

Los partidos políticos como instrumentos de democracia

Henar Criado Olmos

Documento de trabajo 77/2005



Henar Criado Olmos

Es profesora en el Departamento de Ciencia Política I de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense y doctora miembro del Instituto Juan March. Ha sido *visiting scholar* en la Universidad de Nueva York (2003-2004). Entre sus publicaciones más relevantes destacan: The effects of parties' mobilization strategies on vote. PSOE and PP in the 1996 Spanish election, *European Journal of Political Research* (en prensa), In Whom We Trust? The development of particularised trust inside associations, *European Political Science* 2 (3) (2003) y ¿Qué tema destacar? el discurso del PSOE y el PP durante las campañas de 1996 y 2000. *Revista Internacional de Sociología* 41 (2005).

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Henar Criado Olmos

ISBN: 84-96204-78-2

Depósito Legal: M-50491-2005

Contenido

Resumen ejecutivo	5
Introducción	7
1 Modalidades de democracia interna en los partidos	10
1.1 Democracia interna y formulación de políticas	10
1.2 Modalidades de elecciones primarias	12
2 Los beneficios de la democracia interna	14
2.1 La democracia interna de los partidos y el control de los gobiernos	14
2.2 Las primarias y el partido	15
3 Los costes electorales de la democracia interna	17
3.1 ¿Debilitan las primarias la organización interna de los partidos?	17
3.2 La radicalidad de los afiliados	21
4 Las reformas democráticas en el Partido Laborista británico	26
5 Algunas conclusiones y propuestas en torno a la democracia interna de los partidos	31
Bibliografía	34

Siglas y abreviaturas

CDU	Unión Demócrata Cristiana
FDP	Partido Liberal
JPC	Comité Conjunto de Política
NEC	Comité Ejecutivo Nacional
NPF	Foro de Política Nacional
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
SDP	Partido Socialdemócrata
UCD	Unión de Centro Democrático

Los partidos políticos como instrumentos de democracia

Henar Criado Olmos

Profesora de Ciencia Política, UCM

La democracia interna de los partidos, o mejor dicho su ausencia, es uno de los temas clásicos de la ciencia política. Autores como Robert Michels o Max Weber han analizado las consecuencias que el tipo de organización de los partidos tiene para el funcionamiento de la democracia. No obstante, el análisis de las formas de democracia interna y sus efectos trasciende el ámbito del debate puramente académico. Se trata de una cuestión política relevante: dado que los partidos son la organización a través de la cual se representan los intereses de los ciudadanos, las transformaciones de su modelo organizativo tienen consecuencias importantes sobre cómo se ejerce la representación política.

En este trabajo se analizan las distintas vías existentes para democratizar el funcionamiento de los partidos políticos. Hay dos aspectos claves de la vida interna de un partido que pueden democratizarse: la formulación de políticas y la selección de candidatos. La formulación de políticas se refiere a la definición de la línea política básica del partido y, sobre todo, a la elaboración del programa electoral. La democratización de la selección de candidatos se refiere a abrir procesos de elecciones primarias en las que los afiliados a los partidos puedan intervenir directamente en la elección de sus líderes.

Estas reformas suponen un cambio en el funcionamiento de los partidos. Como todo cambio, implica posibles beneficios, pero también cierta incertidumbre. Partidos más democráticos son más receptivos ante las demandas de los electores y les proporcionan una mayor información con la que evaluar a sus gobiernos. Pero también partidos más democráticos pueden visibilizar y profundizar las diferencias de opinión dentro del partido, y esto puede tener costes electorales. Muchos partidos han iniciado cambios democratizadores de este tipo, como el Partido Laborista británico. La experiencia de estas organizaciones nos enseña que el éxito o el fracaso de las reformas democratizadoras depende en gran medida de cómo se articulen.

Se realizan en este trabajo las siguientes propuestas con el fin de introducir reformas que democratizen el funcionamiento de los partidos:

- Con respecto a la formulación de políticas, se propone que el debate sobre la dirección de la política se produzca teniendo en cuenta la opinión de diversos órganos del partido, incluidos, de manera directa o indirecta, los afiliados. Pero, para que el debate ideológico no genere una imagen de desunión ante los electores, es importante que este proceso se articule teniendo en cuenta a diversos órganos del partido en los que se discutan las propuestas de manera sucesiva.
- Con respecto a la selección de candidatos, la experiencia de otros países ha demostrado que algunas modalidades de primarias pueden implicar mayores riesgos. Las primarias para la elección de las listas electorales en cada circunscripción son en este sentido especialmente arriesgadas porque debilitan la disciplina de voto. Sin embargo, no tienen consecuencias tan inciertas y sí pueden tener beneficios para la imagen del partido ante los votantes las primarias para la elección del líder del partido. Es importante, no obstante, que se establezca incluso en este caso una serie de requisitos para la presentación de candidaturas a las elecciones primarias. Mediante estos requisitos se pretende que los candidatos sean en sí mismos representativos de posiciones ideológicas mayoritarias dentro de la organización.

Introducción

En la ciencia política contemporánea existe un consenso bastante amplio sobre cómo definir un sistema político democrático. Un sistema político democrático es aquel en el que se celebran elecciones periódicas competidas en las que pueden votar todos los ciudadanos. Esta concepción tiene probablemente su origen en la definición procedimental de la democracia de Max Weber y en la reformulación posterior que de esta idea hace Schumpeter. Desde esta perspectiva, denominada por algunos autores como teoría minimalista de la democracia, las elecciones son la institución en la que se fundamenta el gobierno democrático (Przeworski, Stokes y Manin, 1999; Manin, 1997; Held, 1996).

Se considera que las elecciones son el mecanismo fundamental de la democracia porque permiten a los ciudadanos influir con su voto en los gobiernos. Los ciudadanos pueden premiar a los gobiernos que hayan realizado bien su tarea reeligiéndolos, y castigarlos si no ha sido así. La capacidad de control que las elecciones dan a los ciudadanos incentiva a los gobiernos a ser receptivos con respecto a sus demandas e intereses. De esta manera las elecciones conectan las demandas de los ciudadanos y las políticas de los gobiernos. Dicho de otro modo, las elecciones incentivan la cooperación entre gobernantes y gobernados (Powell, 2000:11-21).

La justificación normativa de esta visión de la democracia se deriva precisamente de esta capacidad de controlar a sus gobiernos que las elecciones otorgan a los ciudadanos. No obstante, el consenso que existe actualmente sobre la importancia de las elecciones desaparece cuando profundizamos en cómo y hasta dónde las elecciones conectan a los ciudadanos con sus gobiernos. Para que las elecciones sirvan de manera efectiva como instrumento de control de los gobiernos, los ciudadanos necesitan estar informados. Necesitan conocer qué políticas han llevado a cabo los gobiernos, a quién benefician, con qué costes y qué resultados son consecuencia de esas políticas. Si los ciudadanos cuentan con toda esta información, pueden atribuir adecuadamente responsabilidades a los gobiernos en las elecciones. Como argumentaré a continuación, los partidos políticos juegan un papel muy importante proporcionando a los ciudadanos esta información.

Tradicionalmente el papel de los partidos en el funcionamiento de la democracia ha estado circunscrito a garantizar la competición electoral. La esencia de la democracia tal como se concibe en las sociedades contemporáneas es la competición entre diferentes partidos en elecciones libres. El modo en el que los partidos contribuyen al funciona-

miento democrático es garantizando que se presentan diferentes opciones ante los ciudadanos. No obstante, los partidos pueden desempeñar otras funciones más allá de garantizar la competición electoral. En concreto, pueden proporcionar información a los ciudadanos que les permita evaluar las políticas de sus gobiernos. Y lo pueden hacer de dos maneras. En primer lugar, de manera más obvia, mediante la información que genera la competición electoral. Los partidos de la oposición, a través de su función de control del gobierno, generan información acerca de las políticas gubernamentales, de sus resultados y de la responsabilidad del gobierno en ellos. De hecho, hay evidencia empírica de que las campañas electorales, el período en que la competición electoral es más intensa, son una fuente importante de información política (Ansolabehere e Iyengar, 1995; Simon, 2002). Pero, en segundo lugar, los partidos también pueden generar información a través de sus debates internos. Los ciudadanos no solamente siguen la información que los partidos proporcionan en la competición electoral, sino que además siguen la información que se produce dentro de cada uno de ellos. Los debates y las discusiones que se producen en el seno de los partidos también proporcionan información útil a los ciudadanos acerca de las posturas políticas asumidas por el partido, de sus detractores y defensores, y de las razones que unas partes y otras dan para justificar sus diferentes posiciones. Para ello, claro está, se necesita una medida adecuada de democracia interna en el partido (Maravall, 2003).

Los partidos, por lo tanto, pueden generar información de dos maneras distintas. Ambas son útiles y necesarias, pero su valor para los ciudadanos es, en cierto sentido, diferente. Podría argumentarse que la información derivada del debate interno dentro de los partidos puede ser en ocasiones más útil que la derivada de la competición electoral. Empíricamente sabemos que los ciudadanos no analizan la información política de manera neutral, sino que normalmente la filtran a través de predisposiciones, fundamentalmente a través de su ideología (Zaller, 1992). En la competición electoral, los ciudadanos prestarán atención a la información que da el partido que cuenta con sus simpatías, y despreciarán la del partido rival. Sin embargo, esos mismos ciudadanos tendrán mayor interés en la información que se deriva del debate ideológico dentro de su propio partido. En el apartado siguiente desarrollaré más ampliamente esta idea.

Como he mencionado al comienzo, en el concepto minimalista de democracia los partidos juegan, en principio, un papel de meros garantes de la pluralidad de opciones en una elección. Tal como expuso Schattschneider (1942): “La democracia no se encuentra en los partidos, sino entre los partidos”. Y, sin embargo, si nos tomamos en serio el papel de las elecciones como mecanismo de control y los requisitos informativos que exige para que ese papel sea efectivo, vemos que la democracia interna de los partidos políticos tiene una función importante que desempeñar. Sólo partidos democráticos incentivan el debate ideológico interno del que se deriva información útil para los ciudadanos. Parece, por tanto, que los prerequisites institucionales de la democracia mínima no son, en realidad, tan mínimos.

En el presente trabajo analizaré diferentes modalidades de democracia interna en los partidos y sus posibles consecuencias. En el apartado siguiente me referiré a qué modalidades de democracia interna han sido adoptadas por los partidos. En el apartado segundo analizaré cuáles son los beneficios posibles de la introducción de mecanismos de democracia interna. En el tercer apartado presentaré los argumentos que se han dado en contra de la introducción de estos mecanismos. En el apartado cuarto analizaré el caso del Partido Laborista británico como uno de los ejemplos de introducción de mecanismos de democracia interna. Por último, se apuntarán algunas propuestas de reformas democratizadoras en los partidos.

1. Modalidades de democracia interna en los partidos

La democracia interna de los partidos, o mejor dicho su ausencia, ha sido sin lugar a dudas un tema recurrente en la literatura de ciencia política de posguerra. Los análisis han tendido a ser prescriptivos y, por lo general, no se han ocupado de las condiciones reales bajo las cuales los partidos adoptan (o no) reformas democratizadoras. Para avanzar en este sentido, habría que empezar contestando a unas preguntas básicas: ¿qué entendemos por democratizar los partidos?, ¿qué aspectos de la vida interna de los partidos pueden abrirse a la participación de los afiliados y/o simpatizantes?

Como señalan Scarrow, Webb y Farrell (2000), hay tres aspectos de la vida interna de un partido que pueden democratizarse: la formulación de políticas, la elección de candidatos y la selección de líderes. La formulación de políticas se refiere a la definición de la línea política básica del partido y sobre todo a la elaboración del programa electoral. Se trataría de dar a los afiliados la capacidad de decidir directamente sobre la línea política del partido o al menos sobre la elaboración del programa. La democratización de la elección de los candidatos o de los líderes de partido supondría, por su parte, abrir algún tipo de elecciones primarias entre los afiliados. Veremos ambas posibilidades a continuación.

1.1 Democracia interna y formulación de políticas

El diseño de las políticas es una de las funciones clave que cumplen los partidos en las democracias contemporáneas. Tradicionalmente en los partidos de masas se otorgaba a los congresos la soberanía sobre el programa. Sin embargo, esta soberanía es en muchos casos puramente formal. En general, la mayoría de estudios coinciden en señalar que los líderes parlamentarios mantienen el control sobre este proceso (Blondel y Cotta, 1996; Scarrow, Webb y Farrell, 2000). De hecho, en muchos partidos las decisiones últimas sobre el programa las toma el grupo de asesores más cercanos al candidato. Los dirigentes tienen un gran interés en conservar *de facto* el control sobre el programa porque puede afectar de manera esencial a los objetivos electorales del partido: debe ser atractivo para los votantes. Para ello el comité electoral se esfuerza en destacar durante la campaña sus aspectos más vendibles y con más tirón electoral. Pero el programa tiene un recorrido más largo que la campaña electoral. Es el documento donde se recogen las líneas básicas

de las políticas que realizará el partido si llega al gobierno. En este sentido, es una guía de la línea política del gobierno. Por ello debe mantener una cierta continuidad con la ideología básica del partido. Esto es, debe ser coherente con la reputación ideológica del partido. Un programa electoral debe combinar ambas dimensiones: debe ser electoralmente exitoso y, además, debe mantenerse fiel a la reputación ideológica del partido. Normalmente los programas electorales logran ambos objetivos: tener tirón electoral y al mismo tiempo mantener un perfil ideológico claro. Pero determinados contextos, como una crisis económica, pueden generar tensiones entre ambos aspectos.

La crisis económica de finales de los años setenta y principios de los años ochenta es un buen ejemplo de este proceso. Esta crisis trajo como consecuencia un cambio de orientación de las políticas económicas, que viraron desde el keynesianismo hacia políticas más neoliberales. Este cambio de política económica supuso una transformación profunda en el programa económico de la izquierda. Si el cambio de paradigma hubiese tenido que ser aprobado por los afiliados de los partidos socialistas, probablemente el proceso habría sido mucho más costoso e incierto. Probablemente los dirigentes de los partidos prefieran conservar una cierta autonomía en la redacción de los programas para tener más capacidad de anticipar y de adaptar las propuestas del partido a contextos sociales y económicos cambiantes.

No obstante, en algunos partidos, a pesar de las reticencias iniciales de los líderes, se han iniciado ciertas reformas para tratar de que el proceso de elaboración de los programas sea más inclusivo. Una de las posibles vías es a través de los congresos del partido. Como se ha mencionado, en los partidos de masas tradicionales el congreso era el órgano que al menos formalmente tenía la soberanía para aprobar la línea política del partido. En este sentido, el congreso suponía una oportunidad para que el afiliado medio participara en las decisiones sobre las políticas del partido. Claro está que para ello era necesario que estuviera abierto a la participación de afiliados de base y no sólo a los dirigentes regionales y nacionales del partido. De acuerdo con Katz y Mair (1995), es en los países escandinavos donde los congresos han sido tradicionalmente más inclusivos y más frecuentes. Sin embargo, en el estudio de estos dos autores los países escandinavos parecen ser la excepción más que la regla. De hecho, hay partidos como la CDU en Alemania o el Partido Laborista irlandés que han disminuido la frecuencia de sus congresos.

Otra alternativa posible para democratizar la formulación de las políticas en los partidos es pasar por encima de los congresos y celebrar plebiscitos entre los afiliados a fin de refrendarlas (Scarrow, Farrel y Webb, 2000; Webb, 2000). Un buen ejemplo de esta tendencia son las elecciones que el Partido Laborista británico celebró entre sus miembros para derogar su “cláusula cuarta” (Webb, 2000). En este mismo sentido, varios partidos alemanes –CDU, SPD y FDP– han reformado sus estatutos para sustituir las votaciones en los congresos por el voto directo de sus afiliados en cuestiones relacionadas con las políticas del partido (Scarrow, 1999). A pesar de que este procedimiento permite la participación de los afiliados en la formulación de las políticas del partido, algunos autores consi-

deran que estos plebiscitos limitan, en lugar de incrementar, el debate interno. La idea es que lo que los dirigentes persiguen, al establecer consultas directas, es obviar discusiones abiertas sobre las políticas objeto de consulta en el congreso del partido.

Por lo tanto, vemos que las reformas encaminadas a democratizar la formulación de políticas son todavía muy incipientes y han obtenido resultados modestos. No se puede decir lo mismo de las reformas democratizadoras encaminadas hacia la selección de candidatos. Esta es, sin duda, la medida democratizadora que más partidos políticos han adoptado. A continuación me referiré a esta modalidad de democracia interna con algo más de detalle.

1.2 Modalidades de elecciones primarias

El primer partido político que llevó a cabo unas elecciones primarias fue el Partido Demócrata en Estados Unidos. Desde entonces el proceso de democratización de la selección de candidatos, de una forma u otra, ha sido iniciado por un número creciente de partidos. En la actualidad realizan alguna forma de elecciones primarias para elegir a sus candidatos el Partido Demócrata australiano, los Partidos Demócrata y Republicano en Estados Unidos, el Partido Laborista y el Partido Likud en Israel, los Partidos Laborista y Conservador en Gran Bretaña, el Partido Conservador Progresista en Canadá, la mayor parte de los partidos belgas, el Partido Socialista y la UDF en Francia (Pennings y Hazan, 2001). En España, el PSOE introdujo elecciones primarias en 1998. Parece, por tanto, que la introducción de primarias es un proceso que, más allá de sus ventajas y sus posibles riesgos, ha sido asumido por un número cada vez mayor de partidos de diferentes ideologías.

La forma en que se han introducido las primarias varía considerablemente entre los distintos partidos. Esta variabilidad se produce en torno a varios criterios: quién puede ser elegido como candidato, quién tiene capacidad para elegir a los candidatos y dónde se eligen a los candidatos (básicamente, si la circunscripción es nacional o se divide el país en circunscripciones) (Rahat y Hazan, 2001).

En cuanto al primero de los criterios, quién puede ser elegido como candidato, hay varias posibilidades. En algunos partidos los requisitos de elegibilidad son muy restrictivos. Por ejemplo, en el Partido Socialista belga, sólo pueden presentarse como candidatos a las primarias aquellos que hayan militado en el partido durante al menos cinco años, estén al día en el pago de cuotas, estén suscritos regularmente al periódico del partido, y hayan mandado a sus hijos a colegios públicos. En el otro extremo se encontrarían, por ejemplo, las primarias en Estados Unidos o Canadá, donde cualquier votante registrado públicamente como votante del partido puede presentarse como candidato (LeDuc, 2001).

Por lo que respecta al segundo criterio, quién tiene capacidad para elegir a los candidatos, también hay, como en el caso anterior, regulaciones restrictivas y regulaciones más abiertas. En algunos partidos pueden votar en las elecciones primarias todos los ciudadanos. Es el caso, por ejemplo, de Islandia. En Estados Unidos, las primarias del Partido Demócrata de algunos Estados son conocidas como “primarias abiertas”, porque pueden votar todos los votantes registrados. No obstante, lo más común es que en las elecciones primarias puedan votar solamente los militantes del partido. Este es el caso, por ejemplo, de Israel, del Partido Laborista británico o de las primarias en el PSOE en 1998.

Finalmente, el proceso de selección de candidatos en primarias puede ser centralizado o descentralizado. En el caso de que sea centralizado, esto quiere decir que hay una sola circunscripción nacional. Si es descentralizado, hay circunscripciones locales. Otra forma de descentralización, denominada en ocasiones “funcional”, supone reservar cuotas para grupos sociales, especialmente mujeres. Un caso interesante de descentralización es el de Canadá. El Partido Progresista-Conservador Federal de Canadá introdujo en las primarias de 1998 un sistema en virtud del cual se asignaban 100 puntos a cada una de las 301 circunscripciones en que se dividía al país. Si un candidato conseguía, digamos, el 60% de los votos en una circunscripción, obtendría 60 puntos en esa circunscripción, con independencia del número absoluto de votos obtenidos. Para vencer en el proceso de primarias se requería la mayoría absoluta de los 30.100 puntos totales. De esta manera, el partido garantizaba que todas las circunscripciones locales tuviesen voz en la elección del candidato, con independencia del número de votos con el que contasen (LeDuc, 2001:333-6).

Estos son, a grandes rasgos, los distintos criterios establecidos para la elección de candidatos por medio de primarias. A continuación me ocuparé de cuáles son los beneficios de la introducción de primarias y cuáles son sus riesgos: ¿vale la pena realmente iniciar un proceso que transforme la estructura interna del partido?

2. Los beneficios de la democracia interna

Los beneficios de las primarias pueden ser de dos tipos: para la democracia en general, puede argumentarse que las primarias favorecen el control de los gobiernos por los ciudadanos. En segundo lugar, podrían conferir al partido mayor credibilidad y quizá aumentar su militancia. El primero de los dos beneficios es, de lejos, el más interesante, pero el segundo no debería ser desechado sin más. A continuación me referiré a cada uno de ellos.

2.1 La democracia interna de los partidos y el control de los gobiernos

El primero de los mecanismos es, a primera vista, bastante claro. Afirma, básicamente, que las elecciones primarias generan debate entre los candidatos sobre las políticas del partido, y esto proporciona información sobre esas políticas a los ciudadanos (Maravall, 2003: 151-64). Se podría argumentar, no obstante, que los partidos son una fuente de información para los ciudadanos sin necesidad de que exista democracia interna. En las campañas electorales la competición entre los partidos genera una gran cantidad de información para los electores que utilizan para evaluar a sus gobiernos. Numerosos estudios empíricos han demostrado que los electores utilizan la información que los partidos dan durante las campañas para formar sus juicios acerca de los políticos (Ansolabehere e Iyengar, 1995; Simon, 2002). Sin embargo, mucha de esta información derivada de la competición entre partidos no es empleada realmente por los ciudadanos. La utilización de información política por los ciudadanos está muy condicionada por la credibilidad de la fuente de la que emana esa información. Es decir, el ciudadano normalmente sólo tendrá en cuenta la información proveniente de una fuente que considere creíble. Y, como regla general, considerará creíble exclusivamente la información derivada de partidos que considere que comparten sus mismos intereses. En los estudios de opinión pública está demostrado que los ciudadanos prestan atención en mucha mayor medida a la información que proviene de los partidos con los que se identifican y descartan la proveniente de otros partidos (Zaller, 1992; Lupia y McCubbins, 1998). Esto quiere decir que, cuando estamos hablando de información política derivada de la competición partidista, los ciudadanos suelen utilizar información sesgada a favor de sus predisposiciones ideológicas.

En unas elecciones primarias se podría argumentar, por el contrario, que gran parte de estos problemas, si no desaparecen, al menos se manifestarían con menor intensidad. La información generada por unas elecciones primarias va a ser tomada en cuenta, si acepta-

mos los resultados de los análisis de opinión pública, por simpatizantes del partido o, al menos, ciudadanos no hostiles al partido. Dado que se trata de ciudadanos que confían en el partido, en principio van a estar más o menos abiertos a toda la información que se derive de los debates de las primarias. Están, por tanto, más predispuestos a ser persuadidos por aquel que argumente mejor su posición o que defienda posturas que parezcan más razonables. Como en este caso las fuentes de las que procede la información son igualmente creíbles para el ciudadano que atiende las primarias y simpatiza con el partido, tendrá en cuenta todos los mensajes, y su forma de discriminar entre uno y otro será a través de criterios mucho más racionales o, al menos, más razonados.

Además de lo anterior, cabría pensar que la información derivada de las primarias es producto de un debate más honesto que en el caso de una campaña electoral. Tanto en una campaña electoral como en unas primarias los candidatos buscan, por encima de todo, ganar. Sin embargo, el debate en las primarias está sometido a unos límites de los que carece el debate en unas elecciones. En unas primarias, los candidatos tienen que controlar las críticas al oponente y mantener un nivel de respeto por sus argumentos. No se puede simplemente desacreditar la credibilidad del adversario, algo muy frecuente en las campañas electorales. Habrá, al menos en cierta medida, que rebatir razonadamente los argumentos del adversario. Esto debería producir en las primarias un debate más informativo que en el caso de las campañas electorales.

2.2 Las primarias y el partido

Desde los años cincuenta del pasado siglo se ha producido un declive continuado en la militancia de los partidos. En Francia, entre 1978 y 1999 los partidos perdieron un 64% de sus miembros. En Italia, entre 1980 y 1998, la caída fue de un 51%, y en Gran Bretaña en el mismo período la militancia cayó un 50%. En España no se ha producido este declive, sino que desde la transición a la democracia los partidos han crecido en militancia. No obstante, los niveles de militancia como porcentaje del electorado y como porcentaje del número de votantes de cada partido son de los más bajos de Europa. Las razones que explican la caída en los niveles de militancia son muy diversas. Por un lado, se ha señalado que la creciente financiación de los partidos por el Estado y el empleo cada vez mayor de los medios de comunicación de masas en las campañas electorales ha hecho que los militantes sean un recurso electoral cada vez menos importante para los partidos. Por otro lado, a partir de los años sesenta los movimientos sociales menos institucionalizados se han convertido en una opción en muchos casos más atractiva que un partido político para los activistas que desean una participación más directa (Mair y Van Biezen, 2001).

El declive en la militancia no ha supuesto una gran preocupación para los partidos. Muchos dirigentes consideran que el número de militantes es un dato irrelevante para explicar el éxito o fracaso electoral del partido. Esto ha perjudicado la realización de un

esfuerzo serio para atraer militantes. No obstante, cabría argumentar que, si bien no está claro que la pérdida de militantes suponga un coste electoral directo, puede que sí tenga algún tipo de consecuencia negativa más a largo plazo y más indirecto para la imagen y la credibilidad de la organización. Una *ratio* relativamente baja entre militantes y votantes puede ser un indicador de una vinculación débil de ese partido con su electorado. Y esto, aunque puede no tener repercusiones sobre el éxito electoral a corto plazo, sí puede influir en que haya mayor número de votantes no identificados con el partido y, por tanto, más volátiles. Otro de los problemas de una militancia baja es que puede afectar al reclutamiento de líderes. Con una base de reclutamiento reducida obviamente las probabilidades de encontrar buenos líderes disminuyen. Pero, además, un partido con pocos militantes es más probable que recurra a redes y contactos personales para reclutar a sus líderes. En este sentido, será más oligárquico, como los antiguos partidos de notables.

Introducir medidas que faciliten la participación directa de los militantes en las decisiones del partido debería, en principio, generar incentivos para que un mayor número de ciudadanos se hagan militantes. La militancia en los partidos políticos tiene fundamentalmente un objetivo instrumental: colaborar a que tus políticas preferidas se lleven a cabo. En el caso de que los militantes no tengan ninguna capacidad de influir en las políticas del partido, es decir, cuando ser o no militante es indiferente para la capacidad de influir en esas políticas, habrá pocos incentivos para afiliarse. Sin embargo, si ser militante aumenta en alguna medida la probabilidad de influir en la toma de decisiones del partido, entonces habrá un incentivo real para militar.

Si consideramos, por lo tanto, que una alta militancia es positiva para un partido porque fortalece sus vínculos con su electorado, las primarias pueden ser un buen medio de incentivar que los electores se afilien al partido.

3. Los costes electorales de la democracia interna

3.1 ¿Debilitan las primarias la organización interna de los partidos?

En general, la mayoría de los politólogos, periodistas y políticos son bastante escépticos con respecto a las consecuencias que producen las elecciones primarias en los partidos políticos. Uno de los argumentos más utilizados por los detractores de las primarias es que pueden debilitar la cohesión de la organización interna del partido. Los argumentos que se esgrimen para justificar por qué las elecciones primarias debilitan la organización del partido son fundamentalmente de dos tipos.

En primer lugar, se ha argumentado que las elecciones primarias pueden transformar la naturaleza interna del partido. Los cambios institucionales condicionan enormemente la estructura organizativa de los partidos. Por ejemplo, el paso del sufragio censitario al sufragio universal transformó los partidos de notables en partidos de masas. La organización de los partidos de masas era completamente diferente a la organización de los partidos de notables. Los partidos de masas eran organizaciones mucho más institucionalizadas, mientras que los partidos de notables carecían de una organización interna que filtrase la relación directa, casi personal, que existía entre sus dirigentes y la base social que representaban (Katz y Mair, 1995). Los partidos de masas desarrollaron, por el contrario, un aparato organizativo muy amplio que garantizaba la continuidad del partido. Para dirigir este aparato organizativo surge en el partido de masas un nuevo tipo de cuadro intermedio. Estos cuadros intermedios eran líderes extraparlamentarios que gestionaban el aparato organizativo del partido y que ejercían de intermediarios entre los votantes y el gobierno (Ostrogorski, 2002).

La introducción de elecciones primarias podría incentivar también una transformación de la organización de los partidos como sucedió con la introducción del sufragio universal. En unas elecciones primarias los candidatos son elegidos directamente entre los militantes de base y, si son primarias abiertas, también entre los simpatizantes. Si hay elecciones primarias, los candidatos no dependen de la organización sino de la elección directa por los afiliados. Esta relación directa entre candidatos y votantes debilita el papel de los órganos intermedios del partido. Los candidatos se muestran responsables ante aquellos de los que depende su elección. Si ya no son elegidos en el congreso, sino por los militantes, se mostrarán más responsables ante sus demandas que ante las necesidades de la

organización. Esta relación directa que se establece por las elecciones primarias entre los dirigentes y los militantes debilita la posición de los cuadros intermedios del partido. Por otro lado, se podría argumentar que el dar poder a militantes, y, en su caso, simpatizantes, reduce los incentivos que podían tener esos cuadros intermedios para hacer una carrera en el partido. Si siendo, digamos, un *outsider*, también se puede llegar, ¿por qué dedicar años a la carrera dentro del partido? Unas primarias muy abiertas, que permitan presentarse como candidatos a cualquier militante, o incluso, como en Estados Unidos o en Canadá, a los simpatizantes, podrían reducir severamente los incentivos para asumir posiciones de responsabilidad en la organización.

Por lo tanto, las primarias pueden debilitar la posición de los cuadros intermedios extraparlamentarios del partido, disminuyendo su capacidad de influencia sobre los líderes. Esto en sí podría ser un mero cambio sin demasiadas consecuencias. Quizá debilitar a estos cargos intermedios podría resultar positivo a largo plazo para el partido, sus militantes y sus votantes. Sin embargo, hay algunas razones para pensar que este cambio puede implicar ciertos costes.

- En primer lugar, podría afectar a la coherencia ideológica del partido. Los cuadros intermedios son la elite de la militancia. Son, en muchos casos, los militantes más comprometidos con la organización, aquellos que llevan más años trabajando para el partido, los que están más politizados y tienen más experiencia. Una mayor autonomía de los candidatos podría, al debilitar la posición del sector extraparlamentario del partido, dañar la reputación ideológica del partido. Si las elecciones primarias permiten votar a simpatizantes o votantes registrados, como sucede en las primarias norteamericanas, la línea política del partido puede difuminarse. Los simpatizantes no tienen un compromiso ideológico tan fuerte como los militantes con los valores y las políticas tradicionales del partido. Las demandas ideológicas de los votantes pueden ser más cambiantes, más coyunturales. Si las elecciones primarias permiten votar a los simpatizantes, los candidatos intentarán satisfacer sus demandas y, si estas demandas son más volátiles, las políticas propuestas por el partido también lo serán. El problema es que una flexibilidad excesiva en los cambios programáticos puede disminuir la credibilidad ideológica del partido. La reputación requiere de una cierta continuidad en la defensa de unos valores. Demasiada receptividad hacia los deseos de los electores puede producir a medio plazo una pérdida de credibilidad de la organización.
- En segundo lugar, los cuadros intermedios ejercen una función de control sobre los líderes que puede resultar en cierto sentido útil. Los cuadros intermedios son en muchas ocasiones ocupados por las personas más jóvenes, que serán el reemplazo generacional de los dirigentes. Esta generación joven está muy implicada con el partido porque les interesa la supervivencia de la organización a largo plazo. En este sentido son una pieza importante para la supervivencia organizativa del partido, cuyo horizonte temporal como organización va más allá del deseo de unos dirigentes concretos de ganar las próximas elecciones. Dado que el horizonte temporal de los herederos políticos es mayor que el de los

dirigentes, tienen incentivos para controlar que estos no dañen la reputación del partido con un comportamiento excesivamente electoralista (Maravall, 2003). Con la introducción de las elecciones primarias, la capacidad de control de la organización del partido sobre los intereses a veces coyunturales que pueden tener los candidatos puede verse debilitada. Las elecciones primarias pueden favorecer, por este motivo, que el horizonte temporal de las decisiones que se tomen en el partido sea siempre el del corto plazo.

- Otro de los costes que se ha atribuido a las elecciones primarias es que pueden perjudicar a la organización generando faccionalismo (Boix, 1998). El proceso de elecciones primarias implica la competición entre líderes con proyectos y equipos diferentes. En los partidos muchas veces existen diferentes opiniones que cristalizan en corrientes ideológicas, y las elecciones primarias son un instrumento que estas corrientes utilizarán para canalizar su conflicto y lograr superar a sus oponentes. Dan a las partes en conflicto una oportunidad que quizás de otra forma no tendrían para intentar prevalecer sobre sus oponentes. Esto no quiere decir que no existan tensiones en partidos que no celebran primarias. Las primarias simplemente pueden contribuir a profundizar conflictos ya existentes. Pero, tanto si profundizan conflictos previos como si no, las primarias hacen pública cualquier diferencia interna. La visibilización de los conflictos internos es un inconveniente a tener en cuenta porque puede acarrear costes electorales para el partido. Los electores castigan a los partidos cuando los perciben como desunidos. Los ciudadanos aceptan la competición entre partidos diferentes durante las campañas electorales, pero, sin embargo, rechazan las disputas dentro de un mismo partido. Los electores españoles, por ejemplo, castigaron con dureza las luchas internas que acabaron con UCD a principios de los años ochenta. Probablemente, los votantes de a pie valoran de manera diferente los conflictos entre los partidos y los conflictos dentro de los partidos porque consideran que se deben a razones distintas. Los conflictos entre partidos en periodo electoral son vistos como la consecuencia lógica de contrastar las diferentes visiones de la sociedad que los partidos defienden. Los conflictos dentro de un partido, por el contrario, son entendidos como la manifestación de rivalidades y ambiciones puramente personales. Por ejemplo, en una encuesta realizada en 1996 por el Centro de Investigaciones Sociológicas, el 68% de los entrevistados respondió afirmativamente a la pregunta “¿Cree usted que las tensiones dentro del PSOE se deben a rivalidades personales?” Si pensamos que las elecciones primarias contribuyen al menos a dar visibilidad a los conflictos internos y que los conflictos internos son castigados por los electores, la conclusión es obvia.
- Finalmente, otra de las características organizativas que la introducción de elecciones primarias puede alterar considerablemente es la disciplina de partido, entendida exclusivamente como disciplina de voto. En los países con sistemas electorales proporcionales y listas cerradas, los diputados del partido votan de acuerdo con la posición que establece la dirección del partido en cada materia. Esta disciplina de voto en los partidos ha sido criticada en numerosas ocasiones porque limita la independencia y la libertad individual de los diputados. No obstante, la disciplina de partido garantiza la

cohesión ideológica. Los partidos son instituciones que sirven para agregar los intereses de diferentes coaliciones sociales. En este sentido, los partidos representan los intereses de estas coaliciones sociales que les apoyan. Para representarlas eficazmente el partido debe votar de manera coherente con los intereses de su base social, y no siempre es sencillo lograr que todos los miembros del partido voten de manera coordinada a favor de una determinada política. En ocasiones los diputados pueden tener objeciones individuales a determinadas medidas bien por razones de conciencia o bien por intereses concretos de su circunscripción. La disciplina de voto permite que se superen los intereses individuales de los parlamentarios en favor de los intereses del partido. Los intereses del partido son los que se derivan de la coalición social que le apoya. Por ello, la disciplina de voto es un instrumento que garantiza la lealtad y la estabilidad de la coalición social que apoya al partido.

Determinadas características institucionales pueden favorecer o perjudicar la disciplina de voto. Los sistemas electorales proporcionales con listas cerradas incentivan la formación de partidos fuertes con una gran disciplina de voto. Los candidatos son en gran medida anónimos y los votantes deciden en función de la reputación-ideología del partido. La posición de los candidatos depende completamente del partido y por ello son partidos más disciplinados. De hecho, estudios recientes muestran que, en parte como consecuencia de la unidad del partido, los partidos en sistemas proporcionales con listas cerradas están un 96% más tiempo en el poder que los partidos con listas abiertas (Maravall, 2003:162). Por el contrario, en los sistemas electorales mayoritarios los políticos cuentan con su propia base de apoyo en su circunscripción y, por tanto, con cierta autonomía respecto a la dirección del partido. Esto hace que en los países con sistemas electorales mayoritarios haya una menor disciplina de voto en el parlamento.

Pero no sólo el sistema electoral influye en la disciplina interna. También determinado tipo de elecciones primarias puede favorecer o perjudicar el mantenimiento de la disciplina de voto. Si se introducen elecciones primarias para aprobar las listas electorales del partido, la disciplina de voto puede verse amenazada. Las elecciones primarias para las listas electorales permiten que los militantes decidan sobre los candidatos presentados por el partido. Los candidatos elegidos de este modo dependen para su elección no del aparato del partido, sino de los militantes de la circunscripción por la que han sido elegidos. Su lealtad, por ello, será fundamentalmente hacia los intereses de los militantes de su circunscripción. De manera similar a los candidatos en sistemas electorales mayoritarios, los candidatos elegidos mediante primarias cuentan con su propia base de apoyo, autónoma de la dirección del partido. Como no dependen de la dirección del partido, romper con la disciplina de voto no les supondrá un coste, siempre que esto no afecte a los intereses de los militantes de su circunscripción. Con ello, el partido pierde la capacidad de controlar el comportamiento de sus diputados.

El mejor ejemplo de las consecuencias demoledoras de las elecciones primarias sobre la disciplina de voto de los parlamentarios en la cámara legislativa es probablemente Israel.

En Israel dos de los principales partidos, el Laborista y el Likud, introdujeron elecciones primarias en 1992 para elegir los candidatos que presentaban en sus listas electorales. A partir de la introducción de esta medida, la cohesión de ambos partidos se vio muy debilitada. Por ejemplo, en el periodo anterior a la introducción de las primarias, sólo un 15% de las leyes aprobadas era una iniciativa individual de los parlamentarios. Entre 1992 y 1996, el 54% de las leyes fue de iniciativa individual y el 46% de iniciativa gubernamental (Rahat y Hazan, 2001:314). En la siguiente legislatura, en el período 1992-96, el porcentaje de iniciativas legislativas individuales fue del 51%, frente a un 49% de iniciativas gubernamentales. A la luz de estos datos parece claro que la introducción de primarias en Israel para elegir las listas electorales produjo una mayor autonomía de los parlamentarios frente a la dirección del partido. Esta autonomía sirvió, en parte, para que los intereses a corto plazo de los parlamentarios se impusiesen a los intereses más generales del partido político al que pertenecían.

No obstante, estas consecuencias demoleadoras sobre la unidad del partido no son la consecuencia de cualquier tipo de primarias. Someter la selección de las listas electorales al voto directo de los afiliados del partido es probablemente el tipo de elecciones primarias más arriesgado. Probablemente la elección directa, por parte de los afiliados, del candidato a secretario general del partido no produzca unas consecuencias tan demoleadoras. La elección directa del líder del partido no tiene por qué afectar en ningún sentido a la cohesión del partido ni a la disciplina de voto.

A continuación analizaré otro de los argumentos esgrimidos para cuestionar las elecciones primarias: los costes electorales derivados de conceder poder en la organización a unos afiliados considerados como más radicales que las elites y los votantes del partido.

3.2 La radicalidad de los afiliados

La mayoría de los autores asumen que dentro de un partido los objetivos que persiguen las elites y los militantes de base son distintos (Aldrich, 1995; Maravall, 2003). Los dirigentes de los partidos fundamentalmente desean ganar las elecciones. El deseo de ganar las elecciones les lleva en muchas ocasiones a moderar sus programas. Los militantes, por el contrario, se afilian a un partido con el fin de influir en sus políticas. A continuación voy a desarrollar esas dos ideas más extensamente.

La idea de que los dirigentes de los partidos tienen como objetivo prioritario ganar las elecciones y que por ello moderarán sus posiciones ideológicas se basa en gran medida en la teoría espacial de las elecciones de Downs (1973). La teoría espacial de las elecciones, de manera muy resumida, establece lo siguiente. Primero, los dirigentes de los partidos desean fundamentalmente ganar las elecciones y para ello necesitan atraer el voto de la mayoría de los electores. Segundo, los electores votarán por el partido que

ideológicamente se encuentre más cercano a su propia posición. Basándose en estas dos asunciones, la teoría espacial establece que en un sistema bipartidista, cuando los votantes se distribuyen uniformemente alrededor del centro en un continuo de izquierda-derecha, la estrategia que maximizará los votos para cualquiera de los dos partidos es situarse en la posición donde se encuentra el votante mediano. Esto es, la propia lógica de la competición electoral incentiva a los dirigentes de los partidos a moderar sus posiciones políticas acercándose al votante mediano si desean conseguir su objetivo de ganar las elecciones.

Probablemente, la asunción de Downs sobre las motivaciones puramente electoralistas de los dirigentes de los partidos es excesivamente simplificada. Trabajos más recientes consideran que las elites de un partido tienen al menos dos tipos de motivaciones: ganar las elecciones y realizar políticas que reflejen su ideología (Wittman, 1983). Los líderes de un partido desean llegar al poder porque de esta forma adquieren beneficios personales económicos y de estatus. Pero también desean ganar las elecciones por razones ideológicas. Llegar al poder les permite implementar un proyecto político coherente con sus valores, con el modelo de sociedad que desean. Solamente si asumimos que parte de las motivaciones de las elites de un partido se refiere a sus valores, podemos entender, por ejemplo, por qué eligen un partido y no otro distinto para desarrollar sus carreras políticas.

No obstante, aunque consideremos que los objetivos de las elites son también ideológicos, el valor de ganar las elecciones para los líderes continúa siendo muy alto. Dado que, aunque las elites tengan motivaciones ideológicas, necesitan ganar las elecciones para cumplirlas, los incentivos de la competición electoral son los mismos que en el modelo más simplista de Downs. Es decir, si quieren ser el partido más votado, deberán moderar sus propuestas para situarse en posiciones centradas del espacio político.

Los objetivos de los militantes al afiliarse a un partido son como ya he mencionado al comienzo de este apartado algo diferentes a los objetivos de las elites. Las personas que se afilian a un partido político, en general, no buscan obtener poder en un sentido individual. Los partidos mayoritarios europeos tienen un número de militantes entre el medio millón del PSOE y el millón y medio de la CDU en Alemania. Sólo un porcentaje pequeño de estos militantes aspirará a obtener algún cargo público si el partido gana las elecciones. Una probabilidad tan baja de obtener algún beneficio personal nos hace descartar objetivos oportunistas dentro de las motivaciones para afiliarse a un partido. Las motivaciones de los militantes al vincularse a un partido son fundamentalmente ideológicas (Aldrich, 1995; Maravall, 2003). Militar en un partido es mucho más costoso que otro tipo de actividades políticas, como votar. Los afiliados deben asumir obligaciones como pagar las cuotas o asistir a las reuniones de su agrupación. Sólo personas con unas preferencias ideológicas muy intensas asumirán los costes que implica participar activamente en un partido. A cambio de cumplir con todas las obligaciones derivadas de su participación, los militantes demandan que la política del partido sea receptiva con respecto a sus preferencias. Si las demandas de los militantes son excesivamente radi-

cales, alejarán al partido de los votantes moderados. Alejarse del centro político puede no ser la mejor estrategia electoral.

Estas diferencias entre las preferencias políticas más moderadas de las elites y las más radicales de los militantes adquieren una mayor relevancia, dependiendo de la estructura organizativa del partido político. En un partido jerárquico, donde las decisiones políticas importantes acerca del programa las toman fundamentalmente las elites, la radicalidad de los objetivos de los militantes no es necesariamente un problema. En partidos oligárquicos, los afiliados no participan en la toma de decisiones: carecen, por ello, de la capacidad para hacer que el partido considere sus opiniones. Un partido jerárquico da autonomía a las elites para que moderen la política del partido frente a las presiones ideológicas de las bases. Sin embargo, en partidos más democráticos, los afiliados sí participan en los procesos de toma de decisiones. Las demandas más radicales de los afiliados no sólo serán oídas, sino que puede que logren imponerse. Si este es el caso, es probable que el partido radicalice sus políticas. La radicalización de su posición política le alejará de sus votantes, sobre todo de los que tienen posiciones más moderadas. Y si se aleja de sus votantes, estos probablemente le castiguen electoralmente. En un partido donde, por ejemplo, se realicen elecciones primarias para elegir al líder del partido, es de esperar, de acuerdo con esta teoría, que los afiliados voten por el candidato más radical. Al elegir al candidato con propuestas más radicales, alejarán al partido de las demandas más moderadas de la mayoría del electorado.

La democracia interna puede, por lo tanto, acarrear costes electorales para el partido. Pero, además, la democratización de los partidos tiene también implicaciones para la representatividad de las políticas llevadas a cabo por los partidos. Como se ha argumentado más arriba, en un partido jerárquico las decisiones las toman los cuadros, mientras que en uno más democrático participan también los militantes. El deseo de ganar las elecciones incentiva a los dirigentes a ser receptivos ante las demandas del electorado. Defenderán un proyecto político que apoye gran parte de los electores y que sea, por tanto, representativo de las demandas de la mayoría. Los activistas no valoran tanto ganar las elecciones. Su motivaciones son más ideológicas, lo cual les lleva a veces a priorizar la lealtad a ciertos valores frente a las demandas electorales. Si se democratiza el partido, las políticas representarán los valores de los militantes, y, si estos valores son más radicales que los del electorado, estas políticas no representarán a la mayoría de los electores, sino a la mayoría de los afiliados, que son sólo un porcentaje minoritario del electorado.

La radicalidad de las preferencias de los afiliados es uno de los argumentos más repetidos para criticar las demandas de democracia interna en la organización de los partidos. No obstante, la evidencia empírica, mostrada por los trabajos que analizan las diferencias entre las posiciones políticas de los afiliados de base, los dirigentes y los votantes de un partido no es del todo concluyente. Hay numerosos trabajos cuantitativos que analizan las preferencias ideológicas de los militantes, los votantes y las elites de los partidos en distintos países. Así, por ejemplo, Herbert Kitchelt (1994), en su estudio sobre los partidos

socialdemócratas en Austria, Alemania y Reino Unido durante los años ochenta, sostenía que la estructura democrática de estos partidos permitía que los afiliados con preferencias políticas más radicales que los votantes y las elites electoralistas dominasen el debate ideológico. De acuerdo con este autor, este fue probablemente uno de los motivos que explican el fracaso electoral de estos partidos. La radicalidad de sus bases, combinada con el poder que ostentaban en el partido, limitaba su capacidad de adaptarse a un entorno electoral muy dinámico.

Contrariamente a los resultados de Kitchelt, Pipa Norris (1995) concluye que en el caso del Partido Laborista británico es el grupo parlamentario, tradicionalmente considerado como el sector más elitista del partido, el que tiene unas preferencias más radicales. Los votantes laboristas serían el grupo más moderado, y los afiliados de base estarían en un lugar intermedio entre el grupo parlamentario y los votantes. Estos resultados obtenidos por Norris, en los que el grupo parlamentario laborista aparece como el sector más radical del partido, contrastan, no obstante, con numerosos ejemplos de las décadas de los sesenta y setenta en los que la base del partido cuestionó medidas más moderadas adoptadas por el grupo parlamentario. Durante los gobiernos laboristas de Harold Wilson el gobierno sufrió doce derrotas en las conferencias anuales del partido. Fueron derrotadas las propuestas gubernamentales sobre empleo, la guerra de Vietnam, el golpe de Estado en Grecia o el cierre de minas (Maravall, 2003).

El resultado alcanzado por Norris con respecto al Partido Laborista –el de una mayor polarización de las elites del partido– es el mismo que Iversen (1994) observa en un estudio comparado sobre las posiciones ideológicas de las elites y de los votantes en treinta y siete partidos de siete países europeos. En este trabajo se analizan varias cuestiones relevantes sobre la lógica de la representación de las opiniones de los votantes por los partidos en países con sistemas de partidos competitivos. En primer lugar, se muestra que las posiciones de los partidos sobre diferentes temas como política económica, privatizaciones o política energética están correlacionadas con las posiciones que adoptan sus votantes. En este sentido, los partidos europeos parecen bastante solícitos a las preferencias de sus votantes. No obstante, el tipo de representación política que encuentra Iversen no encaja completamente con un modelo “downsiano” en el que las posiciones de los partidos son un mero reflejo de las actitudes de sus votantes. De los treinta y siete partidos analizados sólo ocho se acercan completamente a sus votantes. En general los partidos tienen una posición más radical que sus votantes. Por ejemplo, de los partidos socialdemócratas, todos, excepto el Partido Socialista Italiano y el Partido Socialista Flamenco, defienden posturas más polarizadas que sus votantes en política económica. Iversen distingue entre diferentes sectores del partido para comprobar si son los militantes de los partidos los que empujan al partido hacia posiciones más radicales que las de sus votantes. El resultado que obtiene es claro: todos los segmentos del partido –dirigentes y militantes– tienen opiniones sobre políticas más radicales que las de los votantes. En suma, los resultados del análisis comparado de estos 37 partidos permiten alcanzar dos conclusiones. En primer lugar, los partidos tienen posiciones ideológicas más radicales que

sus votantes. En segundo lugar, esta posición más radical es defendida por todos los sectores del partido por igual, tanto dirigentes como afiliados de base. Estas dos conclusiones tienen dos tipos de implicaciones para las teorías que he discutido hasta ahora. Por un lado, la coherencia ideológica defendida por todos los sectores del partido significa que los militantes no son más radicales que los dirigentes. Si las bases del partido no son más radicales que el resto de la organización, parte de los riesgos ante una mayor democracia interna desaparecen. Dado que los militantes no son más extremistas que los líderes, su integración directa en la toma de decisiones no alejará al partido de los votantes y, por tanto, no perjudicará los resultados electorales del partido. Por otro lado, si los partidos se sitúan en posiciones más radicales que los votantes, la lógica electoral derivada del modelo de Downs no se sostiene empíricamente. Una de las asunciones de la teoría espacial es que los dirigentes de los partidos tienen como objetivo prioritario ganar las elecciones. Este objetivo les lleva a asumir posiciones ideológicas centradas. Pero lo que observa Iversen es que los líderes de los partidos, al igual que el resto de la organización, no se sitúan en el centro, sino que defienden posiciones más radicales que las de sus votantes. Esto puede sugerir, no que los partidos no deseen ganar elecciones, sino que la estrategia electoral para maximizar sus votos no es necesariamente situarse en el centro del espacio político.

Frente a la teoría espacial downsiana, que establece que la estrategia ganadora es centrarse, otras teorías, como por ejemplo la teoría direccional, consideran que los partidos para maximizar sus votos deben defender posiciones moderadamente más radicales que la mayoría de sus votantes (Rabinowitz y MacDonald, 1979). Los partidos adoptan posiciones más radicales para diferenciar claramente sus propuestas de las de la oposición y conseguir atraer a los votantes. Estas posiciones son percibidas por los votantes como puntos focales que les sirven de guía para decidir su voto. Es decir, la lógica electoral de defender posiciones ligeramente más radicales radica en establecer una diferenciación clara de las posiciones defendidas por cada partido ante los votantes. Otra posibilidad es que la radicalidad sea una consecuencia de la vocación transformadora de los partidos. Si los partidos tienen como objetivo ganar las elecciones para transformar la sociedad, sus posiciones serán más radicales que las defendidas por la mayoría de sus votantes. Por esta razón son los partidos de izquierda los que en el análisis de Iversen se apartan más de sus votantes.

La distinción entre elites electoralistas y militantes radicales parece que se difumina ante los resultados de los diferentes análisis empíricos. No obstante, para evaluar los riesgos que puede acarrear democratizar un partido, tanto de radicalización excesiva de sus propuestas como de faccionalismo, es conveniente complementar la evidencia empírica comparada con un análisis en profundidad de los casos donde se han realizado experiencias democratizadoras. En el siguiente apartado analizaré las consecuencias que ha tenido la introducción de elecciones primarias en el Partido Laborista británico.

4. Las reformas democráticas en el Partido Laborista británico

Las reformas organizativas que se han introducido en el Partido Laborista se produjeron en medio de un período de pérdida aguda de militancia (la afiliación al partido pasó de 790.192 en 1960 a 279.530 en 1992) y tras la severa derrota electoral de 1979. Las reformas realizadas en las Conferencias del partido celebradas en 1980 y 1981 pretendían democratizar su estructura organizativa. Uno de los aspectos más importantes de esta reforma democratizadora fue el cambio del proceso de selección del líder del partido. Hasta entonces, el líder del partido era elegido exclusivamente por miembros del grupo parlamentario laborista. A partir de estas reformas, el líder del partido pasó a ser elegido por una circunscripción más amplia, lo que se denominó “colegio electoral”. En parte, esta reforma era un intento de elegir un líder que no tuviese la desaprobación del sector extraparlamentario del partido. El colegio electoral se dividía en tres diferentes secciones. Un 40% del voto correspondía a las sociedades afiliadas al partido, como los sindicatos, un 30% al grupo parlamentario y el restante 30% a las agrupaciones locales. El voto se realizaba por delegados en una reunión especial del colegio electoral, que podía coincidir o no con la celebración de la Conferencia del partido. Para poder ganar, el candidato necesitaba el apoyo de la mayoría absoluta del voto ponderado del colegio electoral. Para poder presentarse, los candidatos debían, además, tener el apoyo del 12,5% del grupo parlamentario, en el caso de que no hubiese primer ministro laborista. Si el líder actual fuese primer ministro, debían tener el apoyo del 20% del grupo parlamentario o bien dos tercios del apoyo de la Conferencia anual del partido.

En 1992, John Smith, el nuevo líder del partido, decidió cambiar el sistema del colegio electoral. Smith consideraba que la lógica del colegio electoral era excesivamente compleja y garantizaba un poder excesivo a los sindicatos. Proponía una reforma que acercase el procedimiento del colegio electoral a un sistema en el cual la selección del líder del partido siguiese la norma de “un hombre, un voto”. Esta reforma era demasiado ambiciosa, sobre todo teniendo en cuenta el apoyo financiero que los sindicatos daban al Partido Laborista. Se llegó finalmente a un acuerdo de compromiso por el cual se reformaba el sistema de colegio electoral, pero no de forma radical. Por un lado, el porcentaje de voto de cada una de las tres secciones se igualaba (cada una pasaba a tener el 33,3% del voto final). Por otro, la práctica de enviar delegados, normalmente con voto imperativo, al colegio electoral, por parte de sindicatos y agrupaciones locales, fue sustituida por el envío por correo del voto por cada militante y miembro del sindicato. La limitación de este

sistema estriba en que el peso de unas decenas de diputados era el mismo que el de miles de militantes laboristas.

En 1980, la Conferencia anual del partido introdujo también una cierta democratización en la selección de los candidatos al parlamento. En principio, se obligaba a las agrupaciones locales a iniciar un proceso de reelección del candidato a la circunscripción, caso de que hubiese diputado laborista electo en esa circunscripción, al menos una vez durante su mandato. Kinnock cambió este sistema en 1990, de modo que la reelección del diputado se llevaba a cabo sólo si existía un voto previo favorable por parte de los militantes de la circunscripción. Además, se estableció para realizar el proceso de reelección un colegio electoral local. En este colegio electoral local, el 40% de los votos era para los sindicatos, mientras que el resto correspondía a votos individuales de los afiliados. En 1993, finalmente, se cambió este sistema de colegio electoral local por un sistema de voto individual entre los afiliados de la circunscripción.

Finalmente, otro de los aspectos reformados durante los años noventa ha sido el proceso de formulación de las propuestas políticas del partido. En la Conferencia del partido de 1990 se creó un nuevo organismo para dinamizar y hacer más inclusivo el proceso de planificación de las políticas del partido: el Foro de Política Nacional (NPF) (Webb, 2000).

El proceso de reforma de la planificación de las políticas aparece también recogido en el documento “El partido en el poder” elaborado en vísperas de la victoria electoral del laborismo en 1997 por el secretario general del partido Tom Sawyer. Los objetivos de este documento eran promover unas relaciones más pacíficas entre el futuro gobierno laborista y el sector extraparlamentario del partido, profundizar en la democracia interna del partido y reformar el funcionamiento del Comité Ejecutivo Nacional. En esencia, el objetivo prioritario era evitar uno de los errores del laborismo en el pasado: los enfrentamientos visibles entre el gobierno laborista y órganos extraparlamentarios del partido como la Conferencia y el Comité Ejecutivo Nacional (NEC).

Para evitar estos enfrentamientos públicos entre el gobierno y otros sectores del partido, el nuevo procedimiento recogido en “El partido en el poder” pretendía generar un consenso previo de todos los sectores del partido sobre la línea política a seguir antes de celebrarse la Conferencia anual. Para ello, se establecía un proceso de dos años en el cual las propuestas políticas serían discutidas en distintos organismos del partido. El proceso comienza en el Comité Conjunto de Política (JPC). Este comité está formado por miembros del gobierno y del NEC. Se encarga de elaborar la agenda inicial de temas que pasan a ser discutidos por el NPF. El NPF está formado por 175 miembros pertenecientes a todos los sectores del partido y se encarga de formar las comisiones que elaborarán documentos sobre las propuestas del JPC. Las comisiones políticas son bastante abiertas: pueden invitar a participar en sus reuniones a miembros individuales del partido, intelectuales, expertos y organizaciones no gubernamentales. Sus propuestas pasan a ser

discutidas de nuevo en el seno del NPF. Del NPF vuelven al Comité Conjunto de Política y finalmente son aprobadas o rechazadas en la Conferencia Nacional del partido. Con este proceso largo y que tiene en consideración a todos los sectores se pretende generar consenso dentro del partido sobre las propuestas políticas, evitando los enfrentamientos públicos ocurridos en el pasado durante la Conferencia Nacional.

Además de estas reformas en el procedimiento de formular políticas, uno de los mayores cambios de los últimos años es la introducción de plebiscitos directos entre los afiliados para refrendar o rechazar ciertas políticas. Mediante este procedimiento, en 1995 se aprobó por parte de una mayoría de los miembros de los afiliados la derogación de la cláusula cuarta. También se aprobó mediante plebiscito el programa electoral en 1996.

En suma, durante las décadas de 1980 y 1990 se han introducido en el Partido Laborista británico varias reformas democratizadoras. Estas medidas han transformado la selección del líder del partido, la de los parlamentarios y el proceso de formulación de políticas. ¿Qué consecuencias ha tenido este proceso de democratización para el Partido Laborista? ¿Ha generado los costes que mencionamos en el apartado anterior?

Un problema endémico del Partido Laborista parece haber sido la radicalidad de sus militantes. De hecho, el fracaso electoral reiterado del partido durante la década de 1980 es atribuido por muchos autores a las presiones de los activistas radicales del partido que impedían que el programa se adaptase a las demandas de un electorado más moderado. La democratización del partido, curiosamente, no parece haber acentuado esta tendencia, sino que más bien ha tendido a moderarla. Gran parte de la clave de esta moderación parece haber sido la disminución de la influencia de los sindicatos en la toma de decisiones del partido y de los sectores más radicales de las agrupaciones locales. Las reformas de los años noventa, con su mayor énfasis en la idea de “un hombre, un voto”, es decir, con la atenuación de la importancia del voto por secciones y el mayor protagonismo del voto directo de los afiliados, han posibilitado de hecho la moderación del programa del partido. Esto en cierta medida cuestiona la idea de que, dado que los militantes se supone que son más radicales que los votantes y los dirigentes, mayor democracia interna llevará necesariamente a radicalizar el programa del partido. En el caso del Partido Laborista británico, una parte de sus militantes sí tenían preferencias más radicales, pero otros muchos eran, de hecho, más bien moderados. Por ejemplo, en un trabajo de Pipa Norris sobre la posición ideológica del grupo parlamentario laborista, los militantes y sus votantes, se demuestra que votantes y militantes son más moderados que los miembros del grupo parlamentario.

Otro coste posible de introducir más democracia en la organización interna de los partidos es, como hemos visto a lo largo de este trabajo, el incremento del faccionalismo. De nuevo, no parece que la democratización del Partido Laborista haya ido acompañada de un incremento del faccionalismo. Tradicionalmente, el Partido Laborista ha sido un partido de facciones. La facción izquierdista y la socialdemócrata, al menos, han existido intermitentemente en el partido. Por ejemplo, la “campana para un socialismo democrá-

tico” de Gaitskell a finales de los años sesenta fue un momento de emergencia de una facción socialdemócrata. Las reformas democratizadoras introducidas en los años noventa, lejos de haber contribuido al surgimiento de nuevas facciones o al fortalecimiento de las existentes, parece que más bien han servido para fortalecer el liderazgo de la dirección del partido. De hecho, de acuerdo con Peter Mair, el proceso de democratización no ha dado más poder a las elites medias y la organización del partido, sino a los afiliados más moderados. Estos afiliados de a pie son, en cierta medida, los más leales a los líderes. Por ello, el proceso de democratización ha dado más autonomía a los dirigentes del partido. Puede resultar más sencillo convencer y persuadir a los afiliados de base que a los cargos medios extraparlamentarios del partido. Por otra parte, el hecho de que el líder del partido sea el vencedor de una elección le da más autoridad, le legitima dentro de la organización. Las elecciones primarias, por tanto, dan más autoridad al líder y más autonomía con respecto a la organización. Ambas cuestiones reducen el peligro de faccionalismo en lugar de incrementarlo, como pensaban los más pesimistas. Probablemente ha favorecido también la existencia de un liderazgo no contestado el hecho de que para poder presentarse a las primarias haya que reunir previamente el apoyo de sectores amplios del partido. Esta medida favorece un cierto consenso previo sobre los candidatos que competirán en las primarias. Además, el requisito del aval previo garantiza que los candidatos sean representativos de las posiciones mayoritarias dentro del partido.

Parece, por tanto, que la introducción de elecciones primarias para el líder del Partido Laborista no ha producido las tensiones faccionales que se temían. Tampoco ha generado grandes conflictos internos la formulación de las políticas mediante la discusión previa de las propuestas en el Foro Nacional y en las comisiones políticas. De hecho, más bien al contrario, han servido para desactivar las disputas públicas que durante pasados gobiernos laboristas se produjeron en la Conferencia Nacional. Indudablemente es bueno que en un partido político haya debate ideológico, pero no al precio de proyectar al electorado una imagen de división y desunión como sucedió en las conferencias del Partido Laborista en el pasado. El reto es conseguir que exista debate político dentro del partido sin que esto genere una imagen de desunión ante los votantes. En el pasado el debate se produjo a costa de divisiones públicas irreconciliables. Con el nuevo procedimiento se ha conseguido que la Conferencia no sea un foro público de conflictos entre distintos sectores del partido. La cuestión es si este consenso es el producto de un debate responsable o de la ausencia de este.

En suma, parece que el proceso de democratización del Partido Laborista británico no ha tenido muchos costes. No ha perjudicado la capacidad del partido para ganar elecciones. De hecho, en el contexto específico del Partido Laborista, parece que la democratización posibilitó introducir medidas más moderadas en el programa electoral. Esto quizás no sea claramente extrapolable a otros casos, ya que el problema del laborismo en los años ochenta no era tanto que los militantes fueran radicales, sino que un grupo de activistas radicales estaban sobrerrepresentados en el proceso de toma de decisiones. No obstante, sí se puede decir que, cuando el partido se democratizó, los militantes no supusieron un

obstáculo para la moderación del programa. De hecho, el muy moderado programa de Blair en 1997 fue aprobado en plebiscito por los militantes laboristas. Tampoco parece que la democratización aumentase el faccionalismo. En realidad, si como señalan algunos autores, la introducción de primarias refuerza la posición de los líderes, esto debería reducir el poder de las facciones. Quizá algo así es lo que pasó en el laborismo británico a partir de la segunda mitad de los años noventa.

5. Algunas conclusiones y propuestas en torno a la democracia interna en los partidos

Como se ha explicado a lo largo de este trabajo, algunos partidos han introducido en los últimos años tres tipos de reformas para democratizar su funcionamiento:

- Democratización de los procesos de formulación de políticas.
- Democratización del proceso de selección del candidato o del líder del partido.
- Democratización del proceso de selección de las listas electorales.

Los costes más importantes que se han atribuido a estas reformas son, fundamentalmente, de tres tipos:

- Costes electorales derivados de una radicalización de las políticas del partido como consecuencia de la presión de los militantes. Se considera que los militantes tienen valores más radicales que los votantes y que las elites del partido. Si se permite que los militantes puedan decidir sobre, por ejemplo, el liderazgo del partido, seleccionarán al líder más radical y con ello alejarán al partido del votante mediano.
- La democratización de los procesos de formulación de políticas puede dinamizar el debate, pero también puede visibilizar las divisiones ideológicas dentro del partido. La percepción, por parte de los electores, de divisiones ideológicas les genera incertidumbre, y la incertidumbre suele tener costes electorales.
- Las primarias incrementan el faccionalismo o, al menos, lo hacen más visible para el público en general. Los votantes tienden a castigar a partidos que perciben como desunidos.
- Las primarias pueden debilitar la estructura organizativa del partido.

En cuanto al primero de los costes, en general no parece haber evidencia empírica suficiente que permita concluir que realmente los militantes en su conjunto sean más radicales que las elites. Una parte de los militantes puede que sí sea más radical, pero esto no parece extrapolable a la mayoría de los afiliados a un partido político. En todo caso, la radicalidad de los militantes puede ser más probable en sistemas bipartidistas. En sistemas multipartidistas,

como el español, los militantes más radicales tienen otra opción: la salida hacia otro partido político más radical. Con lo cual, el riesgo de tener militantes mucho más radicales que los votantes del partido es menor.

Un problema probablemente más difícil de solucionar es conseguir mediante la democratización de la formulación de las políticas del partido que haya debate sin que se visibilicen divisiones ideológicas profundas que perjudiquen sus posibilidades electorales. Es necesario conseguir que en los partidos haya reflexión intelectual sobre las políticas a llevar a cabo, que exista sensibilidad hacia las preocupaciones de los ciudadanos y que como consecuencia de ello se genere un flujo de información bidireccional entre los ciudadanos y el partido. Para conseguirlo, se requiere que la democratización se lleve a cabo mediante un procedimiento que incentive el consenso y no el conflicto dentro del partido. El modelo del Partido Laborista, en el que se establece un procedimiento para definir la línea política en el que progresivamente van siendo consultados diversos sectores de dentro y de fuera del partido hasta que las propuestas se ratifican en la Conferencia anual, es una opción interesante.

Con respecto al segundo de los costes, el faccionalismo, no parece que esto sea una consecuencia automática de la introducción de primarias, como demuestra el caso del Partido Laborista británico. Más bien al contrario, las primarias en este caso tendieron a reforzar y dar autonomía al líder del partido. Un liderazgo autónomo y fuerte parece no ser el más conducente al surgimiento de facciones.

Otro de los riesgos difíciles de prever son las consecuencias que las elecciones primarias pueden tener sobre la organización del partido. No obstante, determinados tipos de primarias pueden ser más perjudiciales en este sentido que otros. Las primarias sobre las listas electorales son las que parecen haber tenido consecuencias más demoledoras para la disciplina de voto de los partidos políticos, como sucedió en el caso de Israel en 1992. Las primarias para seleccionar las listas electorales debilitan la disciplina de voto dentro del partido. Como ya he argumentado, la disciplina de voto garantiza la coherencia ideológica y la lealtad de las bases sociales a las que el partido representa.

Las elecciones primarias a secretario general o líder del partido no parecen tener consecuencias tan severas para la organización interna. El ejemplo del Partido Laborista británico es una buena muestra de ello. De hecho, este tipo de primarias puede reforzar el liderazgo, disminuyendo con ello el riesgo de faccionalismo. Por contra, un riesgo que sí puede tener este tipo de primarias es el de que se presente un gran número de candidatos. Esto puede dar una imagen excesivamente oportunista de los dirigentes de la organización. También puede suceder que triunfen candidatos que no cuentan con el consenso necesario dentro del partido, lo que aumenta la probabilidad de conflictos entre la dirección del partido y el candidato en el futuro. Este problema puede paliarse estableciendo barreras o límites a la presentación de candidaturas. Establecer una serie de requisitos adecuados favorece que se presenten candidatos que son representativos de líneas de

pensamiento mayoritarias dentro del partido y se frena la presentación de candidaturas excesivamente populistas. En suma, de las tres reformas democratizadoras mencionadas a lo largo de este trabajo: democratización de los procesos de formulación de políticas, democratización del proceso de selección del candidato o del líder del partido y democratización del proceso de selección de las listas electorales habría que descartar esta última. Las otras dos son menos arriesgadas siempre y cuando se establezcan determinadas cautelas institucionales. En el caso de la democratización de la formulación de políticas, el procedimiento debe estar orientado a buscar el consenso y no el conflicto dentro del partido. En la democratización de la selección del candidato es conveniente establecer determinados filtros para la presentación de candidaturas, de manera que se asegure que aquellos que se presenten cuenten con el apoyo mayoritario de distintos sectores del partido. Es decir, una vez más, que sean candidatos de consenso. Con estas dos cautelas institucionales se pretende que la democratización aproxime al partido a sus electores y les proporcione información sin trasladarles una imagen de división y de conflicto que podría perjudicar a las posibilidades electorales del partido.

Bibliografía

- Aldrich, J. (1995), *Why Parties?*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Ansolabehere, S. y S. Iyengar (1995), *Going Negative*, Nueva York, The Free Press.
- Blondel y Cotta (1996), *Party and Government: An inquiry in to the relationship between government and supporting parties in liberal democracies*, Londres, MacMillan.
- Boix, C. (1998), Las elecciones primarias del PSOE: ventajas, ambigüedades e inconvenientes, *Claves*, 83, pp. 34-8.
- Downs, A. (1973), *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar.
- Held, D. (1996), *Modelos de democracia*, 2ª ed., Madrid, Alianza Editorial.
- Iversen, T. (1994), The logics of electoral politics, *Comparative Political Studies* 27 (2), pp. 155-89.
- Katz, R. y Mair, P. (1995), Changing models of party organization and party democracy. The emergence of the cartel party, *Party Politics*, 1 (1), pp. 5-27.
- Kitchelt, H. (1994), *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LeDuc, L. (2001), Democratizing party leadership selection, *Party Politics*, 3 (7), pp. 323-43.
- Lupia, A. y McCubbins, M. (1998), *The Democratic Dilemma*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mair, P. y Van Biezen, I. (2001), Party membership in twenty european democracies, 1980-2000, *Party Politics*, 1 (7), pp. 5-23.
- Manin, B. (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Maravall, J. M. (2003), *El control de los políticos*, Madrid, Taurus.
- Norris, P. (1995), May's Law of Curvilinear Disparity Revisited, *Party Politics*, 1 (1), pp. 29-47.
- Ostrogorski, M. (2002), Democracy and the organization of political parties, en S. Scarrow, ed., *Perspectives on Political Parties*, New York, Palgrave.
- Pennings, P. y Hazan, R. (2001), Democratizing candidate selection: causes and consequences, *Party Politics*, 3 (7), pp. 267-77.

- Powell, G. B. (2000), *Elections as Instruments of Democracy*, New Haven, Yale University Press.
- Przeworski, A., Stokes, S., y Manin, B. (1999), *Elections and Representation*, en Przeworski, Stokes y Manin, eds., *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rabinowitz, G., y MacDonald, S. E. (1979), A directional theory of issue voting. *American Political Science Review*, 83, pp. 93-121.
- Rahat, G. y Hazan, R. (2001), Candidate selection methods: an analytical framework, *Party Politics*, 3 (7), pp. 297-323.
- Scarrow, S. (1999), Parties and the Expansion of Direct Democracy. Who Benefits?, *Party Politics*, 5, pp. 343-67.
- Scarrow, S., Webb, P., y Farrell, D. M. (2000), From Social Integration to Electoral Contestation: The Changing Distribution of Power within Political Parties, en Russell, J., y Wattenberg, M. P. (eds.), *Parties without partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Nueva York, Oxford University Press.
- Schattschneider (1942), *Party Government*, Nueva York, Rinehart.
- Simon, A. (2002), *The Winning Message*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Webb, P. (2000), *The Modern British Party System*, Londres, Sage.
- Wittman, D. (1983), Candidate Motivation: A Synthesis, *American Political Science Review*, 77 (3), pp. 142-57.
- Zaller, J. R. (1992), *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge, Cambridge University Press.

Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Álvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.
- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera.
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.

- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.
- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.
- 34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.
- 35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M^a Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.
- 37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara.
- 38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz.
- 39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un modelo estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.
- 41/2003. **Telecomunicaciones III: Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 42/2004. **La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social.** Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà.
- 43/2004. **Nuevas formas de gestión. Las fundaciones sanitarias en Galicia.** Marciano Sánchez Bayle y Manuel Martín García.
- 44/2004. **Protección social de la dependencia en España.** Gregorio Rodríguez Cabrero.
- 45/2004. **Inmigración y políticas de integración social.** Miguel Pajares Alonso.
- 46/2004. **TV educativo-cultural en España. Bases para un cambio de modelo.** José Manuel Pérez Tornero.
- 47/2004. **Presente y futuro del sistema público de pensiones: Análisis y propuestas.** José Antonio Griñán Martínez.
- 48/2004. **Contratación temporal y costes de despido en España: lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado.** Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 49/2004. **Propuestas de investigación y desarrollo tecnológico en energías renovables.** Emilio Menéndez Pérez.
- 50/2004. **Propuestas de racionalización y financiación del gasto público en medicamentos.** Jaume Puig-Junoy y Josep Llop Talaverón.
- 51/2004. **Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad.** Jordi Borja.
- 52/2004. **Una propuesta para un comité de Bioética de España.** Marco-Antonio Broggi Trias.
- 53/2004. **Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español.** César Alonso-Borrego, Alfonso Arellano, Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 54/2004. **Sistema de defensa de la competencia.** Luis Berenguer Fuster.
- 55/2004. **Regulación y competencia en el sector del gas natural en España. Balance y propuestas de reforma.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 56/2004. **Propuesta de reforma del sistema de control de concentraciones de empresas.** José M^a Jiménez Laiglesia.
- 57/2004. **Análisis y alternativas para el sector farmacéutico español a partir de la experiencia de los EE UU.** Rosa Rodríguez-Monguió y Enrique C. Seoane Vázquez.
- 58/2004. **El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma.** Germán Fernández Farreres.
- 59/2004. **Políticas de apoyo a la innovación empresarial.** Xavier Torres.
- 60/2004. **La televisión local entre el limbo regulatorio y la esperanza digital.** Emili Prado.
- 61/2004. **La universidad española: soltando amarras.** Andreu Mas-Colell.
- 62/2005. **Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas.** Ángel de la Fuente.
- 63/2005. **El libro y la industria editorial.** Gloria Gómez-Escalonilla.
- 64/2005. **El gobierno de los grupos de sociedades.** José Miguel Embid Irujo, Vicente Salas Fumás.
- 65(I)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. I.** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.

- 65(II)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. II (Anexos).** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.
- 66/2005. **Responsabilidad patrimonial por daño ambiental: propuestas de reforma legal.** Ángel Manuel Moreno Molina.
- 67/2005. **La regeneración de barrios desfavorecidos.** María Bruquetas Callejo, Fco. Javier Moreno Fuentes, Andrés Walliser Martínez.
- 68/2005. **El aborto en la legislación española: una reforma necesaria.** Patricia Laurenzo Copello.
- 69/2005. **El problema de los incendios forestales en España.** Fernando Estirado Gómez, Pedro Molina Vicente.
- 70/2005. **Estatuto de laicidad y Acuerdos con la Santa Sede: dos cuestiones a debate.** José M.^a Contreras Mazario, Óscar Celador Angón.
- 71/2005. **Posibilidades de regulación de la eutanasia solicitada.** Carmen Tomás-Valiente Lanuza.
- 72/2005. **Tiempo de trabajo y flexibilidad laboral.** Gregorio Tudela Cambroner, Yolanda Valdeolivas García.
- 73/2005. **Capital social y gobierno democrático.** Francisco Herreros Vázquez.
- 74/2005. **Situación actual y perspectivas de desarrollo del mundo rural en España.** Carlos Tió Saralegui.
- 75/2005. **Reformas para revitalizar el Parlamento español.** Enrique Guerrero Salom.
- 76/2005. **Rivalidad y competencia en los mercados de energía en España.** Miguel A. Lasheras.