral en los medios de comunicación y recursos comunicacionales dependientes de la organización.

3.3. Observaciones sobre normas relativas a los censos y al voto por correo

- No hay normativa que garantice el acceso a los censos electorales para las organizaciones participantes en los comicios³⁷. Esta ausencia es concurrente con la que exige la presentación de avales en determinadas condiciones y plantea un serio problema en lo que hace a la transparencia del proceso democrático. Este instrumento puede convertirse en un elemento configurador de una asimetría en las oportunidades para los grupos políticos concurrentes a favor del grupo que ostente la dirección administrativa y política del proceso.
- No hay cauciones ni límites al uso del voto por correo y no estando claras las posibilidades de acceso a las mesas electorales el día de la elección deben arbitrase mecanismos que pongan límite a dos cosas:
 - *Límites estrictos* a que ninguna persona pueda ser representante de un número de votos representativo.
 - En ningún caso debería permitirse que el sobre de voto se enviara a un lugar distinto al del domicilio del votante.
 - *Límites estrictos* a la cantidad de voto por correo que puede ser contada en urna. El caso del Real Madrid alertó sobre el uso abusivo y descontrolado del voto por correo. En este punto es exigible una proporción máxima de votos.

³⁷ El Informe de la abogacía del estado de 10 de abril de 2003 defiende, para el caso de la ONCE, la exigencia de entrega de los censos completos a las organizaciones proclamadas. En realidad la abogacía del estado sigue en esto la doctrina tradicional (jurídica y politológica) que defiende que las normas electorales de las organizaciones, instituciones etc., deben referenciarse respecto las normas estatales vigentes para este ámbito.

- Dadas las condiciones especiales de esta comunidad política y sus limitaciones físicas hay tres cosas que pueden hacerse para facilitar el acceso a los lugares de votación y disminuir sensiblemente los riesgos inherentes al voto por correo:
 - Generar una distribución de las mesas electorales que haga lo más fácil posible el acceso al mayor número de votantes.
 - Prolongar los días de votación, de manera que se prolongue el tiempo habilitado para ejercer el derecho de voto y se permita una mayor concurrencia en urna, disuadiendo, de este modo del uso del voto por correo.
 - Propiciar la instauración del voto electrónico y las garantías para un uso limpio y transparente de este procedimiento. Las “tecnologías amables” que la ONCE usa pueden ponerse al servicio de este propósito democrático.

3.4. Observaciones sobre la complejidad relacional y sus constricciones electorales

- No hay normas ni recomendaciones sobre garantías de que no hay colisión de intereses en el proceso electoral entre la condición de político-empleador y ciudadano-trabajador. Es decir, no hay garantías expresas de que la condición de trabajador o empleado en la ONCE no está sujeta a presiones de ningún tipo durante el proceso electoral: por ejemplo, que el jefe de ventas de la zona o Director de Agencia y/o gestor comercial o alguna otra figura relevante en la estructura empresarial juegue ningún papel durante el proceso electoral³⁸.

3.5. Observaciones sobre garantías para la representación política plural en el seno de la ONCE

En cuarto lugar, hay un grupo de medidas que afectan de manera muy seria a las posibilidades de acceso a grupos de oposición al máximo órgano de gobierno:

³⁸ Este es un asunto recurrente y unánime en las entrevistas: la confusión de roles entre ciudadano y trabajador, genera subordinaciones y dependencias que perturban gravemente la limpieza de la decisión democrática. Por otra parte, ya hemos mencionado en la nota 33 la realidad de la presencia activa en los procesos electorales de figuras laborales con una importante capacidad de control sobre la actividad de los trabajadores-votantes.

- En primer lugar que no exista el voto para candidaturas directamente al Consejo General. Esta es una paradoja incomprensible de la normativa electoral que debe ser corregida. La elección al Consejo General se realiza a través de los consejos territoriales, pero las atribuciones del Consejo subordinan jerárquicamente estos al Consejo. Aún más, la elección a los miembros del Consejo General se realizan desde las candidaturas mismas, bien es cierto que entre miembros elegidos en los Consejos Territoriales, pero este hecho es anómalo y consolida la subordinación del órgano directamente representativo a una lógica diferente. Si añadimos la realidad de Consejos Generales monocolor, la extrañeza por esta anomalía se convierte en una seria preocupación democrática. Se produce así una situación insólita: la comunidad política habilitada para la elección está subordinada a un órgano que goza de una legitimidad indirecta. Esta es una severa anomalía democrática que introduce un sesgo claramente mayoritario y excluyente en la formación de la máxima dirección de la organización.
- En segundo lugar, el umbral de representatividad está situado en el 10% lo que resulta a todas luces excesivo. Según las normas solo las candidaturas que superen este umbral podrán participar en el reparto de consejeros territoriales. En ninguna de las Comunidades Autónomas (cuya distribución política los Consejos Territoriales duplican) existen umbrales de acceso a la representación política parlamentaria tan elevados. No he encontrado ninguna razón que justifique esa norma.
 - Adicionalmente, el sistema de recuento para aquellos que hubieran superado el umbral del 10% prima a la organización mayoritaria sin que parezca necesario explicar esa prevalencia. Por ejemplo, en caso de empate entre dos fracciones se otorgará el puesto de Consejero a la lista más votada: ¿por qué?
 - Por último, la asignación de Consejeros y su relación con el número de votantes en cada comunidad se aproxima mucho a un uso incorrecto de la relación entre electores y elegibles. Podría asimilarse a un caso de malapportionement antes referido.

3.6. Algunas Conclusiones

En el análisis del sistema electoral encontramos una fuente de información que ayuda a entender, mejor que otras explicaciones, la ausencia de oposición en los órganos de representación. En este caso tres de los componentes que sirven para medir la proporcionalidad de un sistema electoral: el tamaño del distrito; el umbral

de representatividad y la modalidad de recuento refuerzan la condición mayoritaria del conjunto del sistema electoral.

Estos tres elementos sumados al hecho de que no haya votación a candidaturas directamente relacionadas con la elección en el Consejo General generan una importante distorsión en la representación, que refuerza otros sesgos ya mencionados.

Algunas de las deficiencias mencionadas entran dentro de la categoría de malas prácticas electorales, que no tienen por qué ser malintencionadas para que sean consideradas así. Pero los riesgos evidentes de algunas de ellas y los resultados inducen a considerarlas de este modo.

Este es un aspecto importante a considerar, la calidad de un sistema electoral se mide también por sus resultados. En este caso el sistema electoral reproduce y amplifica una situación estructural que hace objetivamente muy difícil la presencia de cualquier tipo de oposición en el seno de los órganos directivos de la ONCE y casi inviable un cambio de gobierno³⁹.

Además de estas evidencias las malas prácticas electorales generan importantes consecuencias para la vida de la organización que no pueden ser obviadas.

En el contexto de una alteración de la representación debida a fenómenos no directamente relacionados con las preferencias de los electores, sufre la calidad de la representación (que cambia mérito por fidelidad); afecta a la evaluación de la calidad democrática en el seno de la organización (la judicialización de la vida interna es un rasgo de esa pérdida de calidad), pero también a los compromisos básicos de legitimidad; es una puerta abierta a fórmulas próximas al abuso de poder fundamentadas en el clientelismo político.

³⁹ La sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 2002 falló a favor de la defensa de la pluralidad en el Consejo General. Esta sentencia debería haber alertado tanto de los riesgos de un gobierno hegemónico sin oposición, como de la necesidad de favorecer una normativa que exigiese el cumplimiento de este principio inexcusable para el funcionamiento democrático : el del pluralismo político.

CUARTA PARTE

Algunas propuestas de mejora democrática en la vida de la ONCE

4. Algunas propuestas de mejora democrática en la vida de la ONCE

Como venimos repitiendo desde casi el comienzo de este Informe, el balance y las observaciones críticas que aquí realizamos solo cumplen un objetivo de lealtad con la verdad y de compromiso ético con el que debe ser, a mi juicio, el papel de un investigador. No hay referencias a debates circunstanciales o de agenda porque no forman parte del interés de esta investigación ni sirven a ningún propósito relacionado con este estudio. Ignoro la difusión que tendrá este informe y los diferentes usos que se le pueden dar. Pero sí hay uno que sería muy deseable: que ayudara a una reflexión constructiva sobre como mejorar la vida democrática de la ONCE. A lo que parece ese es un objetivo para todos los actores relevantes en el seno de esta organización, tanto para los que consideran que todo esta mal como para aquellos para los que todo está bien.

Me permito en esta parte final sugerir algunas recomendaciones generales que podrían orientar –para compartir- una reflexión desde la buena voluntad de las páginas de este informe.

En primer lugar, convendría “repolitizar” el debate en el seno de la ONCE lo que significaría un acuerdo para limitar los procesos de judicialización y abrir una agenda cerrada de temas a tratar con un objetivo político muy preciso: normalizar el debate interno. No se trataría, por tanto, de discutirlo todo sino, eventualmente, aquellas cosas accesibles y cercanas que mejorarían el clima de la organización.

En segundo lugar, que a propuesta de las diferentes partes se pudiera crear una comisión de evaluación de la democracia en el interior de la ONCE que emitiera un dictamen que las partes se comprometieran a respetar. Este Informe debería estar elaborado por una comisión plural y al menos el texto para someter a debate, debería ser elaborado por profesionales, expertos en esta materia, e independientes⁴⁰.

En tercer lugar sería deseable una propuesta urgente de reforma de la normativa electoral por parte de la dirección actual con la voluntad de ser pactada con las minorías interesadas en participar en procesos electorales. De manera que se

⁴⁰ Sería una práctica que ayudaría a mejorar la vida interna de la ONCE y a elevar su capital social, hacer posible que un Informe con esos contenidos pudiera ser discutido por el conjunto de la afiliación. En las entrevistas realizadas para la realización de este Informe aparecieron muchas ideas diferentes sobre como mejorar la vida democrática de la organización: desde sistemas electorales que incluyesen la ponderación del voto en función del vínculo con la ONCE, hasta la conveniencia de repensar la estructura representativa y acercarla más a un modelo indirecto tipo Congreso o similar. Mi conclusión es que hay un amplio espacio de debate y también de encuentro posible con resultados que pueden ser muy provechosos para la vida de la ONCE.

garantice un gran pacto electoral que asegure la legitimidad incontestable del próximo proceso electoral. Hay tiempo de sobra para poder hacer eso en buenas condiciones.

En estos dos últimos aspectos resulta un poco difícil de entender la inhibición de la administración pública. Y sería enormemente deseable su involucración en la mejora de la calidad democrática de la ONCE dando contenido al ejercicio legal, técnico y político del Protectorado regulado en la norma vigente. No se trata, nadie lo pide ni lo desea, de generar lógicas de tutelaje o patrocinio, pero es evidente que la ONCE no es cualquier organización ni su suerte puede serle indiferente. La afirmación a través de diferentes sentencias de la condición de corporación de derecho público de la ONCE y los espacios de autonomía, pero también las obligaciones que este hecho impone a las partes, pone de relieve que es obligación de la administración velar por la legalidad y el cumplimiento de los fines de la organización⁴¹. Esto significa una disposición activa y no complaciente respecto a las prácticas de las organizaciones cobijadas al amparo de esta condición administrativa y política de corporaciones de derecho público.

Por último, todas las investigaciones, informes, estudios acumulan errores y aciertos. En este caso confío en que la suma de ambos genere un panorama de lo estudiado que haga justicia a la verdad.

⁴¹ Así se refleja en el Informe de la Abogacía del Estado de 10 de abril de 2003 antes mencionado.

BIBLIOGRAFÍA

- Anduiza, Eva y Liñeira, Robert (2006), “El sistema electoral y la calidad de la democracia” en Martínez, Antonia (ed.), *Representación y calidad de la democracia en España*. Tecnos. Madrid
- Birch, Sarah (2011), *Electoral malpractice*. ECPR Oxford University Press.
- Garvía, Roberto (1997) usa en su libro *En el país de los ciegos. La ONCE desde una perspectiva sociológica*. Hacer Editorial, Madrid
- Held, David (2008), *Modelos de democracia* (tercera edición), Alianza Editorial, Madrid.
- Hirschmann, Albert O. (1977), *Salida, voz, lealtad*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Lago, Ignacio y Montero, José ramón (2005), “La investigación sobre los sistemas electorales: cinco debate y una selección de artículos” en *Zona Abierta: Sistemas Electorales*. Nº 110/111. Editorial Pablo Iglesias, Madrid.
- Martínez Sospedra, Manuel (et al) (2007), *Sistemas electorales, un estudio comparado*. Tirant lo Blanch, Valencia. Págs. 116-145
- Mora Molina, Juan Jesús (2013) en *Calidad y democracia, del sistema electoral a la rendición de cuentas*. Tecnos, Madrid
- Panebianco, Angelo (1990), *Modelos de Partido*. Alianza Editorial, Madrid
- Panebianco, Angelo (editor) (1989), *L’analisi della política. Tradizioni di ricerche, modelli, teorie*. Bologna
- Robles Egea, Antonio y Vargas-Machuca Ramón (2012), *La buena democracia, claves de su calidad*. EUJ, Madrid.
- Vergé, Tania (2007), *Partidos y representación política: las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles, 1997-2004*. CIS. Madrid.
- Zaragoza Fernández, Luis y Del Blanco Rodríguez, Fernando (2012), *Antonio Vicente Mosquete, la ONCE que pudo ser*. Editorial Popular, Madrid.