

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**Elecciones primarias en América Latina, una
reforma por proceso de difusión.**
Uruguay y Chile: tan parecidos como distintos a la vez

Lucía Skocilich
Tutor: Antonio Cardarello

2020

Agradecimientos

Durante mi trayectoria por la carrera de Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales, tuve la fortuna de contar con el apoyo de un grupo de personas.

Primero que nada, a mi familia. A mis padres, y a mis hermanos, por estar siempre a mi lado apoyándome y acompañándome en todos los procesos de la vida. Sobre todo, a mi madre, que es la persona que más ha estado a mi lado siempre, en cada etapa y en cada detalle, y a la cual adoro. Por hacer que cada día sea aún más lindo, y por darme cariño siempre.

A mi compañero mapacho de vida, por ayudarme y apoyarme no solamente en lo cotidiano, sino también en este camino de escribir la monografía final. Por estar siempre presente.

A mis amigos, con los cuales nos hemos apoyado y ayudado a lo largo de la carrera. A Lucas, a Martín, a Araceli, a Pamela, y a Luján. Por compartir tardes de estudio, por preparar parciales y trabajos juntos, y, sobre todo, por disfrutar de la trayectoria de la carrera en gran parte juntos.

A los docentes que me han acompañado y guiado a lo largo de la licenciatura. Gracias a Adolfo “Fito” Garcé, a mi tutor de monografía final Antonio Cardarello, a Daniel Chasquetti, Diego Luján, a Gerardo Caetano, y a José Rilla.

Resumen:

El tema central del presente trabajo es el cambio institucional exógeno, relacionado a las reformas electorales.

El objetivo fundamental de esta monografía es explicar una de las reformas electorales que se ha dado en forma de “ola”, en los últimos 30 años en América Latina, tomando como referencia la Teoría de la Difusión. Específicamente, se toma como objeto de investigación la reforma electoral relacionada con la incorporación de las elecciones primarias en los países de América Latina.

A partir del análisis general sobre la “oleada” de reformas electorales en América Latina, se encuentra una segunda parte donde se detalla, un análisis descriptivo y a la vez comparativo sobre la reforma electoral de las primarias en Uruguay y Chile. La idea central de esta segunda parte es profundizar en dos casos bastante particulares para poder observar de cerca las variantes que existen en las reformas sobre las primarias en los diferentes países de América Latina.

Palabras claves: elecciones – primarias - difusión

Índice

Introducción:.....	3
Marco Teórico:	4
Elecciones primarias presidenciales	4
Proceso de difusión:.....	5
Planteamiento del problema de investigación:	7
Pregunta central de la investigación:	7
Preguntas complementarias:	7
Objetivo central:.....	7
Objetivos específicos:	7
Delimitación del objeto de estudio:	10
Hipótesis central:	10
Primera parte: <i>La “oleada” de reformas en América Latina</i>	11
¿Posibles factores que llevaron al nacimiento de las elecciones primarias?	16
Producir legitimidad:.....	16
Producir decisiones que generen consenso entre los grupos, movimientos o facciones que integran (y dividen) el partido:	16
Efecto contagio: parecerse a los otros partidos:.....	17
Satisfacer las presiones de reforma de la cooperación internacional.	17
Hacer ruido: simplemente llamar la atención ante la opinión pública.	17
Controlar la organización.	17
Las condiciones de competencia del sistema de partidos.	18
Las elecciones primarias: Incorporación en la legislación político-electoral vs. Incorporación solamente en la práctica.....	20
Segunda parte: <i>el caso uruguayo y el caso chileno</i>	22
Uruguay: un pionero en elecciones primarias.....	23
¿Cuándo se aprueba la reforma sobre la incorporación de las elecciones primarias?	24
¿Quiénes pueden votar en las elecciones internas en Uruguay?	25
¿Cuándo son las elecciones primarias en Uruguay?	26
¿Obligatorias para los ciudadanos?.....	27

¿Y para los partidos políticos? ¿Son obligatorias las primarias? ¿Son simultáneas para todos los partidos?	27
Chile: de atrás, pero con flexibilidad	29
¿Quienes votan en Chile?	30
¿Cuándo se vota en las elecciones primarias en Chile?	31
¿Son obligatorias las elecciones primarias para los ciudadanos?	31
¿Y para los partidos políticos? ¿Son obligatorias las primarias en Chile? ¿Existe simultaneidad entre los partidos?	32
Conclusiones.....	34
Bibliografía:.....	36
Páginas web:.....	38
Anexo:	39
Disposición Transitoria W) de la Constitución de la República.....	40
LEY N° 20.640 (Chile).....	42
Ley N° 17.063 (Uruguay).....	60

Introducción:

El objetivo fundamental del presente trabajo es explicar una de las reformas electorales que se han dado en forma de “ola”, en los últimos 30 años en América Latina¹, tomando como referencia la Teoría de la Difusión. Esto debido a que parecería ser que se efectuó un efecto “contagio” entre los países luego de que algunos de estos comenzaron a incorporar elecciones primarias en sus reglas de juego electorales.

Específicamente, en este trabajo se toma como objeto de investigación la reforma electoral relacionada con la incorporación de las elecciones primarias en los países de América Latina.

El hecho de proponer una explicación de esta reforma en base a la Teoría de Difusión, es debido a que pretendo destacar el papel de las ideas en los procesos políticos. Ya que considero que hacer una explicación mediante la Teoría de la elección racional de Downs (1957), no siempre se adapta completamente. Los individuos por lo general suelen efectuar decisiones racionales, pero esto no siempre se cumple, ya que también están en juego los sentimientos y las ideas políticas, por ejemplo.

Es importante destacar, que el hecho de articular teoría de difusión con explicaciones del tipo de elección racional, es por el motivo de elaborar un análisis de la realidad de la mejor manera posible, y de esta forma acercarse a resultados de investigación que sean realmente representativos. Para esto es fundamental adaptar la investigación a la realidad, y no imponer categoría a esta misma.

La razón de la elección de este tema como investigación, radica en el hecho de que esta reforma electoral ha provocado grandes cambios en los sistemas de partidos de América Latina (Alcántara Sáez 2002). Un ejemplo es Uruguay, con la reforma constitucional de 1997 la oferta electoral cayó a partir de 1999 en consecuencia de las restricciones de esta reforma (Buquet 2009).

Luego de investigar a nivel de América Latina y comprobar que realmente existió una oleada de reformas electorales relacionadas a la incorporación de las elecciones primarias, profundizaré en las características de las elecciones primarias puntualmente en dos países, Uruguay y Chile. Estos dos países fueron elegidos como estudios de caso para esta monografía, debido a que a pesar de que ambos establecen elecciones primarias, son casos con diferentes características.

¹ En esta investigación, se comprende América Latina como el conjunto de 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

Marco Teórico:

Para entender mejor el tema central de esta monografía, es importante observar algunos conceptos que se explican a continuación.

Elecciones primarias presidenciales

El concepto central a definir es elecciones primarias presidenciales. Una forma de abordar el estudio de las elecciones primarias son instancias en dónde se define un único candidato por partido político para las elecciones presidenciales nacionales.

Las elecciones primarias son un mecanismo de resolución de disputa intrapartidaria. Si se plantea el concepto de elecciones primarias como polo positivo, podría afirmarse que el polo negativo es el doble voto simultáneo (DVS), esto por la condición de conceptos opuestos. De acuerdo a Boix, *“Las elecciones primarias constituyen un mecanismo valioso para resolver el proceso de recambio de las élites políticas (...) sin producir la quiebra absoluta de los partidos políticos existentes”* (Boix 1998: 2).

Por otro lado, pero a su vez relacionado con el argumento que se viene desarrollando a lo largo de esta monografía, cabe destacar algunos puntos positivos sobre las elecciones primarias, al respecto Gelber señala:

“...la selección de candidatos mediante primaria o internas abiertas se traduce en una mayor inclusión de los ciudadanos en el proceso. Los argumentos a favor indican que se produce una mayor participación de los ciudadanos en la vida interna de los partidos, se legitiman las candidaturas frente a la opinión pública y también muchas veces se logra una mayor racionalización y ordenación de los procedimientos de la clase política, ya que su accionar está supeditado a la voluntad popular” (Gelber 2014: 4).

En contraposición a los puntos positivos, las elecciones primarias también pueden llegar a tener consecuencias relativamente negativas. Como bien dice Gelber citando a Freidenberg y Sánchez Lopez (2002), que el hecho de la participación en internas abiertas puede provocar que el electorado que vota en esa instancia sea diferente al electorado de las elecciones generales, y a causa de eso pueda suceder que se elija un candidato que no se encuentre cercano a las preferencias del electorado

general. A su vez, también puede suceder que el candidato electo se encuentre alejado del votante medio Colomer (2002).

Otro punto importante a analizar, es la popularidad de los candidatos seleccionados en primarias. Para esto, observemos lo que resalta Gleber apoyándose en Colomer: *“Colomer (2002) indica que los candidatos seleccionados en primarias tienden a ser relativamente poco populares o perdedores en las elecciones generales. Cuanto mayor es la participación de las masas, la elección recae en líderes con posiciones ideológicas extremas y por lo tanto quedan relegados los líderes del partido orientados a ganar elecciones por lo tanto el ganador de la primaria está más lejano del votante mediano en el conjunto del electorado”* (Gelber 2014: 5).

A continuación, se puede observar qué es el “proceso de difusión”, ya que es otro de los conceptos fundamentales en esta monografía.

Proceso de difusión:

Según Weyland (2014), estos procesos tienen tres rasgos principales:

- 1) el efecto tiempo, que se da en forma de “ola”, lo que significa pocos países al principio, luego se acelera, y al final se frena el proceso. Esto en forma de “S acostada”;
- 2) el efecto distancia, donde la frontera toma importancia;
- 3) homogeneidad por encima de las diferencias, ya que se dan mismas reformas en contextos diferentes.

Para esto, hay cuatro mecanismos posibles: por presión, por promoción, por aprendizaje racional, o por heurística cognitiva.

Como sostiene Garcé (2017) sobre los mecanismos posibles según Weyland:

“Weyland (2007), por su parte, distingue entre cuatro enfoques: a) presión: la presión ejercida por parte de un poder influyente obliga a otros adoptar ciertas innovaciones; b) promoción: la promoción de nuevas ideas (creencias, valores, normas) desde países «centrales» a «periféricos» va cambiando el sentido común respecto a qué se considera «apropiado»; c) aprendizaje racional: la decisión de «importar» ciertas innovaciones se fundamenta en un análisis comprehensivo de los costos y beneficios de las alternativas posibles, y d) heurística cognitiva: los actores deciden qué innovaciones adoptar buscando maximizar sus beneficios, pero a partir de

información limitada, sesgada por tres «atajos cognitivos». Presión y promoción, son mecanismos «verticales». Aprendizaje racional y heurística cognitiva, mecanismos «horizontales»” (Garcé 2017: 19-20).

Estos enfoques nos muestran las diferentes formas de difusión que pueden suceder. Los dos últimos enfoques suelen ser los que se dan con más frecuencia los procesos de difusión.

Además, es importante destacar cómo Weyland (2014) afirma sobre la globalización y las nuevas conexiones para entender mejor los procesos de difusión:

“Arguments about modernization and globalization are often added to account for broader trends in network development, especially the secular growth of transnational connections and the increasing density of all kinds of networks. Over the last two centuries, communication and transportation have improved enormously and network linkages have multiplied and expanded. The “weak ties” whose “strength” sociologists extol (Granovetter 1973), that is loose, non-intense connections through which most novel impulses spread, have proliferated. The globe has shrunk to a “small world” (Christakis and Fowler 2009: 19-29, 162-69), allowing information to travel almost instantaneously to the most remote places” (Weyland 2014: 38).

La globalización es un factor importante para entender por qué razones se provocan fenómenos en forma de “ola” en diferentes ámbitos. Estos ámbitos pueden ser desde países, regiones, continentes, u hasta fenómenos de nivel mundial.

Planteamiento del problema de investigación:

El planteamiento del problema de investigación es principalmente para la primera sección de esta monografía (elecciones primarias en América Latina), donde se plantean preguntas de investigación, objetivos, y una hipótesis.

Pregunta central de la investigación:

¿Existe incorporación de las elecciones primarias en forma de ola en los países de América Latina?

Preguntas complementarias:

1. ¿Por qué en algunos países de América Latina no se implementaron las elecciones primarias?
2. ¿A qué actores de la política favorecen las elecciones primarias?

Objetivo central:

Explicar la incorporación de la regla electoral de elecciones primarias en América Latina, a través de la Teoría de la Difusión.

Objetivos específicos:

1. Observar en qué período de tiempo se desarrolla la “oleada” de la reforma.
2. Cómo fue el proceso de “ola” de cambio de esta regla electoral en América Latina.

La selección de casos ha sido realizada a partir de los criterios técnicos de Goertz y Mahoney (2012). Los casos seleccionados, son aquellos (1,1), donde la variable dependiente es la presencia de las elecciones primarias, y la principal variable independiente es el nivel de competencia interna de cada partido.

A partir de la relación entre competencia interna de cada partido y elecciones primarias, considero que, a mayor nivel de competencia interna en los partidos, mayor será la necesidad de incorporar elecciones primarias. Y en relación a esto, parecería ser que el nivel de fraccionamiento histórico de los partidos uruguayos, fomentó la necesidad de la implementación de las mismas.

Ejemplificando el caso uruguayo, se observa que *“Con un fuerte pico de moderación en 1984 –fenómeno que se explica por la reinstitucionalización democrática- el proceso de crecimiento se repite hasta 1994 y vuelve a caer a partir de 1999 como consecuencia de las restricciones establecidas por la reforma constitucional de 1997”* (Buquet 2009: 250).

Las primarias son mecanismos que se incorporaron para resolver las disputas internas en los partidos políticos. La introducción de las primarias busca, en la mayoría de los sistemas políticos, evitar que los partidos se fracturen.

Igualmente, a pesar de que Uruguay y Chile son dos casos positivos, la variable dependiente de esta investigación deja de ser monótona (ya que no adquiere el mismo valor para cada caso), en el sentido de que ambos introducen elecciones primarias, pero poseen diferencias importantes.

El caso uruguayo es relevante de estudiar, ya que ha sido uno de los primeros países en incorporar las elecciones primarias. En la reforma constitucional de 1996², Uruguay introduce el mecanismo con el objetivo de que cada partido cuente con un único candidato en elección presidencial, eliminando el doble voto simultáneo (DVS) y eligiendo simultáneamente un ODN³. Se incorpora en la reforma, la exigencia de mayoría absoluta para elegir presidente, y como consecuencia eso hace que se establezca una segunda vuelta o balotaje.

²Se vota en 1996, pero es aprobada y comienza a entrar en vigencia en 1997.

³Órgano Deliberativo Nacional. EL ODN o Convención Nacional es la encargada de definir el candidato si ninguno llega a superar el 50% o el 40 + 10.

Anteriormente a que se introdujera este cambio, el DVS consistía en la elección simultánea de los siguientes órganos nacionales de gobierno: “i) *Presidente y Vicepresidente de la República*, ii) *30 integrantes de la Cámara de Senadores*, iii) *99 integrantes de la cámara de Representantes*. Además, se eligen simultáneamente en los 19 departamentos de la República las siguientes autoridades municipales: i) *Intendente Municipal*, ii) *Junta Departamental* y iii) *Junta Electoral Departamental*” (Buquet, Chasquetti, y Moraes 1998: 6).

El caso de Chile⁴ (2017) es relevante porque la incorporación de las elecciones primarias, es relativamente reciente, si se lo compara con Uruguay. Un rasgo importante es el carácter voluntario u obligatorio de esta disputa. La obligatoriedad hay que analizarla en dos niveles, a nivel partidario y a nivel ciudadano. En Uruguay el voto en las internas es voluntario (y desde 1999 la tasa de participación viene en descenso, a excepción del año 2019, donde se aprecia un repunte) para los ciudadanos, pero obligatorio para los partidos.

Conceptos fundamentales en esta investigación: elecciones primarias, sistema electoral, sistema de partidos, partidos políticos, América Latina, proceso de difusión.

⁴Fueron creadas en el 2017, luego de la aprobación de la Ley Electoral N° 20.640.

Delimitación del objeto de estudio:

Para la primera parte de esta monografía, el universo de estudio serán los países de América Latina. Luego, para la segunda parte, se toma una muestra de ese universo y se elabora un estudio de caso para dos países en particular, Uruguay y Chile, que conforman la unidad de análisis de este trabajo.

A su vez, esta investigación combina técnicas cuantitativas y cualitativas, debido a que en la primera parte se hace un estudio más a nivel macro donde se observan los valores totales y porcentuales sobre la incorporación de las elecciones primarias a nivel de toda América Latina. En la segunda parte se hace un estudio de caso con los países mencionados anteriormente.

Esta investigación será de alcance descriptivo, pero a su vez también será explicativa, ya que por un lado se hace una descripción de los sistemas de elecciones primarias en Uruguay y Chile, y por otro lado se pone a prueba una hipótesis para analizar si realmente la incorporación de las primarias en América Latina ha sido en forma de “oleada” mediante el proceso de difusión.

Hipótesis central:

La incorporación de las elecciones primarias como reforma electoral en los países de América Latina, se ha dado en forma de ola, por medio de dos mecanismos en conjunto, los cuales son el aprendizaje racional y la heurística cognitiva por parte de cada país⁵.

⁵ Esta hipótesis es testeada durante la primera parte de esta monografía.

Primera parte: La “oleada” de reformas en América Latina

En esta sección, se exponen los datos empíricos sobre las elecciones primarias en América Latina. Para esto, uno de los textos fundamentales a utilizar es el texto de Manuel Alcántara Sáez (2002) *“Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina”*. Además, se expone un gráfico (de elaboración propia), sobre la frecuencia relativa acumulada de los países que han incorporado las elecciones primarias en América Latina.

Para comenzar, es importante tener en cuenta posibles antecedentes de las elecciones primarias en América Latina. Para esto, hay que remontarse al presidencialismo mismo como tal. A pesar de que América Latina ha tenido históricamente su mirada enfocada hacia los procesos de construcción política norteamericana, existen también otros modelos de construcción política para esta región.

A EE.UU. es el presidencialismo original y por eso América Latina lo toma como referente. Aun así, existen características políticas de AL que se encuentran enraizadas en Europa. Una diferencia grande entre EE.UU. y AL en relación al presidencialismo, son los poderes del presidente. En Norteamérica el presidente no tiene tanto poder como los presidentes de AL (Colomer 2013). Los jefes del Poder Ejecutivo, en los sistemas presidencialistas, comparten determinados poderes. La relación entre el ejercicio del poder y el *statu quo* legislativo, es un camino para pensar en los poderes legislativos de los presidentes (Mainwaring y Shugart 2002). *“Los poderes que permiten al presidente establecer un nuevo statu quo pueden ser denominados poderes proactivos”* (Mainwaring y Shugart 2002: 50). Esto se materializa en el ejercicio del poder de decreto. El otro tipo de poderes, son los poderes reactivos. *“Aquellos que sólo permiten al presidente defender el statu quo contra las tentativas de la mayoría legislativa por cambiarlo pueden ser catalogados como poderes reactivos”* (Mainwaring y Shugart 2002: 50). El ejemplo más claro es el poder de veto.

En palabras de Garcé: *“La principal diferencia entre el presidente de EEUU y los presidentes iberoamericanos, como ya se dijo, es que estos últimos pueden iniciar la legislación. Esto no es casual. En verdad, deriva directamente de la tradición política española. Aunque las Cortes de los distintos reinos participaban del proceso legislativo, le correspondía al monarca un papel central en la elaboración de las leyes. La Constitución de Cádiz zanjó este*

antiguo pleito consagrando la coparticipación de la Corona y las Cortes en el proceso legislativo. Dice en su artículo 15: “La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey”. Dado este antecedente, no puede sorprender que en los presidencialismos latinoamericanos la potestad de hacer las leyes resida en el Parlamento con el presidente” (Garcé 2018: 68-69).

Como bien dijo Garcé, nuestros orígenes del presidencialismo radican en gran parte en la Constitución de Cádiz. A su vez, esto hace que también sea un factor diferenciador a EE.UU. con respecto a las elecciones primarias, ya que existen diferentes raíces en cada caso.

En el mismo sentido Gelber (2014) sostiene:

“En términos generales el antecedente y el modelo a seguir es el estadounidense. En Estados Unidos, la selección de candidatos mediante la elección de convencionales del partido comenzaron en 1912; pero recién en 1968 este sistema se generalizó. Hasta ese momento la cantidad de convencionales elegidos era una minoría y la selección del candidato a presidente estuvo dominada por políticos profesionales que resolvían las candidaturas en los pasillos de las Convenciones. El criterio de selección era buscar políticos populares, que ya tuvieran experiencia de gestión, básicamente en cargos ejecutivos, por ejemplo, gobernadores de estados, o hubieran participado en el gabinete de los presidentes salientes y que provenían de estados más poblados” (Gelber 2014: 6).

Ahora que ya se presentaron los antecedentes de las elecciones primarias, cabe observar lo que Alcántara explica sobre los primeros indicios de las elecciones primarias en América Latina:

“En América Latina pueden considerarse seis situaciones diferentes que asumen aspectos formales generales de obligado cumplimiento para todas las formaciones políticas a la hora de incorporar y de regular las elecciones primarias en los procesos de selección de las candidaturas partidistas. Es el caso más tradicional de Costa Rica, los de Uruguay y de Paraguay, tras sus reformas electorales de 1996, y, más recientemente, de Bolivia, de Panamá y de Honduras” (Alcántara 2002: 24).

A partir de la cita anterior, se puede contestar una de las preguntas secundarias de esta investigación, la pregunta de cuál fue el primer país en incorporar las primarias. Los primeros países en incorporar las elecciones primarias fueron Costa Rica, Uruguay y Paraguay, en el año 1996. Es importante destacar que estos países los considero los primeros en incorporar las elecciones primarias, debido a que fueron los primeros en incorporarlas en la legislación político-electoral. Ya que, si tomáramos la incorporación de las primarias en la práctica, podría decirse que ha habido experiencias previas como

la dominicana en 1982 y las elecciones internas del Partido Justicialista en la Argentina en 1988, pudiendo ser consideradas estas experiencias, como embrionarias de este método de elección de candidatos. Por otro lado, pero contestando otra de las preguntas de investigación encontramos por qué es que en algunos países no se logra incorporar las elecciones primarias en la arena electoral. Alcántara explicita los casos de Brasil, Ecuador, Guatemala, y Perú.

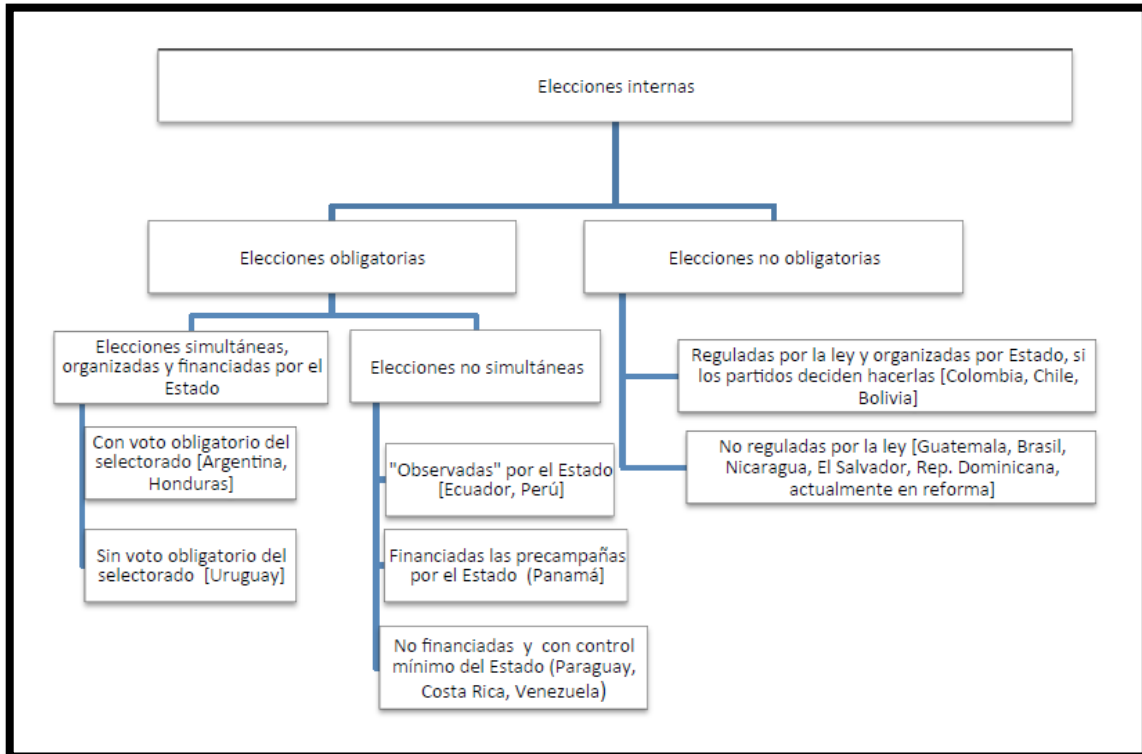
Es interesante observar la influencia de las élites en los casos de Brasil y Ecuador. Luego, en Guatemala, el problema de la debilidad partidista. Y finalmente, la baja institucionalización en el caso peruano.

Sobre este particular, Alcántara entiende que:

“En Brasil, Ecuador, Guatemala, y Perú no se ha incorporado sistema alguno de elección primaria para elegir a los candidatos presidenciales de los diferentes partidos. En los dos primeros casos, el carácter fuertemente elitista de los partidos y un posible miedo a la definitiva regionalización de la política frenan el proceso. En Guatemala, la debilidad partidista, unida al reciente término del conflicto bélico y a las altas cotas de desmovilización electoral habitual hacen estéril el planteamiento del tema. Finalmente, en el último caso, la descomposición del sistema de partidos acaecida en la década de 1990 imposibilita el debate sobre la democratización de los partidos al tratarse bien de formaciones construidas sobre la base de una lógica “anti política”, bien de formaciones sin ninguna experiencia política y bajísimamente institucionalizadas, situación que compartiría Venezuela tras la refundación de su régimen político” (Alcántara 2002: 29).

Por lo tanto, pareciera que la no incorporación, en etapas tempranas, de las elecciones primarias, puede deberse a la influencia española en la composición histórica de los Estados Nacionales, sumado a la baja institucionalización en conjunto con las dinámicas propias de las democracias latinoamericanas, y con alta influencia de las élites. Recién a partir de la década del 1990, momento en el que la tercera ola de democratización se encontraba en auge, se alcanzan grados relativamente altos de democratización en la región (Huntington 1995).

Esquema 1: Marcos regulatorios sobre elecciones internas en América Latina



Fuente: esquema tomado de Freidenberg (2014).

En el esquema anterior podemos ver cuáles son los marcos regulatorios de las elecciones internas en América Latina. Esto es importante de observar, para poder comprender mejor cada caso. Específicamente, en el caso uruguayo parecería ser que la posición ideológica junto con el nivel educativo y la edad, son factores determinantes para la probabilidad de votar.

En palabras de Buquet “...la posición ideológica, el nivel educativo y la edad (controlados por la simpatía por partido) tienen efectos significativos sobre la probabilidad de votar. En consecuencia, los candidatos preferidos de este tipo de electores se verían beneficiados por la realización de primarias abiertas” (Buquet y Piñeiro 2011: 90).

La posición ideológica de los votantes participantes en las primarias, tendría una inclinación hacia los extremos ideológicos, por lo que los candidatos con ideologías más radicales son los que se ven más beneficiados (Buquet y Piñeiro 2011).

Luego, con respecto a la pregunta de a quiénes beneficia la incorporación de las elecciones primarias, Colomer sostiene:

“La introducción de elecciones primarias de masas en América Latina parece estar en parte relacionada con la sustitución de la regla de la mayoría relativa por la regla de la mayoría absoluta con segunda vuelta en las elecciones directas de presidente durante los procesos recientes de redemocratización en la mayoría de los países de la región. Los líderes de partido pueden prevenir la proliferación de candidatos en la primera vuelta y evitar una segunda vuelta en la elección presidencial mediante la formación de una coalición multipartidista amplia en la primera vuelta. Las elecciones primarias permiten escoger al candidato de la coalición mucho antes de la contienda final y de este modo disminuir la competencia entre candidatos relativamente próximos (Colomer 2002: 123).

Una de las cosas que Colomer intenta mostrar en la cita anterior, es el hecho de que las elecciones primarias pueden llegar a ser un método de control. En conjunto con esto anterior, se encuentra que:

“...to study patterns of institutional diffusion, it is necessary to identify the actors involved in the decision-making process. Most scholars consider that in both new and established democracies, the process of electoral system choice is dominated by political elites (Benoit 2004; Boix 1999; Cusack et al. 2007)⁶.

En esta última cita se explicita quienes son los beneficiados con las decisiones y cambios en los sistemas electorales. No solo nos dice quiénes son los beneficiados, sino que también se muestra quiénes son los que suelen tomar las decisiones, que son las élites, ya que suelen tener el poder político.

A lo anterior se puede agregar, en palabras de Buquet:

“En cuanto a los procesos de reforma se puede constatar que en todos los casos fueron promovidos desde los principales actores de gobierno (presidentes y/o mayorías parlamentarias) y en la mayoría de los casos tuvieron como objetivo mantenerse en el gobierno, aunque fueron fundamentadas en argumentos de legitimidad y gobernabilidad. La permanencia en el gobierno se buscó de forma directa a través de la inclusión de la reelección inmediata o, indirectamente, a través de la inclusión de la doble vuelta” (Buquet 2007: 45).

⁶Cita tomada de “The international diffusion of electoral system: The spread of mechanisms tempering proportional representation across Europe”, de los autores: Damien Bol, Jean-Benoit Pilet, y Pedro Riera.

Los procesos políticos en América Latina siempre han estado muy ligados al comportamiento de las elites políticas. Esto podría explicar, en parte, la inclusión “tardía” de algunas reformas electorales en América Latina, aun en países con alto grado de institucionalización y democratización, como Uruguay y Costa Rica (Mainwaring y Scully 1995).

¿Posibles factores que llevaron al nacimiento de las elecciones primarias?

Vinculado con el punto anterior, cuando analizamos algunos de los factores o causantes que conllevaron a la incorporación de las elecciones primarias en América Latina, Freidenberg (2007) destaca 7 factores⁷:

Producir legitimidad:

Al existir una alta demanda de más legitimidad de los partidos y también de los candidatos, de parte del ámbito de la opinión pública, esto produce que los partidos se enfoquen en realizar reformas que se orienten a ampliar y mejorar la democratización interna y que exista más pluralismo dentro de los partidos políticos, y a su vez que esas reformas también se vean reflejadas a nivel de los sistemas electorales nacionales (Freidenberg 2007).

Producir decisiones que generen consenso entre los grupos, movimientos o facciones que integran (y dividen) el partido:

Al incrementar el número de fracciones que existen dentro de un partido político, aumentan las probabilidades de necesidad de procedimientos que configuren un nuevo equilibrio y aplaque los conflictos que posiblemente puedan surgir entre las élites, de modo que se puede generar consensos internos (Freidenberg 2014).

⁷Estos puntos no serán desarrollados por ahora, debido a que no son el eje central de esta etapa de la investigación.

Efecto contagio: parecerse a los otros partidos:

Con respecto al efecto contagio, Freidenberg nos dice que es una pista clave:

“Si los otros partidos son transparentes a la hora de llevar a cabo la elección de sus candidatos, definir sus programas de gobierno o cualquier otro procedimiento interno, hay más probabilidades que un partido se decida a emplearlo para no quedar como una organización oligárquica frente al resto de partidos y ante la opinión pública” (Freidenberg 2014: 18).

Satisfacer las presiones de reforma de la cooperación internacional.

En este punto se destaca la existencia de “programas de organismos multilaterales, agencias de cooperación gubernamentales u organizaciones no gubernamentales” que logran presionar a los partidos políticos para que hagan cambios su interna (Freidenberg 2014: 18).

Hacer ruido: simplemente llamar la atención ante la opinión pública.

La atención de la opinión pública puede enfocarse en las elites de los partidos al proponer realizar elecciones internas (Freidenberg 2014: 19).

Controlar la organización.

Los políticos si no poseen tener garantizado el control del partido, claramente tendrán dificultades para decidirse a realizar elecciones internas:

“Los políticos utilizarán las internas sólo cuando puedan controlar el aparato partidista, los aspectos organizativos y el conteo interno de los procesos y, además, estas sean menos costosas que otros procesos (Bruhn 2014)” (Freidenberg 2014: 19).

Las condiciones de competencia del sistema de partidos.

Es razonable pensar que las condiciones de competencia del sistema de partidos son otra variable que influye en la incorporación de las elecciones internas: *“Las condiciones de la competencia del sistema de partidos puede funcionar como un incentivo para que los rivales internos de la coalición dominante de una organización partidista pueda presionar a los líderes de partido a abrir un proceso de selección de candidatos que sea más competitivo (Bruhn 2014) o a impulsar reglas electorales generales más inclusivas”* (Freidenberg 2014: 19).

Algunos de estos factores nombrados y brevemente desarrollados anteriormente, son importantes tenerlos en cuenta para poder comprender mejor el fenómeno de la difusión de las elecciones primarias en forma de “oleada” por todo América Latina.

De los factores anteriormente nombrados, a nivel de América Latina, no solo fueron importantes para la reforma de la incorporación de las elecciones primarias, sino que también influyeron en otras reformas electorales.

En palabras de Buquet, parecería ser que existieron “tendencias favorables” para la incorporación de la doble vuelta:

“Aunque con excepciones, parecen existir tendencias favorables para la adopción de la elección por doble vuelta, la reducción de la duración de los mandatos y, finalmente, la inclusión de la reelección inmediata de los presidentes. En primer término, prácticamente todos los países de la región adoptaron el sistema de elección presidencial por DV, ya sea en las transiciones a la democracia o en reformas posteriores. En la década de 1980, cinco países de América del Sur utilizaban la MR y otros cinco la DV, mientras que en la actualidad quedan sólo dos países que mantienen la MR y en ningún caso se reformó en sentido opuesto” (Buquet 2007: 44).

La doble vuelta es una posible consecuencia de la exigencia de la mayoría. Antes de la incorporación de esta reforma, se elegían varios cargos en el gobierno de forma simultánea junto con la presidencia. En cambio, al entrar en juego las primarias, se generó una suerte de “filtro” o “embudo” para acceder a la presidencia.

Un factor muy importante a la hora de hablar de incorporación de elecciones primarias es la adaptabilidad. A pesar de que existe una “oleada” de primarias en América Latina, cada país debió adaptar este mecanismo electoral a su contexto tanto histórico como cultural. Las características político-culturales pueden ser un factor determinante para establecer las primarias en cada país. Un ejemplo de esto podría ser la

institucionalización. Al respecto, Mainwaring y Scully *“institucionalización se refiere a un proceso a través del cual se afianza y se da a conocer efectivamente, acaso no es universalmente aceptada, una práctica u organización. Los actores desarrollan expectativas, orientaciones y conductas basándose en la premisa de que esa práctica u organización prevalecerá en el futuro previsible. En palabras de Samuel P. Huntington, “institucionalización es el proceso mediante el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad”* (Mainwaring y Scully 1997: 92).

El caso uruguayo, es un caso de alta institucionalización del sistema de partidos (Buquet y Piñeiro 2014).

Las elecciones primarias: Incorporación en la legislación político-electoral vs. Incorporación solamente en la práctica

A continuación, se puede apreciar una tabla con todos los países de América Latina, y si tienen incorporadas las elecciones primarias a la legislación político-electoral, y si las han incorporado en la práctica.

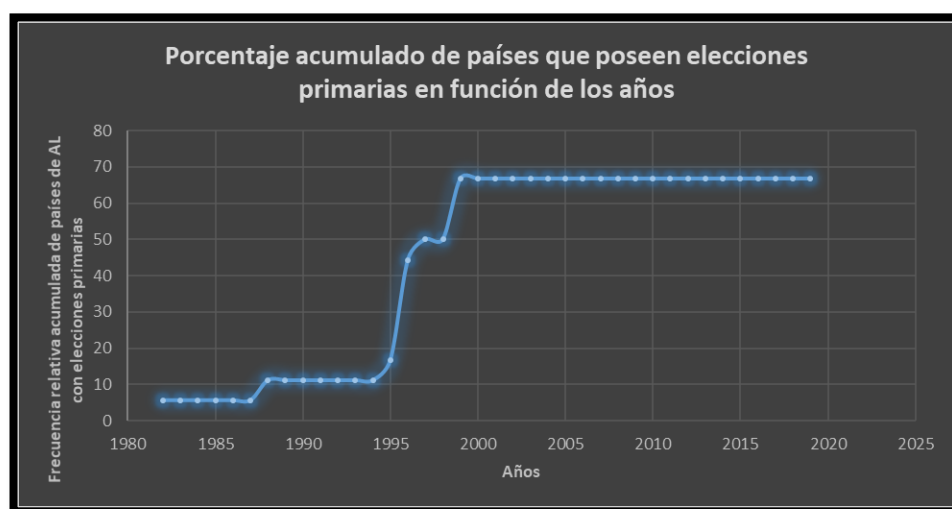
Tabla 1		
Las elecciones primarias en América Latina		
País	Incorporadas en la legislación político-electoral	Incorporadas en la práctica
Argentina	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí
Brasil	No	No
Colombia	No	Sí (parcialmente)
Costa Rica	Sí	Sí
Chile	Sí	Sí
Ecuador	No	No
El Salvador	No	No
Guatemala	No	No
Honduras	Sí	Sí
México	No	Sí (parcialmente)
Nicaragua	No	Sí (parcialmente)
Panamá	Sí	Sí
Paraguay	Sí	Sí
Perú	No	No
República Dominicana	No	Sí (parcialmente)
Uruguay	Sí	Sí
Venezuela	No	No

Fuente: Manuel Alcántara Sáez en *Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina* (Elaboración propia, con datos actualizados de Alcántara 2002).

En la tabla 1 se pueden diferenciar dos formas de incorporar las elecciones primarias por parte de los países de América Latina. Todos los países que han incorporado las elecciones primarias en la legislación político-electoral, también las han incorporado en la práctica. En cambio, los países que han incorporado las elecciones primarias en la práctica, esta incorporación ha sido parcial, además de no haber sido incorporada en la legislación político-electoral.

Haciendo algunos cálculos, se puede observar que el 44,44% de los países de América Latina han incorporado en la legislación político-electoral las elecciones primarias. En cambio, si se observa los casos de incorporación de las elecciones primarias en la práctica (incluyendo los casos de incorporación total y parcial), podemos ver que ese valor de incorporación de las elecciones primarias es 66,67%⁸.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia

Si se observa el gráfico n°1, se puede ver que la distribución (aproximada) es en forma de “S acostada” como plantea Weyland (2014) en su Teoría de la Difusión. Por lo que se puede aseverar que realmente existió un proceso de difusión de las elecciones primarias en América Latina.

⁸ Nótese en el gráfico 1. que en los años 2009 y 2017 (que son la incorporación legal de las elecciones primarias en Argentina y Chile respectivamente) no existe un aumento de la frecuencia acumulada, debido a que esos casos ya están contemplados en años anteriores como casos que primero se habían dado solamente en la práctica.

Segunda parte: *el caso uruguayo y el caso chileno.*

En esta segunda parte se procede a realizar un análisis con medida profundidad sobre los casos de Uruguay y Chile.

Como ya se ha dicho anteriormente en esta monografía, se puede considerar importante estudiar estos dos casos de reformas electorales sobre las elecciones primarias, debido a que son casos que son bastante diferentes a pesar de estar ligados al mismo tipo de reforma electoral. Se puede apreciar que el caso uruguayo fue uno de los primeros en desarrollarse a nivel institucional, mientras que el caso chileno es relativamente mucho más reciente.

Este proceso de reforma trajo consigo cambios significativos, influyendo en el proceso de selección de candidatos de manera disímil. Una forma de visualizar estas diferencias es a través de la categoría de selectorado según el grado de exclusión e inclusión de Hazan y Rahat (2001, 2009).

Dado que mientras en Uruguay hay mayor apertura en los criterios de selectorado, permitiendo la participación de todos los ciudadanos habilitados para votar, en cambio, en Chile, el proceso antes descrito es más excluyente o incluyente, dependiendo del método de participación electo de las cinco categorías posibles para el caso de elecciones primarias chileno, las cuales se describen más adelante en esta monografía.

Así mismo un punto de convergencia importante entre Uruguay y Chile, es que ambos países poseen sistemas de partidos altamente institucionalizados. Por lo que las características del sistema de partidos son variables intervinientes presentes en ambos casos (Mainwaring y Scully 1995).

Otro aspecto de similitud entre ambos casos es la no obligatoriedad del voto en las elecciones primarias. A diferencia de Argentina donde los ciudadanos están obligados a concurrir a las urnas, en Chile y Uruguay las primarias son entendidas como elecciones internas de los partidos. A continuación, presento una tabla a modo de síntesis sobre las características más relevantes para analizar de las elecciones primarias en los casos de Chile y Uruguay. Estas características se desarrollarán en las secciones correspondientes de esta monografía.

Tabla 2 – Características de las elecciones primarias en Chile y Uruguay

	Año Aprobación	¿Quiénes votan?	¿Cuándo?	Obligatoriedad para los ciudadanos	Obligatoriedad para los partidos	Simultaneidad entre los partidos
Chile	2017	Cinco posibilidades	Julio	No	No	Si
Uruguay	1997	Personas mayores de 18 años	Junio	No	Si	Si

Fuente: elaboración propia

Ahora se procederá a describir cada uno de los casos seleccionados, siguiendo como guía las características incorporadas en la tabla anterior.

Uruguay: un pionero en elecciones primarias

Como ya se dijo anteriormente, Uruguay ha sido uno de los primeros países en incorporar las elecciones primarias como reforma electoral.

Tabla 3 – Sistema electoral a nivel presidencial y sus reformas en Uruguay

Fecha	Duración mandato	Posibilidad de reelección	Tipo de candidato	Mayoría 1ª vuelta	Candidatos 2ª vuelta	Período interelectivo	Mayoría 2ª vuelta	Concurrencia con elecciones generales
1984-1994	5	Sí, no inmediata	Presidente y Vicepresidente	Relativa	-	-	-	Sí
1999-2015	5	Sí, no inmediata	Presidente y Vicepresidente (1)	Absoluta	2	30 días	Absoluta	Sí

(1) La reforma constitucional de 1996 establece que se puede presentar solo una candidatura por partido, anteriormente eran hasta tres (Doble Voto Simultáneo).

Fuente: reformaspoliticas.org

En Uruguay las elecciones se hacían de forma simultánea cada cinco años, este sistema se utilizó entre 1934 y 1994.

“En el mismo día se elegían presidente y vice, se renovaban por completo las dos Cámaras, y se elegían los intendentes municipales, las Juntas Departamentales y la Junta Electoral Departamental. La elección de los titulares del ejecutivo nacional se hacía por medio de sistema de mayoría simple y doble voto simultáneo (DVS). Ganaba el candidato más votado del partido más votado” (Gelber 2014: 16-17).

Un caso que se basó en el caso uruguayo, fue el argentino. Para hacer una breve referencia al caso argentino, Buquet escribe:

“En un punto intermedio entre los dos casos mencionados es interesante observar la reforma argentina de 1994, que muestra modificaciones en direcciones contrapuestas. Por un lado, se adopta la reelección presidencial inmediata, pero al mismo tiempo se incorpora la DV y se reduce la duración del mandato presidencial. Este formato obedece claramente a las transacciones realizadas dentro de una coalición con intereses contrapuestos. El presidente Menem (PJ) buscaba la reelección y para obtenerla debió aceptar la exigencia de la oposición radical (UCR) de reducir el mandato de 6 a 4 años. Asimismo, se introdujo la DV, pero con un umbral reducido que permite el triunfo con una mayoría relativa. En definitiva, el paquete luce como una transacción ubicada aproximadamente a medio camino entre el modelo excluyente y el inclusivo” (Buquet 2007: 45).

¿Cuándo se aprueba la reforma sobre la incorporación de las elecciones primarias?

Luego del panorama surgido de la elección de 1994, con un escenario dividido en tercios, con minorías parlamentarias para el partido de gobierno, se hizo necesaria una revisión del sistema electoral, esto motivó negociaciones entre las élites de todo el sistema político para darle contenido y sentido a la reforma.

Esta reforma fue apoyada por los Partidos Nacional y Colorado como estrategia para frenar una posible victoria del Frente Amplio, pero así mismo también la coalición de izquierda, el Frente Amplio tuvo un fuerte debate interno producto del apoyo a la reforma por parte del sector Asamblea Uruguay y el general Seregni, hecho que provocó la renuncia de éste último a la presidencia de la coalición, enfrentando así las posiciones más moderadas, tendientes a la centro - izquierda, con respecto a las posiciones más radicales dentro de la coalición de izquierdas (Seré 2009).

El 8 de diciembre de 1996, fue refrendada y aprobada por un margen estrecho de un 50,45%, habiendo que esperar a escutar los votos observados para definir los resultados, comenzando a entrar en vigencia a partir del año 1997, siendo las elecciones de 1999 las primeras en emplear en los hechos la reforma (Ferrando 1997).

A continuación, comienza un análisis de las elecciones primarias en Uruguay. Para esto una fuente indispensable para un correcto análisis, es la Constitución de la República.

“CAPITULO II (Constitución de la República)

Artículo 77

12) Los Partidos políticos elegirán su candidato a la Presidencia de la República mediante elecciones internas que reglamentará la ley sancionada por el voto de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara. Por idéntica mayoría determinará la forma de elegir el candidato de cada Partido a la Vicepresidencia de la República y, mientras dicha ley no se dicte, se estará a lo que a este respecto resuelvan los órganos partidarios competentes. Esa ley determinará, además, la forma en que se suplirán las vacantes de candidatos a la Presidencia y la Vicepresidencia que se produzcan luego de su elección y antes de la elección nacional”.

¿Quiénes pueden votar en las elecciones internas en Uruguay?

En Uruguay pueden votar las personas mayores de 18 años, y además ser ciudadano natural o legal. Buquet y Piñeiro señalan que “...*en particular en elecciones primarias, sería esperable que quienes participen en este tipo de instancias sean electores más educados, con posiciones ideológicas más extremas y que simpatizan con partidos que tienen competencias más parejas y cuentan con mayores chances de acceder al gobierno nacional*” (2011: 84).

Tabla 4 – Simulación de la probabilidad de votar en las elecciones primarias en función de simpatía partidaria, edad y posición ideológica

Partido	Posición	20 años	40 años	60 años
Frente Amplio	1	0,43	0,55	0,66
	2	0,39	0,51	0,62
	3	0,35	0,47	0,59
	4	0,31	0,42	0,54
	5	0,28	0,39	0,50
Partido Nacional	5	0,35	0,46	0,58
	6	0,39	0,51	0,62
	7	0,43	0,54	0,66
	8	0,47	0,59	0,70
	9	0,51	0,62	0,73

Fuente: Buquet y Piñeiro 2011, pág. 90

¿Cuándo son las elecciones primarias en Uruguay?

En Uruguay, las primarias son en el mes de junio. Esto no siempre es así, por ejemplo, en 1999 se realizaron en el mes de abril.

“La particularidad del nuevo sistema estriba en que los partidos están obligados a realizar estas elecciones de manera simultánea cuatro meses antes de la elección nacional” (Buquet y Piñeiro 2011: 84).

“Artículo 8°.- Las elecciones internas referidas en la Disposición Transitoria W)⁹ de la Constitución de la República se realizarán en un único acto, con sufragio secreto y no obligatorio, en el que en una hoja de votación, identificada por el lema partidario, se expresará el voto por el candidato único del partido político a la Presidencia de la República y por la lista de candidatos, titulares y suplentes, a integrar el órgano deliberativo nacional. En hoja aparte, identificada por el mismo lema, se expresará el voto por la lista de titulares y suplentes al órgano deliberativo departamental”¹⁰.

⁹ Ver Anexo.

¹⁰ Ley N° 17.063: DICTANSE NORMAS RELATIVAS A LAS ELECCIONES INTERNAS DE LOS PARTIDOS POLITICOS. <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9811636.htm>

¿Obligatorias para los ciudadanos?

Las primarias en Uruguay no son obligatorias para los ciudadanos. El voto es totalmente voluntario. *“En las elecciones primarias que se utilizan en Uruguay para seleccionar a los candidatos presidenciales de cada partido, el voto es voluntario”* (Buquet y Piñeiro 2011: 80).

¿Y para los partidos políticos? ¿Son obligatorias las primarias? ¿Son simultáneas para todos los partidos?

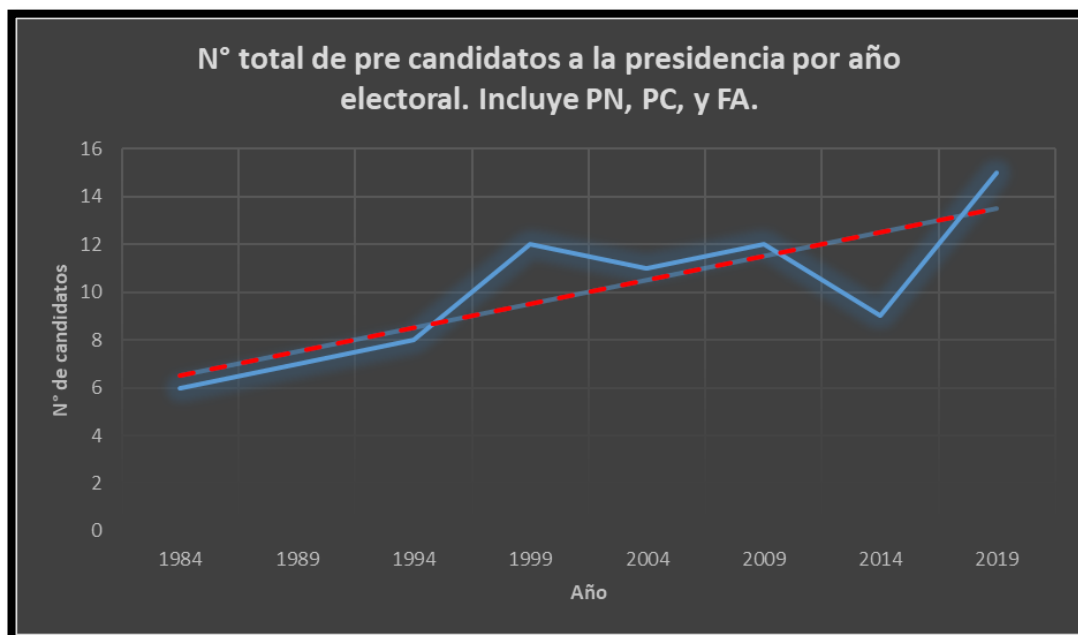
En el caso de Uruguay las elecciones primarias son obligatorias y simultáneas para todos los partidos políticos.

Buquet y Piñeiro sostienen que *“La eliminación de un sistema tan particular como el DVS para la elección presidencial supuso la incorporación de un mecanismo no menos original para seleccionar en cada partido la candidatura única a presidente y vicepresidente, elecciones primarias abiertas y simultáneas para todos los partidos”* (2011: 84).

Si vamos a los inicios de las elecciones primarias en Uruguay podemos observar que:

“Las primeras [elecciones] que se llevaron a cabo fueron el 25 de abril de 1999. La elección de los candidatos sería directa, si obtenía más de un 50% de los votos, o si lograba más de un 40% pero con una diferencia mayor al 10% en relación al segundo. Si esto no se lograba, la decisión quedaba en manos de la Convención del partido, con delegados elegidos en proporción a los votos en las primarias (Colomer, 2002: 132-133) (Gelber 2014: 17).

Gráfico 2



Fuente: elaboración propia.

Para finalizar con el capítulo sobre Uruguay es interesante observar, en el gráfico 2, cómo ha ido evolucionando el número de pre candidatos a la presidencia que se han presentado en las elecciones primarias.

La tendencia es de crecimiento del número de candidatos. A pesar de eso, en el 2014 había habido una baja pero nuevamente en 2019 el número de pre candidatos vuelve a aumentar.

Chile: de atrás, pero con flexibilidad

En esta sección se procederá a realizar una descripción del sistema de elecciones primarias en Chile¹¹.

Tabla 5 – Sistema electoral a Nivel Presidencial y sus reformas en Chile

Período	Duración mandato	Posibilidad reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en la 1ra. vuelta	Candidatos en 2da. vuelta	Período interelectivo	Mayoría en 2da. vuelta	Coincidencia con elecciones generales
1989-1993	4 años	Sí, no inmediata	Solo Presidente	Mayoría Absoluta	2	35 días	Mayoría Absoluta	Si, en 1ra vuelta
1993-1999	6 años (1)	Sí, no inmediata	Solo Presidente	Mayoría Absoluta	2	35 días	Mayoría Absoluta	Si, en 1ra vuelta
1999-2005	6 años	Sí, no inmediata	Solo Presidente	Mayoría Absoluta	2	35 días	Mayoría Absoluta	No
2005-	4 años	Sí, no inmediata	Solo Presidente	Mayoría Absoluta	2	35 días	Mayoría Absoluta	Si, en 1ra vuelta

(1) Reforma que recortaba el mandato presidencial de ocho a seis años que fue aprobada después de las elecciones que dieron victoria al presidente Frei

Fuente: reformaspoliticas.org

Primero hay que observar los antecedentes de las elecciones primarias en Chile. Si bien no estaban reglamentadas, en la práctica se llegaron a realizar procesos muy similares a elecciones primarias. Esos antecedentes son de antes del año 2000. Específicamente cabe analizar de cerca lo que sucedió en el año 1999:

“Para las elecciones presidenciales de 1999, si bien la Concertación iba a optar nuevamente por las elecciones primarias, intentó que se realicen por ley. Por esta razón, en 1998, el presidente Frei envió al Congreso un proyecto de ley que establecía las elecciones primarias para candidatos a la presidencia de la República. Esta iniciativa fue aprobada en la Cámara de Diputados, pero cuando estaba siendo debatida en el Senado, el Tribunal Constitucional acogió favorablemente un pedido de inconstitucionalidad por parte de diputados de RN (Renovación Nacional) y la UDI

¹¹ **NORMA:** LEY N° 20.640, ESTABLECE EL SISTEMA DE ELECCIONES PRIMARIAS PARA LA NOMINACIÓN DE CANDIDATOS A PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, PARLAMENTARIOS, GOBERNADORES REGIONALES Y ALCALDES

FECHA DE PUBLICACIÓN: 06-09-2017

FECHA PROMULGACIÓN: 06-04-2017

ULTIMA MODIFICACIÓN: 22/02/2018 LEY N° 21.073, REGULA LA ELECCIÓN DE GOBERNADORES REGIONALES Y REALIZA ADECUACIONES A DIVERSOS CUERPOS LEGALES

INICIO VIGENCIA: 01-03-2018

(Unión Demócrata Independiente). Para estos diputados, y así lo entendió el Tribunal Constitucional, no bastaba una ley para implementar las primarias, sino una reforma constitucional Navia y Rojas Morales (2008)” (Gelber 2014: 13).

En la cita anterior podemos comprobar que ya había intentos de institucionalizar las elecciones primarias antes de lo realmente llegó a aprobarse efectivamente la ley. La ley que regula las elecciones primarias es la ley número 20.640, la cual fue publicada en setiembre de 2017, y que había sido promulgada en abril de ese mismo año.

¿Quiénes votan en Chile?

Con respecto a los Padrones Electorales, el artículo 21, de la ley 20.640, es central para entender quiénes votan según el caso.

“Artículo 21.- Cada partido político o pacto electoral que participe en las elecciones primarias, deberá presentar al Servicio Electoral para cada tipo de primarias, ya sea presidencial, parlamentarias, de gobernador regional o de alcaldes, junto con la declaración de candidaturas, la norma de cómo se determinará el padrón electoral de los electores habilitados para sufragar en cada una de ellas”.

En Chile cada partido político o pacto electoral que participe en las elecciones primarias, deberá presentar al Servicio Electoral qué sistema de participación elegirá. Hay cinco opciones¹²:

- Participan sólo los afiliados al partido habilitados para ejercer el derecho a sufragio, en el caso que el partido participe en forma individual.
- Intervienen sólo los afiliados al partido, e independiente sin afiliación política, habilitados para ejercer el derecho a sufragio, en el caso que el partido participe en forma individual.
- Pueden votar sólo los afiliados a los partidos integrantes del pacto habilitados para ejercer el derecho a sufragio, en el caso de un pacto electoral.

¹²Datos tomados de la web <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/elecciones-primarias>

- Sólo pueden votar los afiliados a los partidos integrantes del pacto e independientes sin afiliación política habilitados para ejercer el derecho a sufragio, en el caso de un pacto electoral.
- Todos los electores están habilitados para sufragar.

¿Cuándo se vota en las elecciones primarias en Chile?

En Chile las elecciones primarias se suelen efectuar en Julio.

“De la Realización de las Elecciones Primarias y su Fecha

Artículo 3.- El Servicio Electoral deberá organizar una elección primaria conjunta para la nominación de los candidatos a los cargos de Presidente de la República y de parlamentarios, y otra para el cargo de alcalde y gobernador regional.

La elección primaria para la nominación de candidatos a los cargos de Presidente de la República y de parlamentarios será de carácter nacional y deberá realizarse el vigésimo domingo anterior a la fecha de la elección de Presidente de la República.

La elección primaria para la nominación de candidatos a los cargos de alcalde y de gobernador regional deberá realizarse el vigésimo domingo anterior a la fecha de las elecciones municipales.

Las elecciones primarias se realizarán simultáneamente en las fechas indicadas para todos los candidatos de los partidos políticos y pactos electorales que participen en ellas”.

¿Son obligatorias las elecciones primarias para los ciudadanos?

En Chile, las elecciones primarias no son obligatorias para los ciudadanos. En este punto, Uruguay es igual, ya que en nuestro país tampoco son obligatorias las primarias para los ciudadanos.

“Artículo 26.- El sufragio será personal, igualitario, secreto, informado y voluntario”.

Por otro lado, pero relacionado con el sufragio en las elecciones primarias, cabe observar también cómo es el proceso:

“Artículo 23.- Para las elecciones primarias habrá cédulas electorales diferentes, según se trate de las elecciones primarias de Presidente de la República, senadores, diputados, gobernadores regionales o alcaldes.

Para cada cargo de Presidente de la República, senador, diputado y alcalde existirán las siguientes cédulas electorales:

1. a) Existirá una cédula electoral diferente para cada primaria de un partido político o pacto electoral que contendrá sólo a los candidatos del partido o del pacto, la que deberá ser usada por los electores que se encuentren habilitados para sufragar sólo en esa primaria, según lo establezca el padrón electoral de la mesa receptora de sufragios.
2. b) Existirá otra cédula electoral para los electores habilitados para sufragar en más de una elección primaria para el mismo cargo, según lo establezca el padrón electoral de la mesa receptora de sufragios, la que contendrá todos los candidatos de dichas primarias.

El Servicio Electoral deberá procurar que las cédulas electorales que se elaboren para las elecciones primarias de un mismo cargo sean similares en su aspecto exterior”.

¿Y para los partidos políticos? ¿Son obligatorias las primarias en Chile? ¿Existe simultaneidad entre los partidos?

Para los partidos políticos tampoco son obligatorias las elecciones primarias. Y con respecto a la simultaneidad de los partidos, efectivamente las elecciones primarias deben ser en simultaneo para todos los partidos que deciden presentarse.

“De la Decisión de Participar en las Elecciones Primarias

Artículo 8.- Los partidos políticos podrán participar en la elección primaria para la nominación de candidatos a los cargos de Presidente de la República, de gobernador regional y de alcaldes, en forma individual o en conjunto con otros partidos y candidatos independientes conformando un pacto electoral, y con el objeto de nominar un candidato para cada cargo en el territorio electoral que corresponda.

En la elección primaria para la nominación de candidatos a los cargos de parlamentarios, para cada territorio electoral, los partidos políticos podrán participar:

1. a) En forma individual, sin haber suscrito un pacto electoral con otros partidos, y con el objeto de determinar uno o más de sus candidatos.
2. b) En forma individual, habiendo suscrito un pacto electoral con otros partidos, y con el objeto de determinar uno o más de sus candidatos dentro del pacto.
3. c) En conjunto con otros partidos con los cuales ha suscrito un pacto electoral, y con el objeto de determinar la totalidad de los candidatos de dicho pacto”.

El sistema chileno, encontró en las elecciones internas una forma de dirimir las problemáticas internas de las coaliciones, sin afectar la consistencia de las formaciones, y permitiendo incluso que incluso ante fuertes discrepancias al interior de la coalición, vayan por separado, haciendo coalición luego en la segunda vuelta (Galván 2006).

Estas características pudieron haber sido la causa de su inclusión tardía al marco institucional formal y si ser una herramienta para la práctica en épocas tempranas, tomando en cuenta los pocos incentivos para una fuerte competencia interna, cuando no hay diferencias significativas.

Conclusiones

En términos generales el proceso de incorporación de las elecciones primarias en América en Latina, puede no ser considerado como un proceso de ola, tomando como indicador la incorporación de las primarias en la práctica, sin la introducción de la reforma en la legislación político-electoral, dado que a que sólo 8 de los 18 países que conforman América Latina han hecho esa reforma electoral.

En cambio, si tomamos en cuenta la incorporación de las primarias en la práctica como indicador principal, la cantidad de países que han incorporado las primarias en América Latina crece bastante, por lo que se podría considerar una “oleada” de incorporación de elecciones primarias en América Latina.

Esta situación puede deberse a que la implementación de manera formal se ha dado principalmente en los países con un mayor grado de institucionalización a través de la historia, y los países menos institucionalizados, incorporan este proceso, pero de manera informal, entendiendo por informal el hecho de no poseer incorporadas las primarias en la constitución como regla electoral.

Esta situación responde a los formatos institucionales de una región diversa, donde las características primarias de las élites políticas han influido a lo largo de la historia en el posterior desarrollo institucional, por lo tanto, más allá de estos detalles, la entrada de esta forma institucional, estas reglas de juego, con sus particularidades, se puede considerar el hecho de que existe realmente un proceso de difusión de las elecciones primarias en América Latina.

En resumen, se confirma un proceso de difusión de elecciones primarias en América Latina, ya que se cumplen los tres rasgos principales que Weyland plantea para la Teoría de Difusión: el efecto tiempo, que se da en forma de “ola”, lo que significa pocos países al principio, luego hay un aceleramiento, y al final el proceso se frena. Además, esto se da en forma de “S acostada” si vemos el proceso en un gráfico; el efecto distancia, donde la frontera importa; y la homogeneidad por encima de las diferencias, ya que se da la misma reforma en contextos diferentes (no hay que olvidar que a pesar de que se trata a América Latina como una unidad, ésta es muy diversa en relación a los países que la componen). Cabe destacar que la incorporación de las elecciones primarias en América Latina fue un proceso que tuvo una gran aceleración en la década de 1990, donde los cambios geopolíticos crearon una nueva visión sobre las formas institucionales, teniendo así la democracia liberal más peso en los formatos

institucionales a nivel global y el debate sobre la institucionalización, los procesos de democratización e instituciones internacionales, presionaban o fomentaban un desarrollo de mayores y mejores marcos institucionales en los países periféricos.

Con respecto a las características principales de las elecciones primarias para los casos de Uruguay y Chile. Estos países han incorporado las elecciones primarias, pero con una diferencia de aproximadamente 10 años entre uno y otro.

Ambos países han incorporado el formato de una forma bastante disímil, a modo de ejemplo, mientras que en Uruguay las primarias son relativamente rígidas, ya que son obligatorias para los partidos, en Chile son mucho más flexibles y los partidos políticos tienen la opción de participar o no, y pueden participar con diferentes modalidades.

Esto bien puede explicarse y es una muestra más de la diversidad de intereses y conducta de las élites políticas, en Uruguay la alta competitividad partidaria y posibles problemas de gobernabilidad que podían afectar la estabilidad del sistema, llevó a que todo el sistema político acuerde en la necesidad de incorporar formalmente las primarias, llevando a una rigidez y mayor compromiso en su implementación, en Chile las diferentes visiones sobre la necesidad, llevaron a que su flexibilidad sea la forma más adecuada para su incorporación en base a los diversos intereses del cuerpo político.

Para ir finalizando, el análisis de la incorporación de nuevas reglas electorales es fundamental para el ahondar en las transformaciones y la calidad democrática de la región, las consecuencias que generó la incorporación de las elecciones primarias en cada país de América Latina, y como estas influyeron en la competencia política. El estudio de los comportamientos en clave comparada tanto de la formalidad o no de los procesos de reforma, la incorporación de más países al caso de estudio, nos permitirían centrarnos con una mayor dimensión en la importancia del cambio institucional para el desarrollo de los países y su estabilidad democrática.

Bibliografía:

- Alcántara Sáez, Manuel (2002): *Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina*, Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Alcántara, Manuel; Freidenberg, Flavia (2009): *Selección de Candidatos. Política Partidista y Rendimiento Democrático*, Universidad de Salamanca, España.
- Altman, David (2012): *Universal Party Primaries and General Election Outcomes: The Case of Uruguay (1999-2009)*, Parliamentary Affairs.
- Béland, Daniel; Cox, Robert (2011): *Ideas and Politics in Social Science Research*, Oxford University Press, USA.
- Bol, D., Pilet, J. B., & Riera, P. (2015): *The international diffusion of electoral systems: The spread of mechanisms tempering proportional representation across Europe*, European Journal of Political Research, 54(2), 384-410.
- Buquet, Daniel (2007): *Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina*, Revista uruguaya de Ciencia Política, vol. 16 no. 1, Montevideo.
- Buquet, Daniel; Chasquetti, Daniel; Moraes, Juan Andrés (1998): *Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay ¿Un Enfermo Imaginario ?*, Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelarR.
- Buquet, Daniel; Piñeiro, Rafael (2011): *Participación electoral en las elecciones primarias en Uruguay*, Revista Debates.
- Buquet, D., & Piñeiro, R. (2014): *La consolidación de un nuevo sistema de partidos en Uruguay*. Revista Debates, 8(1), 127-148.
- Carey, J. M., & Polga-Hecimovich, J. (2006): *Primary elections and candidate strength in Latin America*, *The Journal of Politics*, 68(3), 530-543.
- Cavarozzi, Marcelo; Abal Medina, Juan Manuel *compiladores* (2002): *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Editorial Homo Sapiens, Argentina.
- Colomer, J. M. (2002): *Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas*, M. Cavarozzi y JA Abal Medina (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Homo Sapiens, Rosario.

- Colomer, J. M. (2013): *Elected kings with the name of presidents. On the origins of presidentialism in the United States and Latin America*, Revista latinoamericana de política comparada, N° 7, 2013, págs. 79-97.
- Ferrando, O. (1997): *"El comportamiento del electorado uruguayo en el plebiscito de reforma constitucional del 8 de diciembre de 1996"*. Tesis de grado. Montevideo, UdelaR. FCS, 1997.
- Freidenberg, Flavia (2004): *Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos*, en la XVIII Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe – Protocolo de TIKAL, en Santo Domingo (República Dominicana), 24 de septiembre de 2004.
- Freidenberg, Flavia (2014): *La reina de las reformas: las elecciones internas en América Latina*, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, versión #2: 13 de mayo de 2014.
- Galván, F. G. (2006). *Elecciones y centro político en Argentina (1983-2003)*. Colección, (17), 115-145.
- Garcé, Adolfo (2017): *Hacia una teoría ideacional de la difusión institucional. La adopción y adaptación del presidencialismo en América Latina durante el siglo XIX*, Revista española de ciencia política.
- Garcé, Adolfo (2018): *Raíces y consecuencias de la hegemonía presidencial en Iberoamérica*, Revista Pensamiento Iberoamericano. Los desafíos de la política. 3era Época – 01/2018.
- Gelber, Susana Edith (2014): *La internas en la selección de candidatos a Presidente en Argentina, Chile, Uruguay y México*.
- Goertz, G., & Mahoney, J. (2012): *A tale of two cultures: Qualitative and quantitative research in the social sciences*, Princeton University Press.
- Hazan, R. Y., & Rahat, G. (2009): *Selección de candidatos: métodos y consecuencias*, en Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático (pp. 37-60).
- Huntington, Samuel P. (1995) [1994]: *La Tercera Ola*, Buenos Aires, Paidós. Cap. 1 y 2.
- Mainwaring, S., & Scully, T. (1997): *La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina*, América Latina Hoy 16, 91-108.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (2002) [1996]: *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós.

Nahum, Benjamín (director de colección) (2009): *El Uruguay del siglo XX. La Política*, Ediciones de la Banda Oriental junto al Instituto de Ciencia Política de la UdelaR, Uruguay.

Negretto, Gabriel (2009): *Paradojas de la reforma constitucional en América Latina*, Journal of Democracy en español.

Pacheco, Carlos; Onorato, Gustavo (2019): *Todo por los votos. La Historia reciente y la comunicación política vistas a través de recordadas piezas publicitarias*, Ediciones B, Uruguay.

Rahat, G., & Hazan, R. Y. (2001): *Candidate selection methods: An analytical framework*, Party politics, 7(3), 297-322.

Seré Guerendiaín. L. (2009): *El Frente Amplio y la reforma electoral de 1996: discusión interna, motivaciones y consecuencias*, Tesis de grado. Montevideo, UdelaR, FCS.

Shugart, Matthew S. y John Carey (1992): *Presidents and Assemblies*, Cambridge: Cambridge University Press.

Siavelis, P. M., & Morgenstern, S. (2009): *Reclutamiento y selección de candidatos en América Latina: un marco para el análisis*, In Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático.

Weyland, Kurt (2014): *Making Waves: Democratic Contention in Europe and Latin America since the Revolutions of 1848*, Cambridge University Press, USA.

Páginas web:

Servicio electoral de Chile:

<https://www.servel.cl/sistema-de-elecciones-primarias/>

Parlamento del Uruguay:

<https://parlamento.gub.uy/>

Centro de Información Oficial, Normativa y Avisos Legales del Uruguay:

<https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>

Centro de Información Oficial, Normativa y Avisos Legales del Uruguay:

<https://www.impo.com.uy/bases/disposiciones-transitorias-especiales-constitucion/1967-1967>

Reformas Políticas en América Latina:

<https://reformaspoliticas.org/>

Anexo: