

La selecció dels líders de partit en les democràcies occidentals

ÒSCAR BARBERÀ

Universitat de València

ASTRID BARRIO

Universitat de València

La recent convocatòria d'eleccions primàries en el PSOE ha situat en el centre del debat públic un dels temes cabdals de la ciència política: com seleccionar el personal polític. De fet, un dels trets distintius de la democràcia representativa és precisament la selecció dels governants per part dels governats. Això ajuda a entendre perquè cada cop que es planteja la substitució d'un líder s'aixeca tant d'enrenou tant dins del partit com en l'opinió pública. Paradoxalment, encara que els partits són un dels instruments bàsics de les democràcies contemporànies, internament no han estat gaire democràtics. Això ja ho va copsar a començament del segle XX Robert Michels, un dels pioners en l'estudi dels partits polítics. Michels va formular la *lleï de ferro* de l'oligarquia que pot resumir-se en la seva màxima "qui diu organització, diu oligarquia", i que reflecteix el pessimisme d'aquest autor (i el de bona part de l'acadèmia), sobre la possibilitat que els partits poguessin funcionar democràticament. La pregunta, més d'un segle després, és si els partits són avui menys oligàrquics i més democràtics. D'aquí rau la importància de conèixer quina ha estat l'evolució dels mecanismes de selecció dels líders.

De tota manera convé assenyalar que el concepte de líder del partit no és unívoc. Fins i tot, obviant el problema de distingir entre líders reals i líders formals, és difícil establir una definició general de líder. Hom pot considerar, malgrat tot, que hi ha dos grans models. D'una banda trobem els líders dels partits de l'òrbita anglosaxona. Fruit de l'origen vuitcentista d'aquests partits, molts dels seus líders són, fonamentalment, els caps del grup parlamentari. Això no exclou que també controlin l'aparell extraparlamentari del partit, però aquest té una importància subsidiària respecte del primer. Si el partit guanya les eleccions, el líder del partit es converteix en primer ministre. Tradicionalment, l'òrgan encarregat d'anomenar i destituir els líders anglosaxons era el grup parlamentari. En canvi, en molts dels països de l'Europa continental l'origen extraparlamentari dels principals partits ha afavorit l'existència d'organitzacions fortes. En aquests casos, el líder de l'organització és

el que sol exercir de líder electoral, convertint-se, per extensió, en el líder parlamentari o del govern. L'òrgan que tradicionalment s'ha encarregat de nomenar i destituir els líders dels partits continentals és el congrés. Convé assenyalar, tanmateix, que és possible trobar altres models de liderat. Un dels més importants és el d'una part dels partits europeus on predominen dinàmiques consensuals de govern. A diferència del món anglosaxó o del model continental, en aquests països (Holanda, Bèlgica, etc.) el liderat del partit està dividit en diferents figures. D'aquesta manera el liderat de l'organització extraparlamentària, del grup parlamentari i (eventualment) del Govern tendeix a ser exercit per persones diferents. En aquests casos, hi ha procediments diferenciats per escollir cada un dels liderats.

Els acadèmics han diferenciat quatre dimensions bàsiques dels mecanismes de selecció del

líder. La primera té a veure amb els requisits per a poder presentar-se a les eleccions. En d'altres paraules, qui és elegible, si cal disposar d'aval, si cal algun tipus d'antiguitat, etc. La segona són els mètodes de votació, el que vindria a ser l'equivalent al sistema electoral intern mitjançant el qual es tria al líder. La tercera fa referència a número de persones involucrades en la presa de decisions. És a dir, qui constitueix el *selectorat* (cos electoral). I finalment, la quarta dimensió té a veure amb els criteris pels quals un líder pot ser remogut del seu càrrec. De totes aquestes dimensions, la políticament més rellevant (per les conseqüències que té dins dels partits) i la que més atenció acadèmica ha generat és l'anàlisi del *selectorat*. Per aquesta raó, encara que en les pàgines que segueixen parlarem de mètodes de selecció dels líders, de fet ens referirem essencialment als canvis en el *selectorat*. Convé tenir present, de tota manera, que aquesta és només una de les possibles dimensions d'anàlisi.

Els mètodes de selecció del líder són gairebé tan variats com diversos són els partits polítics. A risc de caure en simplificacions excessives, en una breu escala des del procediment més exclusiu al més inclusiu podríem trobar: partits en què el

Paradoxalment, encara que els partits són un dels instruments bàsics de les democràcies contemporànies, internament no han estat gaire democràtics. Preguntar-se pels canvis en els processos de selecció dels líders equival a fer-ho per aquells factors que alteren el balanç de forces intern

líder designa directament el seu successor; partits en què és designat per una oligarquia; partits en què és triat pel grup parlamentari; partits en què és escollit per un òrgan (més o menys representatiu) del partit, generalment el congrés; partits en què és nomenat directament pel conjunt dels afiliats (*primàries tancades*); i, finalment, partits en què el líder és designat pels votants (*primàries obertes*). El fet que no hi hagi gaire acord en quin és el millor mètode respon a què tots tenen els seus avantatges i inconvenients, tant des del punt de vista normatiu, com de les conseqüències pràctiques.

A banda del debat normatiu, el cert és que des de fa un temps els estudis acadèmics venen detectant canvis en els procediments d'elecció del líder. El resultat d'aquests estudis mostra (malgrat haver-hi nombroses excepcions) que un nombre creixent de partits occidentals han iniciat, des finals dels anys seixanta, una progressiva tendència a l'ampliació del *selectorat*. En molts casos, aquesta ampliació ha suposat l'adopció d'eleccions primàries com a mètode de selecció del líder. Significativament, aquestes pràctiques no només afecten els procediments de selecció del líder. El mateix passa amb la selecció dels candidats i amb l'elaboració dels programes electorals.

Per poc que es reflexioni sobre el fenomen ràpidament s'arriba a la conclusió que, en el fons, els canvis en els mecanismes de selecció de líder són epifenòmens de transformacions organitzatives més profundes. Aquestes tenen a veure, fonamentalment, amb l'evolució en les relacions de poder dins dels partits. Així doncs, preguntar-se pels canvis en els processos de selecció dels líders equival a fer-ho per aquells factors que alteren el balanç de forces intern. Les interpretacions acadèmiques (com les polítiques) de per què passa això difereixen substancialment. D'una banda hi ha aquells que comparteixen les visons ideogràfiques dels actors i remarquen les singularitats de cada procés. Per l'altra hi ha les macro-explicacions estructurals que integren aquest fenomen amb altres processos de l'univers polític. Una de les macro-teories a la que més freqüentment es recorre és l'anomenada tesis de la *cartelització* dels partits. En síntesis, aquesta teoria sosté que alguns partits de masses i *catch-all* típics de la postguerra estan evolucionant organitzativament cap a un nou model: el del partit càrtel. Això també serviria per a entendre el desigual abast de la seva implantació: aquesta depèn de fins a quin punt un determinat sistema de partits avança o no en aquesta direcció. Malgrat que les evidències de la cartelització dels partits són molt discutides dins de l'acadèmia, moltes de les recerques actuals sobre els partits polítics posen de manifest que algunes de les seves prediccions s'estan acomplint. Una d'elles és, precisament, les modificacions en els mètodes de selecció dels líders. Entre

unes i altres teories hi ha aquelles explicacions que intenten assenyalar factors vinculats amb el sistema de partits. Un dels més destacats té a veure amb la importància del contagi entre partits. L'èxit (o el fracàs) en la celebració de primàries per part d'un partit tot sovint tendeix a facilitar (o dificultar) que la resta segueixin (o no) per aquesta via.

Qui hi surt guanyant amb aquestes transformacions? Els primers afavorits d'aquest procés són els membres dels partits, que cada cop tenen més a dir en aquelles decisions que els afecten. Però, sobretot, els qui més hi tenen a guanyar són els líders polítics, que veuen ampliat el seu poder en detriment, fonamentalment, dels parlamentaris i dels dirigents territorials del partit. Com ja fa temps que va constatar-se en els EUA, com més gran és el nombre d'individus implicats en el procés de selecció dels líders i candidates, més llibertat tenen els contendents per a decidir les seves estratègies i programes respecte a possibles imposicions de l'aparell del partit. Evidentment això és bo si els partits volen obrir-se a la societat, però també pot xocar amb cultures organitzatives i dinàmiques que fins llavors han servit per a canalitzar i neutralitzar els potencials conflictes interns.

Els primers afavorits del procés de primàries són els membres dels partits, que cada cop tenen més a dir en aquelles decisions que els afecten. Però, sobretot, els qui més hi tenen a guanyar són els líders polítics, que veuen ampliat el seu poder en detriment, fonamentalment, dels parlamentaris i dels dirigents territorials del partit

Així doncs, cada cop són menys aquells partits que les decisions són preses a porta tancada, per part d'uns pocs homes, a altes hores de la matinada i en habitacions plenes de fum. Però això no vol dir que aquesta sigui una tendència universal i predeterminada. Com veurem a continuació, hi ha encara notables diferències entre partits, fins i tot en països geogràfica o políticament similars. El canvi més evident s'ha produït en els països anglosaxons, on en poques dècades s'ha passat de l'elecció del líder per part del grup parlamentari, a la celebració de primàries tancades.

La taula 1 mostra com 9 dels 17 partits seleccionats han experimentat una obertura en el *selectorat* entre 1975 i 2010. Gran part d'aquests canvis han consistit en fer participar als afiliats en els processos de selecció del líder. Malgrat tot, hi ha algunes excepcions a aquesta tendència. Cal assenyalar que 5 dels 17 partits encara mantenen la selecció del líder a nivell del grup parlamentari. Els partits d'Austràlia o Nova Zelanda constitueixen excepcions dins de la tendència general aquest grup de països. Els EUA mereixen una consideració a banda. Donat que celebren primàries des d'abans dels anys seixanta, no han canviat el seu procediment de selecció en els darrers anys. D'altra banda, els partits americans són, per la seva debilitat organitzativa, difícilment homologables a la resta de països anglosaxons.

La situació a l'Europa continental és més heterogènia, pel

que és difícil establir una pauta global. Podria suggerir-se que els partits d'esquerres han avançat més que els de dretes en la implantació de mètodes més participatius. Itàlia pot ser una evidència en aquest sentit. Tanmateix, les dades semblen indicar que els canvis tendeixen a estar més associats amb països que per la ideologia dels partits. Des d'aquest punt de vista, hom podria pensar que existeix algun tipus de línia divisòria entre les democràcies consolidades i els països de la "tercera onada" democratitzadora (l'Europa del Sud i de l'Est). Així, caldria esperar que en les democràcies consolidades els mètodes de selecció dels líders siguin més inclusius que en les noves democràcies. Tot i que les dades semblen apuntar en aquest sentit, hi ha excepcions importants. Per exemple, bastants dels partits de les democràcies consolidades semblen evolucionar cap a mètodes més participatius. Tanmateix, aquest no és el cas de països tan importants com Alemanya, Àustria, Finlàndia o Suècia (Taula 2). En canvi, tot i que bona part de les noves democràcies (especialment de l'Europa de l'Est) segueixen mantenint els mecanismes representatius de selecció del líder, n'hi ha d'altres on el procediment s'ha fet més inclusiu. Aquest és el cas de Portugal o Grècia (Taula 3).

La varietat de resultats fa difícil establir explicacions úniques universalment aplicables. Igualment també permet dubtar tant de la validesa de les explicacions sistèmiques o estructurals (la teoria de la cartelització), com dels quin neguen que aquestes es pugui generalitzar. En canvi, posa de relleu el pes de factors intermedis com ara l'efecte contagi o els models de liderat. En aquest sentit, les diferències esmentades entre el model anglosaxó, el continental o el dels països consensuals sembla un factor rellevant a incloure en l'anàlisi. En els països anglosaxons l'obertura del *selectorat* ha estat fruit de la pèrdua de poder del grup parlamentari en favor de l'organització extraparlamentària. En els partits dels països consensuals el canvi s'ha produït perquè la divisió de papers ha afavorit que l'elecció directa del líder electoral del partit pugui ser compensada per altres institucions com l'organització extraparlamentària. Finalment, a bona part de l'Europa continental no hi ha hagut canvis perquè el poder de l'organització extraparlamentària s'ha mantingut fonamentalment inalterat. En qualsevol cas, i al marge del caràcter encara temptatiu que puguin tenir les explicacions d'aquest fenomen, el que sí és clar que és que alguna cosa està canviant ja que cada vegada més partits opten per obrir els processos de selecció dels seus líders i no s'observen processos a la inversa. Per tant, i tornant a la qüestió que plantejàvem al començament d'aquest paper, sembla que malgrat els mals auguris de Michels els partits estan trobant maneres d'avançar cap a majors graus de democràcia interna, si més no estan tendint a ser més participatius. ■

Cada cop són menys aquells partits que les decisions són preses a porta tancada, per part d'uns pocs homes, a altes hores de la matinada i en habitacions plenes de fum. Però això no vol dir que aquesta sigui una tendència universal i predeterminada

Bibliografia de referència

Cross, B.; Blais, A. (2009): "Who selects the party leader?", Paper Presented to the ECPR Joint Sessions. Workshop 21 "Promoting internal party democracy: a selling point, a serious danger, or a redundant exercise?" Lisbon, 14th-19th, April 2009.

Hazan, R.Y.; G. Rahat (2010): *Democracy within Parties. Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*, Oxford, Oxford University Press.

Katz, R.; P. Mair (1995): "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The emergence of the Cartel Party", *Party Politics*, 1: 5-28.

Kenig, O. (2008): "Democratization of party leadership selection: Do wider selectorates produce more competitive contests?", *Electoral Studies*, 28: 240-247.

Kenig, O. (2010): "Classifying party leaders' selection methods in parliamentary democracies", *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 19: 4, 433-447.

Kittilson, M.; S. Scarrow (2006): "Political Parties and the Rethoric and Realities of Democratization", a Cain, B., R. Dalton y S. Scarrow (eds): *Democracy Transformed?: Expanding political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.

LeDuc, L. (2001): "Democratizing party leadership selection.", *Party Politics*, 7: 323-342.

Michels, R. (1996 [1919]): *Los partidos políticos*, Barcelona, Amorrortu.

Rahat, G., Kenig, O. (2011): "Leadership selection and candidate selection: similarities and differences" Prepared for presentation at the workshop on "The Selection of Party Leaders: Origins, Methods and Consequences", ECPR Joint Sessions of Workshops 12-17 April 2011, University of St. Gallen, Switzerland.

Rodríguez-Teruel, J.; O. Barberà; A. Barrio; M. Baras (2010): "¿Se han hecho más democráticos los líderes en España?", *Revista Mexicana de Ciencia Política*, 208: 159-186.

Scarrow, S.; P. Webb; D. Farrell (2000): "From Social Integration to Electoral Contestation", a Dalton, R.; M. Wattenberg (eds): *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.

Taula 1. Evolució de la selecció dels líders de partit en països anglosaxons, 1975-2010

Estat	Forma govern	Partit	Selectorat*, 1975 (aprox.)	Selectorat*, 2010 (aprox.)	Canvi 1975 2011	Any Intro. Prim.	Tipus Prim.
Austràlia	Parl.	Laboristes (ALP)	GP	GP	No	-	-
		Liberals (LPA)	GP	GP	No	-	-
Canadà	Parl.	Bloc Queb. (BQ)	No existia (1991)	Membres	S.D.	1996	Tancades
		Conservadors (PCP)	Òrgan Partit	Membres	Si	2003	Tancades
		Liberals (LP)	Òrgan Partit	Membres	Si	2009	Tancades
		Nous Demo. (NDP)	Òrgan Partit	Membres	Si	S.D.	Tancades
EUA	Pres.	Republicans (RP)	Votants	Votants	No	S.D.	Obertes
		Demòcrates (DP)	Votants	Votants	No	S.D.	Obertes
Irlanda		Fianna Fáil (FF)	GP	GP	No	-	-
		Fine Gael (FG)	GP	Mixt	Si	-	-
		Laboristes (LP)	GP	Membres	Si	1989	Tancades
Nova Zelanda	Parl.	Nacional (NZNP)	GP	GP	No	-	-
		Laboristes (NZLP)	GP	GP	No	-	-
Regne Unit	Parl.	Conservadors (CP)	GP	Mixt (GP/M)	Si	(1998)	
		Laboristes (LP)	GP	Mixt (GP/M)	Si	(1993)	-
		Lib-Dem (LD)	GP	Membres	Si	1988	Tancades
		Nac. Esc. (SNP)	Congrés	Membres	Si	S.D.	Tancades

Fonts: Cross i Blais (2009), Kenig (2008, 2010), Kenig i Rahat (2011) i elaboració pròpia

*Òrgan del partit indica que la selecció no està feta pel grup parlamentari sinó pel congrés, l'executiva o altres òrgans. Quan hi ha informació que la selecció la fa el congrés, s'indica en la taula

Llegenda: Parl.: Parlamentarisme; Pres.: Presidencialisme; GP: Grup Parlamentari. S.D.: Sense dades; GP/M: Selecció mixta entre el Grup Parlamentari i els membres

Taula 2. Evolució de la selecció dels líders de partit a les democràcies consolidades: Europa, 1975-2010

Estat	Forma govern	Partit	Selectorat*, 1975 (aprox.)	Selectorat*, 2010 (aprox.)	Canvi 1975 2011	Any Intro. Prim.	Tipus Prim.
Alemanya	Parl.	DC (CDU)	Congrés	Congrés	No	-	-
		Liberals (FDP)	Congrés	Congrés	No	-	-
		Soc-Dem (SPD)	Congrés	Congrés	No	-	-
Àustria	Parl.	Popular (ÖVP)	Congrés	Congrés	No	-	-
		Soc-Dem (SPÖ)	Congrés	Congrés	No	-	-
Bèlgica	Parl.	DC (CVP/CD&V)	Congrés	Membres	Si	1993	Tancades
		DC (PSC/CDH)	Membres	Membres	Si	1970	Tancades
		Socialistes (SPA)	Congrés	Membres	Si	1995	Tancades
		Socialistes (PS)	Congrés	Membres	Si	1997	Tancades
		Lib-Dem (O.VLD)	Congrés	Membres	Si	1993	Tancades
		Lib-Dem (MR)	Congrés	Membres	Si	1989	Tancades
		Ecologistes (Groen!)	Congrés	Mixt (C/M)	Si	-	-
		Ecologistes (Ecolo)	Membres	Mixt (C/M)	Si	-	-
Dinamarca	Parl.	Conservadors (DKF)	GP	GP	No	-	-
		Popular (DF)	No existia (1995)	Congrés	S.D.	-	-
		Liberals (V)	Òrgan Partit	Òrgan Partit	No	-	-
		Soc-Dem (S)	Òrgan Partit	Membres	Si	S.D.	Tancades
		Socialistes (SF)	S.D.	Membres	S.D.	S.D.	Tancades

Estat	Forma govern	Partit	Selectorat*, 1975 (aprox.)	Selectorat*, 2010 (aprox.)	Canvi 1975 2011	Any Intro. Prim.	Tipus Prim.
Finlàndia	Parl.	Centre (SK)	Òrgan Partit	Òrgan Partit	No	-	-
		Nacional (KOK)	Òrgan Partit	Òrgan Partit	No	-	-
		Soc-Dem (SDP)	Òrgan Partit	Òrgan Partit	No	-	-
França	Semi-Pres.	Socialistes (PS)	Òrgan Partit	Votants	Si	2006	Obertes
		Conservadors (UDF/UMP)	Òrgan Partit	Membres	Si	2007	Tancades
Holanda	Parl.	DC (CDA)	GP	GP	No	-	-
		Laboristes (PvdA)	GP	Membres	Si	2002	Tancades
		Liberals (VVD)	GP	Membres	Si	2006	Tancades
Hongria	Parl.	Socialistes (MSZP)	Congrés (1989)	Congrés	No	(2011)	-
		Conservadors (FIDESZ)	Congrés (1989)	Congrés	No	-	-
Itàlia	Parl.	Conservador (PDL)	No existia (1994)	Auto-coronació	S.D.	-	-
		Demòcrata (PD)	No existia (1991)	Votants	s.d	2005	Obertes
Noruega	Parl.	Conservadors (H)	Òrgan Partit	Òrgan Partit	No	-	-
		Laboristes (Ap)	Òrgan Partit	Òrgan Partit	No	-	-
		Progressista (Frp)	Òrgan Partit	Òrgan Partit	No	-	-
Suècia	Parl.	Moderats (M)	Òrgan Partit	Òrgan Partit	No	-	-
		Soc-Dem (SSA)	Òrgan Partit	Òrgan Partit	No	-	-

Fonts i llegenda: veure taula I

Taula 3. Evolució de la selecció dels líders de partit a les noves democràcies: Europa, 1975-2010

Estat	Forma govern	Partit	Selectorat*, 1975 (aprox.)	Selectorat*, 2010 (aprox.)	Canvi 1975 2011	Any Intro. Prim.	Tipus Prim.
Espanya	Parl.	Popular (AP/PP)	Congrés	Congrés	No	-	-
		Socialistes (PSOE)	Congrés	Congrés	No	-	-
		Esquerra Unida (PCE/IU)	Òrgan Partit	Òrgan Partit	No	-	-
		CDC	Congrés	Congrés	No	-	-
Grècia		Nova Democràcia (NA)	Congrés	Votants	Si	2009	Obertes
		Socialistes (PASOK)	Congrés	Votants	Si	2005	Obertes
Polònia	Pres.	Liberals (PO)	No existia (2001)	S.D.	S.D.	-	-
		Conservador (PiS)	No existia (2001)	S.D.	S.D.	-	-
Portugal	Parl.	Soc-Dem (PSD)	Congrés	Membres	Si	2006	Tancades
		Socialistes (PS)	Congrés	Membres	Si	1998	Tancades
	Parl.	Centre (CDS)	Congrés	Membres	Si	2005	Tancades
		Comunista (PCP)	Òrgan Partit	Òrgan Partit	No	-	-
Romania	Semi-Pres	Soc-Dem (PSD)	Congrés (1989)	Congrés	No	-	-
		Lib-Dem (PDL)	Congrés (1989)	Congrés	No	-	-
		Liberals (PNL)	Congrés (1989)	Congrés	No	-	-
		Ètnic Hongarès (UDMR)	Congrés (1989)	Congrés	No	-	-
Txèquia	Parl.	DC (KDU-CSL)	Congrés (1989)	Congrés	No	-	-
		Conservadors (ODS)	Congrés (1989)	Congrés	No	-	-
		Excomunistes (KSCM)	Congrés (1989)	Congrés	No	-	-
		Soc-Dem (CSSD)	Congrés (1989)	Congrés	No	-	-

Fonts i llegenda: veure taula I