

ZOOM Político

Modelos, alternativas y consecuencias de la participación directa de las bases en los partidos

Juan Rodríguez Teruel y Óscar Barberà

2017 / 31

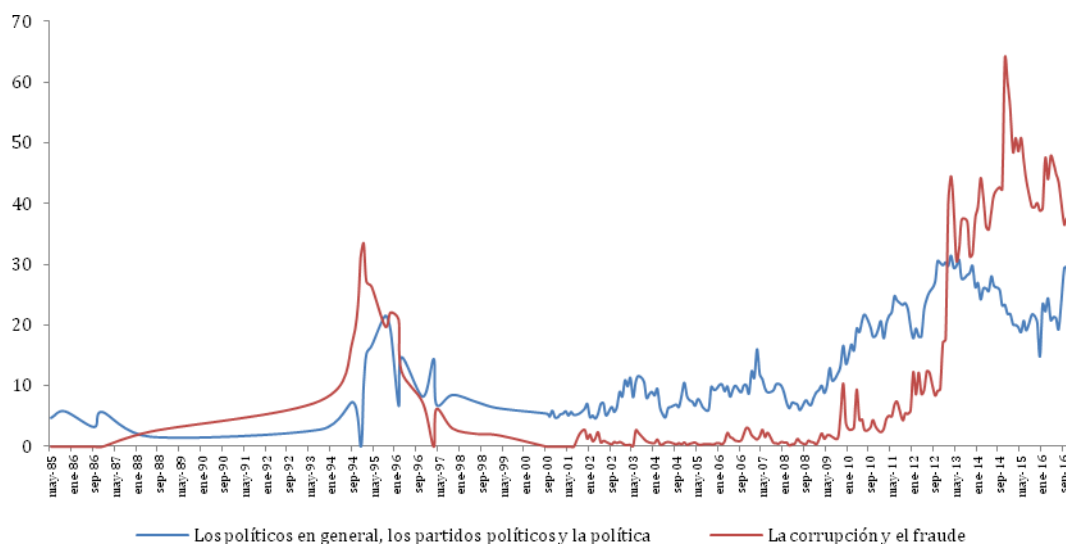
Las claves

- La implementación de medidas encaminadas a impulsar mayor democracia interna en los partidos es una tendencia general en organizaciones de diverso signo ideológico en toda Europa.
- Existe poca evidencia que permita sostener con rotundidad efectos particularmente perjudiciales de implementar mayor democracia interna; a menudo, la adopción de primarias refuerza la inercia –positiva o negativa- que los propios partidos ya experimentaban antes de su uso.
- Las primarias sí parecen favorecer la circulación de las élites: cuando los líderes de partido se eligen directamente por los afiliados, se reduce la probabilidad de que se vuelvan a presentar; y cuando lo hacen, las primarias reducen la probabilidad de que los líderes en el cargo sean reelegidos.
- Es menos claro el impacto positivo de las primarias en la participación interna o en los resultados electorales: pese a su incremento inicial, la normalización de las primarias está asociada con un descenso notable de la participación interna y con un debilitamiento de su impacto en las elecciones generales.

1. Introducción

Los partidos siguen bajo sospecha. Nunca dejaron de estarlo desde que se crearon en la estela del parlamentarismo contemporáneo. Pero en las circunstancias actuales, son un chivo expiatorio del malestar que sufren los ciudadanos ante la incertidumbre generada por la gran crisis económica y otros fenómenos paralelos de cambio general. Sin ir más lejos, los españoles los consideraban el tercer gran problema de España (25,7%) a finales de 2016, por detrás del paro (72,9%) y de la corrupción (36,1%) . Se trata de niveles de crítica a los partidos sin apenas precedentes desde el inicio del período democrático (ver gráficos 1 y 2). La situación no es muy distinta en otros países: en 2013 la confianza en los partidos políticos apenas alcanzaba el 20% de media general en los países de la OCDE, más de diez puntos por debajo de la que los ciudadanos tenían depositada en sus gobiernos (OECD 2013).

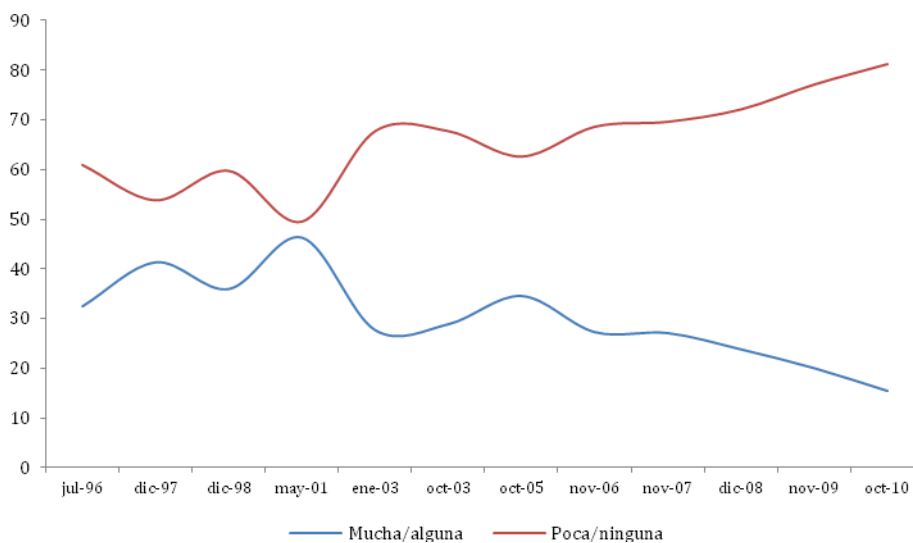
Gráfico 1. Percepción de los principales problemas de España: corrupción y partidos



Fuente: Banco de datos del CIS.

“
 Esta transformación cobra sentido en un contexto más amplio, en el que los ciudadanos demandan mayor voz en las principales decisiones de las instituciones políticas.”

Gráfico 2. Confianza en los partidos políticos



Fuente: Banco de datos del CIS.

Este panorama coincide con cambios organizativos de calado en los partidos, encaminados a reforzar los instrumentos de participación y representación de los afiliados en las decisiones más importantes de la vida interna de las formaciones. Los propios partidos son los principales agentes de estas transformaciones, aunque muchas veces influidos por iniciativas surgidas desde la sociedad civil (como +Democracia, en España, o el National Democratic Institute, en EEUU). Los ensayos para profundizar la democracia interna se vienen extendiendo entre partidos de signo ideológico diverso, con una variedad notable en los instrumentos y en los resultados, aunque con una pauta común: favorecer el papel de las bases mediante medidas de carácter plebiscitario.

A pesar de los apoyos que estas medidas han encontrado entre un amplio público, su implementación también ha despertado desconfianza o rechazo entre los más acostumbrados al funcionamiento tradicional de los partidos. Al respecto afirmaba Felipe González que “las primarias son una impostación de la democracia directa por un fallo de la democracia representativa” que simbolizan los congresos de los partidos (González and Cebrián 2001). Sin embargo, es innegable que esta transformación cobra sentido en un contexto más amplio, en el que los ciudadanos demandan mayor voz en las principales decisiones de las instituciones políticas.

En las próximas páginas, vamos a tratar de ofrecer una visión sintética de cuáles son las principales dimensiones y modelos con los que se trata de profundizar la democracia interna en los partidos, contrastando las expectativas

iniciales con las consecuencias más patentes que estas reformas están generando en las organizaciones y, más allá, entre los electores.

2. Los retos de la democracia interna en los partidos

Antes de identificar ámbitos y modelos según los que desarrollar la democracia interna, es necesario plantearnos hasta qué punto tiene sentido hablar de democracia estrictamente en los partidos políticos, y a qué retos pretende dar respuesta este empoderamiento de las bases.

2.1. Los problemas que plantea la democracia interna

Pocos dudan hoy de que los partidos puedan, y por ello deban, ser actores plenamente democráticos en su funcionamiento interno. Sin embargo, esa es una idea muy alejada de la percepción que durante mucho tiempo tuvieron los investigadores clásicos de estas organizaciones. Robert Michels (2008) mostró su escepticismo ante ello, tras formular su conocida ley de hierro (“quien dice organización, dice oligarquía”). Tampoco Elmer E. Schattschneider encontraba sentido a dar poder a las bases de las organizaciones, puesto que “no hay democracia dentro de los partidos sino entre los partidos” (1942, p. 60). Los afiliados quedaban así relegados a una posición claramente subordinada. Esa era también la consecuencia de los cambios provocados por el auge de la clase media y los nuevos medios de comunicación, que fomentaron el auge de los partidos catch-all (Kircheimer 1966). Unos partidos centrados en buscar el apoyo de los electores en detrimento de sus bases militantes, ya que éstas representaban el segmento más polarizado de los partidos y dificultaban la representación del votante medio por parte de los líderes, según John D. May (1973). Todos estos autores compartían con Schumpeter una visión minimalista de la democracia basada en la competición electoral, desde la cual los partidos no podían ser organizaciones verdaderamente democráticas y probablemente ni siquiera debían intentar parecerlo. Esta ausencia de mecanismos internos de participación democrática no constituía un verdadero problema para que los partidos operaran como vehículos imprescindibles de la representación democrática, puesto que, siguiendo a Giovanni Sartori (1965), las democracias nacionales no deben ser concebidas como una mera agregación de pequeñas democracias internas de los partidos.

No obstante, en las últimas dos décadas se ido abriendo camino la necesidad de que las estructuras de los partidos se vuelvan más porosas ante las opiniones de

“
*Por ello,
 plantear una
 mayor
 democracia
 interna suele
 generar
 inevitablemente un dilema
 irresoluble
 entre
 afiliados y
 votantes.*

”

sus afiliados y militantes, y de que éstas sean realmente decisivas en los momentos relevantes. Hay razones de orden moral. Cada vez resulta menos aceptable por parte de los votantes que quienes tratan de representar sus valores y preferencias en las instituciones democráticas no sean capaces de ejercer esos valores en su propio funcionamiento (Flores 1998). Si falla esa coherencia entre lo que se predica y lo que se practica, se pone en riesgo la capacidad de conectar las diferentes esferas de las sociedades democráticas, y con ello la facultad de control y rendición de cuentas en la aplicación de la agenda política que ejercen los partidos (Teorell 1999). Además, el declive de los afiliados en los grandes partidos europeos ha coincidido con un repunte del valor que éstos tienen como correas de transmisión con el electorado y como mano de obra necesaria para desarrollar campañas y sostener la vida de la organización (Scarrow 1996). Tener militantes implicados en la vida interna de los partidos sigue siendo importante, aunque ese valor dependerá de cómo el partido se concibe a sí mismo y cómo se quiere presentar a la sociedad (según su naturaleza ideológica, su programa, su estructura de liderazgo y sus conexiones con la sociedad civil): para partidos ideológicos, que representan sectores específicos de la sociedad o que promocionan determinadas visiones de la democracia y de la política, los militantes se convierten en una fuente de legitimidad imprescindible para reclamar el apoyo del resto de electores (Scarrow 2015).

Con todo, la implantación de medidas orientadas a reforzar la legitimidad de los partidos y el papel de sus bases no está exenta de conflictos y contradicciones. La introducción de una lógica plebiscitaria en la vida interna de organizaciones que suelen tener mecanismos de funcionamiento basados en la representación genera los dilemas propios de la oposición entre democracia representativa y democracia directa. Ese debate interminable entre los límites de la participación y las disfunciones de la representación se intensifica cuando acaba contraponiendo la opinión de las bases de los partidos frente a la de las élites intermedias (los dirigentes locales y territoriales), quienes suelen tener un conocimiento más profundo de la organización y mayor dedicación a la vida del partido. Además, aplicar la noción de democracia al interior de los partidos resulta intrínsecamente problemático, porque el sujeto soberano de la organización (los afiliados) pertenece, en realidad, a un cuerpo mayor y externo, el electorado. Por ello, plantear una mayor democracia interna suele generar inevitablemente un dilema irresoluble entre afiliados y votantes. ¿Quién debe prevalecer en la orientación de los partidos? ¿Ante quién deben responder sus dirigentes? ¿A quién pertenece un partido?

Estos interrogantes no desacreditan los intentos de profundizar la democracia interna en los partidos, pero sí nos señalan cuáles serán las costuras más

débiles en la instauración de medidas encaminadas a ampliar la participación interna de sus miembros.

2.2. Los problemas que pretende solucionar la democracia interna

Las expectativas sobre los instrumentos de democracia interna están ligadas a los problemas que se pretenden solucionar. ¿Por qué los partidos políticos aceptan modificar su funcionamiento introduciendo nuevos instrumentos que pueden producir conflictos y resultados inciertos? Existen detonantes inmediatos y contextos de fondo. De entrada, el recurso a la democracia interna se da cuando las cosas van mal, en momentos de adversidad política y electoral, sobre todo cuando se intuye que ésta puede no ser provisional. Sabemos que los partidos cambian sus reglas de selección de líderes cuando han sufrido derrotas y cuando están en la oposición (Cross and Blais 2012; Chiru et al. 2016). En esa situación, la interacción de las élites y las luchas internas por el liderazgo pueden abrir la puerta a un mayor papel de las bases, cuando los líderes deciden apostar por las primarias para debilitar a unos aparatos refractarios o para evitar el ascenso de oponentes (Hazan and Rahat 2010; Wauters 2014). Pero también es necesario un contexto previo que lleve a los partidos a considerar la democracia interna como un valor y una posible vía de recuperación en los malos momentos. El deterioro de la legitimidad de los partidos (como hemos mencionado al inicio), la pérdida sostenida de afiliados y votantes en formaciones tradicionales, y –de forma más general- el cambio cultural en los valores individuales, que da más importancia a la voz directa de las bases frente a estructuras representativas, son elementos nuevos en el panorama político en el que los partidos trataban de resolver sus dilemas e incertidumbres (Barnea and Rahat 2007). Lo significativo de este diagnóstico es que el avance hacia partidos con mayor democracia (directa) interna suele provenir por impulsos externos antes que por propia convicción, y por decisión de las élites antes que por presión de las bases. Tal como hemos apuntado en otro estudio, quienes se manifiestan más a favor de reforzar el papel de las bases son aquellos miembros de los partidos que se afiliaron recientemente, que dedican menos tiempo a la vida interna de la organización, son más críticos con los líderes y más distantes ideológicamente (Baras et al. 2012). En definitiva, quienes tienen menos capacidad de transformar la organización de los partidos.

“

El grado de democratización vendrá definido por quién es el sujeto principal en tener realmente la última palabra, pero también por los procedimientos que conformen esa decisión.

”

3. Los retos de la democracia interna en los partidos

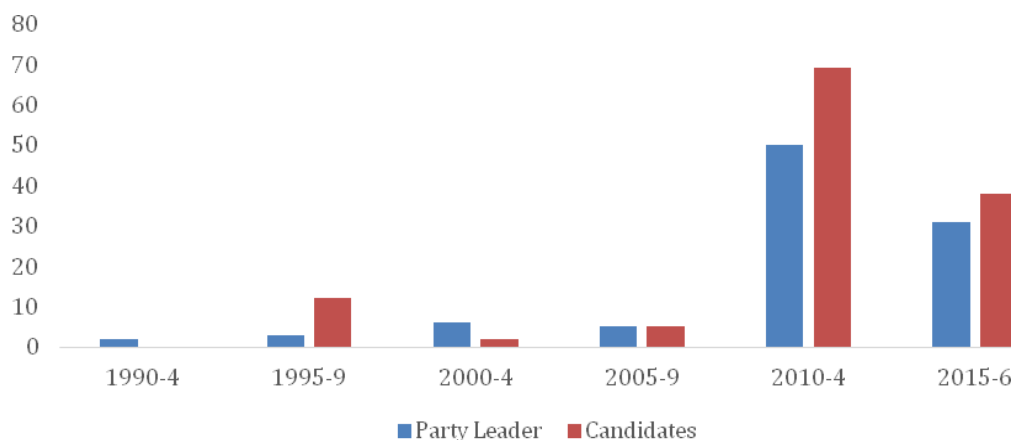
Para buena parte de la opinión pública, el debate sobre la democracia interna en los partidos ha acabado focalizándose en torno a las primarias. Pero la democratización se refiere, en términos generales, a si la política interna de un partido debe venir decidida por sus líderes o por el conjunto de sus miembros (Cross and Katz 2013). La cuestión tiene que ver con cómo se participa y cómo se legitiman las decisiones en tres áreas clave de la vida interna de los partidos: la selección de sus líderes y candidatos, la definición de su programa y de sus propuestas políticas, y la adopción de las decisiones estratégicas más importantes, como, por ejemplo, las reformas organizativas o la política de coaliciones. En todas ellas, el grado de democratización vendrá definido por quién es el sujeto principal en tener realmente la última palabra, pero también por los procedimientos que conformen esa decisión.

3.1. Selección de candidatos y líderes de partido

El progreso de la democracia en las sociedades modernas ha estado intrínsecamente relacionado con la selección de los cargos políticos más importantes. Con los partidos sucede lo mismo, aunque vinculado a los procesos de designación de sus candidatos y de elección de sus líderes organizativos. Para medir su grado de obertura, y los modelos de democratización que se han derivado de él, se suelen distinguir cuatro dimensiones fundamentales que organizan todo proceso de selección: quién selecciona, quién puede ser seleccionado, con qué fórmula electoral y en qué nivel se realiza la votación (Hazan and Rahat 2010).

La dimensión principal tiene que ver con el cuerpo electoral o selectorado, que incluye a todos aquellos sujetos que tienen el derecho a participar en la selección. Idealmente, el selectorado puede estar formado por un solo individuo, el líder máximo o fundador de un partido, o bien puede ampliarse hasta comprender toda la base social de una organización, definida por sus votantes o por todos aquellos ciudadanos que deciden identificarse como parte de ella. Entre estos dos polos, la selección puede quedar en manos de los miembros del partido, de un congreso o asamblea de delegados representativos, o bien de una élite del partido (el grupo parlamentario, un comité específico, o una camarilla de dirigentes).

Gráfico 3. Número de primarias (para escoger líderes y candidatos) celebradas en los partidos políticos españoles con representación parlamentaria



Fuente: Datos propios.

En este sentido, aquellos que piden más democracia directa han venido reclamando el establecimiento de las primarias. En EEUU, este término designaba inicialmente las elecciones previas o ‘primarias’, mediante las cuales las bases de los partidos norteamericanos nominaban a sus candidatos, antes de que estos compitieran con sus oponentes en la elección presidencial o legislativa. La proliferación del método en Europa ha popularizado el uso del término, de tal modo que hoy se utiliza incluso académicamente para referirse a cualquier elección de candidatos o cargos internos de partido decidida directamente por el conjunto de militantes o, incluso, de votantes no afiliados. Una reciente investigación comparada, basada en los principales partidos de Europa occidental, contabiliza actualmente 21 partidos cuyos estatutos establecen la elección de su líder nacional mediante alguna modalidad de primarias (Pilet and Cross 2014). Aunque España había quedado al margen de esta evolución hasta bien entrada la década pasada, en los últimos años el recurso a las primarias (para elegir candidatos o líderes de partido) se ha generalizado, especialmente entre los nuevos partidos, como muestra el gráfico 3 (Rodríguez Teruel et al. 2010; Barberà et al. 2014; Barberà, Lisi, and Rodríguez Teruel 2015).

No obstante, bajo el paraguas de las ‘primarias’ se mezclan diferentes procesos que implican detalles organizativos con características y consecuencias diversas. Suele distinguirse, según quién vota, entre cerradas (solo afiliados) o abiertas (a simpatizantes o incluso a todos los ciudadanos interesados). En sus extremos, estas modalidades de primarias pueden variar desde una extensión del voto a todos los afiliados mediante una interpretación laxa de reglas representativas (por ejemplo, un congreso de delegados puede adoptar una

“

Los críticos con el empleo de las primarias suelen referirse a las disfunciones que estas generan cuando chocan con la lógica representativa de una organización, o bien cuando se da voz a un selectorado cada vez más fragmentado.

”

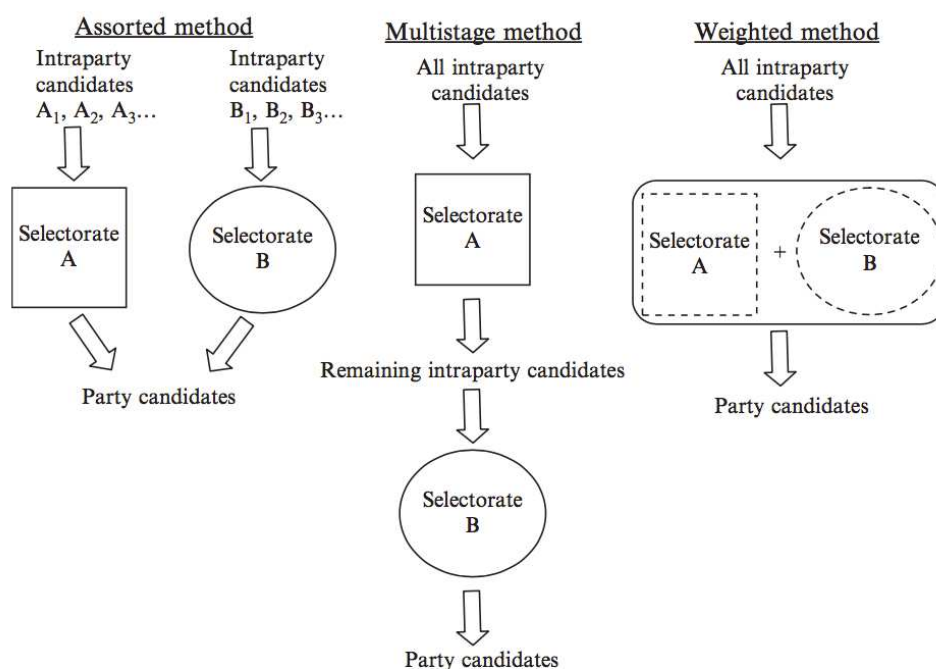
ratio de representación de un afiliado/un delegado) hasta unas primarias abiertas, donde la construcción del ‘censo’ de votantes puede resultar clave. Es por ello que algunos autores prefieren hablar de ‘zona de primarias’ para referirse a las diversas modalidades de otorgar el voto al conjunto de las bases (Cross et al. 2016).

Otras dimensiones del proceso de selección de líderes y candidatos acaban de completar el cuadro del proceso. Por un lado, los criterios de elegibilidad para los candidatos son una variable determinante. Muchos procesos de primarias concluyen con la ‘coronación’ de un candidato único, debido a la existencia de reglas disuasorias para otros aspirantes. La exigencia de un determinado número de apoyos previos (más o menos exclusivos), de antigüedad o de adhesiones territoriales puede abrir o reducir el número real de candidatos que competirán en unas primarias. Por otro lado, especialmente en el caso de la selección de candidatos, la decisión puede alojarse en diversos niveles de la organización (nacional, regional o local), o incluso en una combinación de niveles. Ésto es lo que se mide con el grado de centralización/descentralización de las primarias. Además, el desenlace del proceso también estará condicionado por la fórmula electoral empleada para contar los votos: cuando se dirime un solo puesto, se puede aplicar una fórmula de mayoría simple (quien obtenga más votos, como suele utilizar el PSOE y otros muchos partidos), a doble vuelta (como en las primarias socialistas de 2014 en Barcelona o las de los partidos franceses) o mediante voto alternativo o sistemas parecidos (donde un elector puede votar a diversos candidatos según orden de preferencia: es más barato que la doble vuelta y más equitativo que la mayoría simple). Podemos, IU o Compromís han utilizado también fórmulas electorales para elegir listas de candidatos o de ejecutivas mediante sistemas proporcionales como los derivados del método Borda (Fraenkel and Grofman 2014). No hay que olvidar tampoco otros aspectos organizativos del proceso que pueden resultar claves para el resultado, tales como la financiación de la campaña interna, el proceso de recogida de avales, la forma de ejercer el voto (por Internet o presencialmente), la duración de la jornada electoral...

Todos estos elementos permiten diversas alternativas para reforzar la participación de las bases en la elección de líderes y candidatos. Pero también generan fricciones con las reglas existentes en la organización. Los críticos con el empleo de las primarias suelen referirse a las disfunciones que estas generan cuando chocan con la lógica representativa de una organización, o bien cuando se da voz a un selectorado cada vez más fragmentado, donde pueden sumarse tipos de miembros muy diversos con visiones de la militancia muy dispares (Scarrow 2015). Para limitar estos conflictos, numerosos partidos optan por

fórmulas combinadas, extendiendo el voto a todos los afiliados sin cerrarlo a otros órganos, dando lugar a selectorados mixtos, donde la voz de las bases se combina con la de otros órganos más restringidos. Reuven Hazan y Gideon Rahat (2010, pp. 36ss.) han identificado tres formas diferentes de articular estos selectorados mixtos (reflejados en el Esquema 1). Por un lado, selectorados combinados (assorted method), en los que diferentes candidatos pueden ser escogidos por diferentes cuerpos electorales. Por ejemplo, el cabeza de lista puede surgir de unas primarias, mientras que el resto de la lista se decide en un comité electoral. Por otro lado, selectorados polietápicos (multistage method), en los que un mismo aspirante ha de superar la decisión de diversos selectorados sucesivamente. En este caso, un comité podría seleccionar entre diversos aspirantes qué candidatos se presentan a unas primarias. Finalmente, selectorados ponderados (weighted method), donde la selección surge del voto agregado de diversos cuerpos electorales, asignando un peso igual o ponderado a cada uno.

Esquema 1. Modelos de selectorados mixtos para elegir candidatos y líderes



Fuente: Hazan & Rahat 2010, p. 37.

3.2. La definición de programas y políticas

Además de la selección de los políticos, la democracia interna también puede utilizarse para decidir políticas, como las defendidas en el programa, o en el diseño de la agenda política mediante iniciativas legislativas y de gobierno, etc.

Esta cuestión respondería a una de las funciones tradicionales de los partidos, la de agregar las preferencias de los electores y convertirlas en decisiones públicas que las representen. Sin embargo, es una dimensión de la vida interna de los partidos que está siendo menos explorada por los ensayos para empoderar a sus miembros. Sin duda, resulta menos complejo organizar la elección de un cargo que poner en marcha un proceso de deliberación inclusivo que acabe generando una propuesta de política pública.

Según la organización y el papel vinculante asignado a las bases en los órganos e instrumentos para conformar e ir actualizando su ideario y sus propuestas políticas, Anika Gauja (2013) ha identificado cuatro modelos de participación en el diseño de políticas (Tabla 1), que van desde procesos consultivos dirigidos por el aparato del partido hasta deliberaciones vinculantes protagonizadas directamente por las bases.

Tabla 1. Modelos de participación en la preparación de propuestas políticas

Modelo de participación	Mecanismo organizativo	Ejemplos
Directo	Los individuos pueden contribuir directamente a la adopción de una propuesta política.	Participación en grupos de trabajo, votaciones sobre políticas, grupos sectoriales locales con autonomía, toma de decisiones consensuada.
Delegado	Los intereses de los miembros individuales están representados por delegados que se atienen a las preferencias de aquellos que los eligen (mandato).	Conferencias anuales con mandato (como en partidos laboristas o en los partidos verdes).
Representativo	Los individuos están representados en los órganos decisores sobre políticas, pero sin mandato expreso.	Conferencias anuales sin mandato (como en partidos liberales o socialdemócratas). Congresos de buena parte de los partidos españoles.
Consultivo	Los partidos toman decisiones basadas en procesos de consulta a los miembros y en documentos propuestos por grupos internos.	Reuniones consultivas sobre políticas; foros/convenciones.
Externalización	Los partidos consultan agentes externos al partido para recibir nuevas ideas. Sus propuestas pueden ser adoptadas sin una consulta expresa a los afiliados.	Procesos de confección de políticas basados en reuniones, conversaciones o conferencias abiertas (como 'The Big Conversation', 'Let's Talk' o 'Fresh Ideas' en el Partido Laborista).

Fuente: Adaptado de Gauja 2013, p. 47.

El modelo consultivo consiste en recoger opiniones y propuestas realizadas por miembros y grupos internos, para que luego órganos intermedios los integren en borradores de trabajo, que pueden ser adoptados por la dirección del partido

“

En los últimos años, los partidos han emprendido cambios en la forma de abordar la confección de su oferta política encaminados a abrir el proceso de recepción de ideas e iniciativas a sujetos no afiliado.

”

o, a su vez, sometidos de nuevo al debate interno. Por esta razón, se trata del modelo que garantiza menos participación real de los militantes y limita el debate democrático, en beneficio de un mayor control por parte de la dirección del partido sobre la oferta programática, lo que favorecerá una orientación estratégica más clara hacia los votantes.

Cuando esta tarea de confección tiene lugar en foros más amplios, como convenciones o conferencias de partido, formados por representantes elegidos por las bases, la consulta adquiere un tono más representativo. Los representantes pueden tener un mandato expreso o no para defender posiciones políticas expresas, lo que distingue el modelo estrictamente representativo del delegativo. La eficacia de estos modelos para alcanzar propuestas que reflejen verdaderamente la opinión mayoritaria de los militantes tiene mucho que ver con la fuerza de la conexión entre los representantes y sus agrupaciones territoriales. Una conexión eficaz entre bases y representantes les permite a estos últimos conocer (y con ello sintetizar fielmente) el parecer y las opiniones de sus representados.

Por último, los procesos de deliberación donde las bases participan directamente constituyen el modelo que ofrece mayor margen de expresión, aunque afronta enormes dificultades operativas, que se hacen casi insalvables cuando el tamaño del partido excede ciertas dimensiones. No obstante, cuando esta deliberación es posible y efectiva, los resultados integran mejor la pluralidad interna del partido y contribuyen enormemente a ‘educar’ políticamente a los miembros de los partidos y a proporcionarles mayor conocimiento de las propuestas y de sus limitaciones para ser aplicadas (Gauja 2013, p. 48).

En los últimos años, los partidos han emprendido cambios en la forma de abordar la confección de su oferta política encaminados a abrir el proceso de recepción de ideas e iniciativas a sujetos no afiliados, lo que se ha denominado por algunos como ‘externalización’ de la agenda política (policy outsourcing). Esta obertura adquiere diversos formatos. Por un lado, se organizan comunidades de consulta en las que el partido pone sus propuestas a debate de expertos, grupos y ciudadanos ajenos al partido. Ejemplos de ello han sido las iniciativas del Partido Laborista británico ‘The Big Conversation’, ‘Let’s Talk’ o ‘Fresh Ideas’ (Gauja 2013, pp. 102ss.). También se han puesto en práctica ‘jurados populares’, formados por decenas de ciudadanos seleccionados por el partido (pero ajenos a la organización e incluso no necesariamente simpatizantes suyos), para valorar decisiones y servicios implementados desde el gobierno. La implicación más estable de simpatizantes, ciudadanos y agentes

externos mediante ‘redes de políticas’ en la confección de la agenda del partido también puede estar orientado a ampliar la representatividad social y política de las bases de los partidos.

Todas estas iniciativas favorecen la participación de los miembros y ayudan a integrar mejor la diversidad de opiniones internas en la agenda política de los partidos. Pero el modelo de ‘externalización’ de la confección programática de los partidos también significa alterar la lógica organizativa de los partidos y los equilibrios internos, en la medida en que las bases de afiliados a la organización dejan de operar como correa de transmisión de la base electoral, la cual puede llegar a convertirse en una fuente de ideas y proyectos alternativa a la base militante (Gauja 2013, p. 111). En algunas ocasiones, la externalización puede ser un mecanismo encubierto para reclutar nuevos militantes o grupos escindidos de otros partidos.

3.3. Grandes decisiones organizativas

Si la implicación de las bases, en sus diversos formatos mostrados, resulta un potente instrumento de legitimación y eficacia para seleccionar cargos o definir las políticas de un partido, ¿por qué no extenderla a otras decisiones estratégicas? En este sentido, los partidos europeos empiezan a someter al veredicto de las bases otro tipo de cuestiones (Caul Kittilson and Scarrow 2006). El caso más claro es el de la decisión sobre política de alianzas o pactos post-electorales, como el referéndum interno del SPD respecto al acuerdo de coalición de gobierno alcanzado con la CDU-CSU en diciembre de 2013, o las consultas internas de PSOE, Podemos o la CUP a lo largo de 2016 para resolver sus apoyos parlamentarios al inicio de legislatura. Otras decisiones de enorme trascendencia estratégica son igualmente susceptibles de ser resueltas por el conjunto de afiliados, como el cambio de denominación de un partido o su refundación (como los democristianos belgas o el Partit Demòcrata Europeu Català tras la refundación de CDC), o bien la posición de ERC en el referéndum del Estatuto de Autonomía catalán en junio de 2006 (decidida en asambleas locales).

Con frecuencia, estos procesos se inician con el fin de conseguir mayor legitimidad o reducir el coste electoral e interno de una decisión conflictiva. Aunque no siempre se trata de una mera operación estética, o su desarrollo puede escapar del control de las élites que lo impulsan: en algunos de los casos mencionados, las bases acabaron tumbando la propuesta inicial de la dirección del partido. Para que esto suceda, los detalles reglamentarios de la consulta son decisivos, porque reflejan el grado de sesgo introducido por los dirigentes para

“

De cómo se articulen esos procedimientos, estaremos ante una mera consulta plebiscitaria para legitimar decisiones adoptadas por las élites, o una verdadera decisión democrática por parte de las bases

”

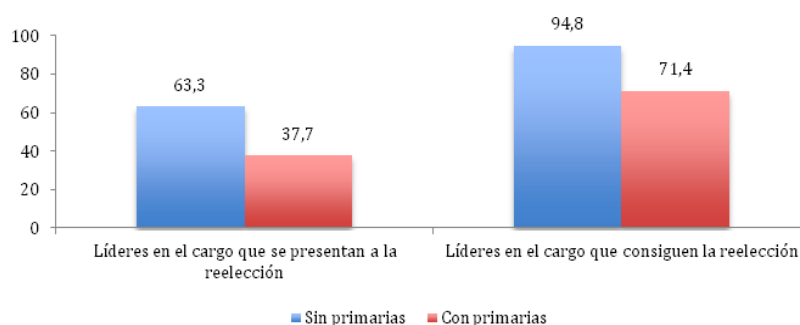
controlar el resultado del proceso. Es evidente la importancia que tiene decidir cómo se adoptará la decisión (mediante una simple votación o bien a través de un proceso de deliberación), además de quién es el que puede participar (y a qué nivel). Pero también resultan decisivos aspectos formales relacionados con la claridad de la consulta, los términos del acuerdo a ratificar o el margen temporal que se da para el debate. De cómo se articulen esos procedimientos, estaremos ante una mera consulta plebiscitaria para legitimar decisiones adoptadas por las élites, o una verdadera decisión democrática por parte de las bases.

4. ¿Qué repercusiones puede producir la democracia interna?

El debate sobre la democracia interna en los partidos está muy condicionado todavía por la falta de evidencias claras sobre sus efectos. El desconocimiento permite a partidarios y detractores seguir entablando la disputa sobre los instrumentos participativos no solo desde una perspectiva normativa (según sus respectivos principios y valores) sino también empírica (basada en los supuestos riesgos o bondades que pueden derivarse de su uso), aunque estos últimos sean a menudo meras especulaciones sobre escenarios interesados. Pero, ¿qué sabemos realmente al respecto?

La mayoría de estudios recientes que han analizado las consecuencias de la democracia interna se centran en los cambios en la elección de líderes y candidatos, y particularmente en la adopción de primarias como método de selección. El interés se ha centrado en cuatro aspectos principales: la representación, la participación, la competitividad entre candidatos y los efectos electorales. Sin embargo, persiste de fondo el interrogante sobre si las primarias, en último extremo, refuerzan o amenazan la integridad de los partidos.

Gráfico 4. Mantenimiento de líderes en el cargo según método de selección

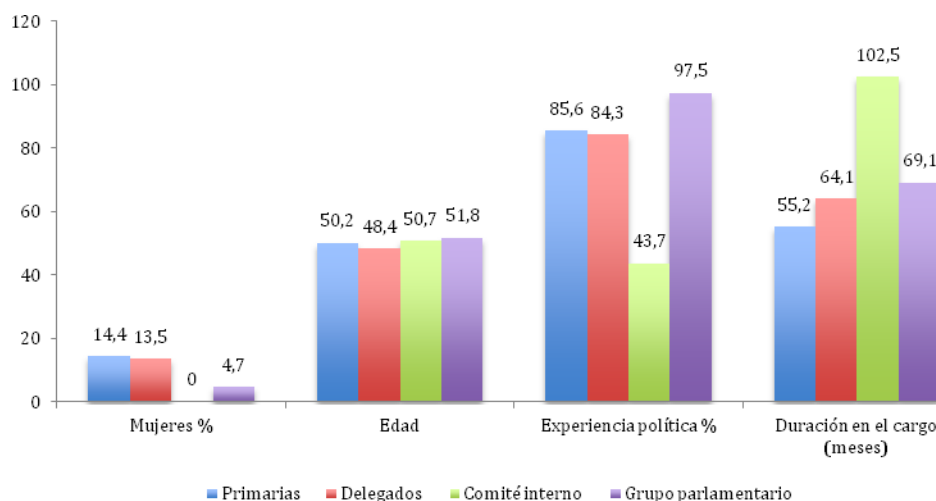


Fuente: Datos propios del proyecto de Pilet and Cross 2014.

¿Las primarias permiten cambiar de líderes más fácilmente? Eso parece. En un análisis comparado con 1.078 elecciones internas de líder de los principales partidos europeos occidentales desde 1945, las primarias no solo reducen las opciones de que los líderes que están en el cargo se vuelvan a presentar, sino que empeoran las posibilidades de reelección para estos (gráfico 4).

Por otro lado, ¿las primarias permiten elegir líderes de perfil diferente? No necesariamente. Los datos recogidos en los estudios más recientes nos dicen más bien lo contrario. La elección directa de los líderes y candidatos no mejora sustancialmente las opciones para candidatos más heterodoxos o cercanos al votante medio (gráfico 5) Es cierto que hay más porcentaje de mujeres liderando partidos con voto directo de las bases que cuando ello depende de órganos más reducidos (aunque esto podría deberse simplemente a la coincidencia de dos procesos paralelos pero no conectados directamente, el auge de las primarias y el incremento de mujeres en las élites de los partidos). Pero, cuando se trata de elegir candidatas, las mujeres tienen más opciones si son cooptadas por comités internos de elección que si ello depende del voto popular de las bases (Hazan and Rahat 2010; Wauters and Pilet 2015).

Gráfico 5. Perfiles de los líderes de partido según el método de selección

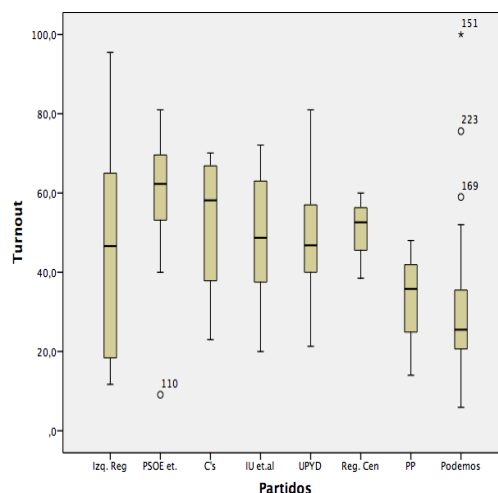


Fuente: Pilet and Cross 2014

¿Las primarias aumentan la participación? Está claro que hay mucha más gente eligiendo un candidato o líder del partido mediante primarias que cuando el voto depende de unos centenares de delegados. No obstante, la participación en las primarias está sujeta a diversos factores que la hacen oscilar, como sucede en cualquier elección general: el interés de la elección, el estado del partido, las expectativas de victoria, etc. Esto puede dar lugar a decepciones infundadas cuando hay expectativas exageradas respecto a la propensión de los miembros

a participar: que todos los miembros puedan participar no significa que todos vayan a hacerlo, como de hecho tampoco lo hacen con los mecanismos representativos. Además, la normalización de las primarias acaba estabilizando a la baja los registros de participación, de modo que en aquellos partidos que las utilizan con más frecuencia, los niveles medios de participación son inferiores (gráfico 6).

Gráfico 6. Participación en procesos de elección interna con participación directa de los afiliados en España



Fuente: Datos propios.

Además de la cantidad, las primarias también suscitan un problema de calidad de la participación. En este sentido, se han detectado problemas relacionados con el clientelismo (al poner en evidencia las redes de apoyos clientelares que pueden existir en el nivel territorial dentro de los partidos, cuando un candidato las utiliza durante un proceso de primarias), con las posibles estrategias entristas de electores de otros partidos (que tratan de favorecer a un candidato alejado de la línea tradicional del partido), miembros fugaces (flash membership) que se dan de alta para votar y luego se dan de baja, etc. En suma, no hay garantía de que más votos signifiquen unos mejores resultados para la imagen del partido. Para evitar este tipo de ‘patologías’ resultan cada vez más importantes el empleo de reglas claras y de agentes e instrumentos que monitoricen los procesos internos de participación con garantías efectivas (Cross et al., 2016).

¿Las primarias hacen la selección más competitiva que un congreso de representantes? Solo hasta cierto punto. Las primarias atraen más candidatos pero no hacen elecciones más competidas necesariamente. Así, cuando los partidos eligen a sus líderes internos, las primarias hacen más difícil las ‘coronaciones’ (procesos con un solo candidato). La elección directa estimula

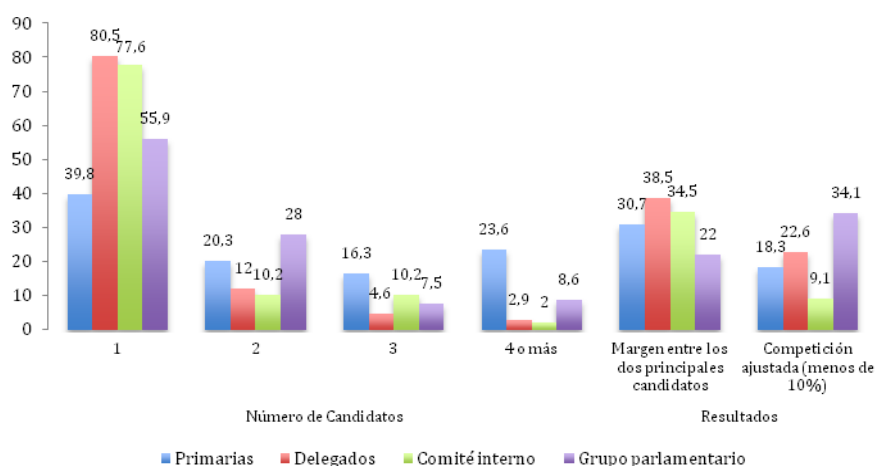
“

Cuando hay más de un candidato, los resultados ajustados (menos de 10 puntos de diferencia entre el primero y el segundo) son más comunes si lo eligen los delegados de un congreso o los propios diputados que si la elección se basa en primarias.

”

que se presenten aspirantes que, en cuerpos electorales más cerrados, no tendrían ninguna opción de hacerlo. Sin embargo, eso no significa que estos aspirantes tengan, por norma general, mayores opciones de ganar ni que las elecciones sean más ajustadas (gráfico 7). Cuando hay más de un candidato, los resultados ajustados (menos de 10 puntos de diferencia entre el primero y el segundo) son más comunes si lo eligen los delegados de un congreso o los propios diputados que si la elección se basa en primarias.

Gráfico 7. Nivel de competitividad según método de selección de los líderes de partido



Fuente: Pilet and Cross 2014.

¿La primarias permiten recuperar la confianza en los partidos? No hay datos concluyentes. En una encuesta propia realizada a los votantes de las primarias del PSC en Barcelona en la primavera de 2014, la gran mayoría de votantes ajenos al partido reconocían que no pensaban, de ningún modo, afiliarse al partido debido a las primarias. Datos similares de estudios italianos reafirman esa idea (Sandri and Seddone 2015). La situación, en realidad, refleja una actitud paradójica de los ciudadanos: existe una mayoría de militantes y de ciudadanos no inscritos en partidos a favor de las primarias. Pero esos mismos ciudadanos no inscritos no mejorarán necesariamente su imagen del partido por el mero hecho de haber realizado unas primarias.

¿Las primarias mejoran las expectativas electorales? Un trabajo sobre las primarias del PSOE a finales de los 90s sugiere que el partido tendió a mejorar sus resultados en aquellos municipios donde se eligieron los candidatos en primarias (Ramiro 2014). No queda claro si la mejora fue producto de las primarias o si, por el contrario, las expectativas de victoria dieron la confianza necesaria al partido local para abrir la elección a las bases. En cambio, un estudio comparado reciente no encuentra apoyo empírico para sostener que la elección de nuevos dirigentes mediante primarias tenga un impacto electoral

“

A medida que los partidos se acostumbran a celebrar primarias, la eventual influencia de éstas sobre los resultados electorales se difumina.

”

significativo (Pedersen and Schumacher 2015). No obstante, otros autores señalan que el impacto electoral positivo de las primarias puede darse como producto de la novedad. En cambio, a medida que los partidos se acostumbran a celebrar primarias, la eventual influencia de éstas sobre los resultados electorales se difumina. Además, es interesante destacar que, para evitar efectos electorales desestabilizadores, los partidos que han normalizado su uso han tendido a alejar su celebración del día electoral (Indriðason and Kristinsson 2015).

¿Las primarias debilitan a los partidos? Suele repetirse, partiendo de supuestos teóricos, que las primarias alimentan el faccionalismo y la división interna. Sin embargo, la realidad nos dice lo contrario, o casi: las primarias no conducen a más escisiones, al menos no más de las que podrían haberse dado sin ellas. Por el contrario, y aunque es difícil medirlo con datos comparados, la elección directa inviste al ganador de una legitimidad añadida, que le hace más indiscutible ante sus oponentes (Sandri and Seddone 2015). Además, las primarias no suelen debilitar la cohesión del partido cuando la decisión final implica a selectorados mixtos (Hazan and Rahat 2010, p. 157). La instauración de selectorados más inclusivos puede beneficiar la cohesión de los grupos parlamentarios a largo plazo (Cordero and Coller 2015), o al menos no impide que ésta se mantenga por otros medios, como el control de nombramientos de cargos (Indriðason and Kristinsson 2015). Algunos estudios señalan que la gestión posterior de los candidatos ganadores es determinante para garantizar la unidad del partido: si el ganador se lo queda todo, no deja más opciones a los derrotados que marcharse a su casa (Vicentini 2013; Cross et al. 2016; Kenig 2008). O a otro partido. Por otro lado, cuando la división interna de un partido ha superado un umbral determinado, ni las primarias impiden la ruptura.

5. Conclusiones

Desde hace un par de décadas, crece el número de partidos políticos que deciden extender, de forma limitada o general, los mecanismos de democracia interna en su funcionamiento, ensayando con instrumentos de legitimación directa que den mayor protagonismo a las bases. Con ello, tratan de superar situaciones adversas o de declive en sus apoyos sociales. La falta de convicción o el carácter improvisado con que a veces se recurre a estas medidas, particularmente en el caso de las primarias, son sólo algunos de los problemas que condicionan su rendimiento. En general, parece que el establecimiento de más democracia interna no suele arreglar lo que no va bien,

pero pone al descubierto lo que va mal en un partido, sus disputas internas, sus líneas de fractura en las bases, sus disfunciones estructurales. En realidad, como alerta Richard Katz (2013), quizá las primarias son esencialmente inocuas porque el declive de los partidos responde a cambios exógenos, más estructurales y lejos de la capacidad de los partidos para revertirlos. Sin embargo, medidas como las primarias pueden beneficiarse de una manifiesta paradoja. A pesar de que sus consecuencias positivas son bastante modestas y sus implicaciones internas pueden llegar a resultar perversas para la dinámica de los partidos, nada de ello impide que quienes participan se sientan altamente satisfechos con ellas, reafirmando la noble aspiración de Willy Brandt: “Queremos atrevernos a más democracia”.

Bibliografía

- Ares, Macarena and Enrique Hernández. 2016. “Alienated Voters and Anti-Elitist Parties: The Mobilization of the Unheard Voices.” In *ECPR Joint Sessions of Workshops*. Pisa.
- Armingeon, Klaus and Kai Guthmann. 2014. “Democracy in Crisis? The Declining Support for National Democracy in European Countries, 2007–2011.” *European Journal of Political Research* 53 (3): 423–42. doi:10.1111/1475-6765.12046.
- Beramendi, Pablo, Silja Häusermann, Herbert Kitschelt and Hanspeter Kriesi, eds. 2015. *The Politics of Advanced Capitalism*. New York: Cambridge University Press.
- Canovan, Margaret. 1982. “Two Strategies for the Study of Populism.” *Political Studies* 30 (4): 544–52.
- Evans, Geoffrey and N. D. de Graaf. 2012. *Political Choice Matters: Explaining the Strength of Class and Religious Cleavages in Cross-National Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Hernández, Enrique and Hanspeter Kriesi. 2016. “Turning Your Back on the EU. The Role of Eurosceptic Parties in the 2014 European Parliament Elections.” *Electoral Studies* 44 (December): 515–24. doi:10.1016/j.electstud.2016.04.013.
- Hobolt, Sara B. and James Tilley. 2016. “Fleeing the Centre: The Rise of Challenger Parties in the Aftermath of the Euro Crisis.” *West European Politics* 39 (5): 971–91. doi:10.1080/01402382.2016.1181871.
- Hobolt, Sara B. and Catherine de Vries. 2016. “Turning against the Union? The Impact of the Crisis on the Eurosceptic Vote in the 2014 European Parliament Elections.” *Electoral Studies* 44 (December): 504–14. doi:10.1016/j.electstud.2016.05.006.
- Hooghe, Liesbet, Gary Marks and Carole J. Wilson. 2004. “Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?” In *European Integration and Political Conflict*, edited by Gary Marks and Marco R. Steenbergen. Themes in European Governance. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Hooghe, Marc and Ruth Dassonneville. 2016. “A Spiral of Distrust. A Panel Study on the Relation between Political Distrust and Protest Voting in Belgium.” *Government and Opposition*. doi:http://dx.doi.org/10.1017/gov.2016.18.
- Inglehart, Ronald and Pippa Norris. 2016. “Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash.” SSRN

- Scholarly Paper ID 2818659. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=2818659>.
- Kriesi, Hanspeter, Edgar Grande, Martin Dolezal, Marc Helbling, Dominic Höglinger, Swen Hutter and Bruno Wüest. 2012. *Political Conflict in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kriesi, Hanspeter, Edgar Grande, Romain Lachat, Martin Dolezal, Simon Bornschier and Timotheos Frey. 2008. *West European Politics in the Age of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laclau, Ernesto. 2005. *On Populist Reason*. Verso.
- Mair, Peter. 2013. *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. Verso.
- Mudde, Cas. 2004. "The Populist Zeitgeist." *Government and Opposition* 39 (4): 542–563.
- Muro, Diego and Guillem Vidal. 2016. "Political Mistrust in Southern Europe since the Great Recession." *Mediterranean Politics* 0 (0): 1–21. doi:10.1080/13629395.2016.1168962.
- Oesch, Daniel. 2006. *Redrawing the Class Map*. <http://www.palgrave.com/us/book/9781403985910>.
- . 2008. "Explaining Workers' Support for Right-Wing Populist Parties in Western Europe: Evidence from Austria, Belgium, France, Norway, and Switzerland." *International Political Science Review* 29 (3): 349–73. doi:10.1177/0192512107088390.
- . 2012. "The Class Basis of the Cleavage between the New Left and the Radical Right." *Class Politics and the Radical Right*, 31.
- Passarelli, Gianluca and Dario Tuorto. 2016. "The Five Star Movement Purely a Matter of Protest? The Rise of a New Party between Political Discontent and Reasoned Voting." *Party Politics*, April, 1354068816642809. doi:10.1177/1354068816642809.
- Ramiro, Luis. 2016. "Support for Radical Left Parties in Western Europe: Social Background, Ideology and Political Orientations." *European Political Science Review* 8 (1): 1–23. doi:10.1017/S1755773914000368.
- Ramiro, Luis and Raul Gomez. 2016. "Radical-Left Populism during the Great Recession: Podemos and Its Competition with the Established Radical Left." *Political Studies*, June, 32321716647400. doi:10.1177/0032321716647400.
- Vries, Catherine E. De and Erica E. Edwards. 2009. "Taking Europe To Its Extremes Extremist Parties and Public Euroscepticism." *Party Politics* 15 (1): 5–28. doi:10.1177/1354068808097889.

Documentos publicados

2011/Nº 01

¿Nos cambia la crisis? Gasto público, impuestos e ideología en la opinión pública española 20042010. **Sandra León y Lluís Orriols.**

2011/Nº 02

¿Cómo votarían los inmigrantes? **Laura Morales y Josep San Martín.**

2011/Nº 03

¿Importa el territorio? Satisfacción ciudadana y políticas públicas en las Comunidades Autónomas. **José M. Díaz-Pulido, Eloísa del Pino y Pau Palop.**

2011/Nº 04

Especial 15-M. Movimiento 15M: ¿quiénes son y qué reivindican? **Kerman Calvo, Teresa Gómez-Pastrana y Luis Mena.** ¿Influyó el 15M en las elecciones municipales? **Manuel Jiménez Sánchez.**

2011/Nº 05

¿Cómo votan los que no tienen ideología? **Álvaro Martínez y Lluís Orriols.**

2011/Nº 06

Las televisiones y el sesgo político en la opinión pública. **Alberto Penadés e Ignacio Urquizu.**

2011/Nº 07

Poder político frente a poder económico. Percepciones sobre el poder en España. **Sebastián Lavezzolo.**

2012/Nº 08

¿Por qué reformar el sistema electoral? **Rubén Ruiz-Rufino.**

2012/Nº 09

¿Quién apoya el Estado del Bienestar? Redistribución, Estado de Bienestar y mercado laboral en España. **José Fernández-Albertos y Dulce Manzano.**

2012/Nº 10

¿Cómo son los diputados de la Asamblea de Madrid? **Julio Embid.**

2012/Nº 11

15 M Revisited. A Diverse Movement United for Change. **Tiina Likki.**

2012/Nº 12

¿Cómo queremos que se tomen las decisiones políticas? **Joan Font y Pau Alarcón.**

2012/Nº 13

La viabilidad económica del Estado de las Autonomías. **Politikon, grupo de análisis Politikon.**

2012/Nº 14

Sociedad percibida frente a sociedad deseada. Percepción de la desigualdad social y preferencias sociales en España. **Marta Romero.**

2013/Nº 15

¿Dicen los partidos estatales lo mismo en todas las Comunidades Autónomas?. **Sonia Alonso, Laura Cabeza y Braulio Gómez @RegManifProject.**

2013/Nº 16

¿Es la escuela un instrumento de formación de identidades nacionales? **María José Hierro.**

2013/Nº 17

¿Han cambiado las percepciones sobre la inmigración en España?. **Mónica Méndez, Héctor Cebolla y Gemma Pinyol.**

2013/N° 18

La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no. Amparo González-Ferrer.

2013/N° 19

El apoyo a la independencia en Cataluña: ¿identidad o cálculos económicos? Jordi Muñoz y Raül Tormos.

2014/N° 20

¿Como afecta la crisis a las clases sociales. José Saturnino Martínez García.

2014/N° 21

En España, estar en paro no cambia el voto, pero aumenta la abstención. Miguel Caínzos y Carmen Voces.

2014/N° 22

¿Cómo son los lobbies en Europa? Jorge San Miguel Lobeto.

2014/N° 23

La desigualdad digital, ¿una nueva fuente de desigualdad política? Marta Cantijoch.

2015/N° 24

El cambio de era en los medios de comunicación. Gonzalo López Alba.

2015/N° 25

Especial encuestas: errores, cocina y predicción. Alberto Penadés.

2015/N° 26

¿Otro tren perdido? IU y la izquierda radical en Europa occidental tras la crisis de 2008. Luis Ramiro.

2015/N° 27

¿Qué pueden cambiar Podemos y Ciudadanos en el sistema de partidos? María Ramos y Pablo Simón.

2015/N° 28

¿Qué ha pasado con la movilización social? Continuidad y cambios en la protesta social en España. Kerman Calvo y Hugo Garciamarín

2016/N° 29

Función Pública: reformas pendientes. Eduardo Fernández Palomares, Sancho Íñiguez Hernández y Clara Marpelli Marchena

2016/N° 30

Los partidos anti-elitistas tras la recesión de 2008. Enrique Hernández y Guillem Vidal

ZOOM **P**olítico

Zoom Político, del Laboratorio de la Fundación Alternativas, analiza con rigor, pedagogía e imaginación la realidad política y social. Esta colección, en la que contribuirían investigadores de primera línea, pretende extraer del ámbito académico aquellos análisis que sean útiles para todos los que se interesan por la política, ya sea en las administraciones públicas, las empresas, las universidades, los partidos políticos, las organizaciones sociales, los medios de comunicación o los ciudadanos comprometidos con su sociedad y su tiempo.

Jesús Ruiz-Huerta

Directora del Laboratorio de Alternativas

Responsable de Zoom Político: **Berta Barbet**

Autores:

Juan Rodríguez Teruel es doctor en ciencia política por la Universitat Autònoma de Barcelona y profesor contratado doctor en la Universitat de València (<https://juanrote.blogs.uv.es>). Obtuvo los premios Juan Linz (CEPC) y AECPA por su tesis doctoral en 2007 sobre los ministros en la España democrática. Ha sido investigador visitante en la London School of Economics and Political Science, University of Nottingham, University of Edinburgh, University of Leiden, Sciences Po Paris y Université Libre de Bruxelles. Sus publicaciones se han centrado en las elites gubernamentales y los partidos políticos (disponibles en <https://uv.academia.edu/jrt>). Es editor fundador de Agenda Pública (www.agendapublica.es).

Oscar Barberà es profesor Contratado Doctor en la Universitat de València (UV). Su tesis doctoral obtuvo el premio de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración y ha sido publicada por el Centro de Investigaciones Sociológicas. Ha sido profesor en varias universidades españolas (UAB, UOC) y ha realizado estancias de investigación en varias universidades europeas, entre ellas la LSE, la Universidad de Edimburgo o la Universidad de Exeter. Sus principales áreas de investigación son los partidos políticos, la descentralización y las elites políticas. Entre sus últimas contribuciones hay *The Politics of Party Leadership* (Oxford), *Party Primaries in Comparative Perspective* (Routledge) and *Party Members and Activists* (Routledge). Ha publicado en las principales revistas españolas y, entre otras, la *South European Society and Politics*, *French Politics* o *Pole Sud*.