

Relatoría

DIÁLOGO ELECTORAL

Virtual 2021

La democracia interna en debate
Argentina, Uruguay y Perú

25 de noviembre de 2021


ONPE

Oficina Nacional de Procesos Electorales

Relatoría. Diálogo Electoral Virtual 2021. La democracia interna en debate: Argentina, Uruguay y Perú. Lima. ONPE, 2021. 18 páginas.

Diálogo Electoral / Democracia interna / Argentina / Uruguay / Perú.

La democracia interna en debate: Argentina, Uruguay y Perú

Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE
Gerencia de Información y Educación Electoral

Jr. Washington N° 1894, Lima, Lima, Perú
Central telefónica: (511) 417- 0630

Correo electrónico: onpeinforma@onpe.gob.pe
Página web: www.onpe.gob.pe

Derechos reservados

Editado por: Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE
Jr. Washington N.° 1894, Lima - Lima, Perú

1a. Edición - Diciembre 2021

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°. 2022-02813

Lima, Perú
Diciembre, 2021

Diálogo Electoral 2021

Evento virtual organizado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales -
ONPE

25 de noviembre de 2021



Índice

Presentación	7
Los efectos de la aplicación de las PASO en Argentina y Uruguay	8
Daniel Buquet, profesor titular del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay.	
Similitudes	9
Diferencias	9
Preguntas orientadoras del estudio	12
Adopción	13
Modificaciones	14
Efectos	14
El proceso de reforma de las elecciones internas en Perú (2019 – 2021)	16
Narda Carranza, investigadora en la Subgerencia de Documentación e Investigación Electoral de la Gerencia de Información y Educación Electoral (ONPE).	
Línea de tiempo	18
La trayectoria de las PASO en Perú	18



El segundo Diálogo Electoral del año 2021 se realizó en el marco de la presentación de La democracia interna en debate: *Análisis sobre los procesos de reforma electoral en Argentina, Uruguay y Perú*, publicación digital de la ONPE que se puede leer y descargar en la página web del organismo electoral.

La publicación contiene tres artículos: "Primarias presidenciales y sistemas de partidos en Río de la Plata" de Daniel Buquet y Ariadna Gallo; "*Las PASO en Argentina: un balance diez años después*" de Santiago Alles, Agustina Haime y Carolina Tchintian; "Resistencia a la democracia interna: la selección de candidaturas durante las Elecciones Generales 2021 en Perú" de Narda Carranza, Manuel Chuquillanqui, Manuel Valenzuela y Fiorella Zamora. Los editores son Mariuxy Bustos y David Blaz, integrantes de la Subgerencia de Documentación e Investigación Electoral, a cargo de José Carlos Urbina.

Dos de los autores de los artículos publicados participaron en el Diálogo Electoral: Daniel Buquet, docente e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay, y Narda Carranza, investigadora de la ONPE. El gerente de Información y Educación Electoral (e) de este organismo, Benito Portocarrero, fue el moderador del evento.

 <https://bit.ly/3EGyQ9w>

 <https://bit.ly/3DQQYwo>

 <https://bit.ly/3GCJCyj>

Los efectos de la aplicación de las PASO en Argentina y Uruguay



DANIEL BUQUET

Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México).

Profesor titular del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay.

Secretario general de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Investigador especializado en el estudio de partidos políticos y sistemas electorales en América Latina, y autor de decenas de capítulos en libros y de artículos en revistas.

El doctor Daniel Buquet basó su exposición en un trabajo que compara las elecciones primarias en Argentina y Uruguay, realizado con la doctora Ariadna Gallo, investigadora de la Universidad San Martín de Buenos Aires. El estudio analiza la adopción de las PASO en cada uno de los dos países, su implementación y resultados, así como los efectos que produjeron en los respectivos sistemas políticos. Se refiere a las PASO realizadas antes de comicios presidenciales.



Argentina: 2011, 2015, 2019



Uruguay: 1999, 2004, 2009, 2014, 2019

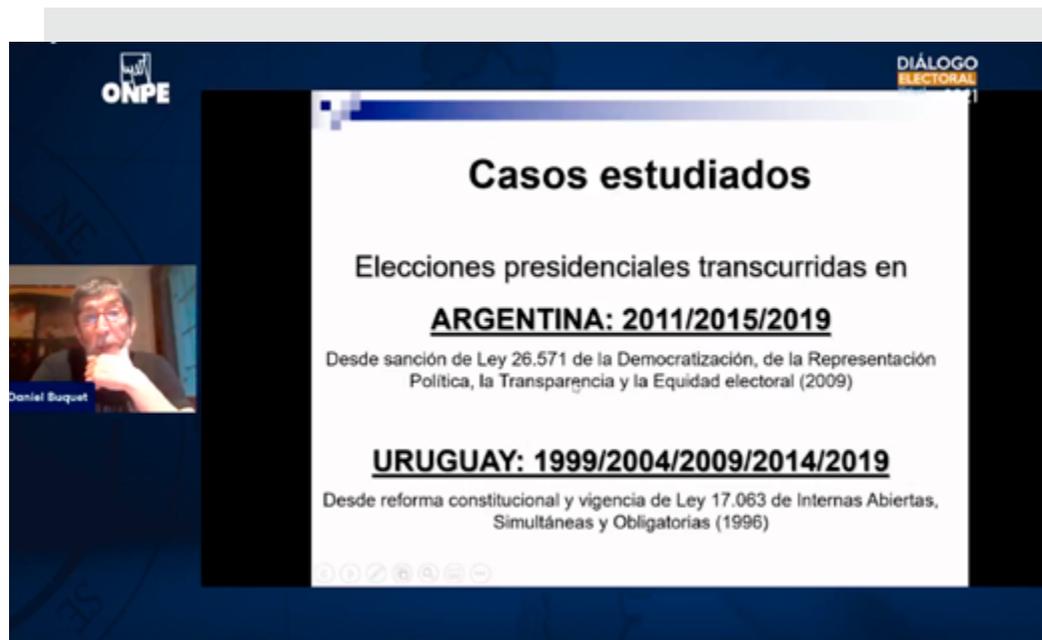
Daniel Buquet presentó un recuento de los aspectos generalmente estudiados de las PASO argentinas y uruguayas. “A pesar de que son sistemas muy similares, lo primero que observamos es que no parecen funcionar del mismo modo. Nos propusimos trabajar sobre las diferencias”.

Similitudes

- Todos los partidos políticos están obligados a participar en una elección primaria.
- Las primarias vienen a ser la primera vuelta de un sistema de tres vueltas.
- No es obligatorio que se presente más de un candidato o fórmula presidencial.
- El resultado es vinculante, genera efectos; el sistema tiene carácter eliminatorio. “El que gana, compite. El que pierde, no compite”.
- Quienes participan en la primaria de un partido no pueden participar en ninguna de las instancias electorales subsiguientes por otro partido, alianza o coalición. “De alguna manera, se obliga a la lealtad de los perdedores; no pueden ir a competir por afuera”.

Diferencias

- En Uruguay, el voto en la primaria es voluntario. En Argentina, es obligatorio.
- “Las primarias en Argentina solo operan como primarias. En Uruguay, además de primarias, son elecciones internas de partidos políticos porque se eligen ahí órganos colectivos, que se llaman órganos deliberativos y conocemos como convenciones”.
- “Los dos sistemas tienen un umbral que los partidos deben superar para continuar en competencia. En Uruguay, el requisito es muy bajo: 500 votos. En Argentina, se les pide a los partidos que obtengan, por lo menos, el 1.5 % de los votos”.
- “En Argentina, los candidatos ganadores de las primarias quedan nominados como candidatos por el mero hecho de haber ganado. En el caso de Uruguay, la norma establece que queda nominado como candidato presidencial quien obtiene más del 50 % de los votos o que, teniendo más del 40 %, supera en 10 puntos a su inmediato seguidor”.



- En Argentina, compiten fórmulas presidenciales (candidatos a presidente y a vicepresidente). En Uruguay, solo compiten precandidatos a la Presidencia. El candidato a vicepresidente es designado por una convención partidaria. “Esta es una diferencia muy relevante en términos del funcionamiento del sistema y de sus efectos”.
- Como en Uruguay solo se elige al candidato presidencial, los precandidatos que perdieron la nominación presidencial pueden competir en una lista para el Parlamento. “Luego de la primaria, y esto ha ocurrido en muchos casos, la selección del candidato a vicepresidente se hace teniendo en cuenta el resultado de las primarias y muchas veces poniendo al que quedó segundo como candidato a vicepresidente. (...) En Argentina, cuando hay elección presidencial también hay elecciones legislativas y la ley obliga a hacer primarias para todos los cargos: presidentes, vicepresidentes, senadores, diputados, parlamentarios del Mercosur. En las primarias argentinas, los candidatos perdedores ya no pueden competir en la elección para ningún cargo porque todos los cargos han sido nominados a través de una competencia primaria. (...) Competir por una nominación presidencial, corriendo el riesgo de perderla, conlleva el riesgo tal vez mayor de quedar fuera de todo. Si soy candidato presidencial y pierdo, tengo que esperar dos años más para ir por

un cargo legislativo. Me quedo afuera dos años”. Por esta razón, se considera que el sistema argentino restringe la competencia y favorece que se hagan acuerdos previos a la primaria y no acuerdos derivados de la primaria.

- Como el voto es obligatorio en las primarias argentinas, estas se transforman en una especie de ensayo general de la elección real. “Los resultados de las primarias tienden a reproducirse en la primera vuelta. Funcionan como una superencuesta. Ya sabemos las preferencias de los votantes, y luego, lo único que vamos a observar entre la primaria y la elección general es un proceso de coordinación estratégica. Hay gente que votó por un candidato que quedó afuera o votó por un partido que recibió un porcentaje muy reducido de votación y entonces decide votar por alguno de los dos principales, lo cual conduce a un proceso de concentración electoral”.
- En Uruguay, en muchos casos, cuando dentro de un partido hay un candidato que está más cercano al centro del electorado, va en desventaja con respecto al candidato que es más radical. Los ganadores tienden a ser los más radicales. Esto no ocurre en Argentina por la falta de competencia.



CUADRO COMPARATIVO

CARACTERÍSTICAS	ARGENTINA	URUGUAY
Obligatoriedad de la postulación para partidos	Sí	Sí
Obligatoriedad de la competencia	No	No
Carácter vinculante de esta etapa	Sí	Sí
Carácter eliminatorio de esta etapa	Sí	Sí
Cláusula candado (sobre loser law)	Sí	Sí
Obligatoriedad del voto para ciudadanos	Sí	No
Consagración del candidato	Directamente y a pluralidad simple	Directa o indirectamente
Fórmula presidencial	Cerrada e inamovible	Abierta (solo se elige al postulante presidencial)
Umbral legal para pasar a la elección general	1,5% de los votos válidamente emitidos del distrito	500 votos a nivel nacional
Categorías que se votan	Todos los cargos electivos nacionales con candidaturas excluyentes entre sí	Solo el candidato presidencial, sin exclusión.
Situación de perdedores	Quedan excluidos de la competencia electoral para todos los cargos	Pueden ser candidatos a cualquier cargo electivo por el mismo partido

Fuente: Daniel Buquet

PREGUNTAS ORIENTADORAS DEL ESTUDIO

1. ¿Por qué el sistema político decidió establecer un sistema de primarias para todos los partidos?
2. ¿Qué consecuencias genera el uso de primarias sobre la posterior competencia de partidos? En particular, ¿qué consecuencias genera su grado de competitividad?

ADOPCIÓN

Daniel Buquet recordó que la adopción de las PASO en Uruguay y Argentina ocurrió después de acontecimientos que funcionaron como factores disparadores.

 **Uruguay:** En las elecciones presidenciales del año 1994, se puso en cuestión el tradicional bipartidismo cuando el Frente Amplio estuvo a punto de ganar. Las otras dos organizaciones políticas (Partido Colorado y Partido Nacional) plantearon la necesidad de que hubiera una segunda vuelta electoral y, para eso, que los precandidatos de los partidos dejaran de competir en la misma elección presidencial. “Los partidos podían presentar más de un candidato. Entonces, cuando quisieron establecer un sistema de doble vuelta, se dieron cuenta que no tenía sentido hacer una doble vuelta si en la primera vuelta los partidos no tenían un candidato único”.

El sistema de PASO se estableció como parte de una reforma constitucional en 1996. La Ley 17.063 de Internas Abiertas, Simultáneas y Obligatorias estableció la obligatoriedad de las primarias y entró en vigencia en el año 1997.

 **Argentina:** Se adoptaron las PASO mediante la Ley 26.571 de la Democratización, de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad electoral, aprobada en 2009, luego de las elecciones legislativas intermedias. “El resultado de estas elecciones está entre los factores que estimularon la adopción del sistema de primarias”. En dichos comicios, el peronismo oficialista, representado por el expresidente Néstor Kirchner, fue derrotado en la provincia de Buenos Aires por una fracción de su propio partido. “Esta circunstancia los llevó a considerar que la forma de unificar el partido era que, en vez de hacer la competencia de candidatos de un mismo partido en la elección general, trasladarla a una elección primaria para dirimir quién lidera el partido y luego el partido podía ir unificado a la elección”.

“Tenemos dos sistemas de primarias operativos porque, en buena medida, son resultado de la percepción de una necesidad política. (...) Los políticos deben diseñar reglas que les sirvan, que les resulten funcionales. Ahí está el problema no solo de las primarias sino de una cantidad de reformas electorales, que muchas veces se hacen desde afuera de los partidos políticos, imponiéndoles restricciones y, por lo tanto, esas reglas terminan no siendo funcionales”.

MODIFICACIONES

El experto afirmó que los sistemas de los dos países no han sufrido variaciones significativas y eso lo considera positivo “porque la estabilidad del sistema político es muy importante para la democracia”. Precisó que en Uruguay se hicieron pequeños retoques: “En algunas leyes se establecieron aspectos específicos de la normativa. Se ha acercado la fecha de las primarias a la elección general, viendo que no era necesario tanto tiempo entre una y otra”. Con respecto a Argentina, señaló que, antes de las elecciones primarias, siempre aparece alguien que propone suspenderlas, pero esto no se concreta. Las modificaciones al modelo argentino que se están discutiendo son las siguientes.

- Quienes pierdan en la competencia por la candidatura presidencial se podrían incorporar al resto del proceso. “Este es un instrumento que, luego de una instancia de conflicto interno, sirve para reunificar al partido. (...) Debemos tener algún mecanismo que no excluya a los perdedores porque un sistema excluyente desincentiva la competencia. Y, si vamos a tener primarias sin competencia, que es el gran problema que se ha producido en Argentina, más que primarias estamos teniendo simulacros”.
- Se eliminaría la obligatoriedad del voto en las primarias. “En Uruguay, donde el voto es voluntario, quienes votan son los simpatizantes de los partidos y tal vez ellos prefieren al candidato más radical. La gente más moderada no suele votar en las elecciones primarias. En cambio, en Argentina, al ser obligatorio el voto, es mucho más probable que, habiendo competencia, las primarias seleccionen candidatos moderados en lugar de candidatos radicales”.
- Se acercarían las fechas de las primarias y la elección general.

EFFECTOS

 Daniel Buquet sostuvo que, en Uruguay, el sistema de primarias obligatorias contribuyó a estabilizar un sistema de partidos que ya era fuerte, pero que estaba en un proceso de cambio. Al mismo tiempo, ha favorecido la diversidad y la fragmentación.

“En la última elección uruguaya, surgió un nuevo partido con el 10 % de los votos y, en buena medida, el sistema de primarias contribuyó a ese

resultado. El nuevo partido sacó una votación particularmente alta en las primarias, no el 10 % de los votos, pero su potencial llamó la atención y eso hizo que mucha gente lo considerara. La primaria aclara el menú que tienen los electores”.

Mientras en Uruguay las primarias favorecen la fragmentación, en el país vecino tienen el efecto contrario, pues favorecen la concentración.

 En Argentina, se han formado dos grandes focos concentradores: uno que, de alguna manera, ha tendido a unificar al peronismo, y una coalición de oposición, nucleada en torno al PRO, nuevo partido liderado por el expresidente Macri. En un proceso electoral, no compiten los partidos políticos, sino alianzas integradas por partidos, sectores, agrupaciones y movimientos. “Más que consolidar el sistema de partidos, las primarias han generado una permanente reconfiguración de las principales alianzas y, al mismo tiempo, promueven y ayudan a la concentración electoral”.



El proceso de reforma de las elecciones internas en Perú (2019 – 2021)



NARDA CARRANZA

Magíster en Gobierno y Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Egresada del Posgrado en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Sociales en la Región Andina (Programa trAndeS).

Investigadora en la Subgerencia de Documentación e Investigación Electoral, Gerencia de Información y Educación Electoral, ONPE.

Narda Carranza recordó que las PASO se incluyeron en la normativa peruana en el año 2019, pero sucesivas excepciones han postergado su aplicación. Por ese motivo, antes de las Elecciones Generales 2021, los partidos no llevaron a cabo elecciones primarias en el año 2020 sino internas en dos modalidades: votación directa de afiliados o a través de delegados elegidos por afiliados.

“Perú tiene, gracias a las elecciones internas del 2020 y las que vamos a tener en el 2022, la oportunidad de evaluar y mejorar las nuevas funciones asumidas por los organismos electorales (...). Este es el momento preciso para empezar a recabar lecciones, aprendizajes y todo tipo de insumos a partir de la implementación de las PASO en otros contextos”.

La investigadora mostró especial interés en las reformas planteadas al modelo de las PASO en Argentina, muy parecido al adoptado en el Perú. En ambos países, la aplicación del sistema demoró varios años.

“Con la introducción de las PASO, hemos tenido un cambio que se considera disruptivo y las reformas de este tipo requieren de coyunturas favorables para su implementación. En los últimos años, no hemos tenido una coyuntura estable, no ha habido condiciones para realizar el trabajo político que requiere una norma en esencia política. Los mismos organismos electorales han estado de acuerdo en que los tiempos que se necesitan para implementar un cambio de esta magnitud no son suficientes, se requiere un trabajo de difusión muy grande. Sería más productivo empezar la implementación de esta reforma en elecciones generales y no en un proceso mucho más demandante y desafiante como las elecciones regionales y municipales”.

Finalmente, Narda Carranza se refirió a las particularidades del caso peruano.

“Debemos tomar en cuenta otro tipo de dispositivos normativos que están vinculados con la democracia interna de los partidos, como la paridad y alternancia, aprobada en el 2020 tanto para elecciones internas como para la elección de autoridades partidarias. Una característica importante de la norma sobre paridad y alternancia es que se aplica a la lista definitiva de las candidaturas que se presentan a la contienda electoral”.



ONPE

Oficina Nacional de Procesos Electorales



www.onpe.gob.pe