

ELECCIONES PRIMARIAS EN ESPAÑA: VENTAJAS, AMBIGÜEDADES Y

RIESGOS (Carles Boix)

La celebración de elecciones primarias en el seno del PSOE para la elección de candidato a la Presidencia del Gobierno ha constituido un extraordinario éxito publicitario, hasta convertirse en un activo político espléndido en manos de sus protagonistas. Todas las encuestas muestran a una mayoría sólida de los ciudadanos españoles satisfechos de su convocatoria. Buena parte de los medios de comunicación ha realizado un balance positivo de la iniciativa del PSOE. Y, colmando la aspiración de todo buen estratega, las primarias socialistas han logrado colocar al resto de la élite política a la defensiva, insegura entre adoptar o rechazar este mecanismo de selección en sus respectivas organizaciones.

Las razones son simples. Las elecciones primarias se han entendido como el mecanismo más apropiado para avanzar en la democratización de la vida pública y hacer más transparente la toma de decisiones colectivas en España. Al romper con la disciplina férrea que los partidos imponen a sus militantes, las elecciones primarias fomentarían la introducción de ideas nuevas en el foro público, alentarían el debate político, y asegurarían una mayor igualdad entre diferentes ciudadanos. Asimismo, al quebrar las prácticas oligárquicas que atenazan a todas las organizaciones políticas, las primarias permitirían desterrar toda suerte de corruptelas que se atribuyen al sistema de selección interna imperante hasta hoy en día. Dado que una inmensa mayoría de los electores (unos dos tercios según las encuestas) afirma sistemáticamente que los políticos no se interesan por los problemas de la gente corriente, la democratización del proceso de selección de las élites políticas contribuiría a galvanizar a la opinión pública y a fortalecer su identificación con y su participación en las instituciones

democráticas. Finalmente, las elecciones primarias constituyen un mecanismo valioso para resolver el proceso de recambio de las élites políticas, ahora que se comienza a cerrar el primer ciclo generacional de la democracia, sin producir la quiebra absoluta de los partidos políticos existentes.

Quizá debido a la novedad del procedimiento, apenas se ha reflexionado, no obstante, sobre los mecanismos subyacentes a la realización de las primarias así como sobre sus consecuencias.) Cuáles son las posibles pautas que rigen las estrategias y decisiones de sus participantes?) Qué tipo de incertidumbres e incluso riesgos conllevan para el partido político que las celebra? Y, finalmente,) cuáles pueden ser sus efectos sobre el sistema político en su conjunto?

En términos generales, tanto los protagonistas de las primarias socialistas como sus más directos observadores y comentaristas han presentado estas elecciones como un proceso de deliberación dirigido a establecer una alternativa política convincente. Según esta interpretación, varios candidatos, encarnando ideas y estilos de acción diferentes, se enfrascan en un conjunto de debates más o menos racionales dirigidos a convencer a sus electores (los militantes del partido) de la bondad de sus propuestas y personas. Una vez acabado el tiempo de deliberación, se presume, se procede a cerrar el debate y el perdedor se reintegra a la vida de militante de base, al servicio del ganador y dispuesto a batir al enemigo común.

Sin duda alguna, algo hay de esta imagen, un punto edulcorada, en unas elecciones primarias (o, para el caso, en cualquier elección). No obstante, unas primarias se caracterizan, ante todo, por ser un procedimiento que pone en competencia a candidatos y posiciones distintas, y, que, al hacerlo, conlleva un test de la fuerza de los diferentes contendientes. Es precisamente la introducción de competencia (y no la decisión de deliberar en público propiamente dicha) la

que permite hacer más transparentes (y más próximos a los ciudadanos) a los partidos políticos. Pero, también es cierto que de la naturaleza competitiva de unas elecciones primarias se derivan varias consecuencias importantes, y no siempre ventajosas para el partido que las celebra.

1. Competencia interna, movilización de recursos y el riesgo de la fraccionalización.

Una situación de auténtica competencia exige de los candidatos, además, evidentemente, de la voluntad de vencer, la movilización del máximo número posible tanto de recursos, financieros y humanos, como de apoyos y adhesiones de militantes y dirigentes.

La convocatoria de elecciones primarias plantea, por tanto, el primer dilema al partido político que las celebra.)Debe dejar plena autonomía a cada candidato para que forme el equipo de trabajo que desee y obtenga los fondos necesarios por su cuenta y riesgo o debe poner a disposición de cada candidato (o de los candidatos más creíbles) recursos materiales similares?

La primera estrategia es la que impera en las elecciones primarias norteamericanas desde que éstas se democratizaron (parcialmente a principios de siglo y por completo desde finales de la década de los sesenta) y adaptaron la forma que nos es familiar. Cada candidato mantiene una fuerte autonomía con respecto al aparato del partido, tanto en la elaboración de su programa político como en la obtención de apoyos financieros para sostener su campaña electoral. De este tipo de primarias »puras«, organizadas en torno a la competencia electoral de lo que podríamos denominar »políticos-empresarios«, se derivan dos consecuencias fundamentales.

En primer lugar, los partidos políticos, entendidos al estilo tradicional, como organizaciones creadas para movilizar intereses, recaudar fondos y ganar elecciones, se debilitan sobremanera. Los candidatos elegidos en unas primarias puras dependen en escasa medida del aparato

organizativo. Por el contrario, su fuerza proviene directamente de los electores o, si se quiere, de los simpatizantes, a los que han logrado convencer, en la mayoría de las ocasiones, mediante su presencia directa en los medios de comunicación (sobre todo, la televisión). Como consecuencia, los partidos políticos cambian de naturaleza. La figura del militante tradicional tiende a desvanecerse. Los partidos políticos son ahora meros caparazones que contienen, por una parte, una gran masa de simpatizantes (a los que solamente se pide que se registren como tales) y, de otra parte, un número relativamente restringido de candidatos potenciales. Con relativa frecuencia, estos candidatos son personas que nunca han participado activamente en política (entendida en su sentido tradicional, es decir, encuadrados en organizaciones), y que, en cambio, basan su candidatura bien en ingentes recursos personales financieros bien en una popularidad que han logrado previamente en otros ámbitos, como el deporte o el cine. Nada hay de paradójico en todo esto. Al contrario, lo irracional sería emplearse a fondo en militar en un partido, ya que éste poco cuenta en la selección de dirigentes y candidatos.

El segundo efecto de unas elecciones primarias puras (es decir, plenamente competitivas con candidatos prácticamente autónomos) consiste en hacer emerger con toda claridad líderes y equipos contrapuestos y en cristalizar los conflictos y facciones subyacentes en el partido. Con esto no se pretende afirmar que no existan tensiones y toda suerte de fisuras en partidos que no celebran primarias. Las primarias, simplemente, fotografían esa conflictividad y la hacen pública. En cierta medida, y a menos que se suponga una naturaleza cuasi angélica de los candidatos o que exista una cierta colusión entre ellos, cabe imaginar que las primarias pueden llegar a agudizar tensiones ya preexistentes. Todo ello puede tener un efecto demoledor sobre el partido político en cuestión. Al votante de a pie no le importa la confrontación, moderada, entre partidos políticos distintos en tiempo de elecciones generales.

No obstante, la existencia de una fragmentación excesiva dentro de un equipo de gobierno le incomoda bastante. ¿A quién se le ocurriría encomendar sus asuntos a un bufete de abogados escindido en dos? Como ya sabemos por la experiencia de UCD (y también del PCE) a principios de los ochenta, si algo ha castigado el electorado español ha sido la existencia de luchas internas y escisiones en un equipo gobernante o en un partido con aspiraciones a gobernar.

Para mantener partidos relativamente sólidos así como para evitar una confrontación excesivamente encarnizada entre candidatos, un partido político puede seguir la segunda estrategia y distribuir de manera equilibrada sus recursos internos -- por ejemplo, circulando por igual los documentos e información elaborados por los candidatos. Este sistema, al que podemos denominar «primarias mixtas» (es decir, unas primarias en las que el aparato del partido continúa jugando un papel relevante junto a los candidatos), ha sido la solución adoptada por el PSOE.

El método de primarias mixtas, aunque atractivo por lo que tiene de equitativo o imparcial, no está exento, sin embargo, de problemas. En primer lugar, no llega a evitar, tal como se ha visto en las primarias socialistas, que distintos sectores e individuos muestren su respaldo público por candidatos diferentes. Precisamente, el propósito esencial de toda elección es lograr que cada elector se decante por uno u otro candidato. Y, de hecho, el objetivo más codiciado de cada candidato es que el apoyo se haga público, con la mayor antelación posible, para que este respaldo condicione o influya, a su vez, al máximo número de indecisos. En resumen, el peligro de fragmentación no deja de existir.

En segundo lugar, la propia decisión de garantizar a todos los candidatos recursos iguales impide conocer a fondo las características de aquellos. Como se examina más adelante, en

unas primarias los candidatos cuentan con pocos incentivos para desvelar sus ideas y proyectos a los simpatizantes que han de elegirlos. Por esta razón, las primarias se deciden, frecuentemente, sobre la base de otros criterios: ¿hasta qué punto es capaz cada candidato de crear un equipo amplio y de gestionar una campaña compleja? ¿En qué medida ha logrado cada candidato movilizar recursos humanos y financieros para vencer? Las elecciones primarias son, por tanto, una especie de amago o ensayo de la capacidad y talento que cada político tendrá una vez se halle al frente de la maquinaria del Estado. Si a los candidatos se les proporciona todos los recursos necesarios, solamente queda la capacidad retórica de cada candidato como elemento que permita al militante decantar el voto en un sentido o en otro. No obstante, es incierto hasta qué punto es la oratoria un criterio suficiente para generar el candidato más adecuado.

2. La diferencia entre las promesas políticas hechas a militantes y a votantes.

Sin primarias, a los partidos les basta elaborar un programa electoral y arrojarlo a la campaña electoral a convencer el mayor número de ciudadanos posible. Con unas primarias de por medio, el camino hacia la Moncloa exige hacer dos campañas políticas, frente a dos electorados probablemente distintos. ¿Qué ocurre si los militantes tienen intereses diferentes de los de (parte de) los ciudadanos que necesita el partido? [DATOS SOBRE LOS MILITANTES/VOTANTES SOCIALISTAS] Imaginemos que un candidato (llamémosle «el candidato radical») se inclina en las primarias por realizar promesas políticas radicales del gusto de un sector decisivo de la militancia (por ejemplo, el establecimiento por ley de la semana laboral de 35 horas). Si el candidato radical vence en las primarias, ¿hasta qué punto podrá presentarse en unas elecciones generales con la esperanza de atraerse el electorado más centrista? Sólo conseguiría captar este electorado si previamente hubiese renegado de las

promesas que hizo en las primarias. Pero, si así lo hiciera, ¿resultaría creíble a los ojos de ese electorado o incluso de los militantes que lo sostuvieron en su momento?

La solución no es más sencilla si se da la situación contraria. Supongamos ahora que es el candidato «moderado», es decir, aquel que no hizo promesas excesivas, quien triunfa en las primarias. Una vez se convoquen las elecciones generales, deberá convencer al electorado centrista no solamente de su moderación, sino de la auténtica vocación moderada de su partido. Para ello, tendrá que haber depurado previamente a los sectores radicales del partido. Lo que no es viable es que, después del proceso de primarias, el vencedor decida ofrecer el ministerio de Economía al perdedor. Los partidos políticos con dos almas no suelen ganar unas elecciones generales.

En definitiva, la introducción de elecciones primarias puede menguar considerablemente la capacidad de victoria de quien las celebre. Una vez el partido demócrata norteamericano introdujo auténticas primarias para la elección de candidatos presidenciales a finales de los años sesenta, solamente logró controlar la Casa Blanca cuatro años entre 1968 y 1992. Evidentemente, otros factores, como el hundimiento de la coalición del «New Deal» coadyuvaron a este larga travesía por el desierto de la oposición, pero es posible que el sistema de primarias ayudase a seleccionar candidatos incapaces de robar el centro político al partido republicano.

3. La mejor estrategia electoral: la ambigüedad programática.

Dado el riesgo que entraña una campaña basada en cuestiones ideológicas y en promesas concretas a los militantes, no ha de sorprender que, en la medida de lo posible, los candidatos intenten rehuir una declaración o una toma de posición demasiado precisas. La ambigüedad es la estrategia más segura para no enajenarse ni a los militantes ni, sobre todo, a los votantes de

las futuras elecciones generales. Las primarias socialistas son la mejor prueba de ello. En ningún momento fue posible dilucidar con claridad qué cuestiones ideológicas separaban a Almunia y a Borrell -- los «once mandamientos» de uno y el «decálogo» de intenciones del otro son perfectamente intercambiables -- y ni siquiera qué programa alternativo ofrecían frente al enemigo común, el gobierno del PP.¹ La similitud ideológica de los candidatos de unas primarias es, en realidad, un fenómeno habitual. En 1984, Hart y Mondale se enfrentaron por la nominación como candidato a la Presidencia por el partido demócrata frente a Reagan. A pesar de presentarse encarnando estilos diferentes, con Mondale a favor del antiguo New Deal y Hart identificándose con las generaciones más jóvenes, ambos políticos recibieron la misma clasificación ideológica por parte de los encuestados durante los casi cuatro meses de primarias. En una escala de 0 a 100, con 0 indicando el máximo grado de conservadurismo y 100 el máximo liberalismo, Hart y Mondale oscilaron en todo momento en torno a 55. Reagan, por su parte, era ubicado en una posición 25.²

4. Las decisiones de los votantes: ¿bajo qué criterios se toman?

Si pasar de puntillas por el debate interno (o, lo que no es demasiado diferente, atacar machaconamente no al contricante de las primarias sino al partido enemigo) es lo más razonable, ¿de acuerdo a qué criterios decidirán los participantes en las primarias?

¹ La falta de una diferencia excesiva en votos entre Almunia y Borrell podría entenderse como una corroboración del mensaje ambiguo que ambos candidatos han desarrollado. El resultado de un 55% a 45% no difiere mucho de la probabilidad de que salga cara (o cruz) si tiramos una moneda al aire. De hecho, a falta de razones ideológicas de peso para elegir uno u otro candidato, es posible que a algunos (o muchos) militantes no les haya quedado más remedio que echar a suertes el sentido de su voto (para quedarse con dolor de estómago después de votar).

² Larry Bartels, *Presidential Primaries and the Dynamics of Public Choice* (Princeton: Princeton University Press, 1988), capítulo 5.

Sobre esta cuestión (y empleando como fuente de estudios empíricos las primarias norteamericanas) sabemos poco en general. Es posible, sin embargo, considerar varias hipótesis alternativas -- todas ellas factibles en diferentes primarias y todas ellas alejadas del simple modelo de votantes racionales y bien informados que se ha manejado tácitamente al hablar de las primarias socialistas.

A falta de información sobre la ideología de los candidatos, los electores de unas primarias tenderán a orientarse por la capacidad de liderazgo de cada candidato y su supuesta habilidad para vencer al candidato del partido contrario. Como se ha indicado antes, sin embargo, en unas primarias «mixtas», en las que los recursos se ponen a disposición de los candidatos con una cierta igualdad, es difícil enjuiciar qué candidato tiene mayores habilidades (y la dificultad aumenta evidentemente cuanto más corta es la campaña), aparte de las propiamente retóricas.

Es probable, entonces, que primen otro tipo de criterios en el proceso de selección del candidato: ya sea los intereses territoriales, las redes semi-clientelares preexistentes en el partido político, una fractura generacional (lo que parece ser hasta cierto punto el caso en las primarias del PSOE), o diferentes vidas organizativas en partes distintas del país (esta última hipótesis la exploro más adelante con cierto detalle).³ En los dos primeros casos, las primarias no harán más que confirmar lo que ya constituían divisiones históricas en el seno de la organización. (Una solución a este problema podría consistir en ampliar las primarias a los simpatizantes. Pero, como contrapartida, esto haría más difícil dirigir la elección hacia un candidato capaz de llevar el partido a la victoria en las elecciones generales -- un objetivo más

³ Por supuestos, estos criterios pueden imperar igualmente incluso en el caso de que los candidatos tengan perfiles ideológicos muy acusados o sean muy desiguales en su capacidad de liderazgo.

importante entre militantes, muchos de ellos con aspiraciones a recibir cargos públicos, que entre simpatizantes.)

Es difícil conocer con exactitud las razones del triunfo de Borrell, dejando de lado su capacidad de movilización y de generar ilusión (el principal argumento que esgrimen aquellos que le votaron así como la mayoría de los periodistas una vez se conocieron los resultados). Es posible que las estructuras organizativas del PSOE, muy diferentes según la comunidad autónoma de que se trate, expliquen una buena parte de los resultados. De manera tentativa, la figura 1 muestra la relación entre el porcentaje de votos de Borrell y el número de afiliados (que votaron en las primarias) por cada mil habitantes. Así, por ejemplo, en Andalucía votaron unos 56,500 militantes (cerca del 52 por ciento del censo), lo que da unos 8,2 militantes activos por cada 1000 andaluces. La relación muestra una progresiva erosión del voto del vencedor en aquellas comunidades con una vida organizativa más fuerte, es decir, con un partido socialista más implantado a nivel local. En las comunidades con un partido más enraizado y, en cierta medida, más cercano al concepto de «partido de masas», el secretario general del PSOE pudo asegurarse un apoyo mayor. En las comunidades con cuadros más débiles, que se corresponden en general con aquellas en las que el PSOE tiene (o ha tenido) menos responsabilidades de gobierno, Borrell se ha impuesto con mayor facilidad.

Aunque no ha ocurrido en las primarias socialistas, una hipótesis que no se puede descartar es que se produzca un fenómeno de coordinación casi unánime en torno al ganador esperado. Si se cumplen tres condiciones, a saber, que los militantes sospechen los riesgos que la revelación de una fragmentación excesiva en las primarias conllevaría para el partido de cara a la sociedad en general, que el partido no se halle afectado por divisiones ideológicas, territoriales o personales profundas, y que los candidatos no hayan desarrollado propuestas

programáticas muy diferenciadas (lo que es probable, tal como indicaba antes), los militantes pueden adoptar una solución muy tentadora: apoyar masivamente al candidato que tenga mayores visos de ganar las primarias, no tanto porque ese sea su candidato preferido, sino porque es necesario demostrar que el partido está unido, que ha deliberado racionalmente, y que está preparado, tras un proceso electoral limpio, para volver a gobernar el país.

En este caso, la tarea de los candidatos es muy sencilla. Anticipando los cálculos de los militantes, lo que deben hacer es multiplicar las afirmaciones y los signos de que su victoria está cercana, con la esperanza que, convenciéndose los unos a los otros que más vale apoyar al caballo ganador, los militantes se embarquen en un proceso gradual de coordinación casi unánime en torno a uno de los candidatos. En otras palabras, en unas primarias, el «voto útil» consiste en votar como todos los demás para arropar el candidato de las elecciones generales. Si esto es así, los cuadros medios del partido desempeñan un papel central porque por sus manos pasa un caudal ingente de información (vertical y horizontal) y porque, por esta razón, son ellos los que están mejor situados para indicar a los militantes de base cuáles son las tendencias que observan entre otros militantes y a quién debe de apoyarse finalmente. (Por la misma razón, el proceso de coordinación se dará muy posiblemente también entre cúpulas dirigentes. Si uno de los candidatos cuenta con una mayoría abultada en varias regiones, a nadie le puede interesar que en su región obtenga la victoria el perdedor a nivel nacional. Esto sería tanto como condenarse al ostracismo en el futuro de las post-primarias).

4.)Democratización o consolidación del líder?

Las primarias se postulan como un mecanismo para democratizar el partido. Pero los efectos contrarios son igualmente factibles. Unas primarias equivalen a escoger un líder con poderes extraordinarios, especialmente si ha logrado una mayoría sustancial de los votos, y, por tanto,

con capacidad para modelar el aparato a su conveniencia. Democratizar un partido exigiría, en realidad, someter todos los cargos internos a primarias. Nada impide que así se haga, pero una decisión de este carácter ciertamente multiplicaría los fenómenos y los riesgos que se han indicado hasta el momento.

Para concluir, las primarias han generado una fuerte corriente de simpatía, pero, a la vez, pueden constituirse en una fuente de incertidumbres sustanciales. No es sorprendente que los mismos que las celebran quieran extender la práctica y así compartir con toda la élite política los riesgos que conlleva.

En cualquier caso, si las primarias se generalizasen, cambiaría el modelo político impuesto en la transición política y en la constitución. El marco constitucional español se diseñó con el objetivo de evitar la fragmentación política y la inestabilidad electoral que habían plagado la II República. Para ello, se impuso un sistema electoral que reforzase, mediante circunscripciones relativamente pequeñas y una barrera mínima de votos, la representación de los grandes partidos. Se impusieron listas cerradas, que conducen a la concentración del poder del líder del partido. Y en el Parlamento se estableció el sistema de moción de censura constructiva. Todo ello quedó reforzado en la práctica por la cristalización, durante la transición, de unas élites relativamente estables, conducidas por líderes carismáticos.

Cómparese este sistema con el marco político y constitucional del país en que las primarias se celebran de manera más generalizada, los Estados Unidos. En primer lugar, los cargos políticos se escogen por un sistema de mayoría simple, que tiende a eliminar terceros partidos o candidatos y alienta, por tanto, a que solamente haya dos candidatos viables en cada elección. Las elecciones primarias, básicamente la primera vuelta de las elecciones, son un mecanismo (algo peculiar) para ampliar la participación política: los electores, separados en

dos grandes bloques (demócratas y republicanos, esto es, izquierdas y derechas), escogen, entre varios candidatos, a aquellos dos que pasarán a la segunda vuelta. En segundo lugar, en el sistema constitucional norteamericano, cualquier cargo electo, ya sea un congresista, juez o presidente, es, por definición, fuertemente independiente de los restantes cargos. Esto alienta aún más la celebración de primarias puras (es decir, con candidatos plenamente autónomos respecto a los partidos políticos). Una vez escogidos en sus cargos, el proceso de toma de decisiones se funda en la negociación permanente entre poderes separados e independientes.

Pero nuestro sistema constitucional, con listas cerradas y un ejecutivo necesitado de una mayoría parlamentaria estable, no responde a los mismos parámetros.

Probablemente ese sistema se nos antoje ahora demasiado rígido. Una vez superado el fantasma de la inestabilidad, desearíamos premiar la diversidad política, la creación de contrapoderes y la fluidez entre representados y representantes. Pero, si es necesario modificar el sistema imperante, ¿son las primarias el camino más adecuado o caben otras vías para generar más pluralidad y para dar mayor libertad o autonomía a nuestros representantes?

