



# LA DEMOCRACIA INTERNA EN DEBATE

Análisis sobre los procesos de reforma electoral  
en Argentina, Uruguay y Perú



Editores  
Mariuxy Bustos Ocampos  
David Blaz Sialer



# **LA DEMOCRACIA INTERNA EN DEBATE:**

**ANÁLISIS SOBRE LOS PROCESOS DE REFORMA ELECTORAL  
EN ARGENTINA, URUGUAY Y PERÚ**

Mariuxy Bustos Ocampos y David Blaz Sialer  
Editores

**Mariuxy Bustos Ocampos & David Blaz Sialer**  
**DEMOCRACIA INTERNA EN DEBATE: ANÁLISIS SOBRE LOS PROCESOS DE REFORMA ELECTORAL EN ARGENTINA, URUGUAY Y PERÚ**

Lima: ONPE, 1ra. edición, 2021

126 págs.

Perú / Argentina / Uruguay / Elecciones internas / Democracia interna / Reforma electoral / PASO

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Jr. Washington 1894, Lima 1

Teléfono: 417-0630

publicaciones@onpe.gob.pe

www.onpe.gob.pe

Todos los derechos reservados

Jefe de la ONPE:	Piero Alessandro Corvetto Salinas
Dirección del proyecto editorial:	Benito María Portocarrero Grados <i>Gerente de Información y Educación Electoral</i>
	José Carlos Urbina Suárez <i>Subgerente de Documentación e Investigación Electoral(e)</i>
Edición:	Mariuxy Bustos Ocampos David Blaz Sialer
Diagramación y carátula:	Teresa Armas Roque Doris Isabel García Núñez
Corrección de estilo:	Correctium SRL

1ra. edición, octubre de 2021

ISBN: 978-9972-695-84-1

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2021-11830

Lima, Perú

El contenido de los textos es responsabilidad de los autores y no representan ninguna postura institucional.



Gerencia de Información y Educación Electoral  
Subgerencia de Documentación e Investigación Electoral

DEMOCRACIA INTERNA EN DEBATE: ANÁLISIS SOBRE LOS  
PROCESOS DE REFORMA ELECTORAL EN ARGENTINA,  
URUGUAY Y PERÚ



# CONTENIDO

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	11
<b>LAS ELECCIONES DE CANDIDATURAS EN ARGENTINA Y URUGUAY</b>	
<b>Primarias presidenciales y sistemas de partidos en Río de la Plata</b> <i>Daniel Buquet y Ariadna Gallo</i> .....	19
<b>Las PASO en Argentina: un balance diez años después</b> <i>Santiago Alles, Agustina Haime y Carolina Tchintian</i> .....	65
<b>LA SELECCIÓN DE CANDIDATURAS EN EL PERÚ</b>	
<b>Resistencia a la democracia interna: la selección de candidaturas durante las Elecciones Generales 2021 en Perú</b> <i>Narda Carranza, Manuel Chuquillanqui, Manuel Valenzuela y Fiorella Zamora</i> .....	89
<b>Sobre los autores</b> .....	113
<b>Sobre los editores</b> .....	117



## PRESENTACIÓN

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), como autoridad máxima en la organización y ejecución de procesos electorales, de referéndum y otras consultas populares, desarrolla, desde el año 2002, investigaciones en materia electoral con un enfoque multidisciplinario que permite ampliar los conocimientos sobre los fenómenos propios de la representación política.

De esta manera, la ONPE presenta **La democracia interna en debate: análisis sobre los procesos de reforma electoral en Argentina, Uruguay y Perú**, en donde se ha reunido un conjunto de aportes de especialistas en materia electoral de gran relevancia para la academia latinoamericana. Estos estudios profundizan, desde diversas aristas, las elecciones ocurridas al interior de los partidos políticos en el proceso de selección de las candidaturas. Así, este importante texto ofrece un análisis en perspectiva comparada sobre las experiencias de democracia interna en tres países donde las estructuras políticas, los regímenes electorales y la legitimidad de los partidos políticos son distintas entre sí, pero comparten diversos retos para ofrecer a los ciudadanos una mejor representación.

Con esta publicación se contribuye a comprender el fenómeno de la democracia interna en el panorama latinoamericano mediante estudios de caso. Si bien las elecciones internas de los partidos políticos son un fenómeno reciente para el caso peruano, su legislación ha recibido importantes reformas que han permitido que la ONPE organice estas elecciones propiciando mayor democratización en los procesos de selección de candidaturas.

Esta publicación constituye un aporte para el debate y el fortalecimiento de los estudios sobre democracia interna; además, se convierte en un insumo para el análisis de la realidad latinoamericana. Así, se presenta a la ciudadanía una contribución académica respecto a los procesos de democratización al interior de los partidos políticos.



## **INTRODUCCIÓN**

La denominada crisis de los partidos políticos ha producido efectos negativos en su legitimidad y, como consecuencia, en su capacidad de representación de los intereses ciudadanos (LINZ, GUNTHER & MONTERO, 2007). Este distanciamiento también es percibido por los afiliados (KATZ, 2001), quienes advierten a sus propios partidos como organizaciones de estructuras elitistas, con poca o nula capacidad de intervención en la toma de decisiones debido a las relaciones no institucionalizadas entre cúpulas partidarias (LINZ, 2007; FREIDENBERG & LEVITSKY, 2007).

Los casos de Argentina y Uruguay son de referencia obligatoria para comprender las dinámicas políticas alrededor de la implementación de los mecanismos de democracia interna en los partidos, debido a las significativas modificaciones que han recibido sus legislaciones (DE LUCA, JONES & TULA, 2008; FREIDENBERG, 2014; BUQUET & CHASQUETTI, 2008; BUQUET & PIÑEIRO, 2011). Debe considerarse, además, que la implementación de la democracia interna en los partidos políticos no implica necesariamente mayor participación de los afiliados; en muchos casos se trata de una filiación relativa y no corresponde a una vida orgánica real.

La selección de candidaturas al interior de los partidos políticos define aspectos importantes de la democracia de un país, como la participación, la representación y la competitividad. Por otro lado, a nivel intrapartidario, las disputas en torno a la selección de candidaturas, son clave en la vida de los partidos políticos e incluso más decisivas que las libradas en torno a su ideología. La selección de candidaturas —y el posterior triunfo o fracaso en las urnas— determina el rumbo que tomará la dirección del partido. Así, tal como Hazan y Rahat (2009) observan, la importancia para los partidos políticos sobre los métodos de selección de candidaturas puede entenderse gracias a la conjugación de tres constataciones:

Primero, la selección de candidatos refleja y define las características de un partido y sus luchas internas de poder [...]; segundo, para los partidos políticos es relativamente fácil alterar sus métodos de selección de candidatos; y, tercero, un cambio en los métodos de selección de candidatos afectará la política partidista (HAZAN Y RAHAT, 2009, p.39).

En el caso peruano, la reducida legitimidad de los partidos políticos generó la necesidad de implementar medidas legislativas; a fin de fortalecer el sistema democrático a partir de reformas orientadas a ratificar la participación ciudadana en asuntos de toma de decisión y la institucionalización del sistema de partidos (CAMERON & LEVITSKY, 2003; CANRP, 2019). De esta manera, en el 2003 se promulgó la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP), que regula el funcionamiento de los partidos políticos y los movimientos regionales, incluyendo la implementación de mecanismos de democracia interna.

Los efectos de los primeros mecanismos normativos de la LOP no fueron los esperados. El debilitamiento del sistema de partidos continuó su curso debido a que la adopción de la ley fue parcial en los partidos, quienes aplicaban la norma de forma mínima o insuficiente, sin ahondar en el espíritu de la misma (TANAKA, 2009; VERGARA, 2009; TUESTA, 2015). Años después, ante la inminente crisis de representación, el Poder Ejecutivo creó la comisión consultiva denominada Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (Canrp) mediante Resolución Suprema N° 228-2018-PCM, la cual fue conformada por destacados especialistas en materia electoral.

El objetivo de esta comisión fue proponer normas orientadas a implementar la reforma política. Las propuestas de la Canrp están expresadas en 12 proyectos de ley y cubren tres ámbitos del sistema político: el sistema de gobierno, el sistema de partidos y el sistema electoral, todos interrelacionados. Es preciso señalar que el diagnóstico está centrado en cuatro ejes problemáticos: la existencia de partidos políticos y movimientos regionales frágiles y poco representativos; una política vulnerable a prácticas de corrupción, con insuficiente rendición de cuentas; una democracia con problemas de gobernabilidad y de control político; y problemas referidos a las limitaciones de participación electoral y política de la ciudadanía.

En el marco de estas importantes reformas del sistema político peruano, especialmente, las vinculadas a la democracia interna, la ONPE presenta el

texto académico titulado **La democracia interna en debate: análisis sobre los procesos de reforma electoral en Argentina, Uruguay y Perú**. El objetivo de este texto es profundizar en el análisis comparado de los procesos de democracia interna que tres países de la región vienen implementando.

La primera sección, titulada “Las elecciones de candidaturas en Argentina y Uruguay”, presenta dos artículos inéditos sobre los impactos de las reformas implementadas en ambos países. El primer artículo “Primarias presidenciales y sistemas de partidos en Río de la Plata”, de los autores Daniel Buquet y Ariadna Gallo ofrece un análisis sobre las elecciones primarias presidenciales realizadas en Uruguay (1999-2019) y Argentina (2011-2019), así como la identificación de similitudes y diferencias que se dan en cada uno estos países, para explorar los efectos que el uso de las primarias produce en sus respectivos sistemas políticos.

Por su parte, Santiago Alles, Agustina Haime y Carolina Tchintian presentan el artículo “Las PASO en Argentina: un balance diez años después”. Este evalúa los efectos observados durante los diez primeros años de aplicadas las Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) en el sistema de partidos en Argentina. El análisis parte del debate de adopción en el 2009 y los cambios generados en los partidos a nivel organizacional, en el periodo de campaña política-electoral y una vez que acceden al Gobierno.

La segunda sección, “La selección de candidaturas en el Perú”, que aborda la experiencia de las elecciones internas para las Elecciones Generales 2021 en el Perú, recoge la aplicabilidad del marco normativo modificado (2020) en el comportamiento partidario, así como las proyecciones sobre sus alcances y posibilidades que este modelo tiene para favorecer el fortalecimiento de las organizaciones políticas.

El artículo de Narda Carranza, Manuel Chuquillanqui, Manuel Valenzuela y Fiorella Zamora, “Resistencia a la democracia interna: la selección de candidaturas durante las Elecciones Generales 2021 en Perú”, presenta una propuesta de medición de ciertas dimensiones de la democracia interna, tales como: inclusividad, competitividad y representación en la selección de candidatas y candidatos en las Elecciones Internas 2020, las primeras organizadas por la ONPE.

“La democracia interna en debate: análisis sobre los procesos de reforma electoral en Argentina, Uruguay y Perú” ha sido elaborada gracias al compromiso de cada uno de los autores con el análisis de los procesos de democratización que las organizaciones políticas de los países mencionados han emprendido en diversos niveles y con variados resultados. Asimismo, se contó con el apoyo de la ONPE como medio para la edición y difusión de esta compilación ante la comunidad académica y la ciudadanía interesada en el estudio o análisis de temas de materia electoral.

*Mariuxy Bustos Ocampos  
David Blaz Sialer  
Editores*

## Referencias bibliográficas

BUQUET, D. & CHASQUETTI, D. (2008). Presidential Candidate Selection in Uruguay (1942-2004). En SIAVELIS, P. & MORGESTERN, S. (editores), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, 319-339. University Park: Penn State University Press.

BUQUET, D. & RODRÍGUEZ, R. (2014). La Consolidación de un Nuevo Sistema de Partidos en Uruguay. En *Debates*, 8, (1) 127-148.

Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019). Hacia la democracia del Bicentenario. Comisión del Alto Nivel para la Reforma Política. *Konrad Adenauer Stiftung*. Recuperado de <https://bit.ly/3aHwuUP>

DE LUCA, M. & JONES, MARK P. & 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.

FREIDENBERG, F. (2005). Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina, *Polis 1*, (1), 91-134.

FREIDENBERG, F. & LEVITSKY, S. (2007). Organización informal de los partidos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 46, (184), 539-568.

HAZAN, Y. RELIVEN & RAHAT, GIDEON. (2010). Democracy within parties. Candidate selection and their political consequences. *Estudios Políticos* (México) (24). New York: Oxford University Press.

KATZ, R. S. (2001). The problem of candidate selection and models of party democracy. *Party Politics*, 7 (3), 277-296.

Levitsky, S. & Cameron, M. A. (2003). Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Perú. *Latin American Politics & Society*, 45(3), 1-33.

LINZ, J. (2007). «Los partidos políticos en la política democrática: problemas y paradojas». En LINZ, J., GUNTHER, R. & MONTERO, J. R. (editores), *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, 277-307. Madrid: Trotta.

LINZ, J. J., GÜNTHER, R. & MONTERO, J. M. (editores), (2007). *Partidos políticos: Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Trotta.

TUESTA SOLDEVILLA,, FERNANDO (2015). Un acto fallido: la reforma electoral en el Perú (1978-2012). *Derecho Electoral*, vol. 20, 149-178.

VERGARA, ALBERTO (2009). *El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post- fujimorato*. Lima, IDEA.

## **Normas Legales**

LEGISLACIÓN NACIONAL. (2003) la Ley de Organizaciones Políticas (LOP) N.º 28094.

LAS ELECCIONES DE CANDIDATURAS  
EN ARGENTINA Y URUGUAY

---



---

## **PRIMARIAS PRESIDENCIALES Y SISTEMAS DE PARTIDOS EN RÍO DE LA PLATA**

---

Daniel Buquet  
Ariadna Gallo

### **Resumen**

El estudio de las elecciones primarias y sus efectos a nivel comparado han avanzado significativamente este siglo; sin embargo, las elecciones primarias utilizan una enorme diversidad de reglas, por lo que sus efectos dependen esencialmente de la forma específica que adopten en cada caso. Este artículo analiza las elecciones primarias presidenciales realizadas en Uruguay (1999-2019) y Argentina (2011-2019).<sup>1</sup> Aunque el uso de primarias se ha generalizado en la región, Argentina y Uruguay son los dos únicos países de América Latina que las establecieron como abiertas, simultáneas y obligatorias para todos los partidos políticos, con cumplimiento efectivo y continuado desde su creación.

---

1 Texto elaborado para su discusión en el Seminario Internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de Estados Americanos, en Ciudad de México, del 30 de septiembre al 2 de octubre de 2020.

No obstante, más allá de estas similitudes, ambos sistemas ofrecen también diferencias significativas: i) el voto es obligatorio en Argentina y voluntario en Uruguay; ii) los precandidatos presidenciales argentinos se presentan acompañados de un precandidato a vicepresidente, en tanto que en Uruguay comparecen solos y el candidato a vice es designado con posterioridad. Estas similitudes y diferencias constituyen una oportunidad extraordinaria para estudiar los efectos que producen algunas reglas específicas del sistema de primarias presidenciales sobre los sistemas de partidos. El trabajo analiza la adopción del sistema en cada uno de los países, evalúa su implementación y resultados, y explora los efectos que el uso de las primarias produjo en los respectivos sistemas políticos. El trabajo concluye mostrando que en Uruguay las primarias presidenciales contribuyeron a estabilizar el sistema de partidos, mientras que en Argentina, por el contrario, conducen a una permanente reconfiguración del sistema de partidos.

## Introducción

En general, el estudio de los efectos que genera el uso de primarias está centrado en los partidos que las realizan y no en los sistemas de partidos. No obstante, cuando se establece un sistema de Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO), como en los casos del Río de la Plata, podemos esperar que, además de efectos dentro de cada partido, se produzcan efectos sistémicos; esto es, la variable dependiente se puede ubicar a nivel del sistema de partidos. Por otra parte, la variable independiente ya no tiene por qué ser simplemente binaria, considerando la presencia o ausencia de una elección primaria, sino que las variables independientes pasan a ser aspectos más específicos del sistema de primarias abiertas simultáneas y obligatorias. Por todo ello, en este trabajo exploraremos, por un lado, algunos efectos de las elecciones primarias que la literatura ha postulado sobre los partidos y, por otro, desarrollaremos algunos efectos que la obligación de realizar elecciones primarias abiertas y simultáneas genera sobre el sistema de partidos en su conjunto. En particular, presentaremos algunos efectos producidos por aspectos específicos del régimen de las PASO. Para ello aprovecharemos que tanto Argentina como Uruguay las han establecido, pero con algunas diferencias relevantes en la normativa.<sup>2</sup>

---

2 La selección de casos sigue la lógica de Sandri y Seddone (2015): “[...] small-N empirical studies in which the cases are broadly comparable, culturally homogenous and mutually illuminating...on the basis of the similarity and general comparability of their political system features [...]”. [Los estudios

En primer lugar, el trabajo busca responder de forma comparada y cualitativa las preguntas usuales sobre elecciones primarias presidenciales, por un lado, por qué algunos partidos utilizan el procedimiento de primarias para designar a sus candidatos presidenciales y otros no; por otro lado, qué efectos genera sobre la competencia el uso de primarias y su grado de competitividad. La existencia de primarias obligatorias no inhibe analizar sus efectos sobre los partidos, ya que, aunque todos los partidos están forzados a comparecer, la norma no los obliga a presentar candidaturas alternativas. Así, algunos o todos los partidos del sistema pueden concurrir a la primaria con una precandidatura única, por lo que es posible inferir efectos derivados de una u otra estrategia.

En segundo lugar, el sistema de PASO se incorpora al régimen electoral de los países, lo que deriva en consecuencias en el conjunto del sistema de partidos. Tanto Argentina como Uruguay tienen un sistema de elección presidencial de tres vueltas: la primaria que produce la nominación de candidatos, la primera vuelta —en ambos casos, simultánea con la elección legislativa<sup>3</sup>—, donde se exige un determinado umbral de votos para ganar la presidencia y la eventual segunda vuelta entre los dos candidatos más votados en la primera. Todos los partidos políticos de ambos países que pretendan participar de la elección presidencial deben comparecer a la primaria para continuar en la competencia, incluso legislativa. En consecuencia, debemos esperar que la introducción de PASO haya generado algunos efectos en el sistema partidario, en particular favoreciendo a los partidos establecidos y estabilizando la configuración del sistema de partidos.

Finalmente, algunas diferencias entre los sistemas de Argentina y Uruguay podrían generar efectos diferenciales según las reglas específicas que se utilicen. En este sentido, el trabajo presenta una contribución novedosa, ya que no trata solo del uso o no de primarias, sino aspectos particulares de su normativa. Fundamentalmente se trata de dos variables: por un lado, el voto obligatorio en Argentina y voluntario en Uruguay y, por otro, la precandidatura con fórmula completa en Argentina y la designación posterior del candidato a vicepresidente en Uruguay. En este sentido, el trabajo encuentra que las primarias en Uruguay constituyen una regla funcional para la designación de

---

empíricos que estudian a poblaciones pequeñas son ampliamente comparables, culturalmente homogéneos y mutuamente esclarecedores... sobre la base de la similitud y comparabilidad general de las características de su sistema político] (pp. 13-14).

3 En Argentina, parcialmente, en la medida en que las elecciones legislativas son semiconcurrentes con las presidenciales.

candidatos presidenciales en los principales partidos, mientras que en Argentina han desalentado la competencia interna, llevando la construcción de alianzas transitorias y la conformación de la oferta presidencial a instancias previas a la primaria, y transformando la primaria en una suerte de simulacro de elección general que genera información para la posterior coordinación electoral.

## El estudio de las elecciones primarias

La designación de candidatos para las elecciones es una función central que cumplen los partidos políticos. Tal vez podría considerarse como su función principal si nos restringimos a las definiciones minimalistas de los partidos que los consideran como un grupo de individuos que se organiza para presentar candidatos a las elecciones (SARTORI, 1976).

La relevancia de la temática también obedece a que el modo en que se designan las diversas candidaturas incide sobre los resultados electorales (COLOMER, 2000; NAVIA & ROJAS, 2008), condiciona el comportamiento de los dirigentes electos una vez en el Gobierno (FREIDENBERG, 2003; SIAVELIS & MORGENSTERN, 2008) e influye sobre las relaciones que el propio juego intrapartidista establece entre instancias institucionales diferentes (GALLAGHER, 1988). Por consiguiente, varios autores consideran que los actores con capacidad de selección de candidatos y líderes poseen una gran centralidad en el funcionamiento partidario (GALLAGHER & MARSH, 1988; MARSH, 1993; HAZAN & RAHAT, 2010). En definitiva, se sostiene que quien controla el proceso de nominación es el dueño del partido (SCHATTSCHEIDER, 1964).

Los diversos procedimientos de selección de candidatos pueden clasificarse en un continuo en función de la cantidad de individuos que participa en el proceso de selección, esto es, de acuerdo al tamaño del “selectorado”. El continuo abarca desde un único líder que designa a todos los candidatos del partido hasta la designación de los candidatos con la participación de la totalidad del electorado (RAHAT & HAZAN, 2001). Las elecciones primarias abiertas —en las que se autoriza a participar en la determinación de las candidaturas a todo ciudadano empadronado en el registro electoral nacional del país (GALLAGHER & MARSH, 1988; DUVERGER, 1996, pp. 387-388; FREIDENBERG, 2003, 4; CROSS & BLAIS, 2008), por un lado, son el sistema más inclusivo para seleccionar candidatos, pero, a la vez, constituyen el único mecanismo en el que el selectorado contiene a

miembros ajenos al partido (KENIG *et al.*, 2015), trascendiendo los límites del *demos* partidario propiamente dicho.<sup>4</sup>

Asimismo, las internas/primarias abiertas pueden presentar una multiplicidad de variantes diferenciadas en su utilización práctica. En términos generales, estas pueden ser clasificadas sobre la base de tres criterios básicos (FREIDENBERG, 2005, pp. 97-98) a) el momento en el que se celebran: simultáneas —si las primarias abiertas de todos los partidos se realizan el mismo día, con un único voto por persona—<sup>5</sup> o separadas —si la interna de cada partido tiene lugar en fechas distintas—; b) el rol del organismo electoral nacional en el proceso selectivo: con su intervención, operando como tercero imparcial, o sin su injerencia ni participación (GEER, 1988; ALDRICH, 1995); y c) el tipo de financiamiento: si se cuenta con financiamiento público o si deben ser costeadas exclusivamente por fondos partidarios y aportes privados (FREIDENBERG, 2005).

En América Latina, desde los años noventa, el mecanismo de primarias abiertas ha sido utilizado principalmente de manera voluntaria y unilateral por parte de partidos y coaliciones, antes de que se generalizara la adopción de esta práctica en las legislaciones electorales de los respectivos países (FREIDENBERG, 2009), convirtiéndola, en algunos casos, en un paso obligatorio. Se consideró que, ante la ausencia de *demos* partidario, con protagonismo y capacidad de decisión y la oligarquización creciente de los partidos orgánicos (HERNÁNDEZ, 2002; HARO, 2002), la mejor opción era que la ciudadanía en su conjunto se constituyera en el selectorado, sustituyendo el volumen movilizador de los aparatos partidarios (ZOVATTO, 2001) propiciando que los candidatos consagrados respondieran a las preferencias ciudadanas (WARE, 1996).

Ahora bien, aquí estudiaremos dos casos, Argentina y Uruguay, en los cuales las internas/primarias abiertas se celebran de forma simultánea, están reguladas y tuteladas por la máxima autoridad electoral del país y son financiadas con fondos públicos. En ambos casos, las internas/primarias abiertas, por un lado, operan como una metodología de selección de candidatos partidarios y, al mismo tiempo, constituyen una regla electoral que forma parte

4 Cabe mencionar que varios autores consideran que son preferibles los métodos electivos partidarios, es decir, aquellos en los que rige el principio “one member one vote” [un miembro, un voto] (RAHAT & HAZAN, 2007) antes que las primarias (SCARROW *et al.*, 2000; KITILSON & SCARROW, 2006; RAHAT & HAZAN, 2007; CROSS & PILET, 2013).

5 Esta variante busca evitar la “contaminación” de una interna ajena y el trasvasamiento de votantes opositores.

de la legislación nacional del país (BOTTINELLI, 2000; ZELAZNIK, 2015; FREIDENBERG & DOSEK, 2016), operando como la primera fase de un proceso más amplio compuesto por dos o tres instancias electivas obligatorias. Las investigaciones pioneras sobre primarias abiertas surgieron en Estados Unidos, lugar donde el mecanismo tuvo su génesis (KEY, 1964; RANNEY, 1968; POLSBY, 1983; CROTTY & JACKSON, 1985; GEER, 1988; WARE, 2015; COHEN, 2008, entre otros), pero con la expansión de la utilización de este procedimiento electoral a otros lugares del planeta fueron emergiendo estudios académicos sobre la temática en espacios geográficos diversos.<sup>6</sup> Como regla general, y más allá de las particularidades que reviste cada caso, las primarias abiertas se han incorporado con el argumento de democratizar las prácticas partidarias y optimizar la capacidad representativa de los partidos (DUVERGER, 1996; AQUINO, 2004; STONE *et al.*, 2004; HEIDAR, 2006; KENIG, 2009; SANDRI & SEDDONE, 2015).

La extensión generalizada de la utilización de primarias en distintas partes del planeta ha sido una de las consecuencias de la desaparición del antiguo partido de masas duvergeriano (KIRCHHEIMER, 1966; DALTON, 1988; OFFE, 1985; PANEBIANCO, 1990; KATZ & MAIR, 1995) y de las transformaciones en el modelo de vinculación entre partidos y seguidores (ANDEWEG, 1995; PARAMIO, 1999; ALCÁNTARA SÁEZ, 2001; ISSENBERG, 2014; HERSH, 2015), que condujeron a que los partidos se orientaran a un público más amplio (EPSTEIN, 1986; HARMEL & JANDA, 1982; WARE, 1996). En consecuencia, la incorporación de primarias abiertas fue considerada como un modo de adecuación de los partidos al terreno de la competencia electoral, estableciendo una nueva relación con los votantes (SANDRI & SEDDONE, 2012); sin embargo, el estudio comparativo de las elecciones primarias es aún muy escaso (SANDRI & SEDDONE, 2015).<sup>7</sup>

Buena parte de la investigación sobre primarias se pregunta, en primer término, por qué los líderes partidarios deciden transferir al público su poder de designación. En este sentido, el enfoque busca explicar los incentivos

6 La literatura que se concentra en casos ajenos al norteamericano es más reciente y no está tan desarrollada ni sistematizada. Para algunos estudiosos europeos, la tendencia a la incorporación del mecanismo de primarias abiertas es considerada como una consecuencia negativa de la “americanización de la política” (ISSENBERG, 2014).

7 “There are very few comparative studies on the adoption, functioning and consequences of primary elections in advanced and new democracies (and, more specifically, outside the US) that go beyond analysis of a country or party case study and that are developed on the basis of electoral or individual level data”. [Existen pocos estudios comparados sobre la adopción, el funcionamiento y las consecuencias de las elecciones primarias en democracias desarrolladas y nuevas (más específicamente, fuera del caso estadounidense) que vayan más allá del análisis de un caso de estudio de un país o partido político y que se desarrollen basándose en data a nivel electoral o individual].

estratégicos que tienen los líderes para tomar semejante decisión. Mayoritariamente se asume que las élites partidarias adoptan el sistema de primarias sobre la base de las ventajas que generan para el partido. Por ejemplo, Kemahlioglu *et al.* (2009) establecen que las primarias contribuyen a resolver conflictos intrapartidarios, mientras que Adams y Merrill (2008), así como Serra (2011 y 2013), argumentan que las primarias permiten que los partidos seleccionen mejores candidatos. Por otra parte, Cross y Blais (2012) encuentran que es más probable que un partido adopte elecciones primarias estando en la oposición o luego de una derrota electoral. A nivel del sistema en su conjunto, Barnea y Rahat (2007) sostienen que la introducción de primarias se explica por la creciente personalización de la política y la disminución en la membresía de los partidos políticos. Finalmente, algunos estudios europeos encuentran que la decisión estratégica de utilizar elecciones primarias obedece al interés de los líderes partidarios de disminuir la influencia de los activistas y dirigentes intermedios en la designación de candidatos (KATZ & MAIR, 1995; SANDRI, 2011; CORBETTA & VIGNATI, 2013).

Por otra parte, existe otra línea en la literatura que se dedica a estudiar los efectos que produce el uso de elecciones primarias para seleccionar candidatos presidenciales. Este enfoque ha alertado sobre los perjuicios que las primarias pueden producir a los partidos políticos, sobre la base de la experiencia de EE. UU., donde se asume que la conflictividad es la naturaleza de las elecciones primarias y se concluye que las primarias conflictivas dañan al partido en la elección general (KEY, 1964; HAZAN & RAHAT, 2010). En general, las primarias competitivas pueden conducir a la realización de campañas desgastantes y negativas (POLSBY, 1983; ANSOLABEHERE, 1999; FIORINA, 1999; STEGER *et al.*, 2002; PETERSON & DJUPE, 2005; BUQUET & CHASQUETTI, 2008), con lo que se dificulta, por un lado, el posterior desarrollo de estrategias de colaboración intrapartidaria (KEY, 1964; MCCLOSKEY, 1964; KIRKPATRICK, 1976; BIBBY, 1996) y se fomenta, por otro, la fuga o migración de adherentes de los sectores derrotados en la interna (PIERSON & SMITH, 1977; EPSTEIN, 1980; JOHNSON *et al.*, 2010). Aunque esta perspectiva es controvertida, existen algunos trabajos que ofrecen evidencia para confirmar la hipótesis (ATKENSON, 1998; KENNEY & RICE, 1984). Por otra parte, se considera que el uso de primarias puede disminuir la lealtad partidaria de los candidatos porque su fuente de legitimidad está fuera del partido (SIAVELIS & MORGENSTERN, 2008; ANSOLABEHERE *et al.*, 1999). Finalmente, como los votantes en las elecciones primarias suelen ser ideológicamente más extremistas que

el electorado general (KEY, 1958), los precandidatos tienden a radicalizar sus propuestas para ganar la nominación (ALDRICH, 1995). En consecuencia, los partidos que seleccionan sus candidatos mediante primarias corren el riesgo de nominar candidatos menos competitivos, esto es, más alejados del votante mediano, que los candidatos seleccionados por las élites partidarias orientadas a ganar las elecciones.

En América Latina se ha venido generalizando la realización de elecciones primarias para seleccionar candidatos presidenciales desde principios de siglo (CAREY & POLGA-HECIMOVICH 2006; ALCÁNTARA 2002). La investigación sobre este tema en la región latinoamericana —aunque escasa— ha propiciado un interesante debate sobre los efectos de estos mecanismos de selección en los resultados electorales. Algunos estudios tienden a refrendar los postulados teóricos emanados de los estudios de los trabajos sobre EE.UU. y a verificar consecuencias negativas del uso de primarias en los casos latinoamericanos, ya sea por el grado de confrontación en la campaña (BUQUET & CHASQUETTI, 2008; ALTMAN, 2012) o por la radicalización de los ganadores (COLOMER, 2000; BUQUET & PIÑEIRO, 2011; ALTMAN, 2013). Pero, por otro lado, Carey y Polga-Hecimovich (2006) han puesto en cuestión dichos postulados, considerando que, al contrario de lo que se piensa de Estados Unidos, en América Latina la utilización de primarias para seleccionar candidatos presidenciales otorga una ventaja en la elección general. Los autores argumentan que en este continente (en el que los partidos son evaluados negativamente), los electores ven a aquellos que utilizan primarias como democráticos y transparentes. Adicionalmente, este sistema no necesariamente promueve la selección de peores candidatos que los dirigentes partidarios, sino que incluso puede favorecer a aquellos con alto arraigo popular, pero sin poder suficiente dentro de la estructura partidaria. Por último, las primarias pueden ser mecanismos eficientes para resolver conflictos sobre candidaturas, en particular en el caso de coaliciones o alianzas de carácter electoral (KEMAHLIOGLU *et al.*, 2009). Trabajos posteriores han confirmado que, bajo ciertas condiciones, los partidos que seleccionan candidatos mediante primarias obtienen beneficios en la competencia interpartidaria (HIRANO & SNYDER, 2014), pero también que primarias muy competitivas pueden dañar al partido en la elección general (AGRANOV, 2016; GROFMAN *et al.*, 2019).

## La adopción de Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias en Uruguay y Argentina

En Uruguay, desde que se puso en práctica la elección directa del presidente de la República en 1919, se comenzó a utilizar el peculiar sistema del “*Doble Voto Simultáneo*” (DVS), por el cual un mismo partido podía presentar más de un candidato presidencial de forma simultánea y resultaba electo el candidato más votado del partido más votado en una única elección. Se trataba, de hecho, de un sistema por el cual se realizaba una elección primaria de forma simultánea con la elección presidencial. El sistema fue adoptado por los partidos tradicionales uruguayos —Partido Colorado (PC) y Partido Nacional (PN)— y resultaba funcional a sus estructuras internas abiertamente fraccionalizadas (BUQUET, CHASQUETTI & MORAES, 1998). No obstante, se trató también de un sistema fuertemente cuestionado, particularmente por intelectuales y partidos de izquierda que acusaban al sistema de engañar a los electores que, votando a un candidato, propiciaban el triunfo de otro. A partir de su creación en 1971, el Frente Amplio (FA), tercer partido relevante en el país, optó de forma principista por presentar un único candidato presidencial sobre la base de esa crítica.

Luego de la restauración democrática en 1985, el FA fue creciendo electoralmente hasta el punto de producirse prácticamente un triple empate entre los dos partidos tradicionales y la coalición de izquierda en la elección de 1994. Todos los pronósticos indicaban que en la siguiente elección el FA sería el partido más votado y, en consecuencia, el triunfador en la elección presidencial que se definía por mayoría relativa.

Con esa motivación, los partidos tradicionales promovieron en 1996 una reforma constitucional que incorporara la segunda vuelta para la elección presidencial. Así, un eventual triunfo del FA en la primera vuelta podría ser revertido en la segunda, tal como ocurrió en 1999. Pero la introducción del balotaje requirió una cuidadosa reformulación del conjunto del sistema electoral, ya sea por razones de consistencia o de legitimación de la reforma. Con relación a la elección presidencial se hicieron dos modificaciones complementarias a la segunda vuelta: por un lado, se estableció que los partidos debían comparecer a la primera vuelta con candidatos únicos y, por otro, que esos candidatos únicos serían designados en elecciones internas, abiertas, simultáneas y obligatorias para todos los partidos políticos. El candidato presidencial único por

partido, además de ser la norma universal, era consistente con el sistema de dos vueltas y atendía una vieja reivindicación de la izquierda. Las primarias abiertas y simultáneas respondían a la necesidad de los partidos tradicionales de someter su competencia interna al arbitraje del voto popular, buscando limitar el transfuguismo de votos.

En Argentina, una década más tarde se incorporó un modelo similar. En las elecciones legislativas de 2009, el peronismo (Partido Justicialista) había concurrido dividido entre oficialistas y no oficialistas, y la división les costó el triunfo a los primeros. En esas condiciones, la fracción gubernamental (Frente para la Victoria [FPV] o kirchnerismo) consideró oportuno introducir un mecanismo de primarias similar al uruguayo. Así, a fines de 2009 se sancionó la Ley 26.571, que tuvo como pieza central al régimen de las PASO, a las que deben someterse todos los postulantes que quieran competir en los comicios nacionales, con sufragio obligatorio para todos los ciudadanos registrados en el padrón nacional, y con carácter vinculante y eliminatorio para todos los partidos, a realizarse en una fecha fija (Art. 19, Cap. I). El hecho de que las PASO fueran propiciadas por el kirchnerismo en el Poder, por un lado, se contrapone a la evidencia que indica que el oficialismo no es proclive ni a incorporar ni a utilizar mecanismos abiertos ni competitivos (SCHERLIS, 2008; CROSS & BLAIS, 2012), pero a la vez se condice con los hallazgos obtenidos en la materia, en tanto que se trató de una coalición declinante (derrotada en las urnas) que optó por una reforma inclusiva (BUQUET, 2007). De todos modos, como veremos, esta normativa, tal como fue diseñada, conjugó los caracteres formales de una reforma inclusiva con cláusulas e ítems que restringían dicha inclusión.

A pesar de sus similitudes, ambos sistemas presentan algunas diferencias significativas. En la siguiente tabla mostramos sintéticamente las principales características de ambos sistemas. Como puede observarse, existen varias diferencias entre ambos sistemas de primarias. En lo que sigue, nos centraremos en los dos aspectos determinantes (de los cuales se derivan los demás): la obligatoriedad del voto interno y la composición de la fórmula presidencial. Adicionalmente, se considera el sistema de elección presidencial en su conjunto, que en ambos casos se desarrolla a través de tres fases sucesivas y eliminatorias (internas/primarias abiertas, comicios generales y segunda vuelta), pero difieren respecto de la mayoría exigida para evitar el balotaje. También se distinguen en que en Argentina es posible la reelección presidencial inmediata, mientras que en Uruguay no.

**Tabla 1**

## INTERNAS/ PRIMARIAS ABIERTAS EN AMBOS PAÍSES

Características		ARGENTINA	URUGUAY
Obligatoriedad de la postulación para partidos		Sí	Sí
Obligatoriedad del voto para ciudadanos		Sí	No
Obligatoriedad de la competencia		No	No
Carácter vinculante de esta etapa		Sí	Sí
Carácter eliminatorio de esta etapa		Sí	Sí
Precandidatos*	Pertenencia partidaria	Resuelven dentro de qué agrupamiento participan en el momento de la inscripción.	Se sabe a qué partido pertenecen y, dentro del mismo, a qué sector interno responden.
	Inscripción	50 días antes de las PASO (proceso precedido por inscripción de alianzas)	Cuatro semanas antes de las internas abiertas
Consagración del candidato		Directamente y a pluralidad simple	Directa o indirectamente
Umbral legal para pasar a la elección general**		1,5% de los votos válidamente emitidos del distrito	500 votos a nivel nacional
Cláusula candado ( <i>Sore Loser Law</i> ) <sup>8</sup>		Sí	Sí
Categorías que se votan		Todos los cargos electivos nacionales con candidaturas excluyentes entre sí	Solo el candidato presidencial, sin exclusión

...

8 Esto impide que los derrotados en una primaria se postulen en la elección general con un vehículo partidario diferente (KANG, 2011; ALTMAN, 2012; BURDEN *et al.*, 2014; KANG & BURDEN, 2018).

...

Situación de perdedores	Quedan excluidos de la competencia electoral para todos los cargos.	Pueden ser candidatos a cualquier cargo electivo por el mismo partido, excepto la presidencia.
-------------------------	---	--

\* Este aspecto diferencial va a derivar en que en Argentina se produzca una coordinación interpartidaria —reduciéndose el número de candidatos a nivel conjunto— y en Uruguay, una coordinación intrapartidaria —evidenciándose una contracción de contendientes en el nivel partidario—.

\*\* El piso que la ley argentina impone a los partidos para poder superar las PASO es altamente restrictivo (más de cincuenta veces más alto que el uruguayo). (GALLO, 2017).

Fuente: Base de las constituciones nacionales y las normativas electorales de la República Argentina y de la República Oriental del Uruguay

Elaboración propia

## Principales diferencias del régimen

### Obligatoriedad del voto

Con primarias abiertas, el selectorado partidario, como se expuso, está compuesto por el electorado en su conjunto (BUENO DE MESQUITA *et al.*, 2003; ALTMAN, 2012). En estos casos existe un selectorado potencial —convocado a expresarse en esta instancia— y un selectorado real —que realmente participa en la misma—. El grado de convergencia entre ambos varía en función de que las primarias sean obligatorias (como en Argentina) u opcionales (como en Uruguay) para los votantes.

La diferencia entre selectorado potencial (electorado registrado) y selectorado real (electorado interno), y su incidencia sobre el tipo de candidato plausible de ser seleccionado, ha constituido una de las cuestiones cruciales en los estudios sobre los efectos de las primarias abiertas desde sus inicios (SANDRI & SEDDONE, 2012). En ese sentido, la búsqueda de coincidencia entre selectorado potencial (electorado) y real —implicada en la incorporación del sufragio interno compulsivo— parte de la premisa de que los miembros del *demos* partidario difieren del electorado en su conjunto, tanto respecto de sus preferencias como de su nivel de movilización y participación política. Se infiere, entonces, que sin el incentivo directo a la participación que implica la compulsividad del voto, sean los miembros del *demos* —más intensos y extremistas— quienes predominen en el proceso eleccionario preliminar, señalando plausiblemente a postulantes radicales. La expectativa, entonces, debería ser: cuanta mayor convergencia exista entre electorado y selectorado, más probabilidades habrá

de que se elijan candidatos cercanos a la posición del votante mediano y/o que se promuevan liderazgos alternativos (CAREY & POLGA-HECIMOVIICH, 2006; NAVIA & ROJAS, 2008). A su vez, cuanto más similitud se observe entre ambos conjuntos, mayor será la capacidad predictiva de las primarias respecto a los resultados de la elección nacional, convirtiéndolas teóricamente en una herramienta informacional útil para la ciudadanía (SERRA, 2011).

Cabe mencionar que el tipo de sufragio —obligatorio o facultativo— que se estipula para las primarias tiene relación con la identificación hacia los partidos (NORRANDER, 1996). En esto hay una diferencia sustancial entre ambos países. En Uruguay —donde las internas son actos partidarios, considerando que no corresponde obligar a la ciudadanía en general a votar— las fuerzas partidarias conservaban un *demos* partidario, en tanto que una porción importante de la población militaba, adhería o simpatizaba firmemente con alguna de ellas (SELIOS & VAIRO, 2012; BIDEGAIN & TRICOT, 2017). Al mismo tiempo, se daba preeminencia a las maquinarias electorales de las fracciones que podían dirimir la contienda sobre la base de su capacidad de movilización electoral.

En Argentina, en cambio, los ciudadanos en su mayoría se consideran políticamente independientes<sup>9</sup> (ABAL MEDINA, 2010). A su vez, el voto partidario posee un sustento fuertemente clientelar. En este contexto, la incorporación del sufragio interno obligatorio fue parte de la estrategia esbozada por los impulsores de la ley, en orden a lograr que el Partido Justicialista (PJ) se unificara y se organizara en torno a la fracción oficialista.<sup>10</sup> Cristina y Néstor Kirchner, por un lado, sabían que sus rivales internos contaban con aparatos territorialmente arraigados y tenían gran capacidad para movilizar votantes, pero, a la vez, confiaban en obtener el apoyo genérico de la ciudadanía no partidaria. El Gobierno buscaba contrarrestar el proceso de pérdida de adhesión y desencanto que experimentaba este sector, enviando un mensaje simbólico

---

9 En Argentina, en el año 2015, siete de cada diez ciudadanos se consideraban independientes (ZULETA PUCEIRO, 2015). Además, el 74,4% se autocatalogaba como distante o muy distante respecto de algún partido (GALLO, 2015). En efecto, en determinadas coyunturas los “oposicionistas” son los más propensos a movilizarse. La experiencia previa con la Ley 25.611 de 2002, finalmente derogada, daba cuenta de una propensión del electorado general a intervenir en la interna peronista para evitar el triunfo interno del expresidente Carlos Menem (TULLIO, 2011).

10 El kirchnerismo empezó siendo una facción minoritaria (que progresivamente fue suscitando un apoyo externo) dentro del PJ, un partido mayoritario fracturado (con la resistencia de un nutrido sector partidario).

de apertura y democratización mediante la nueva normativa.<sup>11</sup> Así, los promotores de la ley aspiraban, primero, a “encolumnar” de antemano a la mayor cantidad de sectores internos,<sup>12</sup> logrando luego consagrarse ganadores dentro de su fuerza/espacio, gracias a la participación obligatoria del conjunto de la ciudadanía, dejando a los derrotados sin recompensas y en una posición de posterior aislamiento político.<sup>13</sup>

Si bien la ausencia de competencia en el caso argentino impide evaluar los efectos del sistema respecto del tipo de candidato seleccionado y de las posibles variantes en función de la congruencia entre selectorado potencial y real, el caso uruguayo muestra que efectivamente la primaria con voto voluntario puede favorecer a candidatos alejados del votante mediano (BUQUET & PIÑEIRO, 2011).

### Fórmula presidencial

En Uruguay, en las internas abiertas solo se selecciona a quien encabeza la fórmula presidencial de cara a las elecciones generales de octubre. Incluso se exige una mayoría especial para que resulte nominado directamente en la primaria. Por su parte, el candidato a vicepresidente es elegido por el Órgano Deliberativo Nacional (ODN) o Convención, que además tiene la función de señalar al candidato a presidente si no queda elegido directamente.<sup>14</sup> En definitiva, solo se compete por la candidatura presidencial y todos los demás cargos electivos quedan abiertos; por lo tanto, todos los precandidatos presidenciales pueden seguir en carrera. Además de que en algunos casos el segundo competidor completa la fórmula, el resto de los precandidatos derrotados suele participar de la elección general con su propia lista legislativa.

11 El oficialismo buscaba mostrar a la ley electoral, junto con la ley de medios, como estandartes de la democratización, neutralizando visiones que lo exhibían como autoritario o fustigador del pluralismo político (CHERESKY & ANNUNZIATA, 2012). Se partía del presupuesto señalado por Carey y Polga-Hecimovich (2006) según el cual la ciudadanía tendería a premiar a la dirigencia dispuesta a adoptar mecanismos teóricamente más democráticos.

12 Esto quedará más claro cuando se vea el otro elemento distintivo desarrollado en el apartado siguiente.

13 A esto se agrega que, con el piso legal, se dejaba fuera de juego a los agrupamientos más extremos (buscando eliminar a los sectores aún minoritarios que se habían nutrido de los votos que el kirchnerismo perdía por izquierda).

14 La norma establece que un candidato es elegido si supera el 50% de los votos de todos los candidatos de su partido, o si obtiene el 40% de piso y una distancia de 10 puntos porcentuales con el siguiente contendiente.

Por contraste, en Argentina, las precandidaturas a presidente y vice se presentan en fórmulas partidarias completas, sin que pueda alterarse su orden ni su composición entre las PASO y la elección general. De forma más restrictiva aún, todas las candidaturas deben definirse en la elección primaria, por lo que ningún perdedor queda habilitado para competir en la elección general<sup>15</sup> (Art. 22.º), ya sea por otro cargo o por otro partido.<sup>16</sup> Esta restricción, que opera como lo que se denomina *Sore Loser Law*, fue incorporada con la finalidad de promover la cohesión interna, evitar el transfuguismo e impedir que los miembros del binomio presidencial provinieran de sectores originariamente discordantes, previniendo posibles comportamientos desleales.<sup>17</sup> Además, considerando el contexto en el que se sancionó la ley (en el que el oficialismo buscaba reunificar al partido y retomar el liderazgo) y los caracteres propios del kirchnerismo,<sup>18</sup> hubiera sido impensable que se estableciera una fórmula abierta a la uruguayo, en la que Néstor Kirchner eventualmente fuera acompañado por un rival interno recientemente derrotado, dándole a un peronista disidente competitivo —y plausiblemente apoyado por un amplio sector— la opción de valerse de ese caudal de votos para imponer condiciones y quitarle margen de maniobra.<sup>19</sup>

No obstante, como veremos luego, con la aplicación de la legislación se profundizó la tendencia preexistente de que los partidos políticos fueran reemplazados por espacios electorales *ad hoc* transitorios, generalmente conformados a partir de un consenso negativo (CHASQUETTI, 1999), contra un

- 15 Con la excepción de los candidatos a diputados nacionales y parlamentarios del Mercosur, donde las agrupaciones pueden establecer mecanismos de distribución de cargos para la confección de las listas definitivas (Art. 44.º).
- 16 En Uruguay todos los que participan de la elección interna de un partido pueden competir en la elección general por cualquier cargo excepto el de presidente, independientemente del resultado de la interna.
- 17 Esta medida de precaución fue incorporada a raíz de la experiencia fallida de la Concertación Plural, que había puesto en evidencia los riesgos de constituir un binomio presidencial entre dirigentes no afines. La Concertación Plural fue una coalición entre el FPV (en un momento en el que el PJ se encontraba aún dividido) y un sector denominado ‘radicales K’. La coalición compitió y triunfó en las elecciones presidenciales de 2007, pero al año siguiente el vicepresidente Julio Cobos (radical K) votó en contra de una importante iniciativa oficialista.
- 18 Además de la situación del FPV dentro del espacio genérico peronista antes mencionado, cabe hacer referencia aquí a la concepción monolítica del poder propia del kirchnerismo (entendida como algo que se tiene por completo o se pierde por completo), tributaria de la lógica de construcción política del peronismo.
- 19 De este modo, la fórmula compacta e inamovible se combinaba con la mencionada cláusula candado, permitiendo alinear anticipadamente al peronismo detrás del liderazgo presidencial, neutralizando a los disidentes internos (CARUNCHO, 2014), y prevenir fugas intestinas por parte de precandidatos peronistas perdedores (BERENSZTEIN, 2019).

circunstancial mal mayor (TULLIO, 2011). Por consiguiente, las fórmulas presidenciales se establecieron entre miembros de fuerzas circunstancialmente coaligadas que no respondían por acciones u omisiones de sus socios tangenciales. En ese sentido, esta cláusula no evita de antemano que quien se incluya como compañero de fórmula sea un enemigo potencial<sup>20</sup> ni tampoco impide que se produzcan escisiones, ni con antelación a las PASO ni con posterioridad a ellas. Inclusive, esta regla desincentiva directamente la competencia formal<sup>21</sup> al no existir mecanismos posteriores a la primaria para compensar a los perdedores ni para llegar a compromisos intrapartidarios con ellos.

### Sistema de elección presidencial

Como expusimos, en ambos países el ciclo electoral presidencial incluye un proceso de tres instancias: primaria, primera vuelta y balotaje. Pero aquí aparecen otras dos diferencias entre ambos casos, aunque ya no relativas a las primarias sino al conjunto del sistema de elección presidencial. En Uruguay se utiliza el sistema de mayoría absoluta a dos vueltas, es decir, se requiere superar la mitad de los votos para ganar en primera vuelta. En Argentina impera un sistema de mayoría rebajada, umbral y distancia; esto es, se puede ganar en primera vuelta con el 45% de los votos o incluso con 40% si se supera en 10 puntos al segundo competidor —lo que induce a que muchas veces opere directamente como un sistema de mayoría simple—. En efecto, en Uruguay lo regular ha sido la utilización del balotaje, mientras que en Argentina, lo estándar ha sido la definición en primera vuelta y lo excepcional, la celebración de una segunda ronda electoral.<sup>22</sup>

Además, en Argentina rige un sistema de reelección presidencial inmediata y abierta, mientras que, en Uruguay, el presidente incumbente tiene que dejar pasar un periodo completo para volver a postularse. Esta situación

20 Esto es así porque la lealtad surge a partir de la sujeción de los dirigentes a un programa político-partidario consistente (FRANZE, 1996; KITSCHOLT, 2000; KAUFMANN *et al.*, 2003).

21 Para un contendiente que sea popular, pero que no sea internamente imbatible, siempre va a ser más redituable evitar la competencia y decidir, o bien negociar, por un cargo expectable en un nivel inferior del sistema político antes de la fase inicial o, si tiene preferencias de largo plazo, salir a la palestra con un partido nuevo como candidato único.

22 Se considera que en el sistema de mayoría absoluta invariable —como el que rige en Uruguay— existen potencialmente dos ganadores ( $M=2$ ). El sistema argentino, en ese sentido, se asemejaría más a un esquema de ganador único ( $M=1$ ). Si se entiende que la cantidad de candidatos viables es igual  $M+1$  (DUVERGER, 1996; COX, 1997), el número de contendientes significativos será superior a dos en Uruguay y tenderá a acercarse a dos en Argentina.

promueve que, en Argentina —en circunstancias relativamente normales—, cada dos procesos electorarios compita el incumbente. La introducción de la variable incumbente en el proceso electoral conduce a una contracción en la competencia (JONES, 1995) —a nivel interno, que también puede traducirse a nivel externo—,<sup>23</sup> concentra la competencia en la figura presidencial —pronunciando la tendencia a la personalización de la selección, propia del sistema de primarias—, estimula la activación del eje Gobierno—oposición en la decisión del voto (SERRAFERO, 1997) y propicia la división del campo político en dos espacios diferenciados.

De esta forma, el sistema de elección presidencial argentino promueve fuertemente la concentración electoral entre dos candidaturas, tanto por el uso de un umbral reducido en la primera vuelta como por la reelección presidencial (SHUGART & CAREY, 1995; JONES, 1995). Por lo tanto, las PASO, además de no favorecer la competencia por la candidatura presidencial al interior de un agrupamiento, tampoco promueven la presentación de diversos agrupamientos, ya que, en principio, solo dos tendrán opción de ganar. Esta característica retroalimenta el desincentivo para la competencia en la primaria, ya que, anticipando el resto del ciclo, los que pretenden ganar la elección presidencial deben ir a las PASO con la alianza más amplia posible. Esto, a su vez, desnaturaliza el sentido originario del sistema de primarias partidarias, cuya razón de ser era la de seleccionar democráticamente a los candidatos de las fuerzas políticas preexistentes. En ese sentido, a diferencia de Uruguay, donde las principales entidades partidarias fueron conformadas mucho antes de la modificación de la legislación, en Argentina compiten alianzas que, según lo estipulado formalmente en la normativa, son agrupaciones políticas transitorias, constituidas al único efecto de participar en elecciones (Art. 6.º) que se mantienen unificadas hasta finalizar el ciclo electoral. En Uruguay, por el contrario, el sistema de mayoría absoluta desalienta la coordinación previa y cada partido puede ir por su cuenta a la primaria, preservando el sentido primigenio de la adopción de este sistema, ya que, en todo caso, sus perspectivas de participar en una alianza de Gobierno se definen luego de la primera vuelta.

---

23 Como regla general, el presidente en funciones se coloca en una posición privilegiada sobre sus adversarios, en la medida en que cuenta con ciertas ventajas estructurales (visibilidad pública, acceso a recursos, exposición mediática, experiencia ejecutiva, etc.) (SERRAFERO, 1997). Por ello, lo usual es que cuando el incumbente se presenta para la reelección, el partido oficialista evite la competencia interna (STEGER *et al.*, 2002).

En definitiva, dos sistemas de primarias muy similares tienden a producir consecuencias significativamente diferentes. Por un lado, en Uruguay las primarias efectivamente se utilizan para competir por la nominación presidencial, mientras que en Argentina no. Por otro lado, el sistema de primarias combinado con el sistema de elección presidencial en Uruguay incentiva la diversidad de opciones, tanto dentro de los partidos como entre partidos. En cambio, en Argentina, las PASO, que excluyen a los perdedores, combinadas con el sistema de elección presidencial favorecen la concentración electoral intra e interpartidaria desde el comienzo mismo del ciclo.

### Primarias en Argentina

En Argentina, las PASO se estrenaron en el proceso electoral de 2011, en un contexto de reelección presidencial inmediata (con la postulación de la incumbente Cristina Kirchner) y de división binaria desequilibrada —a favor del campo kirchnerista— en términos de apoyos electorales. En esa ocasión, se presentaron diez alianzas o partidos con un único candidato presidencial cada una de ellas. En la medida en que no había ninguna contienda interna a definir, la única expectativa residía en el modo en el que se reacomodaría el voto opositor entre ambas fases electorales.

En 2015, las PASO se llevaron a cabo por segunda vez, en el marco de un escenario de alternancia presidencial, con una paridad mucho mayor entre apoyos recibidos por el kirchnerismo y por el antikirchnerismo, y con más fluidez entre los campos que en 2011. Desde el comienzo de la campaña se estableció una disputa muy pareja entre tres candidatos —un oficialista inorgánico (Daniel Scioli), un exoficialista, devenido opositor (Sergio Massa) y un opositor (Mauricio Macri)— con una gran intersección de votantes entre ellos. Estos dos últimos contendientes se postularon en alianzas *ad hoc* construidas ese año, exhibiendo una competencia meramente formal: Macri se presentó por Cambiemos, una coalición instituida con el explícito objetivo de respaldar su candidatura presidencial,<sup>24</sup> y Massa se postuló por UNA, un acuerdo estipulado con

24 La presentación de tres precandidatos en las PASO fue parte de la transacción acordada entre los socios (Propuesta Republicana, PRO; Unión Cívica Radical, UCR y Coalición Cívica—Afirmación para una República Igualitaria, CC-ARI) con la finalidad de otorgar protagonismo y presencia a los dos partidos secundarios que postulaban a sus respectivos presidentes partidarios, Ernesto Sanz (UCR) y Elisa Carrió (CC-ARI), y fortalecerse como coalición pluripartidista a lo largo de la campaña.

el peronismo opositor en el que se pautó una competencia interna, carente de competitividad real.

En 2019, nuevamente se abrió un escenario electoral con reelección presidencial habilitada. En esta ocasión, el presidente Macri era el candidato natural de la coalición gobernante, centralizada en su figura, mientras que Cristina Kirchner aparecía como la principal candidata de la oposición. No obstante, la expresidenta finalmente renunció a encabezar la fórmula presidencial y nominó a Alberto Fernández para ocupar ese cargo —e incorporando a su espacio (ahora, bautizado como Frente de Todos) a Massa, otro de los precandidatos alternativos potenciales—. Macri se presentó con el peronista Miguel Pichetto como compañero de fórmula —lo cual, a su vez, licuaba las opciones de una tercera opción—. <sup>25</sup> Estos movimientos muestran los esfuerzos de coordinación de la élite política por conformar las alianzas más amplias posibles que terminan generando un claro esquema bicoalicial desde la oferta.

Así, en la segunda ocasión en la que se celebraron primarias abiertas con participación del presidente incumbente, se reeditó, por un lado, la divisoria de aguas entre dos grandes sectores antagónicos en el escenario electoral —pero con un único candidato viable que representaba al polo opositor— y, por otro, la ausencia de competencia interna en todas las fuerzas participantes, como había sucedido en 2011. Como consecuencia, se incentivaba la concentración de los apoyos en las dos opciones más competitivas de cara a las PASO, lo cual, no obstante, contradecía uno de los objetivos propuestos con el sistema, que era precisamente la ampliación del abanico de opciones ciudadanas para favorecer la emisión sucesiva de un voto sincero y otro estratégico.

---

25 El espacio denominado Alternativa Federal (luego, Consenso Federal), que aparecía en tercer lugar, quedó desmembrado y debilitado tras la fuga de Massa y de Pichetto, dos de sus dirigentes principales.



	2011		2015		2019			
	CC-ARI (E. Carríó)	3,07%	1,82%					
FIT (J. Altamira)	2,35%	2,30%	CF (A. Rodríguez Saá)	1,99%	1,64%	Unite (J. Espert)	2,16%	1,47%
Otros (APS + MAV+ PCP)=	1,42%		Otros (FP+ MAS+MST-NI+ PP+MAV)=	1,83%		Otros (MAS+FP+MAV+PAN)=	1,3%	
Blancos/ nulos	5,65%	4,48%	Blancos/ nulos	6,12%	3,32%	Blancos/ nulos	4,69%	2,52%
Participación	78,66%	79,39%	Participación	74,91%	81,07%	Participación	76,41%	81,31%
NEC (total) <sup>26</sup>	3,325	2,906	NEC (total)	3,52	3,313	NEC (total)	2,757	2,501

\* Esta coalición se impuso en el balotaje (51,34% a 48,66%). Referencias: Agrupaciones: 2011: FPV (Frente para la Victoria); UDESO (Unión para el Desarrollo Social); FP (Frente Popular); FAP (Frente Amplio Progresista); CF (Compromiso Federal); FIT (Frente de Izquierda y de los Trabajadores); CC-ARI (Coalición Cívica-Afirmación para una República Igualitaria); APS (Proyecto Sur); MAV (Movimiento de Acción Vecinal); PCP (Partido del Campo Popular).<sup>27</sup> 2015: UNA (Unidos por una Nueva Alternativa); UP (Unidad Popular); MAS (Movimiento al Socialismo); MST-NI (Movimiento Socialista de los Trabajadores-Nueva Izquierda); PP (Partido Popular de la Reconstrucción); Movimiento de Acción Vecinal (MAV). 2019: FDT (Frente de Todos); JXC (Juntos por el Cambio); CF (Consenso Federal); Unite (Unite por la Libertad y la Dignidad); FIT-U (Frente de Izquierda y de Trabajadores - Unidad); NOS (en referencia a las primeras palabras de la Constitución argentina); Partido Autonomista Nacional (PAN). Fuente: Base de datos de la Cámara Nacional Electoral; Ministerio de Interior. Elaboración propia

<sup>26</sup> El número efectivo de candidatos presidenciales se calcula de forma análoga al conocido número efectivo de partidos propuesto por Laasko y Taagepera (1979).

<sup>27</sup> De las siete fuerzas políticas que superaron el umbral impuesto del 1,5% de los votos válidamente emitidos y que compitieron en la elección general, solo dos habían sido conformadas en los años previos (FPV y CC-ARI) y el resto se acordaron específicamente para la competencia en las PASO.

En las PASO de 2011, los principales frentes opositores obtuvieron guarismos muy parejos entre ellos, dividiendo subóptimamente el voto antikirchnerista puro. La falta de coordinación en el plano de las élites<sup>28</sup> derivó en que en las PASO se multiplicaran las opciones no kirchneristas, a partir de lo cual se terminó produciendo un equilibrio no duvergeriano casi perfecto entre los principales contendientes opositores y se incrementó el efecto de encumbramiento logrado por el oficialismo. De todas formas, en la elección general puede apreciarse un proceso de coordinación electoral, por un lado, en la concentración del voto en la opción oficialista y, por otro, en el incremento del apoyo al FAP —que quedó como la principal alternativa opositora, muy alejada por cierto del FPV—. En esa ocasión creció la participación —aunque se trató de un porcentaje más bajo que el promedio histórico de concurrencia ciudadana a las urnas— y se redujo el NEC total con respecto a la PASO.

En 2015, en la primera fase, en las dos coaliciones que presentaron competencia meramente testimonial, se produjo el resultado esperado, con un contundente triunfo del candidato natural.<sup>29</sup> En contraste, en el FIT —el único caso hasta ahora en el que las primarias fueron efectivamente implementadas para designar candidatos— se impuso el desafiante interno (GALLO, 2017). La mencionada fluidez del campo de la competencia y la superposición de nichos de apoyo inicial incidió en que no se produjera una fuerte concentración electoral en dos polos ni en las PASO, ni, luego, en la general. De todos modos, nuevamente puede apreciarse un proceso de coordinación que favoreció fundamentalmente a Cambiemos y, en menor medida, a UNA entre las PASO y los comicios generales. Esta situación, sumada al estancamiento del candidato oficialista —quien no cumplió con la expectativa de imponerse en primera vuelta— condujo a un escenario con más de dos candidatos viables en la elección general, lo que, a su vez, derivó en que tuviera lugar la celebración de un balotaje por primera vez en la historia argentina. Por otro lado, la concurrencia ciudadana en las PASO fue más baja que la registrada en 2011, pese a que,

---

28 Dentro de los dos nichos opositores —el peronista tradicional y el radical/socialdemócrata— existía una paridad entre los liderazgos en disputa (Duhalde y Rodríguez Saá, por un lado, y Alfonsín y Binner, por el otro). Luego de un intento fallido de preprimaria en cada uno de ellos, la mencionada lógica de suma cero y el desincentivo a la competencia interna derivaron en la división de sendos espacios liderados por los dirigentes mencionados.

29 En Cambiemos, la UCR obtuvo una cantidad de votos semejante a la que suele recibir en internas cerradas partidarias (GALLO, 2017). En el caso de UNA, el líder coalicional obtuvo más del doble de votos que el desafiante, aunque hubo una fuga de votantes de De la Sota hacia Cambiemos en las elecciones generales.

hasta ahora, solo en esta ocasión hubo internas con competencia —factor que, como vimos, varios autores asocian con registros de asistencia electoral más elevados—,<sup>30</sup> aunque, al igual que en el proceso previo, se incrementó la participación en la elección general, al tiempo que se redujo levemente el NEC con respecto a las primarias.

En 2019, el proceso de coordinación electoral se produjo en todas sus fases. En la primera instancia las élites coordinaron una oferta esencialmente bipartidista —lo cual denota la futilidad de las PASO, no solo como momento de selección, sino también de despliegue de opciones alternativas propias de una instancia no definitiva—. Luego, en la elección primaria, los votantes se concentraron en las dos principales opciones, sumando prácticamente el 80% de los votos. Vistos los resultados de las PASO, la primera vuelta mostró un segundo momento de coordinación, fundamentalmente a favor de Juntos por el Cambio y en detrimento de las opciones menores, llevando el voto por las dos alternativas principales a casi el 90%.

En suma, se confirma la regularidad de crecimiento de la participación inter-fase —aunque también disminuye la concurrencia en las PASO respecto de los ciclos eleccionarios previos—, lo cual da cuenta de una progresiva divergencia tanto entre selectorado potencial y real como entre selectorado real y electorado real. Por otro lado, a lo largo de los tres ciclos se verifica una reducción del NEC entre las PASO y la elección general<sup>31</sup> y una creciente concentración electoral que se acentúa cuando el presidente incumbente va por la reelección. Con respecto al efecto predictor, vimos que en los dos casos en los que compitió el mandatario en funciones, la diferencia entre candidatos resultó ser tan amplia —en el primer caso a favor de la incumbente y en el segundo a favor del desafiante— que tornó prácticamente irremontable el resultado conseguido; mientras que, por el contrario, en el único caso hasta ahora ocurrido, sin el presidente de turno en carrera, terminó imponiéndose en el balotaje el postulante que había salido segundo tanto en las PASO como en la elección general, produciéndose una doble reversión del resultado (GALLO, 2017).

30 En este caso habría habido una incidencia de “nuevos votantes” (aquellos que no habían participado en las PASO, pero sí en las generales) a favor del macrismo.

31 También cabe mencionar la poca incidencia del piso legal, tanto como filtro (ya que la suma de todos los contendientes expelidos en las PASO ha representado menos del 2% de los votos y ninguno individualmente superó el 0,85%, con un promedio de 0,36%), como incentivo a la conformación de coaliciones entre partidos minoritarios (ya que, con la excepción de los miembros del FIT, los partidos pequeños compitieron de modo independiente).

Finalmente, como pudimos observar, los caracteres propios del sistema de PASO de Argentina generan una lógica de suma cero —con ganadores y perdedores absolutos— que desincentiva directamente la competencia formal, y, por extensión, la participación de actores competitivos. Este efecto, a su vez, propicia acomodamientos oportunistas antes de cada elección y, dada la limitación temporal de la cláusula candado, tampoco se promueve que los miembros coaligados se mantengan unificados después de las PASO.<sup>32</sup> En consecuencia, las características propias del régimen de primarias de Argentina —así como otros aspectos sistémicos antes descriptos— promueven que la competencia circunstancialmente se concentre en dos sectores mayoritarios, recíprocamente caracterizados como “mal menor” por el electorado refractario a su principal antagonista. No obstante, estas reglas favorecen la conformación de agrupamientos transitorios y el establecimiento de alineamientos eventuales con redes territoriales fluctuantes, induciendo a tendencias centrífugas y a la salida de candidatos de sus fuerzas originarias.

## Primarias en Uruguay

En primer término, las elecciones primarias en Uruguay, a diferencia de las PASO, han estimulado su utilización efectiva para designar el candidato presidencial de los partidos principales. Si bien esto puede resultar natural para los partidos tradicionales, que siempre habían utilizado el doble voto simultáneo con esa finalidad, no es el caso del Frente Amplio que, por el contrario, siempre criticó la multiplicidad de candidaturas presidenciales y promovió el consenso interno para su designación. No obstante, el carácter obligatorio de las elecciones internas y la dinámica política interna del Frente Amplio condujeron a que el partido terminara aceptando la selección de su candidato presidencial mediante la competencia interna abierta. A pesar de que el estatuto del Frente Amplio faculta al Congreso del partido para designar a un candidato presidencial único, desde la implantación de las elecciones internas ha optado por “autorizar” a los postulantes que surgieron a participar de la primaria abierta, a pesar de que el Congreso designó un candidato “oficial” hasta 2014. Recién en la última ocasión, el Congreso del FA aprobó la presentación de cuatro aspirantes en igualdad de condiciones, con lo que asumió de forma definitiva el procedimiento de la competencia abierta para la nominación. La existencia de

---

32 Ninguna de las formaciones políticas mantuvo la misma denominación, fisonomía ni componentes desde 2011 hasta la fecha. El 60% se ha disuelto formalmente.

primarias abiertas y obligatorias constituye un incentivo para dilucidar la competencia interna mediante el voto popular y para que los liderazgos emergentes busquen posicionarse frente al público. De esta forma, las características de los tres grandes partidos uruguayos han ido convergiendo, ya que, por un lado, los partidos tradicionales compiten con candidato único en la elección general y, por otro, el FA define su candidatura por medio de una competencia primaria abierta.

En este sentido, la inclusión de la elección primaria obligatoria en Uruguay ha pasado a generar un nuevo mecanismo para la promoción de liderazgos emergentes. Varios de los precandidatos presidenciales que se han presentado a la competencia no esperaban ganar la nominación, sino que buscaban aprovechar la visibilidad que proporciona la precandidatura para iniciar o subir un escalón en su carrera política. Aunque en la mayoría de los casos el emprendimiento no resultó exitoso, en las dos últimas primarias frenteamplistas se presentaron precandidatos presidenciales con escasa oportunidad de triunfo, pero que luego formaron su propia fracción interna: Constanza Moreira en 2014 y Mario Bergara en 2019 crearon los movimientos Casa Grande y Fuerza Renovadora respectivamente, y ambos resultaron electos como senadores. Otro tanto ocurrió con Juan Sartori en el PN en 2019, que formó el sector Todo por el Pueblo y también obtuvo una banca en el senado.

Un segundo aspecto relevante —que, como se expuso, diferencia este caso del argentino— es que el voto en las elecciones internas uruguayas es voluntario y, desde 1999, primer año en que se realizaron, la participación electoral se ha ido reduciendo paulatinamente, aunque en la última ocasión el porcentaje mostró un pequeño repunte (ver tabla 4). Tal vez el nivel de participación de la última instancia pueda representar una “normalización” de la concurrencia, dados ciertos factores de contexto también normales. No es fácil calificar el nivel de participación en una elección primaria simultánea y con voto voluntario, pero puede señalarse que el 40% de las últimas internas es un porcentaje que está, por ejemplo, algo por debajo de la participación en las elecciones primarias de Honduras de 2017 (43,85%), pero muy por encima de la de las primarias chilenas de 2013 (22,2%). Adicionalmente, el nivel de participación en la elección interna de 2019 está relativamente cerca de la participación registrada en las últimas elecciones nacionales chilenas —46,7% y 49,02% en la primera y segunda vuelta de la elección presidencial, respectivamente— y

por encima de las colombianas de 2014 —40% en la primera vuelta—. En definitiva, el nivel de concurrencia a este tipo de elecciones en Uruguay no puede considerarse bajo, aunque participa menos de la mitad del electorado.

Por otra parte, las elecciones primarias en Uruguay no han funcionado como un predictor de los resultados de la elección nacional, tanto entre como dentro de los partidos. En las últimas cinco elecciones nacionales, el FA fue el partido más votado; sin embargo, solo en las internas de 2004 fue el que recibió la mayor votación. El más votado en las internas de 1999 fue el Partido Colorado (PC), luego segundo en la primera vuelta y, finalmente, ganador en el balotaje. En las otras tres elecciones primarias el más votado fue el Partido Nacional, y luego fue siempre el segundo más votado en la primera vuelta y triunfador en el balotaje de 2019. A diferencia de las PASO, las internas uruguayas no anticipan el resultado de la elección general.

Los votantes de los partidos tienen incentivos diversos para concurrir a votar en una interna con voto voluntario. Hay diferentes factores que están asociados al nivel de participación electoral. Geys (2006) muestra que en las diferentes investigaciones que estudian la participación electoral incluyen diferentes variables. Por ejemplo, para Cox y Munger (1989), cuando las elecciones son más competitivas, hay mayor participación porque las élites desarrollan mayores esfuerzos por movilizar a los votantes. En esa línea, Aldrich (1993), por su parte, sostiene que los políticos invierten más en competencias cerradas y que esa inversión se ve reflejada en mayores niveles de participación.

Pero la evidencia uruguaya no muestra una relación entre la competitividad por la nominación presidencial y la concurrencia (BUQUET & PIÑEIRO, 2011). En 1999 la nominación presidencial en el PC mostró la competencia más cerrada y ese partido fue el que recibió la mayor votación, de forma consistente con la teoría; sin embargo, en la siguiente ocasión (2004), el partido con la mayor votación en la interna fue el FA, que compareció con candidato único. Luego, el PN fue el partido más votado en las siguientes tres elecciones internas, pero en 2009 la competencia más cerrada fue la del FA y en 2014, cuando el PN tuvo su competencia más ajustada, redujo su votación con respecto a la de cinco años antes. Las primarias en 2019 mostraron un pequeño aumento en la participación total, aunque los triunfos fueron, en general,

abultados. No obstante, solo los partidos tradicionales tuvieron un incremento significativo en la votación, mientras que el FA, que tuvo la competencia más cerrada, mostró el menor nivel de concurrencia de toda la serie.

**Tabla 3**

PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN ELECCIONES PRIMARIAS (1999-2019)

Elección	1999	2004	2009	2014	2019	Promedio
Partido Nacional	29,8%	41,5%	45,9%	47,9%	47,1%	42,4%
Frente Amplio	31,0%	42,8%	41,3%	34,6%	26,8%	35,3%
Partido Colorado	37,9%	15,0%	12,0%	16,0%	19,1%	20,0%
Participación	53,7%	45,9%	44,5%	37,3%	40,9%	44,5%

Fuente: Base de datos del Banco de Datos del Área de Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y datos de la Corte Electoral de Uruguay. Elaboración propia.

En definitiva, el nivel de competitividad por la nominación presidencial no muestra ser un factor que explique la concurrencia a votar en las internas uruguayas; sin embargo, hay que tener en cuenta que la elección simultánea de las convenciones partidarias y, particularmente, el uso que hacen de esa votación diversas fracciones partidarias para armar sus listas de candidatos a diputado, puede ser un factor que explique mejor la diversa concurrencia a votar en las internas desde el punto de vista del esfuerzo que realizan las élites partidarias para movilizar a sus electores (BUQUET & MARTÍNEZ, 2013; ACUÑA, 2019; MORAES, 2008). Al mismo tiempo se eligen las convenciones departamentales de los partidos, que tienen la potestad de designar hasta tres candidatos por partido que competirán en la subsiguiente elección de intendentes. Al tratarse de internas nacionales y subnacionales al mismo tiempo, tenemos que agregar el esfuerzo de movilización que realizan las élites locales para asegurar la nominación del candidato a intendente como factor que incentiva la participación en esos comicios (VAIRO, 2008; CARDARELLO, 2011).

Adicionalmente, se ha observado que en elecciones primarias los que presentan mayor propensión a votar son los electores que tienen posiciones ideológicas más radicales, poseen un mayor nivel educativo y tienen mayores ingresos (KEY, 1956; RANNEY, 1972; KENNEY & RICE, 1985). Buquet y Piñeiro (2011), al estudiar las elecciones internas de 2009 en Uruguay, mostraron cómo quienes concurren a votar en estas elecciones tienen un perfil diferente al del electorado general. La posición ideológica, el nivel educativo y la edad son los factores que mejor explican la participación en las internas. Quienes tienen posiciones ideológicas más extremas, y cuentan con mayor edad y nivel educativo, muestran una mayor propensión a participar en este tipo de elecciones. En particular, Buquet y Piñeiro (2011) muestran que en esa ocasión los postulantes que se ubicaron en posiciones más radicales fueron los triunfadores de la primaria de los dos principales partidos. En 2009, Mujica triunfó sobre Astori en el FA y Lacalle sobre Larrañaga en el PN. También puede especularse que en las primarias de 1999 los triunfadores de los tres grandes partidos (BATLLE, VÁZQUEZ & LACALLE) fueron los candidatos más radicales en comparación con los que quedaron en segundo lugar, es decir, Hierro, Astori y Ramírez (BUQUET & CHASQUETTI, 2008). De todas formas, no puede decirse que las primarias uruguayas produzcan este efecto de forma general. Por ejemplo, Larrañaga le había ganado con amplia ventaja a Lacalle en 2004, y Vázquez en 2014 triunfó holgadamente sobre Constanza Moreira, que mostró un perfil mucho más radical. En definitiva, las primarias uruguayas no muestran un patrón estable en materia de la posición ideológica del candidato que resulta triunfador.

Independientemente del sesgo ideológico u otros atributos del candidato electo, como se expuso previamente, la literatura también ha mostrado que la competencia en elecciones primarias puede perjudicar al partido que las lleva adelante. Los precandidatos, cuando enfrentan una competencia ajustada, tienden a elevar el nivel de crítica hacia su o sus rivales y, consecuentemente, a recibir críticas más duras. El candidato triunfante en una instancia con esas características sale debilitado de la competencia interna, al tiempo que su rival en la elección nacional tiene a su disposición las críticas que el rival interno utilizó en su momento. Uruguay no muestra muchos casos de elecciones primarias conflictivas. En general, los precandidatos se han contenido en el manejo de críticas a sus oponentes; sin embargo, la competencia nacionalista de 1999 fue particularmente virulenta: el uso de munición gruesa de parte de Ramírez hacia Lacalle y la votación del PN en la elección general fueron las

peores experiencias de su historia (CHASQUETTI & GARCÉ, 2000). Posiblemente esa temprana experiencia negativa haya redundado en un aprendizaje generalizado que condujo al estilo de baja confrontación que suele imperar. La primaria del Frente Amplio de 2009 también tuvo un tono subido a partir de varios ataques de Astori hacia Mujica, que, en general, no tuvieron respuesta (CARDARELLO & YAFFÉ 2010); sin embargo, no hay elementos para pensar que eso haya perjudicado al FA que, en todo caso, logró neutralizarlo con la fórmula presidencial entre ambos. Luego, solo la competencia nacionalista de 2019 reprodujo un escenario conflictivo, en este caso por la repentina aparición de la candidatura del novato Sartori, que fue vista con recelo por la élite partidaria. Tampoco puede afirmarse que tal situación haya perjudicado al PN, que, de todas formas, redujo su votación respecto a la elección anterior.



	1999	2004	2009	2014	2019
...					
	Ramírez	Larrañaga	Larrañaga	Larrañaga	Sartori
	32,30%	66%	42,80%	45,50%	20,72%
Partido Nacional	DIF	DIF	DIF	DIF	DIF
	16,00%	33%	14,30%	8,90%	33,13%
	NEC	NEC	NEC	NEC	NEC
	2,8	1,8	2	2	2,7
	Vázquez	Vázquez	Mujica	Vázquez	Martínez
	82,40%	100%	52,00%	82,10%	42,04%
	Astori		Astori	Moreira	Cosse
Frete Amplio	DIF	DIF	DIF	DIF	DIF
	17,60%	N/A	12,40%	64,30%	16,49%
	64,80%		39,70%	17,90%	25,55%
	NEC	NEC	NEC	NEC	NEC
	1,4	1	2,3	1,4	3,3

NEC: número efectivo de pre candidatos.

DIF: diferencia entre el primero y el segundo.

Fuente: Buquet y Piñeiro (2014) y elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.

En este sentido el efecto que puede apreciarse con claridad en Uruguay, más que el perjuicio de los partidos con primarias competitivas, es el esfuerzo que realizan las élites para reunificar al partido hacia la elección general. En buena medida, las reglas específicas de la elección primaria no establecen obstáculos para ese proceso, sino, al contrario, lo facilitan. Por un lado, su carácter inclusivo hace que los perdedores puedan continuar en carrera en diferentes espacios políticos. Por otro lado, se ha adoptado un mecanismo que ha operado con regularidad: los partidos con internas competitivas entre dos candidatos principales tienden a armar su fórmula presidencial con el ganador como presidente y el segundo como vicepresidente —Batlle-Hierro en 1999, Lacalle Herrera-Larrañaga en 2009, Mujica-Astori en 2009 y Lacalle Pou-Larrañaga en 2014—. Este fenómeno ocurrió en todos los partidos y en todos los casos en que la diferencia entre el primero y el segundo fue inferior a quince puntos porcentuales. Evidentemente esta estrategia pretende compensar el posible efecto perjudicial, mencionado más arriba, que la competencia interna reñida pueda tener en el desempeño del partido en la elección general. Asimismo, esta estrategia busca dar un lugar preponderante al sector del partido que en estos casos quedó en segundo lugar, para indicar a los potenciales votantes de estos sectores en la elección nacional que estarán representados en la fórmula presidencial.

Por último, la naturaleza mayoritaria de la elección primaria —más allá de los umbrales establecidos— genera incentivos para que la competencia se concentre entre dos competidores principales. Como se muestra en la tabla 4, todos los candidatos presidenciales resultaron designados directamente como resultado de la votación y no se tuvo que acudir a la convención. En 13 de las 15 competencias el ganador superó la mayoría absoluta de los votos, y en las otras dos el triunfador obtuvo más de 10 puntos de diferencia sobre el segundo. De forma consistente, la evolución del número efectivo de precandidatos (NEC) muestra altos niveles de concentración que ponen de manifiesto la existencia de los procesos de coordinación electoral previstos por la ley de Duverger para los sistemas mayoritarios. Observando las cifras, vemos que el NEC se redujo para todos los partidos en 2004 con respecto a 1999; luego se ubicó en valores aproximados de dos para todos los partidos en 2009 y volvió a reducirse en 2014 —en todos salvo en el Partido Nacional—. Finalmente, los tres partidos mostraron un incremento en la fragmentación de la competencia por la nominación en 2019, pero manteniendo valores

moderados. En resumen, el NEC promedio para las 15 contiendas es prácticamente igual a 2, y la competencia por la nominación presidencial dentro de los partidos ejerce una influencia para que sus electores se concentren en torno a dos grandes grupos o corrientes principales.

## Conclusiones

En este trabajo se ha analizado el uso del sistema de primarias abiertas simultáneas y obligatorias en los dos países de América Latina cuya legislación electoral obliga a los partidos a comparecer en esa primera instancia de votación, constituyendo así un proceso de tres vueltas electorales. Esta indagación, a su vez, se desarrolla 20 años después de la primera aplicación de esta práctica en Uruguay y 10 años más tarde de la sanción de la legislación que la incorporó formalmente en Argentina. Hemos podido observar aquí que el impacto de las primarias abiertas sobre el sistema partidario varía en función de ciertos elementos clave relacionados, por un lado, con la fisonomía de los agrupamientos políticos y el tipo de vínculos entre la ciudadanía y los partidos y, por otro, con las propias características y cláusulas diferenciales que establece cada normativa específica, principalmente la cuestión de la obligatoriedad del voto en la primaria y la fórmula presidencial cerrada o abierta junto con la posibilidad de que los perdedores de la primaria continúen en carrera.

Con respecto al primer tipo de elementos en juego, hemos observado que en Argentina la divisoria central presente en la opinión pública no es de carácter partidario, al tiempo que dentro del conjunto del electorado no predominan los votantes con preferencias partidarias consolidadas. En Uruguay sucede lo contrario: Los partidos, pese a su fraccionamiento interno, son sólidos y estables, hay una mayor proclividad a los acuerdos interpartidarios y el electorado exhibe una mayor propensión participativa que en Argentina.

Con respecto al segundo tipo de elementos que diferencian a ambos casos, se destaca la existencia del voto opcional en la instancia de las primarias en Uruguay, contrapuesta a su obligatoriedad en el caso argentino. Ello ha derivado en la preeminencia de distintos tipos de votantes en cada contienda interna, con consecuencias sobre el tipo de candidato susceptible de ser elegido en cada uno de los casos. En Uruguay ha habido una convergencia mucho más virtuosa entre *demos* y *selectorate*, permitiendo que se seleccionaran candidatos que respondan a las preferencias de los miembros más

activos de los respectivos partidos que competían, así como del conjunto del electorado. En Argentina se ha observado que el *selectorate*, conformado por un cuerpo ciudadano amplio, heterogéneo y difuso —que de por sí es mucho menos eficaz para la resolución de asuntos internos partidarios que un *demos* partidario definido, estable y consistentemente configurado—, careció de incidencia en la determinación de candidatos. Esto se vincula a otra cuestión clave: en Uruguay las primarias han operado efectivamente como una instancia de selección de candidaturas, mientras que en Argentina —en tanto no ha habido competencia ni tampoco competitividad— han servido para la mera ratificación de decisiones tomadas con anterioridad.

Otra de las grandes diferencias señaladas radica en el modo en el que se sella la fórmula presidencial en cada uno de los casos. La modalidad de binomio abierto existente en Uruguay, mediante la cual solo se disputa la candidatura presidencial, y la no exclusividad de las candidaturas han permitido la inclusión de sectores derrotados, morigerando los efectos desgastantes de la competencia interna y promoviendo procesos de renovación de las élites. Por el contrario, en Argentina la fórmula cerrada ha estimulado los pactos conclusivos de entrada y ha fomentado el establecimiento de una lógica de suma cero y la no utilización de las PASO como instancia de selección de candidatos. Este punto, a su vez, está en directa relación con el tipo de coaliciones que son más proclives a formarse o a prevalecer según cada legislación o sistema. Con respecto a esta cuestión, hemos señalado también la diferencia que existe entre ambos países respecto de los sectores que participan en la competencia intrapartidaria/ intracoalicional, distinguiendo entre aquellos que forman parte de una unidad preexistente, capaz de mantenerse cohesionada (como en Uruguay), de aquellos que han sido anexados a una construcción *ad hoc* (como en Argentina).

A la vez, aquí se ha evaluado si hubo una coordinación exitosa en las diversas fases electorales y si esto, a su vez, ha producido un impacto positivo en la capacidad de agregar preferencias e intereses colectivos por parte de cada entidad —partidaria o suprapartidaria— en cuestión, así como en la selección de los candidatos más viables y competitivos dentro de cada familia política o grupo de opinión identificable. En Uruguay, se promueve la coordinación electoral hacia la primaria, que suele terminar con un par de precandidaturas viables que concentran la votación, pero, luego, el sistema no fomenta la

coordinación electoral, por lo que se puede observar un aumento de la fragmentación del sistema de partidos. En cambio, en Argentina el sistema promueve la coordinación de la élite desde el principio del proceso, buscando reducir la oferta y ordenar las preferencias en dos grandes bloques. No obstante, esto ha derivado en la permanente configuración de una lógica de amigo-enemigo —que se exagera cuando el incumbente se presenta para la reelección—, con aliados coyunturales, lealtades frágiles, desplazamientos continuos y salida permanente de candidatos.

Finalmente, hemos podido observar aquí que los problemas que padece en la actualidad el sistema político argentino y que no se observan en Uruguay, pese a presentar un esquema semejante, no son coyunturales ni reductibles al mal uso del sistema de primarias, sino que han sido el emergente de la lógica que impone la legislación electoral y de la adecuación de los actores participantes a la competencia estipulada en tres fases. En Uruguay, la selección se efectúa en fuerzas políticas ya definidas, y las principales, incluso, preceden largamente a la incorporación de estas reglas. Pese a ello, a 20 años de su primera implementación, este sistema está dando lugar a algunas sorpresas que antes eran inimaginables, tanto dentro de los partidos como fuera de ellos, cuyo impacto real se podrá observar con el paso del tiempo. En la Argentina, por su parte, a diez años de la aprobación de la ley electoral vigente y en su quinta edición consecutiva, con la utilización de las PASO se ha observado la existencia de alianzas incongruentes y antinaturales, la ausencia de participación de la ciudadanía en la determinación de las candidaturas, las prácticas propias de la política tradicional de centrar las nominaciones en las cúpulas o en un líder, y la consagración de líderes/ candidatos partidarios con un amplio rechazo popular.

## Referencias bibliográficas

ABAL MEDINA, J. (2010). Mayor democracia y equidad en los partidos y en el Estado 11-24. Ponencia presentada en Santo Domingo, República Dominicana.

ADAMS, J. & MERRILL, S. (2008). Candidate and party strategies in two stage elections beginning with a primary. *American Journal of Political Science*, 52 (2), 344-359.

AGRANOV, M (2016). Flip-Flopping, Intense Primaries and the Selection of Candidates. *American Economic Journal: Microeconomics*, 8, 61-85.

ALCÁNTARA, M. (2002). “Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina”. *Working Paper (293)*, Kellogg Institute. Recuperado de <[https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/293\\_0.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/293_0.pdf)>

ALDRICH, J. (1995). *Why parties?: The origin and transformation of political parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.

ALTMAN, D. (2012). Universal Party Primaries and General Election Outcomes: The Case of Uruguay (1999-2009). *Parliamentary Affairs*, 66, 834-855.

ANSOLABEHRE, S. et al. (1999). Replicating Experiments Using Aggregate and Survey Data: The Case of Negative Advertising and Turnout. *American Political Science Review*, 93 (4), 901-909.

AQUINO, J. (2004). Partidos políticos y elecciones primarias: construyendo la democracia interna. *Ciencia y Sociedad*, XXIX, 3, julio-septiembre, 405-425.

ATKINSON, L. R. (1998). Divisive Primaries and General Election Outcomes: Another Look at Presidential Campaigns, University of New Mexico. *American Journal of Political Science*, 42, (1), 256-271.

BARNEA, S. & RAHAT, G. (2007). Reforming Candidate Selection Methods: A Three-Level Approach. *Party Politics*, 13 (3), 375-394.

BERENSZTEIN, S. (2019). *¿Somos todos peronistas? Del idealismo al pragmatismo*. Buenos Aires: El Ateneo.

BIBBY, J. (1996). *Politics, Parties, and Elections in America*. Chicago: Nelson-Hall.

BIDEGAIN, G. & TRICOT, V. (2017). «Political Opportunity Structure, Social Movements, and Malaise in Representation in Uruguay, 1985–2014». En JOIGNANT, A., M. MORALES Y C. FUENTES (editores), *Malaise in Representation in Latin American Countries: Chile, Argentina, and Uruguay* (pp. 187-210). New York: Palgrave Macmillan.

BLANCO VALDÉS, R. (1996). «Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo)». En PORRAS NADALES, A. (COORD.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, (96), 191-230. Madrid: Tecnos.

BOIX, C. (1998). *Political Parties, Growth and Equality. Conservative and Social Democratic Strategies in the World Economy*. Ohio: Cambridge University Press.

BORN, R. (1981). The influence of House Primary election Divisiveness on General Election Margins, 1962-1976. *The Journal of Politics*, 43 (3), 640-661. Recuperado de <<http://www.jstor.org/stable/2130630>>

BOTTINELLI, O. (2000). «El ciclo electoral 1999-2000 y el sistema de partidos». En *Elecciones, 1999/2000*. Montevideo: EBO-ICP.

BUENO DE MESQUITA, B.; SMITH, A.; SIVERSON, R. & MORROW, J. (2003). *The Logic of political survival*. Cambridge: MIT Press.

BUQUET, D. (2007). Entre la legitimidad y la eficacia: Reformas electorales en América del Sur. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16 (1), 35-49. Recuperado de <[http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-499X2007000100004](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2007000100004)>

BUQUET, D. & CHASQUETTI, D. (2008). «Presidential Candidate Selection in Uruguay (1942-2004)». En SIAVELIS, P. & S. MORGESTERN (editores). *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, 319-339. University Park: Penn State University Press.

BUQUET, D. & PIÑEIRO, R. (2011). *Participation and Effects of Primary Elections in Uruguay*. IPSA- ECPR, Joint Conference, São Paulo.

BUQUET, D., CHASQUETTI, D. & MORAES, J. A. (1998). *Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.

BURDEN, B.; JONES, B. & KANG, M. (2014). Sore Loser Laws and Congressional Polarization. *Legislative Studies Quarterly*, 39 (3), 299-325.

CARDARELLO, A. (2011). Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo. Las elecciones Municipales 2010 en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20 (1), 63-94.

CALVO, E. & ESCOLAR, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

CAREY, J. & POLGA-HECIMOVICH, J. (2006). The Primary Elections 'Bonus' in Latin America. *The Journal of Politics*, 68 (3), 530-543.

CAVAROZZI, M. & ABAL MEDINA, J. (2002). *El asedio a la política*. Rosario: Homo Sapiens.

CARLUNCHO, 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.

COHEN, M.; KAROL, D.; NOEL, H. & ZALLER, J. (2008). *The party decides. Presidential Nomination Before and After Reforms*. Chicago: University of Chicago Press.

COLOMER, J. (2000). «Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas». En CAVAROZZI, M. Y ABAL MEDINA, J. (compil.). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal* (pp. 428-432). Rosario: Homo Sapiens.

CORBETTA, P. & VIGNATI, R. (2013). The primaries of the centre left: only a temporary success?. En *Contemporary Italian Politics*, 5(1), 82–96.

COX, G. (1997). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*. Barcelona: Gedisa.

CHASQUETTI, D. (1999). Balotaje y Coaliciones en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 12, 9-33.

CHERESKY, I. & ANNUNZIATA, R. (2012). *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

CROSS, W. & PILET, J. B. (2013). *The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies. A Comparative Study*. Routledge.

- CROTTY P. & JACKSON, J. (1985). *Presidential Primaries and Nomination*. Congressional Quarterly Press, Washington D. C.
- DE NITTO, A. & SMITHERS, W. (1972). Representativeness of the Direct Primary: A Further Test of V. O. Key Thesis. *Polity*, 5 (2), 209-224. Recuperado de <<https://bit.ly/3maPVyb>>
- DALTON, R. (1988). *Citizen politics in Western democracies*. Chatham, N. J.: Chatham House Publishers.
- DALTON, R. & WATTENBERG, M. (editores) (2000). *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- DOWNS, A. (1973). *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar.
- DUVERGER, M. (1996). (1951). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- EPSTEIN, L. (1986). *Political parties in the American Mold*. Madison: University of Wisconsin Press.
- ESCOLAR, M. (2010). *La política de la reforma: notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral*. Ponencia presentada en Santo Domingo, República Dominicana, 51-81.
- FIELD, B. & SIAVELIS, P. (2008). Candidate selection procedures in transitional polities. *Party Politics*, 14 (5), 620-639. Recuperado de <<https://doi.org/10.1177/1354068808093393>>
- FIORINA, M. (1999). "What Ever Happened to the Median Voter?", trabajo presentado en Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago.
- FRAGA, R. (2019). "Las PASO no funcionan porque acá más que partidos hay espacios" (entrevista). Recuperado de <<https://www.rionegro.com.ar/las-paso-no-funcionan-porque-aca-mas-que-partidos-hay-espacios-1065510/>>
- FRANZÉ, J. (1996). «El discurso del malestar civil: la crisis de la política como crisis de lo político». En PORRAS NADALES, A. (coordinadores), *El debate sobre la crisis de representación política*, 119-148, Tecnos, Madrid.

FREIDENBERG, F. (2009). «¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual». En *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, 1, 277-295. México D. F.: UNAM.

——— (2005). Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina. En *Polis*, 1 (1), 91-134. Recuperado de <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=726/72610105>>

——— (2003). Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina. *Biblioteca de la Reforma Política*, 1, Lima: International IDEA.

FREIDENBERG, F. & DOŠEK, T. (2016). Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). En CASAS-ZAMORA, K.; VIDALURRI, M.; MUÑOZ-POGOSSIAN, B. & R. CHANTO (editores). *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. Washington D. C.: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

GALLAGHER, M. (1988). Introduction. En GALLAGHER, M. & M. MARSH (editores), *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*. London: Sage Publications.

GALLAGHER, M. & M. MARSH (editores). (1988). *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*. London: Sage Publications.

GALLO, A. (2017). Un PASO decisivo. Los partidos de izquierda después de la reforma electoral en la Argentina. *Revista PostData*, 22, (1), 233-271.

——— (2015). Impacto de las nuevas normativas electorales en Argentina: discusión y análisis de la Ley de Reforma Política 26.571. *Temas y Debates*, 29, 117-145

GEER, J. (1988). Assessing the Representativeness of Electorates in Presidential Primaries. *American Journal of Political Science*, 32 (4), 929-945.

GROFMAN, B.; ORESTIS, TROUMPOLINIS & DIMITRIOS, X. (2019). Electoral Competition with Primaries and Quality Asymmetries. *The Journal of Politics*, 81 (1), 260–273.

HARMEL, R. & JANDA, K. (1982). *Parties and Their Environments: Limits to Reform?* New York: Longman.

HARO, R. (2002). «Elecciones primarias abiertas. Aportes para una mayor democratización del sistema político». En HARO, R. (editor). *Constitución, poder y control*. México D. F.: Universidad Autónoma de México.

HAZAN, R. & RAHAT, G. (2010). «Democracy within parties: Candidate selection methods and their political consequences». Oxford y New York: Oxford University Press.

HEIDAR, K. (2006). «Party membership and participation». En R. KATZ & J. CROTTY (coordinadores), *Handbook of Party Politics*, 1, 301-315. London: SAGE.

HERNÁNDEZ, R. (2002). La democracia interna de los partidos políticos. *Revista de Derecho Político*, 53, 473-492.

HERSH, E. D. (2015). *Hacking the electorate: how campaigns perceive voters*. New York: Cambridge University Press.

HIRANO, S. & SNYDER, J. (2014). Primary Elections and the Quality of Elected Officials. *Quarterly Journal of Political Science*, 9 (4), 473-500.

HOPKIN, J. (2001). Bringing the Members Back in? Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain. *Party Politics*, 7, 343-361.

ISSENBERG, S. (2014). America Exports Democracy, Just Not the Way You Think. *The New York Times*. Recuperado de <<https://www.nytimes.com/2014/03/15/opinion/sunday/a-safer-way-to-export-democracy.html>>

JANDA, K.; KWAK, J. & SUÁREZ-CAO, J. (2010). *Party system effects on country governance. Prepared for Delivery at the 2010 Annual Meeting of the American Political Science Association*. Washington D. C.

JOHNSON, G. B.; PETERSHEIM, M. & WASSON, J. (2010). Divisive Primaries and Incumbent General Election Performance: Prospects and Costs in U.S. House Races. *American Politics Research*, 38 (5), 931-955.

JONES, M. (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Indiana: University of Notre Dame Press.

KANG, M. (2011). «Sore Loser Laws and Democratic Contestation». En *Georgetown Law Journal* 99(4), 1013–1076.

KANG, M. & BURDEN, B. (2018). «Sore Loser Laws in Presidential and Congressional Elections». En *Routledge Handbook of Primary Elections*.

KATZ, R. (2001). The problem of candidate selection and Models of Party Democracy. *Party Politics*, 7 (3), 267-296.

KATZ, R. & MAIR, P. (1990). Three faces of Party Organization: Adaptation and Change. University of Manchester: European Policy Research Unit Working Paper, 32pp.

KAUFMANN, K.; GIMPEL, J. & HOFFMAN, A. (2003). A Promise Fulfilled? Open Primaries and Representation. *The Journal of Politics* 65 (2), 457-476.

KEMAHLIOGLU, O.; WEITZ-SHAPIRO & HIRANO, S. (2009). Why Primaries in Latin American Presidential Elections? *The Journal of Politics*, 71 (1), 339-352.

KENIG, O. (2009). *The Democratization of Party Leader's Selection Methods: Canada in Comparative Perspective*". Conferencia anual de la Canadian Political Science Association. Canadian Political Science Association Annual Conference.

KENIG, O.; CROSS, W.; PRUYERS, S. & RAHAT, G. (2015). Party primaries: Towards a definition and typology. *Representation*, 51 (2), 147-160.

KENNEY, P. & RICE, T. (1984). The Effect of Primary Divisiveness in Gubernatorial and Senatorial Elections. *The Journal of Politics*, 46 (3), 904-915

KEY, V. O. (1964). *Politics, Parties and Pressure Group*. New York: Thomas Crowell Company.

KIRCHHEIMER, O. (1966). «The transformation of Western European political Parties». En J. LA PALOMBRARA & M. WEINER (editores), *Political Parties and Political Development*. Princeton University Press.

KIRKPATRICK, J. (1976). *The New Presidential Elite*. New York: Russell Sage.

KITSCHOLT, H. (1989). *The logic of Party Formation*. New York: Cornell University Press.

KITILSON, M. & SCARROW, S. (2006). «Political Parties and the Rhetoric and Realities of Democratization». En CAIN, B.; DALTON, R. & SCARROW, S. (editores), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. London: Oxford University Press.

LAASKO, M. & TAAGEPERA, R. (1979). Effective number of parties: A measure of application to Western Europe. *Comparative Political Studies*, 12 (1) 3-27.

- MAIR, P. (1994). Party Organizations: from civil society to the State. En Katz, R. & MAIR, P., *How Parties Organize*, 1-22.
- MARSH, M. (1993). Introduction: Selecting the party leader. *European Journal of Political Research*, 24, 229-231.
- MCCLOSKEY, H. (1964). Consensus and Ideology in American Politics. *American Political Science Review*, 58 (2), 361-82.
- MOORE, D. & HOFSTETTER, R. (1973). The Representativeness of Primary Elections: Ohio, 1968. *Politics*, 6 (2), 197-222.
- MORAES, J. A. (2008). «Why factions? Candidate selection and legislative politics in Uruguay». En SIAVELIS, P. M. AND S. MORGENSTERN (editores), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- MORALES, M. (2005). Elecciones Primarias: Análisis desde la teoría de juegos y aproximaciones a modelos estadísticos explicativos. *Agenda Pública*, IV (7) Recuperado de <<http://www.agendapublica.uchile.cl/n7/1.html>>
- NAVIA, P. & ROJAS MORALES, P. (2008). El efecto de la participación electoral. En las primarias para la elección presidencial de 1999 en Chile. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 13, 193-222.
- NORRANDER, B. (1996). Presidential Nomination Politics in the Post Era. *Political Research Quarterly*, 49 (4), 875-915. Recuperado de <<https://www.jstor.org/stable/449142?seq=1>>
- OFFE, C. (1985). «Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Madrid, Sistema». En PACHANO, S., *El tejido de Penélope. Reforma política en Ecuador*. Quito: IDEA/FLACSO/NIMD.
- PALFREY, T. (1989). «A Mathematical proof of Duverger's Law». En P. ORDESHOOK (comp.), *Models of Strategic vote in politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- PARAMIO, L. (1999-2003). La democracia tras las reformas económicas en América Latina. Documento de trabajo. Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC).
- PANEBIANCO, A. (1990). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Universidad.

PENNINGS, P. & HAZAN, R. (2001). Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences. *Party Politics*, 7, 267-275.

PETERSON, D. & DJUPE, P. (2005). When Primary Campaign go negative: The determinants of campaign negativity. *Political Research Quarterly*, 58 (1), 45-54.

PIERSON J. & SMITH, T. (1977). Primary divisiveness and general election success: a re-examination. *Journal of Politics*, 37 (2), 555-561.

POLSBY, N. (1983). *Consequences of Party Reform*. Oxford: Oxford University Press.

RAHAT, G. & HAZAN, R. (2007). The influence of candidate selection methods on legislature and legislators: Theoretical propositions, methodological suggestions and empirical evidence. *The Journal of Legislative Studies*, 12 (3-4), 366-385.

——— (2001). Candidate selection methods an analytical framework. *Party Politics*, 7(3), 297-322.

RANNEY, A. (1968). Representativeness of Primary Electorates. *Midwest Journal of Political Science*, 12 (2), 224-238.

SANDRI, G. (2011). Leadership Selection Methods in Italy and their Consequences on Membership Mobilization. Paper presented at the ECPR. Joint Sessions of Workshops, St. Gallen, Switzerland.

SANDRI G. & SEDDONE, A. (2015). «Introduction: Primary Elections across the World». En SANDRI, G., A. SEDDONE & F. VENTURINO (editores), *Party primaries in comparative perspective*. Farnham: Ashgate.

——— (2012). Primaries and Political Parties in Europe: A Proposal for a Tailored Analytical Framework. Paper presented at the ECPR. Joint Sessions of Workshops. University of Antwerp, Belgium.

SARTORI, G. (2003). *Ingeniería constitucional comparada*. México DF: FCE. 1968 *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza Editores.

SCARROW, S.; DALTON, R. & WATTENBERG, M. (2000) «Parties without members?: party organization in a changing electoral environment». En DALTON, R. & M. WATTENBERG (editors), *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

- SCHATTSCHEIDER, E. (1964). (1941) *Régimen de partidos*. Madrid: Tecnos.
- SCHERLIS, G. (2008). Gobierno de partido y partido de gobierno: la consolidación del partido estatal de redes en Argentina. *Iberoamericana*, 8 (32), 165-170.
- SELIOS, L. & VAIRO, D. (2012). Elecciones 2009 en Uruguay: permanencia de lealtades políticas y accountability electoral. *Opinião Pública*, 18 (1), 198-2015. Recuperado de <<https://doi.org/10.1590/S0104-62762012000100010>>
- SERRA, G. (2013). «No Polarization in Spite of Primaries: A Median Voter Theorem with Competitive Nominations». En SCHOFIELD, N. & G. CABALLERO (editores), *The Political Economy of Governance Institutions, Political Performance and Elections*. Springer International Publishing Switzerland, 127, 211-229.
- (2011). Why primaries? The party's tradeoff between policy and valence. *Journal of Theoretical Politics*, 23.
- SERRAFERO, M. (1997). *Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad: Argentina, América Latina y EE. UU.* Bs. As.: Editorial de Belgrano.
- SIAVELIS, P. & MORGENSTERN, S. (editores) (2008). *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Philadelphia: Penn State University Press.
- SHUGART, M. & CAREY, J. (1995). Incentives to cultivate a personal vote. A rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, 14 (4), 417-439.
- STEGER W. P.; HICKMAN, J. & YOHAN, K. (2002). Candidate Competition and Attrition In Presidential Primaries, 1912 to 2000. *American Politics Research*, 30 (5), 528-554.
- STONE, W.; RAPOPORT, R. & SCHENEIDER, M. (2004). Party Members in a Three-Party election: Major Party and Reform Activism in the 1996 American Presidential Election. *Party Politics*, 10 (4), 445-469.
- TULLIO, A. (2011). «Discusión sobre la Nueva Ley Electoral». En Jornada de discusión nueva ley electoral, Casa Generación Política Sur.
- (2010). «Reforma Política en Argentina: un modelo para armar». En *Mundo Electoral*, 3, (8). Panamá. Recuperado de [www.tribunalelectoral.gob.pa](http://www.tribunalelectoral.gob.pa)

VAIRO, D. (2008). Juntos pero no casados: Los efectos de la reforma constitucional al interior de los partidos. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17 (1), 159-182.

WARE, A. (1996). *Political Parties and Party Systems*. New York: Oxford University Press.

WATTERBERG, M. (1998). *The decline of American political parties 1952-1996*. Cambridge: Harvard University Press.

ZELAZNIK, J. (2015). *Resultados y Escenarios después de las PASO*. Buenos Aires: UTDT.

ZOVATTO, D. (2001). La reforma político-electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias; 1978-2000. *Revista CLAD Reforma y Democracia* 21, Caracas. Ley 26571 y Decreto 2004/2009. Partidos Políticos. Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral. Recuperado de <<http://209.85.229.132/search?q=cache:aBTqn-QL6Cgl:www.cpcesla.org.ar/doc/boletin/417/>>

ZULETA PUCEIRO, E. (2015). Zuleta Puceiro: “Veó una elección polarizada entre Macri y Daniel Scioli”. *IProfesional*. Recuperado de <<http://www.iprofesional.com/notas/207635-Zuleta-Poceiro>>

---

## **LAS PASO EN ARGENTINA: UN BALANCE DIEZ AÑOS DESPUÉS**

---

Santiago Alles  
Agustina Haime  
Carolina Tchintian

### **Resumen**

En el año 2009, el Poder Ejecutivo impulsó una reforma de las reglas que rigen la competencia electoral en Argentina. Las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) fueron impulsadas con el objetivo de transparentar y democratizar el proceso de selección de candidaturas al interior de los partidos, así como de ordenar y clarificar la oferta electoral ante los votantes; sin embargo, a diez años de su adopción, su impacto sobre la competencia partidaria y sobre la relación entre los votantes y los partidos sigue en debate. Este artículo contribuye a esta discusión utilizando datos electorales y de opinión pública, y analizando los principales efectos de las primarias sobre el sistema de partidos y sus (limitados) efectos sobre las actitudes de los votantes.

### **Introducción**

Los partidos políticos cumplen una función crucial en las democracias representativas: compiten en elecciones para colocar elencos en cargos públicos, quienes luego adoptan decisiones de política pública. El recorrido que culmina en la elección de esos elencos, no obstante, se inicia con la decisión de quiénes

van a ser los competidores en la contienda electoral. El modo en que los partidos seleccionan a sus candidatos muestra diferencias significativas entre un caso y otro (GALLAGHER & MARSH, 1988). Dentro de este universo de reglas se destacan dos dimensiones principales: por un lado, los procesos de nominación se distinguen por su grado de descentralización, según la nominación se encuentre concentrada a nivel nacional o, por el contrario, dispersa en estructuras partidarias regionales o aun locales. Los procesos de nominación, por otro lado, presentan diferentes grados de apertura, que van desde procesos excluyentes, donde la decisión está concentrada en las cúpulas partidarias, pasando por casos en que la decisión queda en manos de delegados partidarios o de afiliados del partido, hasta procesos incluyentes donde todos los votantes pueden participar (RAHAT & HAZAN, 2001).

Las características del proceso de nominación tienen significativa influencia sobre la relación de los candidatos con su partido y con el electorado: el grado de control de las autoridades partidarias sobre la selección de candidatos determina ante quién rinden cuentas los representantes y, de ese modo, influye sobre su comportamiento en el gobierno. Cuando las candidaturas se dirimen a puertas cerradas y los líderes partidarios tienen control de la nominación, los representantes tienen una sola audiencia por la que preocuparse, lo cual resulta en partidos más unificados, donde los candidatos electos tienen fuertes incentivos para ser leales a la conducción partidaria y alinearse con su programa. Por el contrario, cuando la nominación se abre a votantes con preferencias potencialmente diferentes a los líderes partidarios, los representantes tienen mayores oportunidades para tomar distancia de la conducción partidaria, resultando en partidos más heterogéneos y menos disciplinados (CAREY & SHUGART, 1995; CRISP *et al.*, 2004; CAREY, 2008; SIAVELIS & MORGENSTERN, 2008). Las características del proceso de nominación dan forma a los incentivos y oportunidades de los representantes, según den mayor o menor influencia a las autoridades partidarias *vis a vis* las bases partidarias y los votantes.

Los procesos de nominación en Argentina son procesos descentralizados que reproducen la organización federal de las instituciones electorales. Hasta 2009, mientras la nominación de candidatos presidenciales era decidida de acuerdo a reglas establecidas en cartas orgánicas y arreglos *ad hoc*, la nominación de candidatos a diputados y senadores nacionales se resolvía en las provincias, según reglas partidarias locales y con una influencia limitada de

las cúpulas partidarias nacionales. No obstante, aun cuando se presentaban variaciones entre partidos y jurisdicciones, el proceso de nominación era relativamente excluyente: las candidaturas se resolvían mayormente por acuerdos de cúpulas o por primarias en las que solo participaban los afiliados. Las primarias abiertas habían sido muy infrecuentes. En un estudio pionero de las reglas internas en Argentina, De Luca, Jones y Tula (2002) indican que los procesos de nominación cerrados, tales como arreglos de cúpulas y convenciones partidarias, eran más comunes cuando los partidos controlaban la gobernación provincial, mientras que procesos de nominación más abiertos, tales como primarias cerradas, eran más comunes cuando los partidos se encontraban en la oposición o cuando el gobernador no podía aspirar a la reelección. La adopción de las PASO en 2009 conservó la descentralización, pero impuso un régimen de nominación uniforme a todos los partidos políticos.

A diez años de su primera implementación, este artículo describe las características fundamentales del régimen adoptado para luego realizar un balance sobre sus principales efectos en el sistema de partidos, examinando los cambios que se observan sobre la competencia partidaria y sus —limitados— efectos sobre las actitudes de los votantes.

### **Los debates alrededor de la adopción de las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias**

La adopción de las PASO (Ley 26.571) ocurrió en un contexto de visible desinstitucionalización de la competencia partidaria. El colapso de la Alianza Unión Cívica Radical (UCR)- Frente País Solidario (Frepasso) y el fin del Gobierno de De la Rúa detonó la competencia peronista-radical que había dominado la arena partidaria durante los ochenta y noventa; sin embargo, en su lugar, no emergió un nuevo sistema de partidos estable. De un lado, nuevos partidos intentaron llenar el vacío dejado por la desaparición de la Alianza y, del otro, el peronismo también sufrió desprendimientos de facciones disidentes, lo que en conjunto dio lugar a un escenario partidario fragmentado y volátil. En este contexto, Cristina Fernández impulsó en 2009 la Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, a través de la cual se buscaba reorganizar la competencia partidaria por medio de un régimen de primarias abiertas. La reforma fue implementada por primera vez en las elecciones de 2011, y desde entonces fue utilizada en cinco ciclos electorales.

Las PASO adoptaron tres características definitorias. Primero, las primarias son abiertas, por lo cual cualquier votante puede participar, sin necesidad de estar afiliado a un partido político. Segundo, las primarias son simultáneas: la nominación de todos los cargos electivos y de todas las fuerzas políticas se lleva a cabo el mismo día. Por último, las primarias son obligatorias tanto para partidos como para votantes. Así, aquellos partidos que no compiten en las primarias tampoco pueden competir en las elecciones generales. Además, los ciudadanos están sujetos a la misma obligación de votar —y a las mismas sanciones en caso de no hacerlo— que en las elecciones generales.

Las PASO fueron adoptadas con el objetivo de transparentar y democratizar el proceso de selección de candidaturas al interior de los partidos, así como de ordenar y clarificar la oferta electoral en la disputa interpartidaria (FARA, 2015; PAGE, 2016; TULLIO, 2010). En primer lugar, la democratización del proceso de selección buscaba expandir la participación en la nominación de candidatos a la totalidad de los electores habilitados en el padrón, intentando aumentar tanto la confianza de los votantes en el proceso como la legitimidad de los candidatos seleccionados. Los partidos habían recurrido con frecuencia a acuerdos de cúpulas para decidir la nominación de candidatos (DE LUCA *et al.*, 2002; GALVÁN, 2021). La reforma se presentaba como una oportunidad para abrir esos espacios y recrear los vínculos entre partidos y sociedad.

En segundo lugar, la reforma intentaba ordenar la oferta electoral, alentando un sistema de partidos menos fragmentado y más estable. La ley estableció un umbral mínimo para participar en las elecciones generales: solo podrán competir en la elección general las fuerzas que en las primarias hayan obtenido 1,5% de los votos válidos en el distrito correspondiente. Esta exigencia estaba diseñada para limitar la oferta electoral, y, al mismo tiempo, para incentivar a que los partidos más pequeños se organizaran en frentes de magnitud suficiente para superar ese umbral. Asimismo, impedía que las facciones derrotadas en la contienda interna pudieran presentarse por fuera de su partido en la elección general, conteniendo las posibles fugas. De este modo, se esperaba que una oferta electoral menos fragmentada y más ordenada ayudara a los votantes a distinguir el significado político de las distintas etiquetas partidarias y seleccionar la opción que mejor represente sus preferencias (MAINWARING & SCULLY, 1995; MAINWARING & TORCAL, 2005).

Más allá de sus declamaciones reformistas, las PASO despertaron no pocas críticas (PAGE & ANTENUCCI, 2019). A los beneficios que el Gobierno argumentaba

en defensa de la reforma, los críticos contraponían que el proceso de nominación que se establecería generaría fatiga cívica, por lo que atentaría contra la autonomía de los partidos políticos y por ende reduciría la equidad en la competencia. Primero, la obligatoriedad de las primarias, sumada al frecuente desdoblamiento de los calendarios electorales provinciales, al uso de primarias para la nominación de cargos provinciales y, en algunos casos, al uso de elecciones en dos vueltas, hace que los votantes en algunas provincias deban votar entre cuatro y seis veces en un mismo año. Segundo, al imponer un mecanismo de nominación de candidatos, la reforma limita la autonomía de los partidos para definir su organización interna, lo cual es un derecho consagrado en la Constitución Nacional (BAE Negocios, 2019). Y, tercero, la imposición de un umbral del 1,5% perjudica a los partidos más chicos, en detrimento de la representación de las diversas voces y preferencias presentes entre el electorado.

Tras la implementación de la reforma, el debate giró hacia otro tipo de cuestionamientos, entre los cuales el más relevante ha sido el costo que conlleva la organización de las primarias (TCHINTIAN & ABDALA, 2020). Este argumento suele calar más profundo cuando en la mayoría de los partidos las primarias incluyen solo una lista de candidatos, y el número de casos en que las primarias son competitivas es aún más limitado. El año pasado, con una fuerte caída de la actividad económica por la pandemia y frente a una situación fiscal delicada, tales críticas regresaron al centro del debate.

### **¿Cómo influyeron las PASO sobre la competencia partidaria?**

La democratización de la vida interna de los partidos fue uno de los objetivos centrales de la reforma. Las PASO crearon un espacio institucional para resolver la nominación de candidatos, aunque la ley no dispuso de mecanismos que obligaran a los partidos o alianzas electorales a presentar más de una lista en las primarias. Si la expectativa era que múltiples facciones partidarias disputaran lugares en las listas, el resultado efectivo fue, sin dudas, módico. Por un lado, de las tres elecciones presidenciales en el periodo solo hubo competencia interna en una ocasión (2015). La disputa por un solo lugar posiblemente incrementa los incentivos para coordinar entre élites, resultando en menores niveles de competitividad.

Mayor competencia se observó, sin embargo, en la nominación de candidatos a diputados, donde hay varios lugares en juego, y donde las

agrupaciones definen la manera en la que se integrará la lista definitiva para la elección general. En la primera implementación de las PASO solo el 11% de las listas de diputados tuvo competencia interna. En la siguiente renovación legislativa, el número de agrupaciones que presentaron competencia interna en las primarias dio un salto (28%); y en las siguientes tres elecciones, en promedio, una de cada cinco listas presentó alternativas internas: 19% en 2015, 21% en 2017, y 19% en 2019. La nominación de candidatos a senadores presentó niveles de competitividad interna comparables a los de la elección de diputados.<sup>1</sup>

No obstante, aun cuando no lograron generar competencia interior a la altura de las expectativas, las PASO tuvieron efectos sustantivos sobre la competencia interpartidaria. El resto de esta sección está dedicado a examinar tales cambios.

### **Fragmentación de las elecciones presidenciales**

Los presidentes argentinos desde hace 25 años han sido electos por medio de una elección en dos rondas, con un requisito de pluralidad calificada: si ningún candidato alcanza el 45% de los votos, o 40% con una ventaja de diez puntos, la elección se decide en un balotaje entre los dos candidatos más votados (NEGRETTO, 2004). Las elecciones en dos vueltas dejan lugar para la emergencia de una competencia más fragmentada, donde algunos candidatos pueden ingresar a la carrera con la expectativa de ser árbitros de la disputa en una eventual segunda vuelta (COX, 1997; JONES, 1995). Aun así, la competencia en las primeras dos elecciones presidenciales se mantuvo en un nivel de fragmentación relativamente bajo.

La arena partidaria vivió un profundo giro con el inicio de este siglo. La Alianza entre la UCR y el Frepaso, que había llevado a De la Rúa a la presidencia en 1999, se disolvió tras su renuncia en 2001, y abrió la puerta al surgimiento de nuevos actores partidarios. Tales reacomodamientos se vieron reflejados en las elecciones de 2003, en las que el número de candidatos dio un salto significativo: entre unos con aspiraciones realistas y otros sin las menores oportunidades, compitieron 18 candidatos; y el número efectivo de candidatos pasó de 2.6 a 5.7 en solo cuatro años.

1 Los datos de competitividad interna están basados en datos del Observatorio Electoral Argentino. *Cuadernos Electorales 2015 y 2017 y Zoom Electoral 2019*, OEAR-CIPPEC. Recuperado de <<https://oear.cippec.org/>>, accedido: 30-11-2020.

**Tabla 1**  
CANDIDATOS EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN ARGENTINA (1995-2019)

Año	Cantidad de candidatos	Candidatos “sin oportunidades”	Candidatos “sin oportunidades” (%)	Candidatos “sin oportunidades” (votos, %)	Número efectivo de candidatos
1995	14	11	78,57	3,77	2,74
1999	10	7	70,00	3,14	2,56
2003	18	13	72,22	8,78	5,65
2007	14	10	71,43	7,12	3,41
2011	7	2	28,57	4,12	2,91
2015	6	3	50,00	7,38	3,31
2019	6	3	50,00	5,33	2,50

Nota: Los candidatos “sin oportunidades” son definidos como aquellos que no alcanzaron el 5% de los votos válidos en la primera vuelta. El número efectivo de candidatos es calculado como el “número efectivo de partidos” en la elección presidencial (véase: Laakso y Taagepera, 1979).

No obstante, este episodio de multipartidismo extremo probó ser efímero, y tanto élites como votantes se coordinaron en un número menor de fuerzas cuatro años más tarde. La siguiente elección presidencial registró un retorno a niveles cercanos, aunque aún por encima a los vistos en los noventa, con 3.4 candidatos presidenciales efectivos. La adopción de las PASO, entonces, no ocurrió en un contexto de creciente fragmentación de la competencia presidencial, sino, por el contrario, en uno en que ella retornaba a cierta “normalidad”. Y esa tendencia se consolidó en los siguientes ciclos electorales: el número efectivo de candidatos durante la década de 2010 quedó regularmente por debajo del observado en la década anterior.

Las PASO efectivamente alentaron la formación de alianzas electorales. Por un lado, las fuerzas con menor caudal electoral vieron su participación en las elecciones amenazadas por el umbral de 1,5% ahora requerido, y, frente al cambio de reglas, la formación de alianzas multipartidarias fue una respuesta estratégica. La formación del Frente de Izquierda y de Trabajadores (FIT), un acuerdo de pequeños partidos de izquierda integrado en 2011, es el mejor ejemplo de este tipo de respuesta. El FIT superó el umbral mínimo en las tres elecciones presidenciales posreforma e impulsó la elección de diputados nacionales y provinciales. Por otro lado, las fuerzas con serias aspiraciones presidenciales encontraron en las PASO un espacio institucional donde coordinar un frente electoral común. La formación de Cambiemos en 2015, un acuerdo del Propuesta Republicana (PRO), la UCR y otras fuerzas políticas menores, fue canalizada por medio de una primaria que terminó con la nominación de Macri; ese mismo año, también la formación de Unidos por una Nueva Alternativa (UNA), que reunía facciones peronistas disidentes, fue resuelta en primarias.

Aun cuando no parece haber afectado directamente la fragmentación efectiva de la competencia, el umbral impuesto por las PASO sí redujo drásticamente el número de candidatos sin expectativas realistas. La tabla 1 muestra el número de competidores por ciclo electoral y distingue el número de candidatos “sin oportunidades”, aquí definidos por no alcanzar el 5% de los votos válidos. En las cuatro elecciones previas a la reforma, una porción significativa de la oferta electoral (entre 70% y 78,6%) se compuso de candidatos que no pasaron de ese número de votos y que, como máximo, competían con la expectativa de impulsar sus listas de legisladores en algunas pocas provincias (SHUGART & CAREY, 1992). En las elecciones posteriores a la reforma, el número

promedio de aspirantes se redujo de 14,0 a solo 6,3, y los candidatos sin oportunidades realistas cayeron a la mitad (o menos) del *pool*.

En resumen, las PASO han ofrecido un espacio para la formación de alianzas electorales cuando los acuerdos de cúpulas —tales como los que resultaron en la formación de la Alianza en los noventa— no son posibles. Aun así, resulta difícil decir que la reforma haya afectado sustantivamente la fragmentación de las elecciones presidenciales: el número efectivo de candidatos ya se encontraba en declinación cuando la reforma fue adoptada y conservó esa trayectoria en los siguientes ciclos electorales. No obstante, las PASO visiblemente contribuyeron a ordenar la oferta electoral, reduciendo la cantidad de candidatos sin aspiraciones realistas. Tal como se discute en los siguientes apartados, las PASO tuvieron efectos mayores sobre las elecciones legislativas.

### **Fragmentación de las elecciones de diputados**

El Congreso argentino es un órgano bicameral integrado por un Senado de 72 miembros, donde cada provincia está representada por tres senadores; y una Cámara de Diputados de 257 miembros, donde las provincias están representadas por entre 5 y 70 diputados asignados según el tamaño de su población. Cada provincia renueva la mitad de su delegación cada dos años, y los diputados son electos por medio de reglas proporcionales en 24 distritos plurinominales de entre 2 y 35 escaños.

La competencia electoral durante la década del ochenta estuvo centrada alrededor de la disputa entre los dos grandes partidos históricos: el peronismo y el radicalismo. Tanto terceras fuerzas nacionales Unión del Centro Democrático, Partido Intransigente como partidos provinciales (Movimiento Popular Neuquino, Pacto Autonomista Liberal, Partido Acción Chubutense) fueron capaces de ganar bancas en ambas cámaras del Congreso (ADROGUÉ, 1995), pero, aun así, la fragmentación se mantuvo en niveles relativamente bajos: el número efectivo de partidos promedio osciló en torno a 2,6.

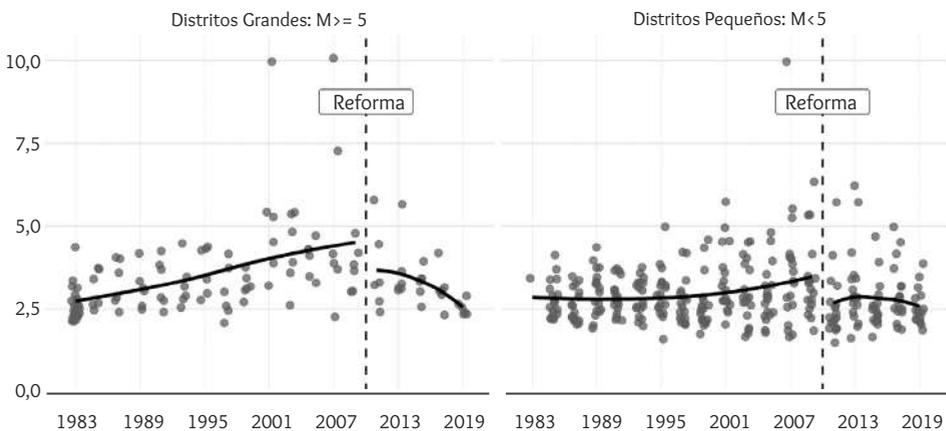
Aun cuando la fragmentación comenzó a aumentar gradualmente a partir de la elección de 1989, reflejada en la aparición de fuerzas como el Frente Grande y Acción por la República a comienzos y mediados de la década, respectivamente (ADROGUÉ & ARMESTO, 2001), la renovación legislativa de 2001 marcó un punto de inflexión. El colapso de la Alianza al final del gobierno de De la Rúa estuvo seguido de la aparición de nuevos partidos que reclamaban sus votantes (por

ejemplo, Recrear para el Crecimiento y Coalición Cívica - Afirmación para una República Igualitaria), al tiempo que el ascenso de Kirchner en el Partido Justicialista dio lugar al desprendimiento de fuerzas peronistas disidentes en numerosos distritos. A lo largo de la década de 2000, la fragmentación promedio se mantuvo sostenidamente por encima de 3 y llegó a 4 en 2007. En las cinco renovaciones legislativas ocurridas entre 2001 y 2009, un 30% de las observaciones (distritos) presentaron un número efectivo de partidos igual o superior a 4.

Este aumento de la fragmentación fue observable tanto en distritos grandes como pequeños, pero los cambios más pronunciados —tal como muestra el gráfico 1— ocurrieron en los distritos de mayor magnitud. Las elecciones en la Ciudad de Buenos Aires, que reúne alrededor del 10% de los diputados nacionales, fueron el caso más extremo: en promedio tuvieron 7 partidos efectivos; sin embargo, las elecciones en otros distritos medianos, como Mendoza, y grandes, como Buenos Aires o Córdoba, también registraron altos niveles de fragmentación.

### Gráfico 1

FRAGMENTACIÓN DE LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS  
CÁMARA DE DIPUTADOS: ARGENTINA, 1983-2019



La adopción de las PASO, al imponer un umbral electoral mínimo para poder participar en la elección general, introdujo un significativo cambio de tendencia: en las cinco renovaciones siguientes a la reforma (2011-2019), solo el 10,8% de los distritos registró un número efectivo de partidos igual o superior a cuatro, y apenas el 6,9% si se observan las últimas tres renovaciones (2015-2019). La reforma, por un lado, facilitó un espacio de coordinación estratégica para las fuerzas más importantes, pero, por otro lado, redujo el número de microemprendimientos electorales sin oportunidades realistas de obtener representación legislativa.

El cambio de tendencia más significativo ocurrió en los distritos más grandes: la fragmentación promedio cayó a la mitad y pasó así de 5,4 en 2001 y 5,2 en 2007, a solo 2,5 en 2019. Por otra parte, aun cuando los cambios no fueron tan pronunciados, el número de competidores también se redujo en los distritos más chicos: la fragmentación promedio en este grupo cayó de 3,3 en 2001 y 3,6 en 2007 a 2,5 en 2019.

### **Proporcionalidad en la asignación de bancas**

El principio inspirador de la representación proporcional es la reproducción de la diversidad de las preferencias sociales en las instituciones políticas (LIJPHART, 2012). No obstante, el uso de reglas proporcionales no produce automáticamente proporcionalidad en la representación. El nivel efectivo de proporcionalidad en la asignación de bancas es condicional a otros factores institucionales, como el tamaño de los distritos, y estratégicos, como la fragmentación. El índice de Gallagher es el instrumento dominante en la literatura para medir desviaciones en la proporcionalidad: el *score* va de 0 a 100, donde 0 representa un caso (hipotético) de asignación de bancas perfectamente proporcional y 100 representa un caso (hipotético) en que un partido obtiene todas las bancas sin ningún voto (GALLAGHER, 1991; TAACEPERA, 2007; KARPOV, 2008).

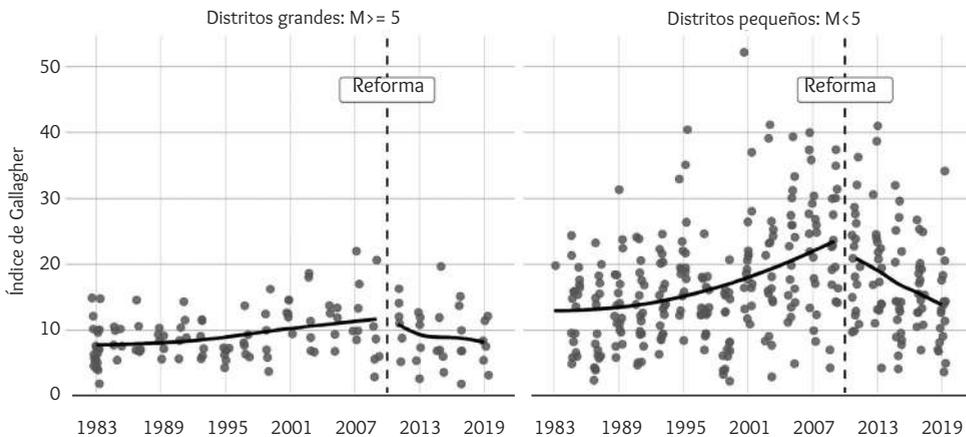
El diseño de las elecciones de diputados en Argentina ha abrazado ese modelo de representación por décadas, pero el nivel de proporcionalidad efectivo ha variado a lo largo del tiempo. Durante las décadas del ochenta y noventa, la proporcionalidad en la asignación de bancas legislativas sufrió oscilaciones muy leves: el índice promedio se mantuvo en un rango acotado de entre 10 y 12 puntos en casi todas las renovaciones. No obstante, las

elecciones legislativas de 2001 marcaron un punto de inflexión también en este aspecto: el índice de promedio saltó en ese año a 19,2, es decir, sufrió un aumento de aproximadamente la mitad, y se mantuvo en torno a este nivel el resto de la década.

Puesto de otro modo, los cambios en la fragmentación electoral ocurridos en los ochenta y noventa no se transformaron directamente en una disminución de la eficiencia en la conversión de votos en escaños: de las renovaciones legislativas ocurridas entre 1983 y 1999 apenas un 2,3% registró un índice de desproporcionalidad de 25 puntos (o más). No obstante, la proliferación de partidos en la década del 2000 sí estuvo asociada a la menor eficacia de las reglas electorales: el número de elecciones con un nivel de desproporcionalidad por encima de 25 puntos pasó a ser 24,2% entre 2001 y 2009.

**Gráfico 2**

PROPORCIONALIDAD EN LA ASIGNACIÓN DE BANCAS  
CÁMARA DE DIPUTADOS: ARGENTINA, 1983-2019



No obstante, tal como muestra el gráfico 2, los cambios en la proporcionalidad electoral no fueron iguales en distritos grandes y pequeños. La asignación de escaños ha sido, tal como sería esperable, más proporcional en los distritos de mayor magnitud (TAAGEPERA, 2007; GALLAGHER, 1991); pero además, fue más estable a lo largo del periodo anterior a la reforma, incluso tras la renovación legislativa de 2001. Por el contrario, en los distritos más chicos, la asignación de bancas creció discretamente a lo largo de los ochenta y noventa, y de manera significativamente más pronunciada tras la elección de 2001.

La adopción de las PASO revirtió la tendencia observada y mejoró significativamente los niveles de eficiencia de las reglas electorales: en las cinco renovaciones siguientes a la reforma (2011-2019) solo el 12,5% de los distritos registró un nivel de desproporcionalidad igual o superior a 25 puntos (-11,7), y el 9,7% si se observan solo las tres renovaciones más recientes (2015-2019). El índice de proporcionalidad electoral retornó, así, a los valores de la década del ochenta tanto en distritos grandes como pequeños.

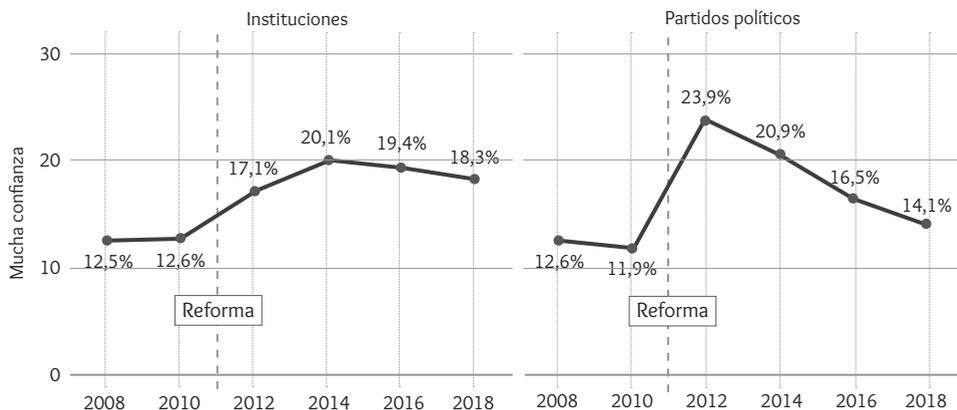
## ¿Cómo influyeron las PASO en las percepciones de los votantes?

### Confianza en las instituciones y en los partidos políticos

La democratización del proceso de nominación ocupaba un lugar central entre los principales objetivos de las PASO, con la meta última de aumentar la confianza de los votantes en el proceso y las instituciones electorales. Efectivamente, la literatura indica que la adopción de mecanismos de nominación más “democráticos” —por medio de los cuales se incluye a los votantes y no están limitados solo a la participación de miembros del partido— están asociados con mejoras en el nivel de confianza que los ciudadanos tienen en los partidos, en las instituciones políticas y en la democracia en general (BERNARDI *et al.*, 2017; SHOMER *et al.*, 2016; SHOMER *et al.*, 2018).

**Gráfico 3**

CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES Y LOS PARTIDOS  
ARGENTINA, 2008-2018



Fuente: Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

Las encuestas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP por sus siglas en inglés) disponibles para Argentina han interrogado sobre la confianza en las instituciones políticas.<sup>2</sup> El panel izquierdo del gráfico 3 muestra el porcentaje de entrevistados con altos niveles de confianza en las instituciones,<sup>3</sup> a lo largo de sucesivas encuestas realizadas entre 2008 y 2018. Si bien durante toda la serie la proporción de votantes con niveles altos de confianza en las instituciones se mantiene relativamente baja, luego de la implementación de las PASO vemos que la proporción de votantes con altos niveles de confianza llega, en promedio, a 18,6%. En comparación, antes de la implementación de las PASO, alrededor de un 12% de votantes expresaba un alto nivel de confianza en las instituciones.

2 En la encuesta se pregunta “¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas?” y los entrevistados deben seleccionar una respuesta entre 1 (nada) y 7 (mucho). Si bien la pregunta se enfoca en “respeto”, este instrumento está incluido en una sección de la encuesta donde se pregunta por la confianza en distintos tipos de instituciones y, por ende, la interpretamos de esa manera en el texto.

3 Para analizar a los entrevistados con altos niveles de confianza consideramos solo a aquellos que dieron una puntuación de 6 o 7 en la pregunta.

El panel derecho del gráfico presenta la proporción de votantes con un alto nivel de confianza en los partidos políticos también entre 2008 y 2018.<sup>4</sup> Tras la adopción de las PASO, el número de entrevistados que indicó tener confianza en los partidos tuvo un salto pronunciado, pasando de 11% en 2010 a 23,8% en 2012 (+12,8). No obstante, este incremento se esfumó rápidamente y las siguientes encuestas indicaron un regreso a valores cercanos a los de 2008 (12%) hacia el final del periodo analizado.

¿La reforma tuvo un impacto diferencial en votantes políticamente identificados respecto a otros votantes sin identificación? La literatura sugiere que la democratización de las internas puede tener un efecto más pronunciado sobre aquellos votantes con identificación partidaria, más interesados en la política y más informados de los cambios institucionales (ACHEN, 1992; ALBRIGHT, 2009; DELLI CARPINI & KEETER, 1993). No obstante, los datos de LAPOP no muestran que esta reforma haya tenido un impacto diferente entre ambos grupos de votantes, siguiendo, ambos, la tendencia del electorado en general.

### Identificación partidaria

Las PASO contribuyeron a ordenar la oferta electoral, reduciendo el número de partidos compitiendo en elecciones. La literatura indica que la estabilización de la oferta electoral permite a los votantes tener mayor familiaridad con los partidos y sus propuestas (MAINWARING & SCULLY, 1995; MAINWARING & TORCAL, 2006) y, de ese modo, ser capaces de distinguir con mayor facilidad las diferencias programáticas entre partidos (DALTON & WELDON, 2007; MAINWARING & ZOCO, 2007). Más aún, la mayor claridad de las alternativas está asociada con que un mayor número de votantes desarrolle una identidad partidaria (LUPU, 2015a).

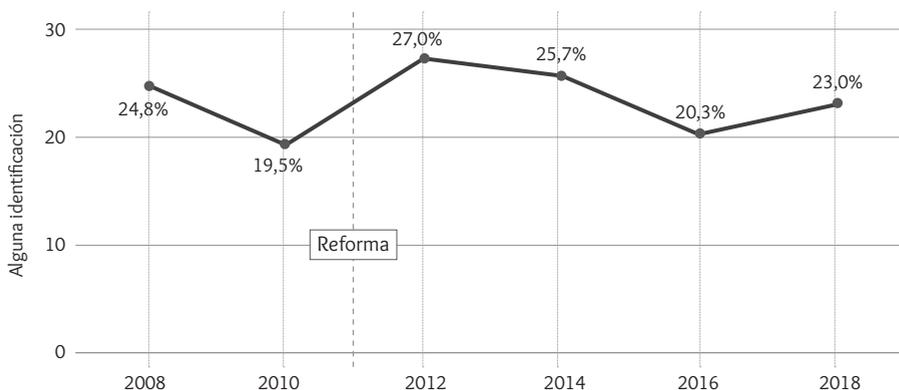
---

4 En la encuesta se pregunta “¿Hasta qué punto tiene usted confianza en los partidos políticos?” y los entrevistados deben seleccionar una respuesta entre 1 (nada) y 7 (mucho).

**Gráfico 4**

## IDENTIFICACIÓN CON PARTIDOS POLÍTICOS

ARGENTINA, 2008-2018



Fuente: Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP).

El gráfico 4 muestra la proporción de entrevistados que aseguraron simpatizar con un partido político entre 2008 y 2018, según datos de LAPOP. El porcentaje de votantes con identificación partidaria se mantuvo por debajo del 30% durante todo el periodo, en línea con lo esperado en la región (COHEN *et al.*, 2017; LUPU, 2015b); los datos no muestran que la reforma haya tenido efectos significativos, o como mínimo duraderos, sobre los niveles de identificación. Si bien inmediatamente luego de la implementación de las PASO los niveles de identificación aumentaron alrededor de siete puntos, en los años siguientes se desplomaron a un nivel menor que al inicio del periodo. Contrariamente a lo esperado, la evidencia no indica que la estabilización de la oferta electoral haya impactado positivamente en la afiliación partidaria de los votantes.

**Conclusión**

V. O. Key, Jr. (1964) indicaba que un partido político tenía tres arenas de acción: el partido como organización, el partido en el electorado y el partido en el gobierno. Las reglas de nominación conectan estas arenas. Procesos de

nominación más abiertos permiten una mayor penetración de los partidos en el electorado, pero al mismo tiempo afectan el control que las élites partidarias tienen sobre el partido como organización y sobre el partido en el gobierno. A lo largo de este trabajo hemos examinado cuáles han sido las consecuencias de la reforma para el partido en el electorado, en particular sobre la competencia partidaria y sobre la relación de los partidos con los votantes.

La adopción de un régimen de primarias incluyente abrió la puerta de “el jardín secreto de la política” (GALLAGHER & MARSH, 1988). Las PASO tenían como objetivo transparentar y democratizar el proceso de selección de candidaturas al interior de los partidos, así como ordenar y clarificar la oferta electoral. A diez años de su aprobación, ¿han cumplido sus objetivos? Las primarias no alcanzaron un nivel de competitividad interna cercano a las expectativas generadas. Las dirigencias partidarias, por el contrario, han sido capaces de defender su rol de *gatekeepers* y de acomodarse al nuevo contexto institucional. Aun cuando las reglas facilitan competir contra el *establishment* partidario, pocas primarias tuvieron competencia real, dando muestra de que numerosas candidaturas aún son decididas en espacios reservados.

La reforma tuvo, no obstante, efectos significativos sobre la competencia interpartidaria. La reforma impuso un umbral de votos mínimo necesario para poder competir en la elección general, lo que resultó en una reducción del número de partidos, particularmente en las elecciones legislativas en los distritos (provincias) más grandes. Mientras este era uno de los objetivos buscados por la reforma, las PASO también tuvieron efectos no esperados sobre otros aspectos de la competencia: la reforma mejoró la proporcionalidad en la asignación de bancas. En conjunto, la competencia partidaria retornó a niveles de fragmentación y proporcionalidad comparables a los vistos en los ochenta, reparando así el desalineamiento partidario ocurrido tras el colapso de la alianza (TORRE, 2003; NOVARO, 2002).

Por último, la reforma no fue seguida por cambios significativos en las actitudes de los votantes hacia las instituciones electorales y sus protagonistas. Aun cuando los niveles de confianza en las instituciones políticas se incrementaron luego de esta reforma, los cambios fueron pequeños y mayormente transitorios. La identificación de los votantes con los partidos no mostró variaciones significativas y, en términos generales, los votantes conservaron niveles bajos de confianza hacia los partidos. En definitiva, las PASO han tenido

efectos significativos sobre el comportamiento de las élites, pero no así sobre las actitudes de la ciudadanía.

Numerosas preguntas sobre los efectos de la adopción de las PASO siguen aún pendientes de respuesta. Abrir los procesos de selección de candidatos a la población general podría redefinir la conexión electoral entre representantes y representados. ¿Esto ha tenido impacto sobre la representación sustantiva de los votantes? ¿Ha influido en la incorporación de grupos históricamente relegados? La participación de una base electoral más amplia en el proceso de nominación podría estimular la representación de nuevas demandas sociales, así como facilitar la nominación de candidatos de grupos minoritarios, dando paso a una arena política más diversa. ¿Qué impacto han tenido sobre la disciplina y cohesión legislativa? La menor influencia de la dirigencia partidaria sobre el proceso de nominación podría afectar su poder para mantener la disciplina de los legisladores en el Congreso. En resumen, aún hay numerosas preguntas para las que no tenemos respuestas y que merecen un estudio más detenido.

## Referencias bibliográficas

- ACHEN, C. (1992). Social Psychology, Demographic Variables, and Linear Regression: Breaking the Iron Triangle in Voting Research. *Political Behavior*, 14 (3), 195-211.
- ALBRIGHT, J. (2009). Does Political Knowledge Erode Party Attachments?: A Review of the Cognitive Mobilization Thesis. *Electoral Studies*, 28 (2). 248-260.
- ADROGUÉ, G. (1995). “El nuevo sistema partidario argentino”. En ACUÑA, CARLOS H. (compilador). *La nueva matriz política argentina*, 27-70. Buenos Aires: Nueva Visión.
- ADROGUÉ, G. & ARMESTO, M. (2001). Aún con vida. Los partidos políticos en la década del noventa. *Desarrollo Económico*, 40 (160), 619-652.
- BERNARDI, L; SANDRI, G. & SEDDONE, A. (2017). Challenges of Political Participation and Intra-Party Democracy: Bittersweet Symphony from Party Membership and Primary Elections in Italy. *Acta Política*, 52 (2), 218-240.
- COHEN, M., LUPU, N. & ZECHMEISTER, E. (editores) (2017). *The Political Culture of Democracy in the Americas 2016/17: A Comparative Study of Democracy and Governance*. Nashville. Vanderbilt University.
- COX, G. (1997). *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral System*. New York: Cambridge University Press.
- DALTON, J., & WELDON, S. (2007). Partisanship and Party System Institutionalization. *Party Politics*, 13 (2), 179-196.
- DARGENT, E. & MUÑOZ, P. (2011). Democracy against Parties? Party System Deinstitutionalization in Colombia. *Journal of Politics in Latin America* 3 (2), 43-71.
- DELLI CARPINI, M. X. & KEETER, S. (1993). Measuring Political Knowledge: Putting First Things First. *American Journal of Political Science*, 37 (4), 1179-1206.
- DE LUCA, M., JONES, M. P. & INÉS TULA, M. (2002). Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina. *Comparative Political Studies*, 35 (4), 413-436.
- FARA, C. (2015). Sistema de Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias en la Argentina. Análisis y Recomendaciones. Policy paper N.º 6. ICSO, Universidad Diego Portales. Recuperado de <<https://bit.ly/2WadnkU>>

GALLAGHER, M. (1991). Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. *Electoral Studies*, 10 (1), 33-51.

GALLAGHER, M., & MARSH, M. (editores) (1988). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London, UK: Sage Publications.

GALVÁN, F. (2021). Facciones y divisiones partidarias en Argentina. Los casos del PJ y la UCR (1983-2007). Tesis de Doctorado. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica Argentina.

JONES, MARK P. (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

JONES, M, SAIEGH, S. M, SPILLER, P. & TOMMASI, M. (2002). Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System. *American Journal of Political Science*, 46 (3), 656-669.

KARPOV, A. (2008). Measurement of Disproportionality in Proportional Representation Systems. *Mathematical and Computer Modelling*, 48 (9-10), 1421-1438.

KEY, V. O. (1994). *Politics, Parties, and Pressure Groups*. New York: Crowell.

LAAKSO, M., & TAAGEPERA, R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12 (1), 3-27.

LIJPHART, A. (2012). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (2nd ed.). New Haven, CT: Yale University Press.

LUPI, N. (2015). A Party Polarization and Mass Partisanship: A Comparative Perspective. *Political Behavior*, 37 (2), 331-356.

——— (2015b) «Voter Partisanship in Latin America. *The Latin American Voter*». En CARLIN, P.; SINGER M. & ZECHMEISTER, E. (editors), *The Latin American Voter: Pursuing Representation and Accountability in Challenging Contexts*, 226-245. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

MAINWARING, S. & SCULLY, T. (1995). «Introduction: Party Systems in Latin America». In Mainwaring S. & Scully T. (editors), *Building Democratic Institutions: Party System in Latin America*, 1-36. Stanford, CA: Stanford University Press.

MAINWARING, S. & TORCAL, M. (2006). «Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization». En KATZ R. & CROTTY W., (editores), *Handbook of Party Politics*, 11 (6), 204-227. London, UK: Sage.

MAINWARING, S. & ZOCO, E. (2007). Political Sequences and the Stabilization of Interparty Competition: Electoral Volatility in Old and New Democracies. *Party Politics*, 13 (2), 155-178.

NEGRETTO, G. (2004). «Argentina: Compromising on a Qualified Plurality System». En COLOMER J. (editor), *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

NOVARO, M. (editor). (2002). *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*. Buenos Aires: Norma.

PAGE, M. (2016). Breve historia de las PASO. Observatorio Electoral Argentino, CIPPEC. Recuperado el 30 de noviembre de 2020 de <<https://oear.cippec.org/novedades/breve-historia-de-las-paso/>>.

PAGE, M. & ANTENUCCI, P. (2019). Algunas consideraciones sobre la futilidad de las PASO. Observatorio Electoral Argentino, CIPPEC. Recuperado el 30 de noviembre de 2020 de <<https://oear.cippec.org/novedades/algunas-consideraciones-sobre-la-futilidad-de-las-paso/>>.

RAHAT, G. & HAZAN, R. (2001). Candidate Selection Methods: An Analytical Framework. *Party Politics*, 7 (3), 297-322.

SHOMER, Y., PUT, G. & GEDALYA-LAVY, E. (2018). Does Intra-Party Democracy Affect Levels of Trust in Parties? The Cases of Belgium and Israel. *Acta Politica*, 53 (2), 167-183.

——— (2016). Intra-Party Politics and Public Opinion: How Candidate Selection Processes Affect Citizens' Satisfaction with Democracy. *Political Behavior*, 38 (3), 509-534.

SHUGART, M. S. & CAREY, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

TAAGEPERA, R. (2007). *Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems*. New York: Oxford University Press.

TCHINTIAN, C. & ABDALA, M. (2020). Otra vez las PASO. El Covid como excusa. *El Estadista*, 198: 7. Recuperado el 30 de noviembre de 2020 de <<https://www.elestadista.com.ar/?p=16319>>.

TORRE, J. (2003). Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo Económico*, 42 (168), 647-665.

TULLIO, A. (2010). Los partidos políticos como reaseguro de estabilidad y legitimidad democrática. La reforma política en la Argentina actual. *XU Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo, República Dominicana.

LA SELECCIÓN  
DE CANDIDATURAS EN EL PERÚ

---



---

# **RESISTENCIA A LA DEMOCRACIA INTERNA: LA SELECCIÓN DE CANDIDATURAS DURANTE LAS ELECCIONES GENERALES 2021 EN PERÚ**

---

Narda Carranza Pinedo  
Manuel Chuquillanqui Gonzales  
Manuel Valenzuela Marroquín  
Fiorella Zamora Cabanillas

## **Resumen**

La democracia interna ha cobrado relevancia durante las Elecciones Generales 2021 en Perú debido a un nuevo marco normativo sobre la selección de candidatas y candidatos que influye el monitoreo a dicho proceso, entre otros cambios. En este artículo, se presenta una propuesta para medir las dimensiones de la democracia interna en las nominaciones de candidaturas en el marco de las Elecciones Generales 2021, con especial énfasis en el caso de Lima, el distrito electoral más grande. En este sentido, se presentan hallazgos sobre las tendencias compartidas respecto a aquellas dimensiones en las 24 organizaciones políticas estudiadas. El método utilizado fue revisión de archivo, teniendo como fuente los reglamentos de las organizaciones políticas y los resultados oficiales de las elecciones internas. Se concluye a partir de esta exploración que los niveles de democracia interna fueron muy bajos en todas las dimensiones exploradas.

## Introducción

En 2019 se creó por resolución suprema de la Presidencia del Consejo de Ministros la comisión consultiva denominada “Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política” (Canrp) con el objetivo de proponer normas orientadas a implementar la reforma política. Entre sus propuestas, que eventualmente sufrieron algunas modificaciones y se tradujeron en leyes, se encontraba una referida a democracia interna. La Canrp, sobre este tema, proponía elecciones internas, abiertas, simultáneas y obligatorias para toda la ciudadanía, organizadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Las primarias se utilizarían para seleccionar a candidatas y candidatos a la presidencia, congreso (diputados y senadores en la propuesta original), gobernaturas y alcaldías. Esta propuesta se sustentaba en un diagnóstico respecto al origen problemático de las candidaturas y su mercantilización.

El resultado de todo esto es que los partidos y las organizaciones políticas regionales terminan colocando en cargos de representación a personajes que no tienen mayor vínculo con el partido, sin mayor trayectoria partidaria o pública, lo que se expresa en malas gestiones, en la desatención del vínculo representativo y en la proliferación de conductas oportunistas, particularistas e, incluso, en casos de corrupción (CANRP, 2019, p. 41).

A pesar de que esta ley sufrió cambios luego de su promulgación que involucraban retrocesos de cara a las Elecciones Generales 2021, se mantuvo el monitoreo de los organismos electorales al proceso de selección de candidatos. Otra propuesta, la de la obligatoria paridad y alternancia en las listas de candidaturas, también se promulgó y se mantuvo vigente para las Elecciones Generales 2021. En vista de este aparente escenario de reformas resistidas, este artículo se propone explorar las dimensiones de democracia interna de los procesos de selección de candidaturas llevados a cabo durante el mencionado proceso electoral.

## Sobre la democracia interna

La filosofía de la democracia del siglo XVIII puede ser compendiada en la siguiente definición: el método democrático es aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad (Shumpeter, 1983, p. 321).

La democracia supone un sistema político por el cual la relación entre participación y representación permite establecer un tipo de orden al interior de las estructuras sociales. Si bien existen posturas que consideran que la democracia no descansa principalmente en los procesos electorales, sino en el respeto por las libertades, los derechos civiles, y la existencia de una sociedad civil con capacidad de tener incidencia entre los actores políticos (LEVINE & MOLINA, 2007), el rol de las elecciones y los partidos políticos sigue siendo clave para su consolidación, especialmente en cuanto a los principios de representación (SARTORI, [1968] 2012; HAGUE & HARROP, 2007). En particular, la celebración de elecciones como pilar del sistema democrático (DAHL, 1971), y su ejercicio libre, competitivo y justo (BIRCH, 2001; BARRIENTOS, 2008) se ha considerado central en este tipo de sistema político. Estas formulaciones ubican en un lugar preferencial a los organismos electorales, pues son los encargados de velar por la integridad del proceso electoral (URRUTY, 2007). Esto último obliga a tomar en consideración las desigualdades políticas entre ciudadanas y ciudadanos (DOWNS, 1973) y la representatividad de la oferta de candidatas y candidatos en un determinado proceso. Siguiendo estas consideraciones, situamos la discusión sobre los procesos de selección de candidaturas y la democracia interna.

Kenig, Cross, Pruyssers y Rahat (2015) sostienen que la democracia interna es un proceso político al interior de los partidos que busca seleccionar candidatas y candidatos entre su militancia, pero con la participación de la ciudadanía en general, por lo que el valor del voto de la militancia y la ciudadanía es el mismo.

El proceso de participación de la ciudadanía en la búsqueda de representación política es una práctica saludable para el sistema democrático. En esta dinámica, la selección de candidaturas dentro de los partidos políticos no necesariamente ha funcionado como una práctica democrática *in stricto sensu*. En esa

línea, una definición minimalista y tradicional de partido lo conceptualiza como una organización de ciudadanos/as con miras a una elección (SARTORI, 2012).

Existen dinámicas complejas alrededor de actores políticos que centralizan el poder al interior de los partidos políticos (GALLAGHER & MARSH, 1988; MARSH, 1993; HAZAN & RAHAT, 2010), y producen una relación de dominación y subordinación entre la dirigencia partidaria y la militancia. Quien mayor capital social acumula será quien tenga mayores probabilidades de alcanzar una candidatura (SHATTSHNEIDER, 1994).

La selección de candidaturas recae en el denominado “selectorado” (BUENO DE MESQUITA *et al.*, 2003), un grupo que elige candidatas y candidatos. Esta categoría es ajena a la categoría de elector(a), que se refiere al universo de ciudadanos/as con derecho al ejercicio al sufragio. El selectorado puede dividirse en dos grupos, uno real y uno potencial. En el caso de elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) en las que participa el total de la ciudadanía, se puede identificar a un selectorado potencial, es decir, un conjunto de electores que puede o no colaborar con la selección de candidaturas. Por otro lado, el selectorado real estaría compuesto por quienes participaron activamente en el proceso de democracia interna (BUQUET & GALLO, 2020).

## **Midiendo la democracia interna en la selección de candidatos**

Los estudios sobre los niveles de democracia interna de los procesos de selección de candidaturas a cargos políticos se han expandido en las últimas décadas. Estos se distinguen de los estudios sobre democracia interna que abarcan todos los aspectos de la vida partidaria, incluyendo la renovación de cuadros, el pluralismo, la deliberación y la rendición de cuentas (IGNAZI, 2020; MORALES, 2018; SALGADO, 2020). Así también, es preciso distinguir los estudios que definen las primarias en un sentido amplio, incluyendo también los procesos de selección de cargos internos (SEDDONE & SANDRI, 2020). El foco en la selección de candidatos/as, por otro lado, se considera justificado, siempre que la función principal de los partidos es la de nominar candidatas y candidatos a las elecciones (SHOMER, 2014). Entre estos estudios contamos a los que agregan indicadores e índices para medir la democracia interna en la selección de candidatos/as, y los que se centran en la presencia o no de primarias como medida única de la democracia interna (SEDDONE & SANDRI, 2020).

Si bien existen investigaciones sobre los mecanismos de selección de candidatos/as en Latinoamérica, no han sido comunes los estudios acerca de los niveles o grados de democracia interna (FREIDENBERG & DOŠEK, 2016). Uno de los mejores referentes de este tipo de estudios es el de Freidenberg y Došek (2016), cuya propuesta del Índice de Democracia Interna (IDI) está específicamente diseñada pensando en la selección de candidaturas para cargos uninominales, y en la creación de una medida agregada que permita la comparación. El IDI abarca tres dimensiones: participación, competitividad e inclusión.

Estas dimensiones de democracia interna tienen su origen en el estudio de Rahat, Hazan y Katz (2008), donde se propone vincular el grado de inclusividad del selectorado —usualmente asociado a la democracia interna— con otros valores democráticos —la competición y la representación—. Rahat, Hazan y Katz (2008) encuentran que las dimensiones parecen no estar correlacionadas: los partidos con selectorados más inclusivos tienen menos representatividad en sus listas y niveles medios de competición. Por otra parte, el interés en las dimensiones se refiere a su vínculo con la democracia a nivel sistémico. En ese sentido, proponen que el Estado promueve la participación, y que los partidos promuevan la competencia y la representación, llevando a cabo una “división de labor” entre ambos a favor de la democracia (RAHAT, HAZAN, & KATZ, 2008).

La relación entre democracia dentro de los Estados y la democracia dentro de los partidos, desde esta perspectiva, no es un cuestión de contrastes o similitudes, sino de complementariedad (RAHAT *et al.*, 2008).

### **Primer componente: inclusividad en la selección de candidaturas**

La inclusividad se ha vinculado a los incentivos de las afiliadas y afiliados para participar en el partido, aunque su impacto no se haya determinado del todo (SEDDONE & SANDRI, 2020). El componente de inclusividad tiene por lo menos dos aproximaciones conceptuales. La primera se refiere a quiénes pueden ser posibles candidatas y candidatos, y la segunda, a quiénes pueden elegirlos, es decir, el selectorado (FREIDENBERG & DOŠEK, 2016). Una tercera aproximación la comprende el tipo de participación en la toma de decisiones internas del partido, como la consulta o el voto (BORZ & JANDA, 2020), excluyendo aspectos sobre la descentralización de la toma de decisiones (BORZ & JANDA, 2020). Si bien, esta se suele considerar una dimensión de la democracia interna y

también producto de cambios sociales, se viene cuestionando su funcionamiento, motivación y lógica, dada la presencia de los conflictos internos y presiones partidarias, ya sea desde la dirigencia como desde facciones dominantes (IGNAZI, 2020; BORZ & JANDA, 2020).

A continuación, se detalla la propuesta de operacionalización de Rahat, Hazan y Katz (2008), y de Freidenberg y Došek (2016). Para los primeros, inclusividad se define según quienes seleccionan con mayor influencia a los candidatos/as (segunda aproximación). Por otro lado, Freidenberg y Došek (2016) otorgan preeminencia a la primera aproximación de inclusividad, aunque incluyen indicadores vinculados a ambas. El indicador principal en su trabajo es la ausencia de candidatos/as proscritos/as. El segundo indicador se refiere a los requisitos para ser candidato/a y el tercero, a la inclusividad del electorado (al igual que Rahat, Hazan & Katz, 2008). En suma, Freidenberg y Došek comprenden inclusividad como condición de participación en las elecciones internas.

**Tabla 1**

INCLUSIVIDAD

	Indicador
Rahat, Hazan y Katz (2008)	Inclusividad de los métodos de selección de candidatos/as (decisión final)*
Freidenberg y Došek (2016)	
	Ausencia de candidatos/as proscritos**
Freidenberg y Došek (2016)	Requisitos exigidos en los estatutos para ser candidatos/as
	Número de personas que participan en la decisión de la persona que va a ser candidato/a

\* Freidenberg y Došek (2016) amplían el electorado propuesto por Rahat, Hazan y Katz (2008)

\*\*Condición necesaria para Freidenberg y Došek

Elaboración propia.

## Segundo componente: competitividad

Freidenberg y Došek (2016) proponen como indicador necesario de competencia el número de candidatas y candidatos que compiten. Otro indicador mide la conflictividad de la competencia misma a partir del tipo de facciones participantes (FREIDENBERG & DOŠEK, 2016). Los últimos indicadores miden la incertidumbre en relación a quién ganará (FREIDENBERG & DOŠEK, 2016). Rahat, Hazan y Katz (2008), por su parte, miden la competitividad a través de la predominancia de candidatas y candidatos que no ejercen un cargo de elección popular. Se observa en estas dos propuestas el peso del contexto en la construcción de indicadores pertinentes.

**Tabla 2**

### COMPETITIVIDAD

	Indicador/ Índice
Rahat, Hazan y Katz (2008)	Posición de no-titulares a la cabeza de lista ( <i>Non-Incumbents Winning Index</i> )
	Posición relativa de no-titulares en la lista ( <i>Non-Incumbents Ranking Index</i> )
	Proporción entre titulares y no-titulares ( <i>Aspirants Index</i> )
Freidenberg y Došek (2016)	Número de candidatas y candidatos que compiten en el proceso por cada cargo a nominar
	Número y tipo de facciones que compiten (conflictividad)
	Posibilidad de ganar una nominación (nivel de incertidumbre)
	Margen de diferencia entre 1.º y 2.º candidatos/as en encuestas previas o en resultados (nivel de incertidumbre)

Elaboración propia.

### Tercer componente: representación

En cuanto a la representatividad, las posturas entre ambas investigaciones son marcadamente distintas. En Freidenberg y Došek (2016), se define por la descentralización de la nominación a nivel organizacional —número de órganos y/o personas involucrados en la nominación— y territorial. En Rahat, Hazan y Katz (2008) se refiere a la participación de sectores de la población poco representados, en este caso, mujeres (FREIDENBERG, 2006). Nos parece relevante otorgarle mayor peso a la segunda acepción, dado que el nivel de descentralización configura una variable distinta y con múltiples aproximaciones —por ejemplo, hacia la inclusividad o hacia la estructura organizacional a nivel dirigenal—.

**Tabla 3**

#### REPRESENTACIÓN/DESCENTRALIZACIÓN

	Indicador/ Índice
Rahat, Hazan & Katz (2008)	Candidatas mujeres en posiciones “ganadoras” en la lista ( <i>Women Winning Index</i> )
	Posición relativa de mujeres en la lista ( <i>Women Ranking Index</i> )
Freidenberg y Došek (2016)	Número de personas que definen la candidatura
	Número de momentos/ órganos a partir de los cuales se toma la decisión de la nominación
	Tipo de órgano del partido que participa en la nominación (nacional, subnacional)

Elaboración propia.

Cabe precisar con cautela que estos indicadores no son suficientes para capturar las prácticas informales de los partidos políticos (BORZ & JANDA, 2020), y se requiere de estudios cualitativos que den luces sobre la implementación de estas prácticas para afirmar medidas de democracia interna más realistas.

## La democracia interna en el Perú: la reforma del 2019 y los ajustes del 2020

El 10 de abril de 2019, el Poder Ejecutivo presentó doce proyectos de ley al Congreso de la República, enmarcados en una agenda de reforma política elaborada por una Comisión *ad hoc* integrada por politólogos y politólogas. Uno de aquellos proyectos de ley vinculado a democracia interna se aprobó en agosto de 2019. Esta ley, Ley N.º 30998, que modifica diversos aspectos del Título V Democracia Interna de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, abarca los mecanismos para la selección de candidaturas y dirigencias de las organizaciones políticas. En cuanto a la selección de candidatas y candidatos, se establece un esquema de Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO), pero con dos medidas aplicables exclusivamente al proceso de Elecciones Generales 2021. La primera se refiere a la reducción del plazo mínimo de afiliación a seis meses antes de la elección primaria para las personas nominadas, mientras que la segunda dispone que las organizaciones políticas inscritas antes de la promulgación de esta norma pueden usar el mecanismo de elecciones internas (CARRANZA & CHUQUILLANQUI, 2020).

En 2020, a causa de la pandemia por el COVID-19, el Congreso peruano aprobó dos leyes de gran impacto para la selección de las y los candidatos en el proceso de Elecciones Generales 2021 (EG 2021). Por un lado, aprobó la Ley N.º 31028,<sup>1</sup> mediante la cual se suspendía la aplicación de las PASO de forma excepcional para el proceso de EG 2021 y, por otro, aprobó la Ley N.º 31038,<sup>2</sup> que establece una serie de reglas especiales para el desarrollo del proceso de EG 2021.<sup>3</sup> En cuanto a la selección de candidaturas, estableció que las organizaciones políticas debían elegirlos en procesos organizados y supervisados por los organismos electorales peruanos bajo dos modalidades: elecciones internas cerradas o una elección indirecta (delegados/as). Durante ese mismo año, el Congreso emitió también otras normas con un impacto sobre la conformación de las listas y fórmulas, resaltando aquí la ley que establece la paridad y alternancia,<sup>4</sup> la creación de la circunscripción de peruanos en el extranjero,<sup>5</sup> y la ley

1 Publicada el 14 de julio de 2020 en el diario oficial *El Peruano*.

2 Publicada el 22 de agosto de 2020 en el diario oficial *El Peruano*.

3 Esta ley dispone reglas especiales para el día de la elección, como la ampliación del horario de votación, hasta para la inscripción de organizaciones políticas que quisieran participar en el proceso de elecciones generales.

4 Ley N.º 31030 del 23 de julio de 2020.

5 Ley N.º 31032 del 23 de julio de 2020.

de impedimentos para ser candidata o candidato a personas condenadas en primera instancia.<sup>6</sup> También se deben tener en consideración algunas de las modificaciones realizadas durante el 2019.<sup>7</sup>

## **Indicadores de democracia interna en la selección de candidatas y candidatos en las Elecciones Generales 2021 de Perú**

Partiendo de una definición de democracia interna en los procesos de selección de candidatas y candidatos basados en las dimensiones de inclusividad, competitividad y representación, que incorporan los aportes de los estudios revisados, se propone la construcción de un modelo adaptado al contexto peruano. En cada dimensión mencionada se revisaron los reglamentos de las organizaciones políticas, los resultados oficiales de las elecciones internas, y, en el caso de las elecciones para candidaturas congresales, se tomó el distrito electoral de Lima por su relevancia y peso electoral. A continuación, se detallan los indicadores utilizados y los hallazgos.

### **Primer componente: inclusividad en la selección de candidatos**

Se observa que, aunque la norma solo permita elecciones internas cerradas o la selección a través de delegadas y delegados,<sup>8</sup> estuvieron presentes otras modalidades de participación, antes de la aplicación de la actual normativa de elecciones internas. Así, se pudo distinguir que en dos casos se habían establecido elecciones internas abiertas y, en un caso, un régimen mixto. Para recabar información sobre este componente, se revisaron los reglamentos de las organizaciones políticas, los cuales en su mayoría se encontraban actualizados. Como se observa en el gráfico 1, la mayoría de partidos contempló un mecanismo de selección a través de delegadas y delegados (15), pero la tercera parte sí estableció un tipo de elecciones internas que incluye la participación de afiliados/as (8).

6 Ley N.º 31042 del 15 de setiembre de 2020.

7 En específico, aquí debemos mencionar la Ley N.º 30998, que limita el porcentaje designado en la lista de candidatos al Congreso a tan solo 20% del total.

8 Ley N.º 31038 Las elecciones internas pueden realizarse de acuerdo con alguna de las siguientes modalidades: a. Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados. b. Elecciones a través de los delegados, conforme lo disponga el Estatuto. Dichos delegados previamente deben haber sido elegidos mediante voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados.

**Tabla 4**

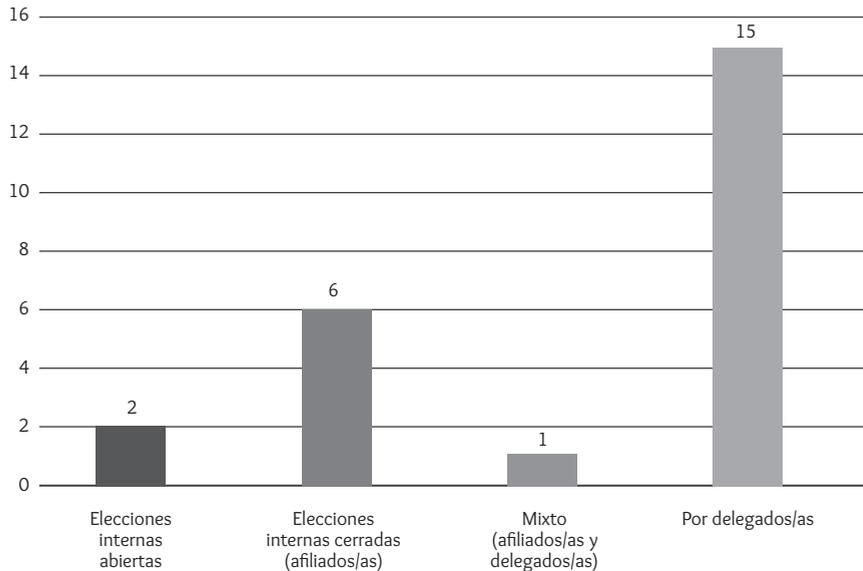
## OPERACIONALIZACIÓN DE INCLUSIVIDAD

Variable	Indicadores	Valores
Inclusividad del selectorado	Mecanismo de selección de candidatos/as	Elecciones internas abiertas - 4 Elecciones internas cerradas (afiliados/as) - 3 Mixto (afiliados/as y delegados/as) - 2 Por delegados/as - 1

Elaboración propia

**Gráfico 1**

## MECANISMO DE SELECCIÓN DE CANDIDATURAS ESTABLECIDO EN EL REGLAMENTO

Fuente: Reglamentos Electorales de los Partidos Políticos.  
Elaboración propia.

## Segundo componente: competitividad

Este componente ha merecido mayor atención debido a los incentivos que brinda la norma para mantener los niveles de competencia intrapartidaria bajos. Ya sea por el uso de la designación directa, o por la viabilidad de presentar una sola lista o fórmula acompañada del uso de listas cerradas bloqueadas, los niveles de competencia no solo son bajos, sino que afectan la dinámica y la interpretación de los resultados en las otras dos dimensiones.

**Tabla 5**

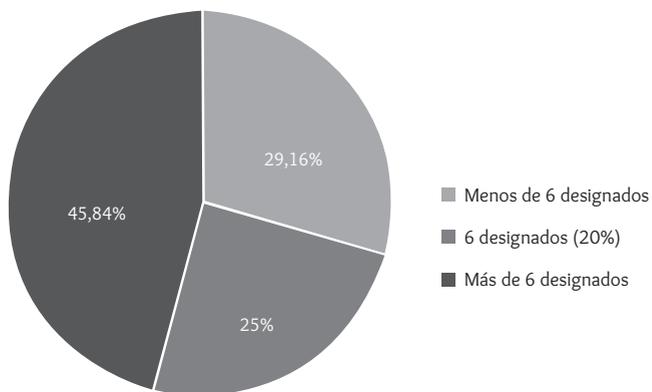
### OPERACIONALIZACIÓN DE COMPETITIVIDAD

Variable	Indicadores	Valores
Peso de la designación directa	Nivel de uso del mecanismo de designación directa	Menos de 6 designados/as - 3 6 designados/as (20%) - 2 Más de 6 designados/as - 1
	Proporción de candidatos/as no designados/as en los primeros seis puestos (Congreso, Lima)	Número de no-designados/as en los primeros 6 puestos / 6
Peso de listas únicas	Número de listas (Lima, Congreso)	Una lista Más de 1 lista
	Número de fórmulas (presidenciales)	Una fórmula Más de 1 fórmula
	Número de listas (Parlamento Andino)	Una lista Más de 1 lista
Peso del voto personalista	Forma de presentación de precandidaturas (presidenciales)	Fórmula – 1 Otros – 0
	Forma de presentación de precandidaturas (al Congreso)	Individual – 3 Listas cerradas y no bloqueadas – 2 Listas cerradas y bloqueadas – 1
	Forma de presentación de precandidaturas (al Parlamento Andino)	Individual – 3 Listas cerradas y no bloqueadas – 2 Listas cerradas y bloqueadas – 1

Elaboración propia.

**Gráfico 2**

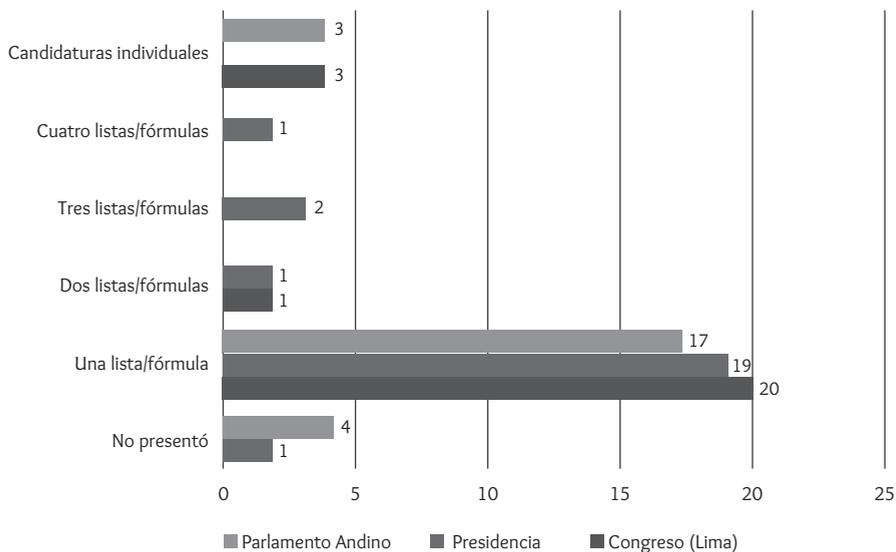
USO DE LA DESIGNACIÓN DIRECTA EN LAS LISTAS AL CONGRESO PARA LIMA (EG 2021)



Fuente: Resultados de las Elecciones Internas 2020, avances del Proceso Electoral. Elaboración propia.

**Gráfico 3**

NÚMERO DE LISTAS Y/O FÓRMULAS PRESENTADAS EN LAS ELECCIONES INTERNAS (EG 2021)



Fuente: Resultados de las Elecciones Internas 2020, avances del Proceso Electoral. Elaboración propia.

Como se observa en el gráfico 3, la mayoría de organizaciones políticas presentaron una sola lista, salvo en algunos casos de presentación de más de una fórmula presidencial. Un aspecto al que se le debe prestar especial atención en la conformación de las listas de candidaturas al Congreso de la República está referido al porcentaje de candidatas y candidatos que puede ser designado directamente por la organización política, es decir, que forman parte de la lista sin haber pasado por el proceso de selección. En 2019 se produjo una modificación sobre el número de candidaturas que podrían ser designadas por el órgano que el estatuto de la organización política determine: se redujo de un 25% a un 20%.<sup>9</sup> Si bien esta modificación exige que las organizaciones políticas determinen la ubicación de las candidaturas designadas en las listas antes de la ejecución del proceso de selección de candidatas y candidatos,<sup>10</sup> lo cierto es que no se establecen mayores restricciones a esta potestad que tienen las organizaciones políticas. Así, por ejemplo, las organizaciones políticas pueden reservar los primeros puestos de sus listas para ser ocupados por candidaturas designadas sin ningún tipo de límite, lo que podría tener un impacto en el éxito electoral de las candidatas y los candidatos que la conforman.<sup>11</sup> Por otro lado, también podemos observar que las organizaciones políticas tienen la libertad de elegir entre dos formas de aplicación del límite del 20% sobre las designaciones, pues, si bien el límite se aplica sobre las listas de candidatos de cada circunscripción, por excepción también puede aplicarse el límite sobre el número total de candidatos/as a nivel nacional que presenta una organización política. Es decir, pasarían de un tope máximo de 15 candidatos/as designados/as a nivel nacional -aplicando el límite en cada circunscripción- a uno de 32 candidatos/as (aplicando el límite sobre el número total de candidatos/as de las listas en todo el país). En el caso de Lima Metropolitana, en poco menos de la mitad de las listas se designaron candidatos/as en base al número total de candidatos/as a nivel nacional, superando el límite del 20% de la circunscripción (6 candidatos/as), como se observa en el Gráfico 2.<sup>12</sup>

---

9 Artículo 24-B de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, insertado por la Ley N.º 30998.

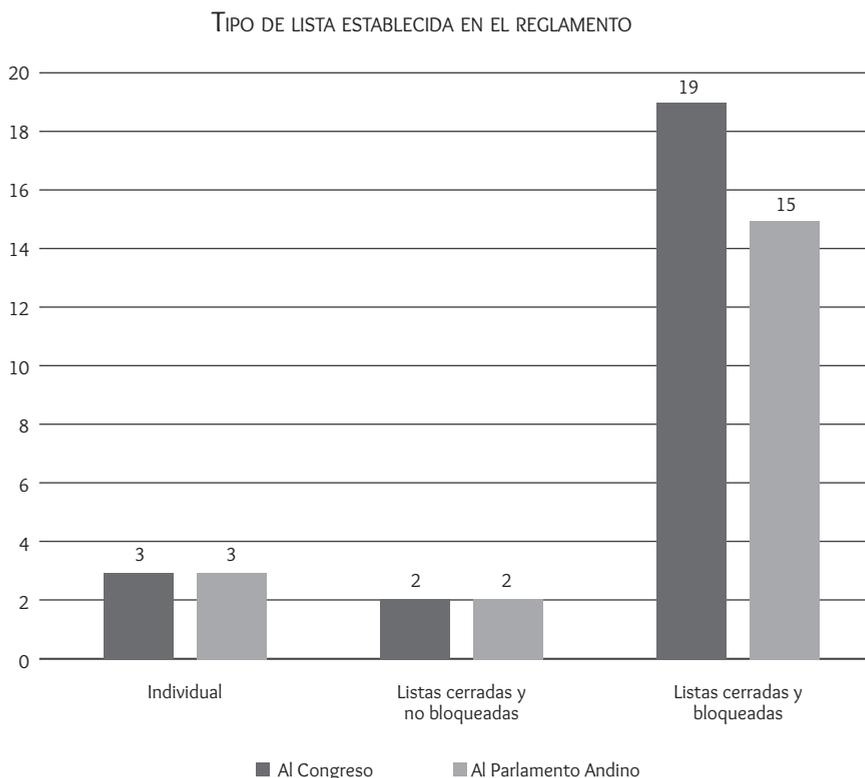
10 Esta es una novedad de alguna forma transparente, aún más el proceso de selección de candidaturas, pues bajo la legislación anterior las organizaciones políticas informaban sobre los puestos ocupados por designados recién al momento de presentar las listas de candidaturas ante los Jurados Electorales Especiales.

11 Teniendo en cuenta que formar parte de los primeros puestos podría brindar mayores chances de resultar electo por la fácil recordación por parte de la ciudadanía.

12 Anexo 3 de la Resolución N.º 330-2020-JNE, Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos para las Elecciones Generales y de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino 2021.

En este escenario, la predominancia de listas cerradas y bloqueadas para las elecciones internas en los reglamentos de las organizaciones políticas refuerza esta tendencia a la baja competitividad.

**Gráfico 4**



Fuente: Reglamentos Electorales de los Partidos Políticos.  
Elaboración propia.

### Tercer componente: representación

En este componente hemos considerado dos variables, una vinculada a la representación manifestada en la participación activa en el proceso de selección, y la otra, a la inclusión de mujeres, más allá de lo normado respecto a la alternancia y paridad.

**Tabla 6**

## OPERACIONALIZACIÓN DE REPRESENTACIÓN

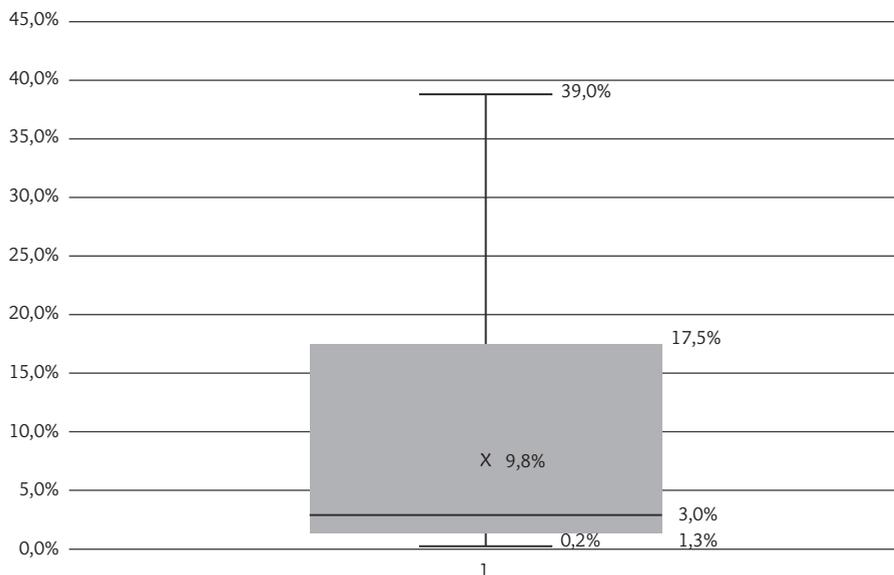
Variable	Indicadores	Valores
Representación	Nivel de participación de los afiliados/as	Número de votantes / Número total de selectores
Presencia de mujeres	Mujeres a la cabeza de la lista (Presidencia)	Sí No
	Mujeres a la cabeza de la lista (Congreso)	Sí No
	Mujeres a la cabeza de la lista (Parlamento Andino)	Sí No

Elaboración propia.

Uno de los aspectos más resaltantes en las pasadas elecciones internas fueron los bajos niveles de participación de los/las militantes. Como se observa en el siguiente histograma, la media de participación de las afiliadas y los afiliados no llega al 10% de los mismos. La mediana llega al 3% y la moda al 2%, por lo que la media puede explicarse por un caso raro de participación cercana al 40%.

**Gráfico 5**

NIVEL DE PARTICIPACIÓN DE LAS AFILIADAS Y LOS AFILIADOS (NÚMERO DE VOTANTES / NÚMERO DE SELECTORES) EN LIMA (EG 2021)



Fuente: Resultados de las Elecciones Internas 2020.  
Elaboración propia.

**Tabla 7**

NIVEL DE PARTICIPACIÓN DE LAS AFILIADAS Y LOS AFILIADOS EN LIMA, EG 2021

Estadístico	Valor
Media	0,09
Error estándar	0,024
Mediana	0,03
Moda	0,02
Desviación estándar	0,119

Elaboración propia.

...

Estadístico	Valor
Varianza de la muestra	0,014
Curtosis	0,67
Oblicuidad	1,34
Rango	0,388
Mínimo	0,002
Máximo	0,39
Suma	2,35
Recuento	24

Fuente: Resultados de las Elecciones Internas 2020.  
Elaboración propia.

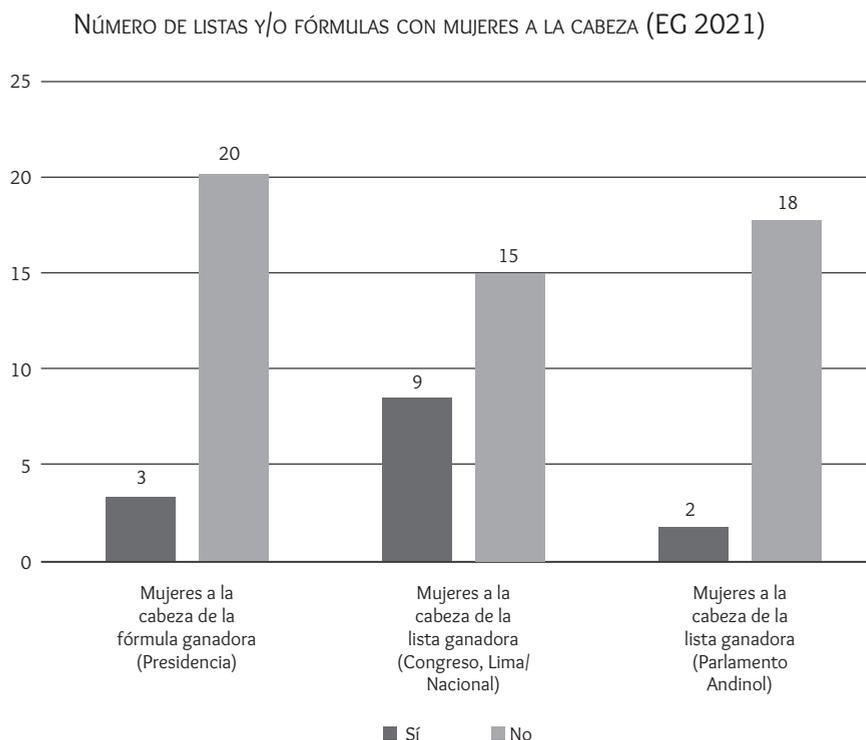
Un elemento que llama poderosamente la atención es el bajo número de mujeres que encabezan las fórmulas de candidatas y candidatos a la Presidencia de la República y las listas al Congreso. Si tenemos en cuenta que todas las organizaciones políticas tienen más de un 35% de mujeres afiliadas en sus filas cada una, y en total el 48,10% de afiliados a una organización política son mujeres,<sup>13</sup> llama mucho la atención que la gran mayoría de listas sean encabezadas por varones al menos a nivel de Lima Metropolitana. Es posible que este efecto tenga su razón de ser en las propias reglas que dan forma al requisito de paridad y alternancia en la legislación peruana, en tanto las mismas no exigen un parámetro de paridad horizontal.<sup>14</sup> Sin embargo,

13 Información tomada de la web del Registro de Organizaciones Políticas sobre el número de afiliados de las organizaciones políticas con inscripción vigente al año 2019. Se puede recuperar en el siguiente enlace: <[https://aplicaciones007.jne.gob.pe/srop\\_publico/Estadistica/Afiliado/Afil\\_PP\\_X\\_Years\\_Genero#](https://aplicaciones007.jne.gob.pe/srop_publico/Estadistica/Afiliado/Afil_PP_X_Years_Genero#)>

14 Si bien es cierto que las modificaciones de la Ley N.º 31030 incorpora el concepto de paridad horizontal, limita el alcance de este al nivel regional y solo alcanza a las fórmulas de candidatas y candidatos a la gobernatura regional.

también podríamos vincular esta limitada participación a las propias resistencias de las organizaciones políticas, a la aprobación de medidas como la paridad y alternancia, así como a la poca promoción de la participación de las mujeres al interior de las organizaciones políticas.

**Gráfico 6**



Fuente: Resultados de las Elecciones Internas 2020, avances del Proceso Electoral.  
Elaboración propia.

## Reflexiones finales

El proceso de selección de candidatas y candidatos de la EG 2021 le deja a los organismos electorales y a la ciudadanía múltiples lecciones respecto a la futura realización de las PASO en nuestro país, en especial en lo que respecta a la

participación de los organismos electorales en los procesos de selección de candidaturas. No obstante, también resulta crucial entender que el proceso de selección de candidaturas de la EG 2021 es un proceso diferente y especial por la coyuntura política de los últimos meses del año 2020 y, en ese sentido, probablemente muy diferente al proceso de PASO que experimentaremos desde 2022.

Por otro lado, el proceso de selección de candidaturas de la EG 2021 también ha puesto en evidencia la baja participación de afiliados/as en el proceso interno de cada una de sus organizaciones. Ello habla de la profunda crisis que viven los partidos peruanos, de su falta de convocatoria y, sobre todo, del peligro que representa que no puedan cumplir con su labor de ser el principal canal de transmisión de la voluntad popular. Ello debería llevar a prestar atención a la aplicación de las leyes referidas a la inscripción y, sobre todo, a la cancelación de las organizaciones políticas sin ningún respaldo ciudadano. La aplicación de la barrera electoral de las PASO, en ese sentido, también será un filtro que permita la vigencia de solo aquellas organizaciones que tienen el respaldo popular adecuado.

Del mismo modo, también se debería llamar la atención para repensar la forma en que se elegirán a las consejeras y los consejeros regionales y municipales a nivel subnacional en las próximas elecciones. Si tenemos en cuenta que la legislación vigente continúa aplicando las reglas antiguas de selección de candidaturas —elecciones internas, semiabiertas y por delegados/as sin supervisión de los organismos electorales— y la potencial baja participación política en el proceso de selección de candidaturas, podríamos estar ante un proceso electoral donde participen candidatas y candidatos con una baja o nula legitimidad. Frente a ello, se hace necesario estudiar la expansión de las PASO a este nivel de Gobierno o algún otro mecanismo alternativo que permita asegurar la realización del proceso de selección de candidatas y candidatos de manera transparente y participativa.

Al mismo tiempo, se espera que esta investigación sirva como punto de partida para el análisis del nivel de democracia que tengan los procesos de selección de candidatos(as) en los futuros procesos electorales, especialmente aquellos donde se aplique un mecanismo de elecciones internas abiertas, como las PASO.

## Referencias bibliográficas

BARRIENTOS DEL MONTE, F. (2008). Organismos Electorales y Calidad de la Democracia en América Latina: un esquema de análisis. Workshops del European Network on Latin American Politics. “The changing nature of democratization in Latin America; Rights, politics and development”. Oxford, Nuffield College, 26-28 de March.

BIRCH, S. (2001). Sistemas electorales y sistemas de partidos en Europa Este y Oeste. *Perspectivas sobre la Política y la Sociedad Europeas*, 2 (3), 355-377

BORZ, G. & JANDA, K. (2020). Contemporary trends in party organization: Revisiting intra-party democracy. *Party Politics*. SAGE Journals. Recuperado de <<https://doi.org/10.1177/1354068818754605>>

BUENO DE MESQUITA, B; SMITH, A; RANDOLPH M. & MORROW. J. (2003). *The Logic of Political Survival*. Cambridge: The MIT Press.

BUQUET, D & GALLO, A. (2020). Primarias presidenciales y sistemas de partidos en el Río de la Plata. Inédito

Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019). *Hacia la democracia del Bicentenario*. Comisión del Alto Nivel para la Reforma Política. KONRAD ADENAUER STIFTUNG. Recuperado de <https://bit.ly/3aHwuuP>

CARRANZA, N. & CHUQUILLANQUI, M. (2020). Primarias en América Latina: hacia una tipología tridimensional. *Revista Elecciones*, 19 (20), 85-108.

———(2020). Ni improvisación ni copia: rastreando el proceso de transferencia y adaptación en el diseño de las PASO peruanas. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 6(11), 129–153.

DAHL, R. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

DOWNES, A. [1957] (1973). *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar.

FREIDENBERG, F. (2006). Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos. *Revista de Derecho Electoral*, (1), 1-17.

FREIDENBERG, F. & DOŠEK, T. (2016). La selección de candidaturas presidenciales en México: Una propuesta metodológica para medir el nivel de democracia interna de los partidos. *Politica y Gobierno*, 23 (2), 365-408. Recuperado de <<https://bit.ly/2UPTpuO>>

GALLAGHER, M. (1988). «Introduction». En GALLAGHER, M. & M. MARSH (editores), *Candidate Selection in Comparative Perspective*. The Secret Garden of Politics. London: Sage Publications.

GALLAGHER, M. & MARSH, M. (editores). (1988). *Candidate Selection in Comparative Perspective*. The Secret Garden of Politics. London: Sage Publications.

HAZAN, R. & RAHAT, G. (2010). *Democracy within parties. Candidate selection and their political consequences*. New York: Oxford University Press.

HAGUE, R. & HARROP, M. (2007) *Comparative government and politics*. New York: Palgrave Macmillan.

IGNAZI, P. (2020). The four knights of intra-party democracy: A rescue for party delegitimation. *Party Politics*, 26 (1), 9-20.

———(2015). Primarias de partido: hacia una definición y tipología. Recuperado de <<https://doi.org/10.1177/1354068818754599>>

LEVINE, D. & MOLINA, J. E. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada. *América Latina Hoy*, 45, 17-46.

MARSH, H. (1993). Autoconcepto académico: teoría, medición e investigación. En JM SULLS (Ed.), *Perspectivas psicológicas sobre el yo, vol. 4. El yo en perspectiva social*, 59-98. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, Inc

MELÉNDEZ, C. (2015). Guatemala: una democracia sin partidos. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. Vol.10, 173-197.

MORALES, M. 2018. Democracia al interior de los partidos políticos: el caso chileno. *Política. Revista de Ciencia Política*, 56(1), 107–130. Recuperado de <<https://doi.org/10.5354/0716-1077.2018.58137>>

RAHAT, G. & R. HAZAN. (2001). Candidate selection methods an analytical framework. *Party Politics*, 7 (3), 297-322.

KENIG, O; CROSS, W; PRUIYSERS, S. & RAHAT, G. (2015). Primarias de Partido: hacia una definición y tipología. *Representación* 51 (2), 147-160.

RAHAT, G.; HAZAN, R. Y. & KATZ, R. S. (2008). Democracy and political parties: on the uneasy relationships between participation, competition and representation. *Party Politics*, 14 (6), 663-683. Recuperado de <<https://doi.org/10.1177/1354068808093405>>

SALGADO, E. D. (2020). Intra-party democracy index: a measure model from Brazil. *Revista de Investigações Constitucionais*, 7 (1), 107. Recuperado de <<https://doi.org/10.5380/rinc.v7i1.74101>>

SARTORI, G. [1968]. (2012). Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis. Vol. I, Madrid, Alianza Editorial.

SEDDONE, A. & SANDRI, G. (2020). Primary elections and party grassroots: participation, innovation and resistance. *European Political Science*. Recuperado de <<https://doi.org/10.1057/s41304-020-00268-9>>

SHOMER, Y. (2014). What affects candidate selection processes? A cross-national examination. *Party Politics*, 20 (4), 533-546. Recuperado de <<https://doi.org/10.1177/1354068811436060>>

SCHUMPETER, J. [1942] (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.

Urruty Navatta, C. A. (2007). La importancia de los organismos electorales. *Revista de Derecho Electoral*, (3), 1-26.



## **Sobre los autores**

### **Daniel Buquet**

Politólogo, Doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO-México). Es profesor titular en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay y Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP 2019—2021).

### **Ariadna Gallo**

Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Doctora en Ciencia Política (Universidad de Belgrano, con certificación académica de las Universidades de Columbia y Toronto). Investigadora Asistente. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Ha obtenido una beca interna Doctoral Tipo II (2006-2008) Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

### **Santiago Alles**

Ph.D. en Ciencia Política (Rice University), y magíster en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Salamanca). Su área de investigación se ha concentrado en instituciones políticas comparadas, con especial énfasis en instituciones electorales y la política latinoamericana. Su trabajo de investigación ha sido publicado en *The Journal of Politics*, *Electoral Studies*, y la *Revista de Ciencia Política*, entre otras revistas académicas, como así también en volúmenes editados.

### **Agustina Haime**

Ph.D. en Ciencia Política (Rice University), magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM/Georgetown University), y licenciada en Ciencia Política (UTDT). Sus áreas de investigación son comportamiento electoral, opinión pública y representación. Recibió una beca Fulbright para realizar sus estudios de doctorado y sus investigaciones han sido publicadas en *Political Science Research and Methods* y *Revista de Ciencia Política*, entre otros.

## **Carolina Tchintian**

Ph.D. en Ciencia Política (Rice University), magíster en Políticas Públicas (Universidad Torcuato Di Tella) y licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Sus trabajos han sido publicados en *The Journal of Politics*, *Electoral Studies* y la *Revista de Ciencia Política*, entre otras revistas académicas. Recibió una beca Fulbright para realizar sus estudios de doctorado y otra de la National Science Foundation para financiar su tesis, que fue reconocida como la mejor de la Facultad de Ciencias Sociales. Actualmente es directora del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC y Profesora Invitada de la Carrera de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella.

## **Narda Carranza Pinedo**

Politóloga y magíster en Gobierno y Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Fue becaria del programa trAndeS – Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Sociales en la Región Andina (una iniciativa conjunta entre la Freie Universität Berlin y la PUCP), entre 2017 y 2019. Actualmente es investigadora y analista de políticas públicas electorales para la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Ha trabajado como especialista en proyectos de cooperación internacional en el Jurado Nacional de Elecciones y como investigadora para el Ministerio de Cultura. Ha sido docente universitaria en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo (UNPRG). Es co-fundadora de NOR – Instituto de Investigación en Ciencias Sociales.

## **Manuel Chuquillanqui Gonzales**

Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú) y especialista en Derecho Constitucional por la Universidad Castilla-La Mancha (España). Fue becario Fulbright en el programa Hubert H. Humphrey Fellowship 2020-2021, en el Washington College of Law de la American University (USA). Se desempeñó como asesor en el Gabinete de Asesores de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) entre el 2014 y 2020. Actualmente se encuentra cursando el Executive Master en Public Administration en la Universidad de Syracuse, como becario de la Sardon Glass Fellowship.

### **Manuel Valenzuela Marroquín**

Licenciado en Antropología por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Ha realizado investigaciones sobre el proceso de violencia política de las dos últimas décadas del siglo XX en el Perú y sobre la conflictividad y violencia en las elecciones municipales en 2014. Actualmente se desempeña como colaborador del Jurado Nacional de Elecciones.

### **Fiorella Zamora Cabanillas**

Bachiller en Ciencia Política por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Actualmente se desempeña como asistente de Investigación en la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Sus áreas de interés son los procesos electorales, los partidos políticos, gobiernos subnacionales y conflictividad social en materia electoral.





## **Sobre los editores**

### **MARIUXY BUSTOS OCAMPOS**

Antropóloga por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Actualmente se desempeña como asistente de Información en la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Es coautora del artículo “Elecciones municipales complementarias en distritos post conflicto electoral en Perú”. Temas de interés: empoderamiento y participación política desde el enfoque de género, participación política de comunidades indígenas y conflictos electorales.

### **DAVID BLAZ SIALER**

Antropólogo por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Filósofo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Magíster en Estudios Culturales por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es docente de la Dirección de Investigación de la Universidad Tecnológica del Perú – UTP y docente de la Escuela de Estudios Generales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha publicado libros y artículos de su especialidad.





Archivo de prensa de la ONPE



Archivo de prensa de la ONPE



Archivo de prensa de la ONPE



UJO OBLIGATORIO DE MASCARILLA

MESA N° 90000



# INSTALACIÓN

ALCALDIA DE PRODUCCIÓN Y DESARROLLO  
DE LA SIERRA  
ACTA ELECTORAL

PROCESO	FECHA	ESTADO
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		
9		
10		

PROHIBIDO  
FUMAR  
CONSUMIR ALCOHOL  
Y USAR DROGAS

CERTIFICADO DE...  
...  
...

ONPE

Archivo de prensa de la ONPE





ONP

ONP

E

Hace nos que tu voto cuenta





Oficina Nacional de Procesos Electorales

Jr. Washington 1894 Lima I, Perú

Tel. 4170630

[publicaciones@onpe.gob.pe](mailto:publicaciones@onpe.gob.pe)

[www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe)



ISBN: 978-9972-695-84-1



9 789972 695841

