

Serie
Avances de
Investigación
N.º 4

Un balance de las elecciones primarias en Uruguay y Argentina: lecciones para el caso peruano

Serie Avances de Investigación

Cristhian Jaramillo Huamán



Un balance de las elecciones primarias en Uruguay y Argentina: lecciones para el caso peruano

Un balance de las elecciones primarias en Uruguay y Argentina:
lecciones para el caso peruano / Cristhian Jaramillo Huamán. -- 1a ed.

-- Lima: ONPE, 2020.

33 p.; 29 cm. - (Serie Avances de Investigación; N° 4).

Democracia interna, Argentina, Uruguay, Perú, sistema político

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Jirón Washington 1894, Lima 1

Teléfono 417-0630

publicaciones@onpe.gob.pe

www.onpe.gob.pe

María del Pilar Biggio Pastor

Gerenta de Información y Educación Electoral

Diseño y diagramación

Teresa Armas Roque

Todos los derechos reservados.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2020-10222

Índice

Resumen	7
Introducción	8
Las elecciones internas en América Latina	9
Argentina: la casi inexistente competencia en las PASO	13
Uruguay: sin incentivos para la participación electoral	19
Críticas a estos procesos	25
Conclusiones	28
Recomendaciones para el caso peruano	28
Bibliografía	30

Tablas

Tabla 1 Año de incorporación de los mecanismos de democracia interna en la legislación de cada país de América Latina	10
Tabla 2 Reformas a las reglas electorales para los procesos de selección de candidaturas a cargos de elección popular presidencial de Argentina	14
Tabla 3 Indicadores del Sistema Político (ISP) de las primarias en Argentina (2011-2019)	18
Tabla 4 Reformas a las reglas electorales para los procesos de selección de candidaturas a cargos de elección popular presidencial de Uruguay	20
Tabla 5 Indicadores del Sistema Político (ISP) de las primarias en Uruguay (1999-2019)	23

Gráficos

Gráfico 1 Porcentaje de participación electoral en las PASO (2011-2019) de Argentina	16
Gráfico 2 Porcentaje de participación electoral en las elecciones internas (1999-2019) de Uruguay	21

Resumen

A partir de la década de los noventa, más de trece países en América Latina introdujeron en sus legislaciones ordinarias regulaciones a los procesos de selección de candidatos. Estas nuevas legislaciones tenían como principal objetivo democratizar y fortalecer los partidos políticos y aumentar la participación ciudadana en la política. Tras la introducción de estas medidas, cada país ha reformado progresivamente algunos aspectos vinculados a la selección de candidatos, y cuya aplicación ha tenido mixtos resultados.

En el caso peruano, el 27 de agosto de 2019 se aprobó la Ley N.º 30998, Ley que modifica la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, que introdujo las elecciones internas abiertas, simultáneas, obligatorias y organizadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) como el único proceso por el cual se podía seleccionar a los candidatos que participen en las Elecciones Generales y las Elecciones Regionales y Municipales. Esta reforma, a aplicarse después de los comicios de 2021, supone la ejecución de un proceso electoral inédito en el sistema electoral peruano. Ante todo ello, esta investigación tiene como objetivo considerar y evaluar las experiencias comparadas de países con amplia experiencia en el desarrollo de este tipo de elecciones como Argentina y Uruguay. De esta manera se realizará un balance de sus resultados, las críticas a las elecciones internas y los efectos de estos comicios en el sistema político. Así, con las lecciones aprendidas por estos dos casos, se procuran ciertas recomendaciones frente a las elecciones internas peruanas realizadas.

Palabras clave: Democracia interna, Argentina, Uruguay, Perú, sistema político.

Un balance de las elecciones primarias en Uruguay y Argentina: lecciones para el caso peruano

Introducción

Los procesos de democracia interna son, en un concepto más reducido, la implementación de un mínimo de normas dentro de una organización partidaria (ZEUNER, 1970). Estas normas pueden incluirse en la Constitución del país o en las leyes ordinarias y presentar diversas características, como el alcance (solo hacia ciertos cargos), la obligatoriedad del proceso electoral, la participación de los electores (obligatoria o voluntaria), la organización del proceso (por parte del Estado o los partidos), la simultaneidad de esta elección, entre otros (FREIDENBERG, 2005).

La implementación de estas medidas se produjo en medio de la democratización de los países de América Latina a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI. Entre las maneras de seleccionar a los candidatos se encontraban las elecciones internas abiertas, las elecciones internas cerradas, las convenciones partidarias, las juntas directivas y las decisiones del liderazgo partidario (FREIDENBERG, 2005). No obstante, la mayoría de reformas adoptadas se centró en las dos primeras alternativas, lo que modificó la manera de seleccionar candidatos y las dinámicas internas dentro de los partidos políticos.

La introducción de elecciones internas en los países de América Latina coincide con un gran proceso de reforma electoral que respondió a una preocupación por el sistema de partidos en cada país y los bajos niveles de satisfacción con el régimen democrático (ALCÁNTARA, 2002; CASULLO & ROMERO, 2017). Los sistemas políticos en los países de América Latina en los noventa se caracterizaron por un crecimiento en el número de organizaciones políticas competitivas presentes y la irrupción de nuevos movimientos políticos, lo que generó un exceso de ofertas partidistas. A esto se sumó la caída en la confianza por parte de los ciudadanos hacia los partidos políticos como instituciones democráticas. Esta crisis de representación encuentra cierta explicación en el proceso de selección de candidatos, pues este era percibido como altamente jerárquico, poco inclusivo e incluso poco democrático.

Un balance de las elecciones primarias en Uruguay y Argentina: lecciones para el caso peruano

De esta manera, se propuso y se implementaron diversas reformas a la selección de candidatos en los sistemas electorales de la región. Inicialmente, los partidos políticos en América Latina alegaban una suficiente democratización dentro de sus organizaciones, por lo que no realizaron modificaciones notables hacia la legislación. Sin embargo, tras el énfasis puesto en la democratización partidaria, en procesos electorales más transparentes y la endogamia presente en las cúpulas partidistas, se produjo un consenso sobre la necesidad de establecer mecanismos de selección de candidatos a puestos de representación popular (ALCÁNTARA SÁEZ, 2002). Es necesario destacar que, en muchos casos, estos mecanismos introducidos solo abarcaban la elección del candidato a la presidencia del país. Así, de una u otra manera, la introducción de esta reforma ha sido un proceso complejo, lento e irregular que ha afectado a gran parte de los países de América Latina (ALCÁNTARA, 2002).

Aunque de manera tardía, el Perú aprobó en 2019 la inclusión en su sistema electoral de elecciones primarias abiertas, simultáneas, obligatorias y organizadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) a aplicarse tras las Elecciones Generales de 2021. Por ello, y con el objetivo de mejorar los procesos y la ejecución de estos comicios en el Perú, es necesario analizar cómo dichos procesos electorales han generado un impacto en el sistema electoral de países con amplia experiencia en desarrollar este tipo de elecciones y conocer cuáles son los principales cuestionamientos, si es que existen, con esta reforma. En este caso, este documento de investigación plantea realizar un análisis de los casos de Argentina y Uruguay y, tras este análisis, establecer ciertas recomendaciones para el caso peruano.

Esta investigación se divide en cinco secciones. La primera abarca las elecciones internas en América Latina, su introducción y las características de los países más resaltantes. En la segunda y tercera sección se abordan los casos de Argentina y Uruguay respectivamente. Se analiza, en cada caso, la legislación, las principales reformas establecidas y los principales cuestionamientos de estos procesos electorales. En la cuarta sección se analiza el caso peruano, lo establecido por la normativa, y las diferencias y semejanzas con el resto de casos. Finalmente, en la última sección se presentan las conclusiones de este estudio y ciertas recomendaciones a tomar en consideración para el contexto peruano.

Las elecciones internas en América Latina

Como ya se ha mencionado, a pesar del difícil proceso para la introducción de legislación de la democracia interna dentro de los partidos políticos, estas medidas se regularon en casi todos los países de la región. La inclusión de la legislación que reglamentaba la democracia interna de los partidos políticos respondió al contexto político de América Latina y a un balance del comportamiento y la percepción de estas organizaciones. Como ya se ha mencionado, históricamente los partidos políticos latinoamericanos han elegido a sus candidatos y líderes mediante mecanismos poco competitivos, nada transparentes y escasamente democráticos (FREIDENBERG, 2005).

De esta manera, distintos estudios han analizado los niveles de apertura y participación ciudadana en la elección de representantes dentro de organizaciones políticas y las demandas de

regulación del funcionamiento de estas instituciones bajo parámetros democráticos (MARTÍNEZ-HERNÁNDEZ & OLUCHA, 2018). No obstante, el estudio a profundidad de distintos casos en la región demuestra que los estatutos partidarios difícilmente especificaban los procesos de participación política. En consecuencia, la elección del representante o los líderes del partido político en cuestión terminaba pasando por canales informales (FREIDENBERG & LEVITSKY, 2007).

Tabla 1

Año de incorporación de los mecanismos de democracia interna en la legislación de cada país de América Latina

País	Año de incorporación de la democracia interna
Argentina	1985
Bolivia	1999
Brasil	1988
Chile	1996
Colombia	1994
Costa Rica	1949
Ecuador	2009
El Salvador	2013
Honduras	1985
México	2014
Panamá	1997
Paraguay	1996
Perú	2003
República Dominicana	1994
Uruguay	1998
Venezuela	1999

Fuente: legislación de cada país

En consecuencia, se introdujeron en el sistema electoral de cada país regulaciones en este aspecto. Como se detalla en la tabla 1, la aparición de esas medidas se realizó, en su mayoría, a finales de los noventa e inicios del 2000, con excepción de los países pioneros¹ (Costa Rica en

¹ Estos dos países, Costa Rica y Honduras, se diferencian del resto de casos latinoamericanos por la temprana introducción de las elecciones primarias. Costa Rica introdujo el sistema de primarias con el objetivo de terminar con la polarización política y como una solución a las divisiones internas dentro de los propios partidos políticos (ÁLVAREZ, 2008). En el caso de Honduras, las primarias “nacieron de manera improvisada para zanjar una crisis que hizo tambalear el régimen democrático, y dirimir el liderazgo y la candidatura presidencial cuando convergieron la prohibición de la reelección y el final de los liderazgos indiscutidos dentro de los partidos” (ROMERO, 2020).

Un balance de las elecciones primarias en Uruguay y Argentina: lecciones para el caso peruano

1949 y Honduras en 1985) y Estados que demoraron en adoptar este tipo de legislación (El Salvador en 2013 y México en 2014).

De los países latinoamericanos, casi todos, luego de implementar medidas para la selección de candidatos, han realizado de una a tres reformas a las leyes iniciales, con excepción de los casos de Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, los cuales no han modificado hasta el momento esta normativa (REFPOL).

Así, un análisis de la legislación actualizada en América Latina sobre la selección de candidatos en los partidos políticos evidencia la existencia de ciertas diferencias en cuanto a la obligatoriedad, el alcance y la participación que las regulaciones especifican. Para un análisis más exhaustivo, es posible dividir a los países de América Latina en dos categorías: países que consideran las elecciones internas como procesos obligatorios para los partidos políticos, entre los que se encuentran Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Uruguay y, recientemente, Perú; y los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Venezuela, en los cuales los procesos de democracia interna son opcionales y organizados a discreción del partido político.

En el caso del segundo grupo, debido a que la organización de estos procesos no es obligatoria, en ninguno de estos casos la participación de ciudadanos es mandatoria. De estos, Costa Rica es uno de los casos más relevantes por la longevidad en la introducción de los mecanismos de democracia interna. Desde la introducción de este procedimiento en 1949, la legislación electoral de Costa Rica (Decreto Legislativo N.º 8765 Código Electoral) considera la práctica de las “convenciones nacionales”. Estas convenciones son mecanismos de consulta electoral universal, directa, secreta y libre para la nominación de sus candidatos presidenciales, pero estos procesos no son simultáneos.

En este grupo destacan también los casos de Colombia (Ley de Organizaciones Políticas N.º 1475), Chile (Ley de Primarias N.º 20.640) y República Dominicana (Ley N.º 33.18) en los cuales, a pesar de no existir una obligatoriedad en la ejecución de estos comicios, sí se regula que estos deben ser simultáneos. Las elecciones internas en estos casos quedan a decisión del partido político con la posibilidad de que estas sean cerradas o abiertas. Asimismo, la organización de estos procesos también es decidida por el partido político con la posibilidad de que el Estado organice estos procesos si la organización política así lo requiere.

Por su parte, los casos de Brasil (Ley de Partidos Políticos N.º 9.096) y Venezuela (Ley de Partidos, Reuniones Públicas y Manifestaciones) se caracterizan debido a que en ninguno de estos se ha producido ninguna reforma desde la introducción de las reglas de democracia interna en 1995 y 1999 respectivamente. Asimismo, en ambos países las elecciones internas, además de no ser obligatorias, no son simultáneas y su organización queda a responsabilidad del partido político, así como la decisión de que estos comicios sean abiertos o cerrados. Finalmente, Panamá (Ley N.º 29, Código Electoral), el último país de este grupo, presenta elecciones internas no obligatorias, no simultáneas, cerradas y cuya organización la puede asumir el Estado si el partido político así lo requiere.

En cuanto a los países que sí consideran la obligatoriedad de esta elección, estos casos pueden también subdividirse entre el grupo en donde la participación electoral de los ciudadanos es obligatoria o voluntaria. En el primer caso, son los países de Argentina (Ley Orgánica de Partidos Políticos N.º 23.298), Honduras (Decreto N.º 44-2004 Ley Electoral y de Organizaciones Políticas) y Perú (Ley de Organizaciones Políticas) en donde la participación ciudadana a las elecciones internas es obligatoria. De estos, los modelos de Argentina y Perú son significativamente similares. En ambos casos las elecciones internas son simultáneas y abiertas, con la diferencia de que la organización de este proceso en Argentina la llevan a cabo los partidos, mientras que en Perú es la ONPE, como organismo electoral correspondiente, el que toma este rol.

Por su parte, Honduras comparte ciertas características de estos dos casos; establece también una simultaneidad en este proceso electoral y es organizado por el Estado, pero es el partido político el que decide si estos comicios serán abiertos o cerrados. En cambio, los casos de El Salvador (Decreto N.º 307), México (Ley General de Partidos Políticos) y Paraguay (Código Electoral Ley N.º 834) se caracterizan porque estos consideran la participación ciudadana a estos procesos electorales como voluntaria. Asimismo, en ninguno de estos países este proceso se realiza de manera simultánea. De estos tres, El Salvador y Paraguay regulan que estas elecciones son cerradas y organizadas por los partidos políticos, mientras que en México la naturaleza de esta elección queda a decisión del partido y este proceso puede ser organizado por el Estado, si así el partido político lo considera.

Finalmente, los casos de Bolivia (Ley de Organizaciones Políticas N.º 1096), Ecuador (Código de la Democracia) y Uruguay (Constitución de 1967) son los más heterogéneos del grupo analizado. Aunque, los tres coinciden en la participación voluntaria de los ciudadanos y en el desarrollo simultáneo de este proceso electoral, la legislación boliviana establece que las elecciones internas deben ser procesos electorales cerrados y organizados por el Estado. En Ecuador, la naturaleza de la elección queda a decisión de los partidos, siendo este proceso también administrado por la organización política en cuestión. Por último, el caso de Uruguay contempla elecciones internas abiertas, simultáneas y organizadas por los partidos políticos.

De esta manera, y luego de esta sucinta descripción de las regulaciones sobre democracia interna, este estudio escoge como casos de estudio a Argentina y Uruguay para que, tras un análisis de los efectos de la democracia interna en ambos países, se desarrollen recomendaciones para el caso peruano. La selección de estos dos casos se debe a la heterogeneidad que presenta cada uno al regular este proceso electoral. Así, Argentina contempla elecciones primarias obligatorias, simultáneas, abiertas y con la participación obligatoria de los ciudadanos. En cambio, el caso de Uruguay contempla elecciones internas obligatorias, simultáneas, abiertas, pero con una participación de electores voluntaria. Así, el estudio de cada caso proveerá de diferentes perspectivas un mismo fenómeno, abordando también los efectos de estas medidas en cada sistema político, los retos que estas elecciones presentan y la evaluación, positiva o negativa, de la implementación de estas medidas.

Argentina: la casi inexistente competencia en las PASO

En 1985, Argentina, mediante la Ley N.º 23.298, Ley Orgánica de los Partidos Políticos, garantiza a los ciudadanos el derecho de asociación política para agruparse en partidos políticos democráticos y a las agrupaciones el derecho a su constitución, organización, gobierno propio y libre funcionamiento como partido político. Asimismo, esta ley garantizaba también el derecho a los partidos políticos de obtener la personalidad jurídico-política para actuar en uno, varios o todos los distritos electorales, o como confederación de partidos, de acuerdo a las disposiciones y requisitos que establecen (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2014). No obstante, esta primera versión de dicha ley no reglamentaba los procesos de selección de candidaturas a cargos de elección popular; en su lugar, estos eran determinados por los estatutos de cada partido político.

Tras esta primera regulación, en 2002, mediante la Ley N.º 25.611, el sistema electoral argentino introdujo ciertas modificaciones a la Ley Orgánica de Partidos Políticos, en las cuales se regulaban por primera vez las elecciones internas. En su artículo 4.º, la mencionada ley indica que:

ARTÍCULO 4.º — Incorpórase como artículo 29.º bis de la Ley N.º 23.298 el siguiente: Artículo 29 bis. En los partidos políticos o alianzas electorales nacionales, la elección de los candidatos a presidente y vicepresidente, así como la de los candidatos a senadores y diputados nacionales, se realizarán a través de internas abiertas. La fecha de la elección deberá ser comunicada por el juzgado federal con competencia electoral de cada distrito [...].

Así, los procesos de selección de candidatos se realizaban por medio de elecciones internas abiertas que no eran obligatorias para los partidos políticos ni simultáneas, y con una participación electoral voluntaria por parte de los ciudadanos. Estos procesos electorales se mantuvieron hasta la reforma radical de la legislación argentina con respecto a la democracia interna en 2009. Ese año, Argentina incorporó las elecciones primarias, abiertas simultáneas y obligatorias (conocidas también como PASO) con la Ley N.º 26.571.² Esta elección abarca los cargos de elección popular nacional, y son organizadas, controladas y tuteladas por los organismos electorales de este país.

2 La Ley N.º 26.571 se denomina Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral.

Tabla 2
Reformas a las reglas electorales para los procesos de selección de candidaturas a cargos de elección popular presidencial de Argentina

País	Presente en la Constitución	Presente en la Ley	¿Elecciones internas en la Ley?	¿Obligatorias a partidos?	¿Elecciones simultáneas?	¿Organizadas o supervisadas por el Estado?	Voto obligatorio de la ciudadanía
Argentina I [1985]	No	Sí Ley N.º 23.298	No	No	No	No	No
Argentina II [2002]	No	Sí Ley N.º 25.611	Sí, abiertas	No	No	Veedores electorales si el partido lo solicita	No
Argentina III [2009]	No	Sí Ley N.º 26.571	Sí, PASO	Sí	Sí	Sí, organizadas y supervisadas por el Estado	Sí
Argentina IV* [2019]	No	Sí Ley N.º 26.571	Sí, PASO	Sí	Sí	Sí, organizadas y supervisadas por el Estado	Sí

Fuente: Reformas Políticas en América Latina

*La actualización de la Ley N.º 26.571 por la Ley N.º 27.504 se centra sobre todo en aspectos vinculados a la campaña electoral, la distribución del financiamiento público y el procedimiento del control patrimonial

Un balance de las elecciones primarias en Uruguay y Argentina: lecciones para el caso peruano

Esta gran reforma del sistema electoral argentino tendría como principal inspiración el modelo uruguayo de selección de candidatos que se ejecutaba ya en este país desde hacía varios años. Asimismo, es necesario considerar las circunstancias especiales sobre las cuales se promulgó esta reforma y el objetivo que los legisladores pensaron conseguir. La propuesta, discusión y posterior aprobación de esta norma se llevó a cabo tras las Elecciones Legislativas de 2009 y en la mitad del primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner. Dichas elecciones fueron un revés para el oficialismo que perdía el quórum en el Senado y algunos asientos en la Cámara de Diputados, aunque siendo estos aún la primera minoría. Como menciona Gallo (2018), la promulgación de las PASO fue producto del acuerdo de una coalición del oficialismo cuando este declinaba en popularidad y perdía aliados.

Por su parte, la idea de implementar una reforma de este tipo partía de la ya mencionada preocupación con el sistema de partidos en América Latina. La implementación de las PASO tenía como objetivo introducir fluidez en el juego político y, por otro lado, disminuir la capacidad operativa de los rivales del oficialismo (CARUNCHO, 2014; GALLO, 2018a). Asimismo, las PASO ofrecían la posibilidad al ciudadano de escoger su opción favorita dentro del partido político que este simpatizase (TULLIO, 2010). Con esto, los ciudadanos podrían comprometerse más en política, incrementar así su participación y revalorizar a las organizaciones políticas, sus valores, sus ideas y sus principios (GALLO, 2018a).

Con respecto a los efectos de esta reforma dentro de los partidos políticos, se esperaba que los candidatos seleccionados por las primarias obtuvieran, debido a esta votación previa, una mayor legitimidad y reconocimiento, en comparación con los designados por un grupo partidario o electos por la cúpula (FREIDENBERG, 2003; PASARELLO, 2009; STRAFACE & PAGE, 2010). Por parte del elector, se esperaba contar con una fase previa como las PASO a la elección legislativa o presidencial que podía permitir que los ciudadanos que participen en estos procesos tengan una noción de la distribución de preferencias y la posibilidad de victoria que tiene su organización política (REYNOSO, 2015; TULLIO, 2010).

Sobre este punto, Gallo (2018) sostiene que una instancia electoral anterior como las elecciones internas tiene la posibilidad de promover un “efecto batacazo”³, el cual otorga un impulso legitimador al ganador de la contienda electoral (PASARELLO, 2009). Asimismo, Gallo (2018) y Tullio (2010) sostienen que unas primarias, que cuentan con una regulación oficial, pueden operar como fase de preselección, y tienden a fomentar un ordenamiento de la oferta partidaria y reducir el número de partidos que compiten. Asimismo, estas elecciones promueven la unidad entre agrupaciones políticas similares y en donde se permite y fomenta la creación de alianzas o coaliciones, agregando demandas e intereses comunes (PASARELLO, 2009). Todo esto supondría un ordenamiento de la dinámica partidaria, y facilitaría la presencia de organizaciones fuertes, duraderas y con un cierto anclaje social (TULLIO, 2010).

La aplicación de la medida instaurada en 2009 se produjo para las Elecciones Presidenciales de Argentina de 2011. Tras la realización de las PASO, el 14 de agosto del mencionado año, la opción oficialista se mostró optimista con la ejecución de la reforma. Así, para la entonces presidenta y candidata a la reelección, Cristina Fernández de Kirchner, la realización de las

3 Según Gallo (2018), el “efecto batacazo” se refiere a la inesperada performance positiva de un partido/ sector/ candidato que generalmente constituye la novedad o revelación y provoca una reconfiguración de las expectativas a su favor.

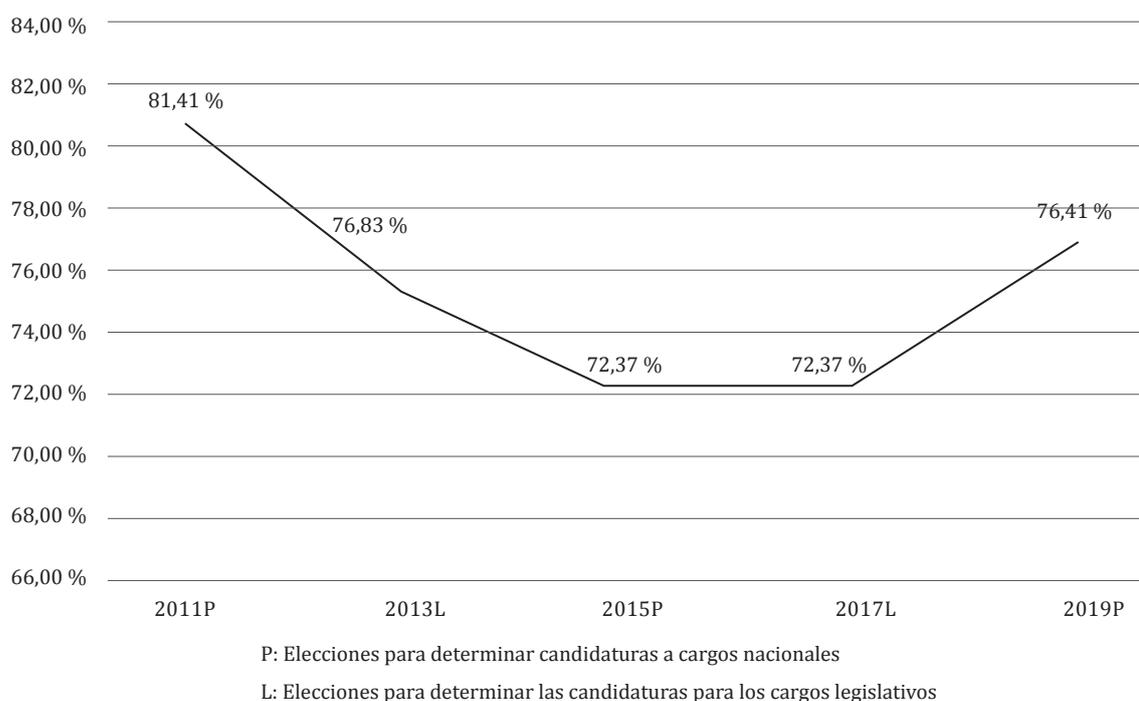
PASO supuso un salto de calidad institucional y un “hecho histórico para ampliar la democracia”. Asimismo, de las características de este sistema, Fernández (2011) resaltó la “igualdad de los partidos” al acceder a la difusión audiovisual de sus campañas y, gracias a esto, se “comienza a construir la autonomía de la política del poder económico” (p. 12).

No obstante, un análisis estadístico de la aplicación de las PASO demuestra ciertas características únicas de la implementación de estas medidas que no necesariamente han producido los efectos esperados. Así, con respecto a la participación electoral en estos procesos electorales, si bien al inicio de su aplicación obtuvieron un porcentaje alto, han disminuido significativamente con el paso del tiempo. Entre 2011 y 2015 hay una caída significativa de 9,04 % de electores que votaron en estos comicios. Entre 2015 y 2017 no se dio un cambio significativo, pero luego subió 4,04 puntos porcentuales en 2019, con lo cual se llegó a una participación del 76,41 % de electores que votaron ese año.

La disminución progresiva de electores participantes de este proceso electoral resulta sorprendente para un sistema electoral como el argentino, en donde el voto en las primarias es obligatorio y el incumplimiento del mismo resulta en una sanción económica y administrativa. Esta desatención con este proceso electoral puede tener diversas explicaciones, como la desafección política que adolece toda América Latina, dificultades logísticas o la oferta partidaria. Un bajo nivel de participación también afecta directamente los resultados, pues, a menor cantidad de ciudadanos que votan, menos legitimada es la elección.

Gráfico 1

Porcentaje de participación electoral en las PASO (2011-2019) de Argentina



Fuente: Argentina.gob.ar; elaboración propia

Un balance de las elecciones primarias en Uruguay y Argentina: lecciones para el caso peruano

Esta decreciente participación electoral puede encontrar cierta explicación en las características de cada proceso electoral. Para ello, y tomando solo en cuenta las primarias internas, en donde se determinan las candidaturas a cargos nacionales (2011, 2015 y 2019), se realiza un análisis de las estadísticas e indicadores extraídos en estos procesos electorales con el objetivo de distinguir ciertas características de este sistema político, y evidenciar las características de las elecciones internas y su impacto en el ya mencionado sistema político argentino.

Así, el número de partidos que participaron en las elecciones internas para determinar candidaturas a cargos nacionales en Argentina se mantuvo relativamente constante, entre 10 (2011 y 2019) y 11 (2015). No obstante, a pesar de la participación de un número significativo de partidos, esto no se ha traducido en un número considerable de candidatos por partido; al contrario, es una tendencia generalizada el hecho de que los partidos presenten fórmulas únicas en estos procesos electorales. En los comicios de 2011 y de 2019, todos los partidos participantes se inscribieron con listas únicas. Solo en el proceso electoral de 2015 existió cierta competencia intrapartidaria en algunas organizaciones políticas. El partido Cambiemos inscribió tres fórmulas, mientras que los partidos Unidos por una Nueva Alternativa y el Frente de Izquierda y de los Trabajadores presentaron dos fórmulas cada uno.

Por todo ello, es posible afirmar que la competencia intrapartidaria es casi nula en las elecciones internas argentinas. El hecho de que solo 3 de 33 organizaciones políticas que participaron en tres procesos electorales (2011, 2015 y 2019) presenten más de una candidatura indica que las elecciones internas solo son empleadas para reafirmar las listas únicas que escoge cada organización. De esta manera, el ciudadano puede desvalorizar estos procesos electorales, pues la “elección” que realiza es casi inexistente.

Tabla 3
Indicadores del Sistema Político (ISP) de las primarias en Argentina (2011-2019) 4

	Número de partidos que participaron	Promedio de candidatos por partido	Indicadores del Sistema Político (ISP)		
			Fragmentación (NEP)	Concentración	Competitividad
2011	10	1.0	3.33	62,44 %	38,03 %
2015	11	1.4	3.50	68,79 %	8,56 %
2019	10	1.0	2.76	82,43 %	16,56 %

Fuente: Argentina.gob.ar; elaboración propia

4 Solo se consideraron las PASO para determinar candidaturas a cargos nacionales.

Un balance de las elecciones primarias en Uruguay y Argentina: lecciones para el caso peruano

Por otra parte, los Indicadores del Sistema Político demuestran que estos procesos electorales son solo disputados de manera significativa por muy pocos partidos políticos. Esto se debe a los resultados obtenidos por el indicador de fragmentación,⁵ cuya cifra aumentó entre la elección de 2011 y la de 2015, y luego disminuyó en 0,74, llegando solo a 2,76 partidos en el proceso electoral de 2019. Es decir, a pesar de que participa en estas elecciones una decena de organizaciones políticas, solo entre dos y tres son las que resultan ser electoralmente relevantes.

En cuanto a la concentración electoral,⁶ el porcentaje de este indicador ha subido progresivamente. Entre 2011 y 2019 se evidencia un crecimiento de 19,99 %. Así, la elevada concentración demuestra que solo dos partidos son los que concentran gran parte de los votos válidos. En 2011, los partidos Frente para la Victoria y Unión para el Desarrollo Social obtuvieron juntos el 62,44 % del total de votos válidos; en 2015, nuevamente el Frente para la Victoria y Cambiemos acumularon el 68,79 % de los votos; y, finalmente, en 2019 el Frente de Todos y Juntos por el Cambio acumularon un 82,43 %. Como se puede apreciar, la participación del ciudadano solo se concentra en dos partidos políticos y, a pesar de gozar con una alta oferta partidaria, solo dos organizaciones son las que gozan de las preferencias electorales.

La competitividad electoral⁷ no posee un patrón determinado. Entre las elecciones de 2011 y 2015, este indicador bajó significativamente en un 29,47 %. Luego, en el proceso electoral de 2019, ese indicador aumentó hasta 16,56 %. Es decir, las elecciones primarias de 2011 y las de 2019 son las que menos competitividad tuvieron, mientras que el margen entre la primera y segunda fuerza política en 2015 fue bastante reducido (8,56 %).

Esto supone que las elecciones internas en 2019 fueron mediamente competitivas, con una alta concentración de votos en los dos primeros partidos políticos que se reafirma con un número efectivo de partidos políticos de 2,76. A pesar de que la oferta electoral parece ser considerable, la mayoría de partidos que se presentan no desempeña un rol significativo; sin embargo, es necesario también resaltar que casi todos los partidos políticos presentan fórmulas únicas, por lo que la elección ciudadana es casi inexistente.

Uruguay: sin incentivos para la participación electoral

Contrario al caso argentino, en Uruguay el sistema de elecciones internas nació en la segunda mitad de la década de los noventa. Asimismo, el origen de la Ley de Elecciones Internas N.º 17.063 es completamente distinto al caso mencionado. Mientras que en Argentina esta fue producto de una modificación específica a la ley debido a demandas y expectativas puntuales, en Uruguay la reforma fue parte de una reforma constitucional que abarcó múltiples temas.

La reforma se produjo en la última etapa del Gobierno de Julio María Sanguinetti y en medio de todo un proceso de reforma completa del Estado, incluyendo la Constitución Política

5 El indicador de fragmentación muestra el número efectivo de organizaciones políticas con importancia en la elección analizada respecto de una circunscripción específica. La fragmentación electoral puede ser entendida en la manera en que el sistema político se encuentra dividido. Así, a mayor número de organizaciones políticas, los niveles de fragmentación son más altos (OCAÑA & OÑATE, 1999).

6 El indicador de concentración es la medida de la acumulación de votos válidos obtenidos por las dos organizaciones políticas más votadas (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL, 2016).

7 La competitividad, como concepto, hace referencia al grado de rivalidad electoral que puede determinarse en una circunscripción. Este concepto también es usado como el nivel de competencia o la posibilidad de que se produzcan elecciones críticas (KEY, 1955).

de este país. Desde los inicios de los años noventa existía la discusión de reformar la Constitución de 1967 debido al desorden que se producía en los procesos electorales. Hasta 1994, cada proceso electoral presentaba múltiples candidatos presidenciales en cada uno de los partidos postulantes debido a la aplicación del doble voto simultáneo, este último también conocido como la Ley de Lemas. Esto producía un exceso de oferta partidaria, fragmentaciones dentro del partido y gobernantes con una cuestionada legitimidad.⁸

A esto se sumó la aparición de una tercera fuerza política como el Frente Amplio, la cual irrumpió en el tradicional sistema de partidos uruguayos. Ante esta alteración, las fuerzas políticas tradicionales tomaron algunas posiciones derechistas (ALTMAN, 2013) y formaron consenso con el objetivo de frenar el crecimiento del Frente Amplio, dando paso a la reforma constitucional de 1996 (LANZARO, 2001). El texto de esta Constitución fue sometido a plebiscito el 10 de diciembre de 1996 y terminó por aprobarse en 1997. Entre las modificaciones que el texto constitucional establecía está la sustitución de la Ley de Lemas por un sistema de tres fases para los comicios presidenciales con internas abiertas, elecciones generales y balotaje o segunda vuelta general.

Tabla 4

Reformas a las reglas electorales para los procesos de selección de candidaturas a cargos de elección popular presidencial de Uruguay

País	Presente en la Constitución	Presente en la Ley	¿Elecciones internas en la Ley?	¿Obligatorias a partidos?	¿Elecciones simultáneas?	¿Organizadas o supervisadas por el Estado?	Voto obligatorio de la ciudadanía
Uruguay [1998]	Sí	Sí	Sí, abiertas	Sí	Sí	Sí, Corte Electoral	No

Fuente: Reformas Políticas en América Latina

Así, las elecciones internas uruguayas se distinguen de otros casos en la región por ciertas características únicas. Las internas uruguayas son procesos electorales abiertos, es decir, pueden participar tanto miembros del partido como ciudadanos externos a este. Sin embargo, y a diferencia de Argentina, la participación en este proceso electoral no es obligatoria. Asimismo, estos procesos electorales se efectúan de manera simultánea y son organizadas por la Corte Electoral uruguaya.

De esta manera, desde 1999 se celebran en Uruguay las elecciones internas para seleccionar al postulante que encabeza el binomio presidencial para las respectivas Elecciones Generales. Así, este proceso electoral se caracteriza porque cada vez que existió una primaria

⁸ Evidencia de ello fue el proceso electoral de 1946, en el cual Luis de Herrera del Partido Nacional fue el candidato más votado con 205 923 votos, mientras que Tomás Berreta del Partido Colorado obtuvo 185 715. No obstante, este último partido obtuvo en total 310 496 votos (46,33 %) y el Partido Nacional obtuvo 208 120 votos (31,05 %), por lo que Tomás Berreta fue elegido presidente a pesar de no ser el más votado.

Un balance de las elecciones primarias en Uruguay y Argentina: lecciones para el caso peruano

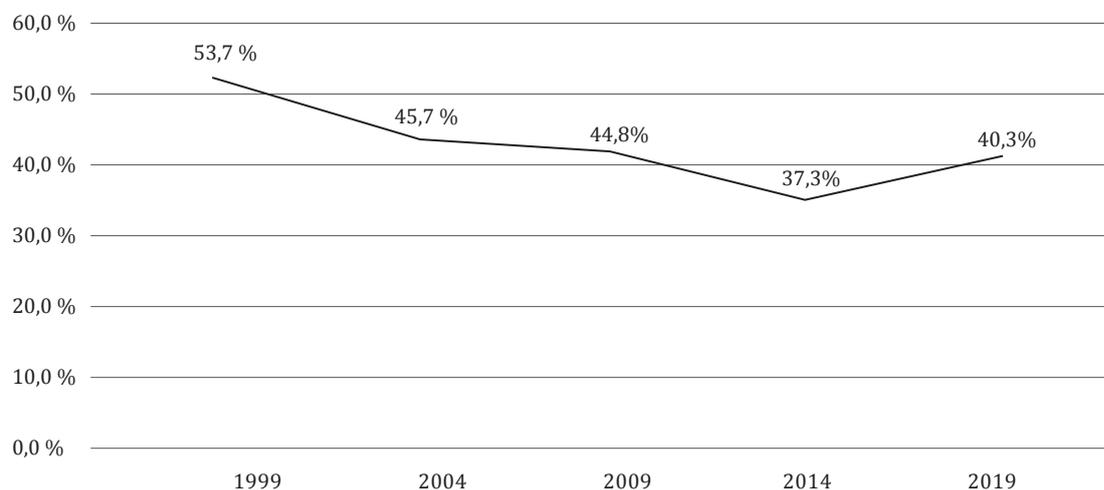
se produjo una disputa ideológica entre las corrientes divergentes internas. Estos conflictos usualmente estaban vinculados a diferencias políticas e ideológicas dentro de los mismos partidos políticos (SÁNCHEZ & FREIDENBERG, 2002).

A pesar de estas diferencias ideológicas, el sistema político uruguayo destaca por su relativa estabilidad política y un número de partidos casi estático. Como menciona Gallo (2018), el sistema político de Uruguay, luego de un siglo de bipartidismo y una década de tripartidismo, se estabilizó a partir de 2004. De esta forma, los partidos se dividen en dos bloques: el desafiante (Frente Amplio) y el tradicional (Partido Colorado y Partido Nacional). A pesar de este bajo número de oferta partidaria, estos poseen ciertas distinciones únicas, lo que supone que los electores distingan entre las organizaciones políticas, su ideario y su opción política (GALLO, 2018a).

La aplicación de las internas ha tenido distintos efectos en el sistema político uruguayo y en la participación política del ciudadano para con estos procesos electorales. Según la legislación electoral uruguaya, los ciudadanos no están obligados a participar en las elecciones internas. Esto es evidente en los bajos porcentajes de asistencia a las urnas. Entre 1999 y 2019, la tendencia, excepto la última elección, fue negativa; pasó de un 53,7 % a un 40,3 % de participación electoral. El único proceso electoral en donde existió un relativo crecimiento en la participación fue entre las elecciones de 2014 y 2019 con un aumento en tres puntos porcentuales.

Gráfico 2

Porcentaje de participación electoral en las elecciones internas (1999-2019) de Uruguay



Fuente: Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay; elaboración propia

Por su parte, el número de partidos que participaron en las elecciones internas, contrario al caso argentino, no se ha mantenido constante. Las primeras elecciones internas en 1999 contaron con solo siete partidos políticos involucrados, los que luego aumentaron a diez en 2004, disminuyeron a ocho en 2009, volvieron a aumentar a diez en 2014 y concluyeron con quince en 2019.

Por su parte, Uruguay se diferencia radicalmente de Argentina en la competencia partidaria. Mientras la mayoría de partidos en Argentina presenta listas únicas, en Uruguay el promedio de candidatos por partido es como mínimo 1,6 y como máximo 2,4. Es decir, existen varias alternativas en los partidos políticos y el elector tiene más de una opción para poder elegir. Esto no supone la inexistencia de listas únicas; al contrario: de las 50 organizaciones políticas que participaron en las primarias durante el proceso estudiado, 33 presentaron lista única.

Bajo este punto, es importante establecer ciertas características de la competencia interna y en qué contexto esta parece producirse. De los 33 partidos políticos que presentaron lista única, 30 organizaciones políticas obtuvieron menos de 5000 votos, y dos organizaciones — Nuevo Espacio en 1999 y Cabildo Abierto en 2019— alcanzaron 14 636 votos (1,2 % del total) y 49 485 (5,1 % del total). La única organización política que acumuló gran porcentaje de los votos y, a su vez, presentó lista única fue el Frente Amplio en 2004, que obtuvo en esa elección el 33.62 % de votos. En cambio, los partidos políticos con mayor preferencia electoral fueron, en su mayoría, los que presentaron más candidatos. De estos destaca el Partido Colorado, que en las elecciones primarias de 2004 presentó hasta siete candidatos, y en las elecciones primarias de 2009 y 2019 presentó seis candidatos en cada proceso electoral.

Un balance de las elecciones primarias en Uruguay y Argentina: lecciones para el caso peruano

Tabla 5
Indicadores del Sistema Político (ISP) de las primarias en Uruguay (1999-2019)

	Número de partidos que participaron	Promedio de candidatos por partido	Indicadores del Sistema Político (ISP)		
			Fragmentación (NEP)	Concentración	Competitividad
1999	7	2,4	3,04	68,97 %	6,92 %
2004	10	2,0	2,39	87,62 %	20,39 %
2009	8	2,1	2,53	87,19 %	4,75 %
2014	10	1,6	2,67	82,45 %	13,31 %
2019	15	1,9	3,02	73,74 %	20,40 %

Fuente: Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay; elaboración propia

Por su parte, en el caso uruguayo, los Indicadores del Sistema Político demuestran que las elecciones internas son disputadas por dos o tres partidos políticos. Como muestran los resultados obtenidos por el indicador de fragmentación, el número efectivo de partidos ha aumentado y disminuido sin seguir un patrón determinado. Así, en 1999 la fragmentación era de 3,04 y luego bajó en 2004 a 2,39, para subir relativamente en 2009 a un 2,53. A partir de 2009, la fragmentación se ha elevado, pero marginalmente con pequeños aumentos, pasando a un 2,67 en 2014 hasta llegar a un 3,02 en 2019. Es decir, el aumento de los partidos que participaron en estos procesos electorales se relaciona con el aumento del número efectivo de partidos políticos en cada una de estas elecciones.

En cambio, la concentración electoral indica que los dos primeros partidos políticos obtienen usualmente gran porcentaje de los votos válidos emitidos. En todos estos procesos, las dos organizaciones políticas con mayor preferencia electoral han sido el Partido Colorado y el Frente Amplio, los que acumularon un 68,97 % en 1999, un 87,62 % en 2004, un 87,19 % en 2009, un 82,45 % en 2014 y un 73,74 % en 2019. La consistencia de la alta concentración entre estos dos partidos demuestra que, a pesar de la existencia de otras organizaciones políticas, la preferencia electoral la tienen estos dos partidos.

Asimismo, la acumulación de votos de estas dos organizaciones ha sido progresiva a lo largo del tiempo, empezando con menos del 70 % hasta concentrar en varias oportunidades más del 80 %. Las terceras opciones en estas elecciones parecen no contar con mucho apoyo electoral. Es más: de las 50 organizaciones políticas que han participado en las primarias entre 1999-2019, trece obtuvieron menos de 500 votos; cuatro consiguieron entre 500 y 1000; y seis, entre 1000 y 2000. Esto reafirma la enorme concentración de preferencias electorales por parte del Partido Colorado y el Frente Amplio, y explican cómo existen opciones políticas minoritarias que no desempeñan un rol relevante en el sistema político.

A diferencia de la concentración, la competitividad electoral no tiene un patrón determinado. Las elecciones de 1999 destacaron por una alta competencia entre los dos primeros partidos y el margen entre ellos fue de 6,92 %. En tanto, en la elección de 2004, el margen aumentó a un 20,39 %, por lo que este proceso fue menos competitivo que el anterior. A pesar de esto, la elección de 2009 fue la más competitiva de todas las analizadas con un reducido margen de 4,75 %. En cambio, los procesos electorales de 2014 y 2019 evidencian un aumento en el margen entre los dos primeros partidos a un 13,31 % y 20,40 % respectivamente. Es decir, estas dos últimas elecciones primarias fueron cada vez menos competitivas.

De esta manera, las elecciones internas uruguayas de 2019 presentan una concentración relativamente alta (73,74 %) y una competitividad mediana (20,40 %). Asimismo, a pesar de que 15 organizaciones políticas se presentaron, solo 3,02 resultan ser electoralmente relevantes. Y, en contraste con el caso argentino, Uruguay sí posee competencia intrapartidaria, la cual es mayor en los partidos políticos con más votos válidos, mientras que los partidos menores son los que emplean con mayor frecuencia el candidato único.

Críticas a estos procesos

La implementación de leyes que regulan la democracia interna en distintos países en América Latina ha evidenciado ciertos efectos en cada sistema político y sistema electoral. Como ya se ha mencionado, los procesos de democracia interna se justificaban en que su introducción democratizaría a los partidos políticos, incrementaría la participación del ciudadano y fortalecería la democracia. Asimismo, y como señala Maravall (2003), se creía también que un mayor control sobre la elección de los candidatos facilitarían la rendición de cuentas de los ciudadanos sobre las autoridades.

A pesar de estas expectativas, los efectos de la democracia interna no necesariamente han terminado en estos supuestos de mayor democratización y participación. Al respecto, y tras llevar a cabo un estudio global de los procesos de democracia interna, Pennings y Hazan (2001) señalan que formas moderadas de democratización de los partidos políticos incentivan la participación de los afiliados, mientras que altos niveles de democratización pueden terminar por distorsionar la cohesión interna del partido y dañar la calidad de representación.

Asimismo, y como Alcántara (2002) y Gallo (2018b) señalan, los procesos de democracia interna no solucionan *per se* las dificultades internas que presentan los partidos políticos. Si bien pueden mejorar la democratización y legitimar al ganador, esto no indica que todas las contradicciones internas se resolverán una vez concluida la elección. Es más: en muchos casos, las elecciones internas terminan por agravar los conflictos, polarizar al partido político e incluso fraccionarlo. Es por ello que muchos partidos políticos optan por apoyar una lista única con el objetivo de evitar disidencias internas (Argentina) o reconocer sus pocas posibilidades en los procesos electorales y no dividir su ya pequeño apoyo (Uruguay).

En la misma línea, Alcántara (2002) señala que las primarias pueden llegar a solucionar el problema del liderazgo en la presidencia o en las listas parlamentarias o locales, pero también pueden ocasionar serios problemas a la estructura interna partidaria. Este proceso de selección también puede descabezar al partido político y generar que un grupo político dentro del mismo partido ejerza presión y cree dificultades en la posterior competencia electoral. Las elecciones internas pueden, entonces, debilitar la cohesión intrapartidaria (HARO, 2006).

Es evidente, entonces, que las primarias tienen el potencial de fomentar o elevar la fragmentación partidaria. Es posible también que estas elecciones fomenten una rivalidad entre las listas presentadas y que produzca que quien pierda los comicios sabotee a su propio partido o lo divida; sin embargo, esto solo puede suceder si el partido político en cuestión carece de una institucionalidad mínima. Uruguay es un claro ejemplo de que los partidos políticos pueden presentar distintas opciones en sus internas y continuar funcionando como organizaciones por la misma fortaleza institucional de estas.

Por otra parte, las elecciones internas también tienen el potencial de acentuar figuras personalistas dentro de los partidos políticos. Nohlen (1993) señala que estos procesos electorales se pueden presentar como un escenario perfecto en donde los individuos acentúen su

influencia dentro de la organización política, disminuyendo la importancia de los contenidos, los programas e ideologías políticas en la decisión electoral. En consecuencia, también es posible que el desarrollo de estos procesos electorales pueda producir efectos antipartidistas, debilitando a las organizaciones políticas.

De la misma manera, Alcántara (2002) señala que realizar procesos de democracia interna tampoco garantiza un aumento en la legitimidad de los partidos políticos. Para este autor, son los mismos partidos los responsables de su unidad y de conseguir su credibilidad política. Gallo (2018a) coincide con esta evaluación y, al analizar el caso argentino, concluye que la competencia ha sido no partidaria, altamente personalizada y dividida en sectores. Las internas han promovido la fragmentación, la inconsistencia interna y la pérdida de relevancia de los mismos partidos políticos (GALLO, 2018b).

Sin embargo, es necesario también considerar que, si bien la implementación de elecciones internas implica un riesgo —pues puede acrecentar individualidades dentro de los partidos políticos—, estos procesos electorales también generan, e incluso fuerzan, una renovación de los actores políticos. Como menciona Alcántara:

La inclusión de fórmulas democráticas lo más amplias posibles para la formación de los órganos de gobierno del partido, y a mayor extensión sus diversas candidaturas, no es el único mecanismo por el que se puede vertebrar la apertura a la sociedad, pero es el más plástico y eficiente en términos de una legitimidad racional.

Otra de las críticas que se suman al desarrollo de las elecciones internas está relacionada con la participación de los ciudadanos en estos procesos electorales. Este cuestionamiento se vincula también con la obligatoriedad de estas elecciones. Bajo este punto, es posible considerar que la obligatoriedad de la participación ciudadana en estos procesos se debe a que los partidos políticos son objetos políticos y, en consecuencia, son sujetos de atención y preocupación por parte de los ciudadanos (GALLO, 2018b). Es posible también sostener que los partidos políticos poseen un carácter especial como organizaciones que las alejan de otras instituciones que requieren la participación abierta de todos. Alcántara (2002) coincide con esta última posición pues, según este, los partidos políticos no son organizaciones sindicales, por lo que pueden restringir las internas a sus afiliados.

Haro (1992), coincidiendo con este último punto, argumenta que la apertura de elecciones internas hacia los ciudadanos puede traer consigo efectos negativos. En investigaciones posteriores, Haro (2002) señala que los electores pueden distorsionar la voluntad partidaria mediante la nominación y victoria de individuos ajenos al partido político. No obstante, este último problema se puede solucionar incluyendo ciertos requisitos para la postulación en estas elecciones como un mínimo de tiempo en la militancia partidaria.

En la misma línea, la obligatoriedad de este proceso electoral despierta también observaciones por cuán legitimado este proceso puede estar. Los países en que se considera este proceso electoral como voluntario, como es el caso ya analizado de Uruguay, son los que generan una participación menor sin superar en su mayoría el 40 % (HARO, 1992). Una baja participación electoral disminuye la legitimidad de los resultados de este proceso electoral.

Un balance de las elecciones primarias en Uruguay y Argentina: lecciones para el caso peruano

No obstante, la obligatoriedad de estos procesos electorales tampoco garantiza dicha legitimidad. Argentina, como ya se analizó, demuestra que, a pesar de la obligatoriedad de sus primarias, estos procesos se ven cuestionados debido a que los partidos presentan listas únicas, distorsionando así la elección.

La manera en cómo participan los partidos en este proceso electoral también puede afectar significativamente el comportamiento de estas organizaciones luego de las primarias. En países en donde se compite con fórmulas partidarias completas, como es el caso de Argentina, no es posible crear consensos o espacios para las minorías internas. Al contrario, el que pierde puede, en casos extremos, fragmentar al partido. Esto se debe a que la competencia es suma cero, lo que desincentiva la competencia interna, pues no hay beneficios para los que sean derrotados en las PASO (GALLO, 2018b). En cambio, en Uruguay las primarias no son por fórmula, lo que permite que quien pierda la elección primaria para la candidatura presidencial pueda aún ser elegido como vicepresidente. De esta manera, y a pesar de la alta competencia en los partidos uruguayos, estos no terminan por quebrarse.

También es necesario analizar la manera en que las primarias pueden producir roces que, si bien no llegan a dividir al partido, pueden socavarlo. Como la investigación de Clerici, Cruz, y Goyburu (2020) demuestra, una primaria altamente competitiva puede tener como consecuencia una transferencia de los votos recibidos hacia otras opciones o hacia el voto en blanco. Los perdedores de las primarias, si es que no tienen beneficios, pueden escoger no apoyar al partido. Evidencia de ello es la derrota del gobernador Aníbal Fernández del Frente para la Victoria en 2015 que, tras perder este proceso electoral, reconoció que las elecciones primarias terminaron por perjudicarlo, pues, tras estas, el porcentaje de ciudadanos que votaron por su partido se redujo significativamente (CLERICI *et al.*, 2020)

De esta manera, si la elección interna es altamente competitiva, esta puede generar una pérdida de votos entre la primaria y la elección general. Las explicaciones de este comportamiento se centran en cómo los partidos se organizan. Internamente, las organizaciones políticas se integran por grupos que luchan por el acceso a recursos (financiamiento, votos), pero que están obligados a cooperar para sobrevivir como organizaciones. La dicotomía entre competencia/ cooperación es la que se evidencia sobre todo en la selección de cargos ejecutivos (MAIR & KATZ, 1997), pues la obtención de la candidatura es tanto un recurso preciado por los políticos como un motivo de disputa interna.

En consecuencia, y como ya se ha mencionado, las primarias pueden llegar a ser divisivas y producir una polarización entre los contendientes (DE LUCA, JONES & TULA, 2008). Las primarias conflictivas tienden a disminuir la cantidad de votos obtenidos por el partido en la elección general (DJUPE & PETERSON, 2002; ROMERO, 2003). Aunque algunos autores como Hogan (2003) y Stone, Atkeson, y Rapoport (1992) sostienen lo contrario, asumiendo que los que apoyaron al candidato perdedor se volcarán masivamente en apoyar al ganador, los partidos latinoamericanos evidencian un comportamiento inclinado más a la fragmentación. Los partidos que sobreviven a las primarias altamente disputadas son los que gozan de una mayor institucionalización.

Conclusiones

Este estudio realiza un análisis comparado de la introducción de medidas de selección de candidatos en los países de Uruguay y Argentina. Ambos comparten ciertas características en la aplicación de elecciones internas, aunque con una diferencia marcada: la obligatoriedad del voto ciudadano. Mientras que en Argentina se contemplan unos procesos de elección interna con voto mandatorio, en Uruguay las elecciones son voluntarias. Esto explica en gran medida la diferencia en la participación electoral de cada país. No obstante, y como demuestra el análisis estadístico, las diferencias se acentúan si se analiza la aplicación y los efectos de las medidas de las elecciones internas en los dos sistemas políticos.

En el caso de Argentina, los procesos de elección interna se encuentran cuestionados por la casi nula competencia en los partidos políticos. Todos los partidos que participaron en las elecciones internas de 2011 y 2019 presentaron fórmulas únicas. En consecuencia, el elector no tenía una segunda opción para votar dentro del mismo partido, con lo que se creó una ficción al momento de elegir. Las internas parecen cumplir más el rol de una encuesta anterior al proceso electoral, lo que puede generar ciertos detrimentos para la gobernabilidad en caso el margen de victoria sea demasiado elevado, entorpeciendo así la transferencia del poder.

El caso de Uruguay es contrario en varios aspectos al argentino. En primer lugar, las internas en este país resultan ser significativamente más competitivas con dos o más postulantes dentro de cada organización. Curiosamente, son los partidos políticos con mayor número de votos los que presentan mayor competencia, mientras que los más chicos suelen presentarse con listas únicas para no dividir más su menguado apoyo electoral. De esta manera, las primarias resuelven conflictos dentro de los partidos políticos. Asimismo, el hecho de que en las internas se presenten candidatos y no listas facilita la integración de los perdedores dentro del juego político y desincentiva la fragmentación partidaria.

Ambos casos estudiados demuestran que la manera cómo se organizan las elecciones internas puede definir si estas dividen o no a los partidos políticos y el grado de legitimidad de las mismas. Por tanto, si el elector percibe que su voto no cuenta porque no existe una elección real, este será menos propenso a participar electoralmente aun si las reglas electorales lo obligan a hacerlo. Asimismo, es necesario destacar el potencial de estos procesos electorales para dañar la unidad partidaria. Por tanto, es importante considerar la integración política de las opciones perdedoras para que estas no fraccionen o saboteen la organización política.

Recomendaciones para el caso peruano

- La legislación ya establece la obligatoriedad de las elecciones, pero esto no garantiza una mayor participación electoral. El hecho de que las personas participen o no en estos procesos electorales se vincula también en cuán legítimos se perciben estos procesos electorales y si su voto es útil o no para la elección de un candidato.

Un balance de las elecciones primarias en Uruguay y Argentina: lecciones para el caso peruano

- La legitimidad de las internas depende de si estos procesos son o no competitivos. En la legislación peruana no existe regulación sobre la presentación de candidatos únicos; en consecuencia, es posible que, como el caso argentino, la mayoría de organizaciones políticas opten por este tipo de candidatura. Sin opción para elegir, el propósito de esta reforma se desnaturaliza. En consecuencia, **o se regula sobre este aspecto o se fomenta una competencia sana intrapartidaria.**
- En la misma línea, es necesario que las opciones que pierdan en las elecciones internas desestimen la posibilidad de oponerse al candidato ganador o, peor aún, fragmentar el partido, creando otro movimiento. Para ello, **es necesario que este proceso electoral no resulte ser de suma cero.** Las elecciones internas de 2020 contemplan, ilógicamente, una competencia por fórmulas, lo que impide que facciones perdedoras sean integradas. **Existe un latente peligro de rupturas partidarias en donde la competencia es elevada.**
- La competencia en las elecciones internas debe seguir lo que estipula la legislación y ser por candidaturas. Esto permite que los perdedores puedan ser potencialmente integrados al juego político. Asimismo, quienes integren la competencia interna tienen que asumir las derrotas electorales de manera democrática y no menoscabar al ganador. Para ello, se recomienda manejar ciertos **talleres o programas** que estén enfocados en la democracia, su definición, sus principios, y que el disenso político no implique la división o ruptura, como demuestran los partidos políticos uruguayos.
- **Es necesario vigilar la estructura interna de cada partido en la selección de candidatos.** Las elecciones internas serán verdaderamente democráticas cuando un miembro del partido pueda postularse libremente a un cargo. Si la cúpula maneja las postulaciones con requisitos irracionalmente elevados o con normas que potencialmente puedan excluir a ciertos grupos (eliminarlos del padrón electoral, retirarles la afiliación, entre otros), el objetivo de democratizar a los partidos se habrá perdido. **Reportar inconsistencias y sugerir cambios en los estatutos debe ser una de las tareas principales que el área de asistencia técnica de la ONPE debe realizar con el objetivo de garantizar una verdadera democracia interna.**

Bibliografía

- ADRIÁN MARTÍNEZ-HERNÁNDEZ, A. & OLUCHA SÁNCHEZ, F. (2018). La democracia interna de los partidos latinoamericanos. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(51), 7–36. Recuperado de <<https://doi.org/10.18504/pl2651-001-2018>>
- ALCÁNTARA SÁEZ, M. (2002). *Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina* (N.º 293). Notre Dame.
- ALTMAN, D. (2013). Universal party primaries and general election outcomes: The case of Uruguay (1999-2009). *Parliamentary Affairs*. <<https://doi.org/10.1093/pa/ggs010>>
- ÁLVAREZ, R. (2008). Mecanismos de representación política en las democracias latinoamericanas: las cuotas electorales de género. *Revista La Manzana de La Discordia*. Recuperado de <<http://www.mendeley.com/research/mecanismos-representación-política-en-las-democracias-latinoamericanas-las-cuotas-electorales-género>>
- CARUNCHO, L. (2014). De la maquinaria partidaria a la industria electoral. Continuidades e incentivos institucionales en la Argentina: del radicalismo al kirchnerismo. *Revista SAAP*, 8 (2), 491-519. Recuperado de <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5119905>>
- CASULLO, M. E. & ROMERO BALLIVIÁN, S. (2017). Procesos de Selección de Candidaturas. Recuperado de <<https://reformaspoliticas.org/reformas/candidaturas/procesos-de-seleccion-de-candidaturas-2/>>
- CLERICI, P.; CRUZ, F. & GOYBURU, L. (2020). ¿Fuego amigo? El desgaste de las primarias competitivas en la provincia de Buenos Aires. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 40(1), 1–26. Recuperado de <<https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020000100001>>
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. (2016). *Indicadores Electorales*. Ecuador: CNE.
- DE LUCA, M.; JONES, M. & TULA, M. I. (2008). Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en la Argentina. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (13), 81–102.
- DJUPE, P. A. & PETERSON, D. A. M. (2002). The impact of negative campaigning: Evidence from the 1998 senatorial primaries. *Political Research Quarterly*, 55(4), 845–860. Recuperado de <<https://doi.org/10.1177/106591290205500406>>
- FREIDENBERG, F. (2003). *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*. Lima: IDEA Internacional.
- FREIDENBERG, F. (2005). Abriendo la caja negra. Reforma partidista y dilemas democráticos en América Latina. *Revista del Instituto Electoral del Estado de México, Apuntes Electorales*, (22).
- FREIDENBERG, F. & LEVITSKY, S. (2007). Organización Informal de los Partidos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 46(184), 539–568. Recuperado de <<http://www.jstor.org/stable/30037125>>

Un balance de las elecciones primarias en Uruguay y Argentina: lecciones para el caso peruano

- GALLO, A. (2018a). Internas abiertas reguladas y buen funcionamiento partidario. Los casos actuales de Argentina y Uruguay. *Espiral*, XXV(72), 37–81. Recuperado de <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13857192002>>
- GALLO, A. (2018b). Primarias abiertas presidenciales en el Cono Sur: ¿un método necesario y conveniente? Análisis de los casos de Argentina, Chile y Uruguay. *Revista de Estudios de Políticas Públicas*, 4 (1), 12-30. Recuperado de <<https://revistaestudiospoliticaspUBLICAS.uchile.cl/index.php/REPP/article/view/48767>>
- HARO, R. (1992). Elecciones primarias abiertas (aportes para una mayor democratización del sistema político). *Revista de Estudios Políticos*, (78), 273–288.
- HARO, R. (2002). Las elecciones primarias abiertas: un aporte para la mayor representatividad de los partidos políticos. En M. Hernández Martínez (ed.), *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- HOGAN, R. E. (2003). The effects of primary divisiveness on general election outcomes in state legislative elections. *American Politics Research*, 31(1), 27–47. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/1532673X02238578>
- KEY, V. O. (1955). A Theory of Critical Elections. *The Journal of Politics*, 17(1), 3–18. Recuperado de <<https://doi.org/10.2307/2126401>>
- LANZARO, J. (2001). Democracia presidencial y alternativas pluralistas. El caso uruguayo en perspectiva comparada. En I. Cheresky y I. Pousadela (Eds.), *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 189–231). Buenos Aires: Paidós.
- MAIR, P., & KATZ, R. S. (1997). Organización Partidaria, Democracia Partidaria y la Emergencia del Partido Cártel. *In Party System Change*.
- MARAVALL, J. M. (2003). *The political consequences of internal party democracy*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- NOHLEN, D. (1993). *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. San José: IIDH, CAPEL.
- OCAÑA, F., & OÑATE, P. (1999). *Índices e Indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo*. (Centro de Investigaciones Sociológicas, Ed.). Madrid.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2014). Argentina (1,329) > Disposiciones generales (141). Recuperado de <<https://bit.ly/3omL3Yx>>
- PÁGINA 12. (2011). Necesitamos la unidad de todos los argentinos. Recuperado de <<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-174530-2011-08-15.html>>
- PASARELLO LUNA, H. (2009). Abal Medina: los partidos pequeños saldrán fortalecidos. Recuperado de <<http://www.argentinaelections.com/2009/11/abalmedina-%0Alos-partidos-pequenos-saldran-fortalecidos/>>

- PENNINGS, P. & HAZAN, R. Y. (2001). Democratizing Candidate Selection. *Party Politics*, 7(3), 267–275. Recuperado de <<https://doi.org/10.1177/1354068801007003001>>
- REYNOSO, D. (2015). La carrera de fondo en el kirchnerismo. Recuperado de <<http://www.lavoz.com.ar/opinion/%0AAla-carrera-de-fondo-en-el-kirchnerismo>>
- ROMERO BALLIVIÁN, S. (2020). Primarias en Honduras: siguiendo las huellas de un sistema original. Recuperado de <<https://reformaspoliticas.org/reformas/candidaturas/procesos-de-seleccion-de-candidaturas-2/salvador-romero-ballivian/>>
- ROMERO, D. W. (2003). Divisive primaries and the house district vote: A pooled analysis. *American Politics Research*. Recuperado de <<https://doi.org/10.1177/1532673X02250293>>
- SÁNCHEZ LÓPEZ, F. & FREIDENBERG, F. (2002). ¿Cómo se elige un candidato a presidente?: Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina. *Revista de Estudios Políticos*.
- STONE, W. J., ATKESON, L. R. & RAPOPORT, R. B. (1992). Turning On or Turning Off? Mobilization and Demobilization Effects of Participation in Presidential Nomination Campaigns. *American Journal of Political Science*, 36(3), 665–691. Recuperado de <<https://doi.org/10.2307/2111586>>
- STRAFACE, F. & PAGE, M. (2010). Reforma política 2009: ¿cómo impacta en el sistema de partidos y en los electores? *Documento de Políticas Públicas*, (71).
- TULLIO, A. (2010). *Los partidos políticos como reaseguro de estabilidad y legitimidad democrática. La reforma política en la Argentina actual*. Santo Domingo, Republica Dominicana.
- ZEUNER, B. (1970). *Innerparteiliche Demokratie*. Colloquium Verlag.

Serie
Avances de
Investigación
N.º 4



Oficina Nacional de Procesos Electorales

www.onpe.gob.pe

publicaciones@onpe.gob.pe