

# LA ADOPCIÓN DEL MECANISMO DE CONSULTAS INTERNAS OBLIGATORIAS EN AMÉRICA LATINA: UNA DISCUSIÓN COMPARADA.<sup>1</sup>

Camilo Cruz Merchán<sup>2</sup>

## **Resumen.**

La justificación del uso de mecanismos de selección democrática y en especial, la incorporación de las primarias internas como obligación, resulta un tema polémico tanto por el desajuste entre expectativas y resultados, como por ser uno de los componentes más recurrentes de las reformas electorales en Latinoamérica. La presente ponencia reconstruye las coyunturas de reforma electoral en Colombia, Paraguay y Uruguay en búsqueda de identificar condiciones que favorecen la incorporación en el sistema electoral del mecanismo de consulta interna para la selección de candidaturas. Como respuesta tentativa se propone que la institucionalización del sistema de partidos y las trayectorias previas del sistema electoral influyen en la decisión de incorporar las primarias internas para la nominación de candidaturas presidenciales y legislativas.

Palabras clave:

Reformas electorales, elecciones primarias, institucionalización del sistema de partidos, dependencia del camino.

## **Abstract.**

*The incorporation in the electoral system of democratic candidate selection process and especially primaries is a polemic issue because the disjunction in the literature between results and expectations, and the increasing tendency to incorporate this practice in the Latin-American electoral reform's programs. This paper studies the critical conjunctures of electoral reforms in Colombia, Paraguay and Uruguay in search of the favorable conditions for the adoption of primaries. As conclusion is proposed that party system institutionalization and the path dependence of the electoral system are two explaining conditions.*

Key words:

*Electoral reform, primaries, party system institutionalization, path dependence.*

## **Introducción**

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada para el XXIX Congreso Internacional de Estudios Electorales, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, 6 al 9 de noviembre de 2018. Monterrey

<sup>2</sup> Estudiante Doctoral, Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

La adopción de consultas internas como mecanismo de selección de candidaturas es una innovación democrática en la región. Su incorporación en diversos sistemas electorales manifiesta la voluntad del ordenamiento legal regional por regular a los partidos y en especial, por democratizar la vida interna de estas organizaciones. La adopción del mecanismo transforma a los partidos en un pequeño sistema de partidos, reglamenta la competencia entre las facciones y obliga a los partidos a recurrir a procesos electorales para dirimir los conflictos internos.

No obstante, es de esperar que no siempre los partidos tengan interés en la imposición externa de reglas a sus comportamientos internos, de allí surge la siguiente pregunta: ¿por qué unos sistemas electorales adoptan de forma obligatoria mecanismos internamente democráticos de selección de candidaturas y otros no? O en otros términos ¿qué condiciones favorecen la incorporación en el sistema electoral del mecanismo de consulta interna para la selección de candidaturas.

La explicación tentativa propuesta es que a mayor institucionalización del sistema de partidos y de las organizaciones partidistas, en especial del control del proceso de nominación mayor posibilidad de incorporar procesos democráticos de selección de candidaturas legislativas en el ordenamiento electoral. Además, parece resaltar la dependencia del camino de parte de las prácticas partidistas y del sistema electoral para determinar la escogencia o no de las primarias como un mecanismo obligatorio.

Como unidades de análisis se propone estudiar los procesos de reforma para la adopción de las primarias internas como mecanismo de selección presidencial y legislativa en los ordenamientos electorales de las democracias de Paraguay y Uruguay, así como los intentos de reforma fallidos en el caso de Colombia.

### **Adopción de reformas: factores explicativos.**

¿Por qué pasan unas reformas y otras no? Dos tendencias: las centradas en las acciones estratégicas de las élites políticas para modificar las reglas de competencia electoral sin afectar sus beneficios electorales; y por otro lado, la presión ciudadana como catalizador del cambio político.

A la pregunta sobre ¿qué condiciones conllevan a la aceptación o no de un proyecto de reforma política? Hay una corriente de la literatura que señala que el éxito de una reforma depende del grado de afectación a los intereses de las élites políticas que estas conlleven, así, a mayor afectación menor interés de las élites políticas para la aprobación de una reforma. Además, existe un interés por controlar el proceso de reforma por parte de estos actores. (Lehoucq, 2000) (Flinders y Curry, 2008:384)

Flinders y Curry (2008) proponen tres dimensiones para el análisis de un proceso de reforma: el contexto, la agencia del actor proponente y la estructura política. La primera abordada desde Shugart y Wattenberg (2001) en torno a la respuesta a las justificaciones de la acción de la élites políticas; la segunda con respecto al análisis tanto de la posición del actor proponente como de los intereses de las élites políticas (Liphart, 1999); y el último sobre los valores y el diseño institucional del sistema político y las reglas electorales.

Como cierre, para los autores el éxito o fracaso de una reforma política depende de la combinación de los tres factores anteriores, por lo que afirman que depende de la existencia de una ventana de oportunidad (Kingdom, 1984) (Fliders y Duff, 2008:388)

Lehoucq (2000) señala tres aproximaciones en la literatura para explicar el fracaso o éxito de una reforma electoral: la aproximación basada en la búsqueda de beneficios electorales, que sitúa la posición de los partidos políticos a partir de su interés en mantener u obtener resultados electorales favorables.

Así, a menor beneficio para un partido en el poder, menor interés en el cambio de las reglas; la aproximación sociológica, según la cual las trayectorias de las élites políticas y en especial, de los partidos políticos y de sus liderazgos explicarían el interés de cambiar el diseño institucional, incluso en contra de los resultados electorales; y por último el estratégico electoral, según el cual los partidos actúan en interacción con sus rivales, tanto en control de las expectativas de estos como en coalición para lograr beneficios mutuos. (Loheucq, 2000:463-464)

Katz (2005) matiza los argumentos que señalan a las reformas como causadas por el interés electoral de los partidos ganadores; así, las reformas pueden ser producto de negociación entre miembros de una coalición y en especial la capacidad de presión de los socios minoritarios; la presión ciudadana; la búsqueda de objetivos a largo plazo; el riesgo que para su supervivencia futura presentan las reglas; y la mal interpretación de los resultados posibles a futuro (63)

Rahat y Hazan (2009) establecen siete barreras que deben ser superadas para que una propuesta de reforma política sea efectiva, construidas a partir de dos bloques: las instituciones y los actores. Así proponen desde la dimensión institucional que entre mayores sean los requisitos para la reforma electoral, la supervivencia del sistema electoral y la eficiencia entre el sistema electoral y de partidos con la representación, formulación de políticas y responsabilidad habrán menores presiones para la reforma electoral. (2009:10-12) Del lado de los actores, los límites para la ocurrencia de las reformas están en la presencia de actores de veto en la oposición o dentro de las coaliciones; y por el riesgo de asumir desgastes producto de la falta de consensos sobre el tema. (2009:22)

Norris (2010) centra el eje de la reforma en la presión ciudadana producto de la falta de legitimidad, en especial, las aspiraciones democráticas de una sociedad generan presiones para la adopción de una reforma política (2010:4) en especial en democracias establecidas (2010:15)

¿Cómo observar los factores que condicionan la adopción de una reforma? Shugart (2001) establece dos tipos de factores que en su interacción ayudan a explicar la adopción o no de un proceso de reforma: factores inherentes al sistema electoral y factores contingentes. Los factores inherentes son condiciones pre existentes que generan resultados patológicos en el sistema, percibidos como problemáticos por la sociedad y reducen la eficiencia del mismo para ofrecer a la ciudadanía opciones de política pública mayoritarias (2001:28); que tienen como característica generar resultados extremos, bien sea a nivel a nivel inter partidista – gobiernos de mayoría o fragmentación de las opciones partidistas. O a nivel inter partidista – control centralizado de las élites partidistas o candidaturas personalistas.

Sin embargo, para generar el efecto es necesario también la presencia de factores contingentes, hechos extraordinarios que cambian el estatus quo y movilizan la demanda ciudadana por cambios y presionan a los actores políticos a ofrecerlos. Para Reed y Thies (2001) estas presiones externas pueden generar motivaciones de dos tipos sobre los actores políticos en el poder para aceptar cambios: pueden generar expectativas de mejor comportamiento electoral bajo el nuevo arreglo institucional y/o beneficios extra electorales; también resultados contingentes *-outcome contingent-* al cambiar las expectativas de los partidos (2001:153)

¿Cómo pensar la institucionalización del sistema de partidos? La institucionalización del sistema de partidos es definida por Mainwaring y Scully (1995a) como el “proceso por el cual un sistema y sus prácticas llega a ser estable y bien conocido, sino universalmente aceptado. Los actores de este sistema desarrollan expectativas, actitudes y comportamientos basados en la premisa de que ese sistema y sus dinámicas permanecerán en un futuro”. Las dimensiones del concepto son: la estabilidad de la competencia; raíces de los partidos en la sociedad; legitimidad de los partidos; y la presencia de organizaciones desarrolladas.

Estos principios denotan una primacía en la continuidad de los actores como medida de la institucionalización bajo una lógica estática. Buquet (2013)(2014) sugiere pensar el fenómeno como algo dinámico, producto del aprendizaje acumulativo de los actores y la dependencia del camino producto de las configuraciones iniciales y la adaptación a los cambios graduales o las contingencias (2013:144). De allí que el autor proponga como variable relevante a la volatilidad electoral, sin incluir el fraccionamiento partidista, pues la aparición de nuevos actores o la formación de sistemas multipartidistas no representa inestabilidad.

## **Selección de candidaturas y primarias, una definición.**

La selección de candidaturas es un momento trascendental que cristaliza las interacciones entre el partido, la militancia y las personas con interés de lograr la nominación (Taylor, 2000:2). Cristaliza las capacidades otorgadas a la militancia para participar de las decisiones internas del partido, así como la voluntad del partido para asegurar la diversidad de representantes nominados a cargos de elección popular.

La selección de candidaturas es definida por Hazan y Rahat (2010) como:

“(...) son los mecanismos no estandarizados, predominantemente no reglamentados y particulares que usan los partidos políticos para escoger sus candidaturas para elecciones generales. El resultado de estos procesos es la designación de un candidato, o lista de candidaturas, como las candidaturas del partido. El partido así, se compromete con los candidatos, y a movilizar sus fuerzas detrás de las candidaturas escogidas” (4)

El no ser estandarizados expresa el que su organización y diseño pueden ser modificados acorde con las decisiones contextuales del partido; Y sus resultados generan efectos sobre las relaciones de poder internas del partido, permite prever comportamientos como la cohesión que en la competencia electoral (Hazan y Rahat, 2010:11) y en el posterior ejercicio en instituciones públicas (Rahat, 2009:90).

La selección se divide en dos momentos: Las decisiones de estrategia electoral (Alcántara y Freidenberg, 2001:20), y, el diseño y ejecución del mecanismo de selección, el procedimiento a través de los cuales un grupo de selectores autorizados vota o nombra a las candidaturas.

No hay un consenso sobre el efecto de la democratización de la selección. Entre los efectos negativos está el incremento en el fraccionamiento partidista y el bajo rendimiento electoral<sup>3</sup> (Freidenberg, 2009:289-291). El uso como estrategias de las élites partidistas para debilitar la estructura interna y ganar autonomía decisional frente a la militancia (Katz, 2001:292) (Katz y Mair, 2002:118-119)<sup>4</sup>. La generación de efectos negativos sobre la representación

---

<sup>3</sup> Anderson y Mendes (2006) afirman que la aceptación o no de resultados electorales –a los cuales se asemejan los mecanismos electorales internos de selección- dependen tanto de si la formula derrotada es minoritaria como de si el contexto democrático corresponde a una democracia consolidada o reciente. Aunque no es posible equiparar las condiciones de las elecciones internas a las elecciones, puede resultar tentativo matizar los efectos desfavorables de los procesos democráticos sobre el comportamiento del partido a ser una manifestación de contextos que favorecen la no aceptación de los resultados. N. De A.

<sup>4</sup> Aunque este tipo de usos son propios de un tipo particular de partido, los partidos tipo cártel. A grandes rasgos, los partidos cartel son organizaciones políticas integradas por profesionales de la política (personas que han hecho su carrera exclusivamente en el ámbito político), que dependen de los recursos públicos, y están en condiciones de generar acuerdos con otras organizaciones partidistas en la búsqueda de control o cargos dentro de las instituciones públicas. Para ver más sobre los partidos cártel ver: Katz, 2001.

social (Hazan y Rahat, 2002:376). Y la baja competencia de candidaturas nuevas frente a las de políticos en ejercicio (Rahat y Hazan, 2001) (Ware, 2004: 414).

Así, existe un debate acerca de la observancia de la democracia de la selección en su contenido o en los procedimientos (Rahat y Hazan, 2001) (Hazan y Rahat, 2002) (Bolognesi, 2013). Desde esta mirada, mecanismos excluyentes internos pueden permitir la corrección de resultados no democráticos o que fracturen la cohesión del partido (Rahat y Hazan, 2001:306). Y a nivel externo, las reglas pueden obligar a los partidos a actuar en contra de sus intereses racionales en pro del beneficio colectivo (Katz, 2001:294).

Otras miradas en cambio señalan efectos positivos en el uso de mecanismos democráticos de selección al otorgar ventajas en la competencia electoral (Carey, 2008: 434-435) (Martínez-Hernández y Olucha, 2018:31). No obstante, para lograr la presencia de tales ventajas, algunos autores sugieren la necesidad de presencia de reglas electorales y consensos internos dentro de los partidos que los favorezcan y contrarresten los problemas antes mencionados. (Mimpen, 2007:10)

Sin embargo, estas posturas no son excluyentes sino que responden al complejo carácter de las funciones de los partidos políticos, pues estos necesitan generar conexión con la ciudadanía para posicionar y movilizar agendas de política pública y ejercer control al gobierno; a la vez que lograr cohesión y disciplina interna para alcanzar sus objetivos (Maraval, 2013:114-115)<sup>5</sup>.

Rodríguez Pico Et. Al. (2015) compilan cinco clases de mecanismos de selección presentes en la literatura junto con sus variantes.

Tabla 1  
**Tipologías de mecanismos de selección.**  
**Rodríguez Pico Et. Al (2015)**

Tipologías de mecanismos de selección			
Designación	Individual	Dedazo	Nacional
			Sub nacional
	Colectiva	Directorio	Nacional
			Sub nacional
		Parlamentaria	Nacional
			Sub nacional
	Alternativa	Notables Comités	
	Convenciones	Militantes	

<sup>5</sup> Maravall (2003) citado por García (2008:115)

Votación	Primarias	Abiertas Cerradas Indirectas
	Alternativa	Encuesta

Fuente: Rodríguez Pico Et. Al. (2015:32)

Los mecanismos de designación son aquellos en los cuales tanto las decisiones como los electores no requieren de validez por proceso electoral. Las designaciones pueden ser producto de la decisión única del líder de partido, “dedazos”; de cuerpos colegiados internos; por el grupo parlamentario; por “notables”, figuras simbólicas del partido; o por comités designados para esto.

El segundo tipo, la votación, puede darse a través de convenciones, cuerpos colegiados integrados por representantes elegidos o designados; votaciones primarias abiertas, en las que puede participar cualquier ciudadano habilitado para votar, primarias cerradas, las cuales tienen restricciones a la participación, o indirectas en las cuales se eligen representantes encargados de seleccionar las candidaturas<sup>6</sup>.

Freidenberg (2015) clasifica en dos tipos las primarias predominantes en américa latina: las elecciones internas obligatorias, siendo estas subdivididas entre simultáneas, abiertas y organizadas por el Estado o no simultáneas, abiertas o cerradas, organizadas por el estado; y elecciones internas no obligatorias para los partidos (2015:6)

El último mecanismo de votación son las encuestas. La selección a través de encuestas permite una competencia equitativa entre las facciones partidistas al superar, vía externalización de las decisiones, las barreras producto de desigualdades de poder entre las facciones (Hellmann, 2014).

Además de los citados, existen combinaciones entre mecanismos y selectores. Los mecanismos mixtos son aquellos en los que existen dos o más selectorados diferentes para una misma lista (Rahat y Hazan, 2001:300). Y los mecanismos de múltiples etapas, en los cuales las candidaturas deben pasar secuencialmente por distintos selectorados. (Rahat y Hazan, 2001:300)

¿Por qué la selección de candidaturas? Más allá del debate en la literatura sobre sus aportaciones a la consolidación del sistema de partidos y con ello, de los partidos políticos y como resultado indirecto, de la legitimidad de estos como canalizadores de las demandas ciudadanas en un régimen democrático, en occidente en general y en américa latina en particular, la reglamentación electoral de los mecanismos de selección de candidaturas y la

---

<sup>6</sup> Una innovación en los procesos de votación ha sido el uso de primarias virtuales, sobre sus usos e incidencia en la democratización de los partidos en el sur de Europa ver: Mikola (2017)

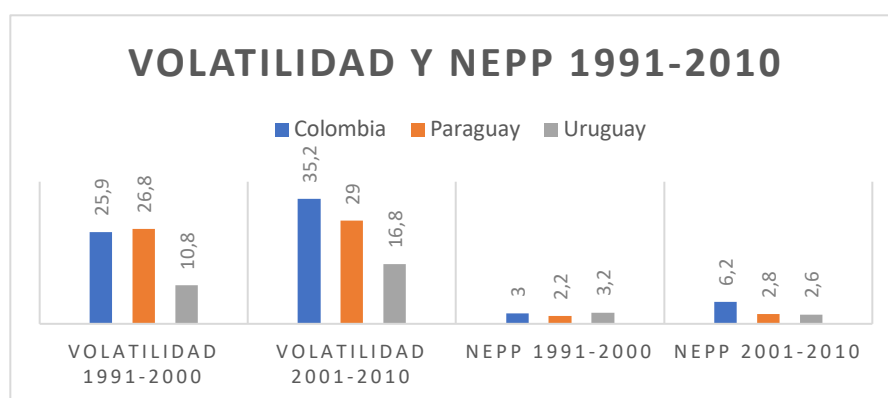
demanda por su democratización ha sido una de las tendencias en los contenidos de las reformas políticas. (Freidenberg y Dosek, 2016:48)

### **Los procesos de reforma en Colombia, Paraguay y Uruguay.**

En cuanto a ritmo de reformas políticas, Paraguay y Uruguay son caracterizados por Freidenberg y Dosek (2016) como sistemas pasivos dado que han experimentado menos de seis reformas desde la transición a la democracia (29); mientras que Colombia se encuentra en el grupo de países con un nivel de reforma moderada (entre 6 y 19 reformas) (2016:29).

En los tres países, las organizaciones partidistas tradicionales surgieron previo a los periodos autoritarios y mantuvieron su vigencia tras las transiciones democráticas y/o aperturas democráticas.

Gráfico 1.  
**Volatilidad y NEPP en los sistemas observados.**



Elaboración propia a partir de Buquet (2014)

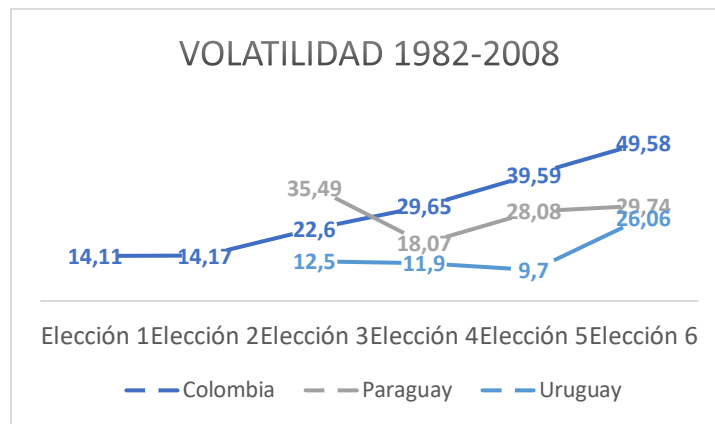
Siguiendo la clasificación de volatilidad usada por Buquet (2014) Colombia estaría en el grupo de países con una alta volatilidad, superior al 30%, Paraguay en el grupo intermedio con una volatilidad que fluctúa entre la franja del 20 al 30% y por último Uruguay con una baja volatilidad no superior al 13% en promedio.

En cuanto a la fragmentación partidaria, en el caso de Paraguay el sistema bipartidista se mantiene aunque aparecen otros actores minoritarios con algún grado de relevancia; en Uruguay se pasa de un sistema de tres partidos a un sistema bipartidista y Colombia progresivamente se convierte en un sistema de multipartidista de alta fragmentación.

Gráfico 2.



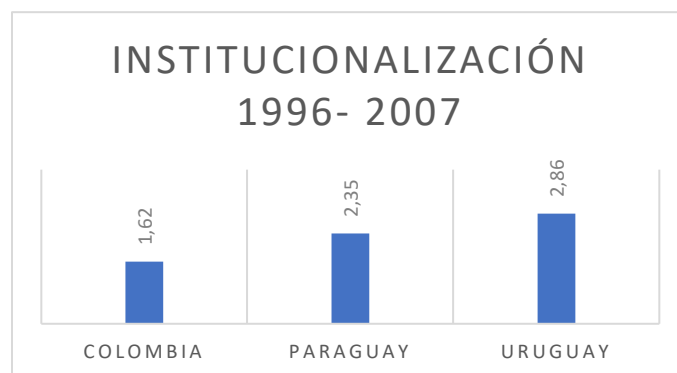
### Volatilidad 1982-2008 En los casos observados.



Fuente: elaboración propia a partir de Observatorio de Partidos Políticos de Universidad de Salamanca.

Al observar los datos de volatilidad en una serie de tiempo más detallada, se observa como en Colombia se ha aumentado progresivamente la volatilidad a partir de los años 90 (elección 2); mientras que en Paraguay y Uruguay las líneas tienden a converger en un mismo nivel. Lo anterior ayuda a comprender los resultados de institucionalización que presentan los sistemas de partidos.

Gráfico 3.  
**Institucionalización de los sistemas de partidos**  
1996-2007



Fuente: Ruíz y Otero (2013:173)

No es de extrañar que Colombia registre un bajo puntaje de institucionalización mientras que Uruguay y Paraguay compartan puntajes altos.

### *Diferencias en los mecanismos de selección.*

Siguiendo la clasificación de Freidenberg (2015:6) en Paraguay el mecanismo de elección primaria es de carácter no simultaneo con los demás partidos, cerrada a las personas afiliadas, organizada por los partidos y sin necesidad de acompañamiento de la autoridad electoral; el de Uruguay es de simultanea, abierta a la ciudadanía y organizadas por el Estado; mientras que en Colombia es voluntaria y regulada por la ley. Además existe en Colombia el mecanismo de consulta interpartidista, pensado para la formación de coaliciones entre organizaciones partidistas.

Tabla 3.  
**Uso por los partidos de elecciones internas presidenciales.**

País	Elección interna presidencial (Abierta o Cerrada)
Colombia	PLC (90,94,06,09,17) PCC (98,2010) PDA (2006,2010) AV (10, 14) CD* (18) Decentes*(18)
Paraguay	ANR (92,97,02,07,12,17) PLRA (92,97,02,07,12,17)
Uruguay	FA (96,99,04,09,14) PC (96,99,04,09,14) PN (96,99,04,09,14)

\*Mecanismo de consulta inter partidista.

Elaboración propia a partir de Freidenberg (2015:33)

En Paraguay, las elecciones internas tras la transición democrática fueron un mecanismo de competencia y solución de controversias entre dos tendencias radicalmente opuestas dentro del partido Colorado: la tendencia a favor de mantener el dominio hegemónico del sistema político y la vinculación del partido con las fuerzas armadas y el sector favorable a la apertura democrática.

En 1996 la ley 834 impuso como requisito para candidatizar a la presidencia la nominación mediante voto libre y secreto de los afiliados del partido (Alcantara, 2002:24); La reforma de 2003 complementó la reglamentación.

En Uruguay, desde 1922 las candidaturas presidenciales son elegidas por elecciones primarias; en aquella época el mecanismo de múltiple voto simultaneo permitía emitir un

voto por una candidatura específica dentro de un partido en específico, por lo que el ganador de la contienda era quien obtuviera la mayor votación en la lista con mayor votación (Altman, 2013:838); sistema que también era usado en las elecciones para cuerpos colegiados (Buquet, 1997:10)

En 1996 se integran a las reglas constitucionales. La reforma constitucional de 1996 fue promovida por los partidos tradicionales con la oposición del partido Frente Amplio (Buquet, 1997:9); entre los elementos que parecían favorecer a las organizaciones partidistas tradicionales estaba la obligatoriedad de realizar elecciones primarias simultaneas para la elección de las candidaturas presidenciales y de un cuerpo colegiado intra partidista de 500 delegados, requisito de difícil cumplimiento para estructuras políticas pequeñas (Buquet, 1997:11)

La propuesta de enmienda constitucional fue construida en un contexto de imposibilidad legislativa de construir coaliciones de gobierno mayoritarias (1997:12) pues en general el sistema electoral incentivaba la formación de gobiernos minoritarios (Buquet, 1997:19). Otra característica del sistema electoral era el incentivo a la faccionalización de los partidos en un sistema bipartidista.

Aunque en Colombia la ley incentiva el uso de mecanismos democráticos, y existen leyes que regulan tanto las consultas internas como las consultas interpartidistas, estas no son obligatorias, por lo que están sujetas a la voluntad o estrategia del partido, lo cual lleva a pensar en su desarrollo como “privado” (Alcantara, 2002: 34).

Al revisar la democracia interna en Colombia, es posible identificar en ella la existencia de procesos de “retroalimentación positiva y auto reforzamiento” como los señalados por Pierson (2004). Para el autor, las decisiones iniciales de un proceso de institucionalización demarcan los pasos siguientes puesto que las decisiones siguientes tomarán en base a las opciones tomadas al inicio, esto justificado en parte porque los costos de modificar una decisión aumentan con el tiempo dado el surgimiento de una red de instituciones y actores que entienden los problemas de la misma forma en como lo entiende la institución, pero también debido los costos de inclusión de nuevos conocimientos.

Así se genera una inercia dentro de las instituciones, siendo complejo el desarrollo de procesos de reforma o de cambio abrupto de las instituciones. Por esto, para el autor, más que observarse las reformas institucionales y los clivajes, debe verse el proceso a largo plazo y las interrelaciones entre los fenómenos de ruptura.

- Constitución Política de 1991.

Autonomía organizativa de las organizaciones políticas. Eliminación de restricciones para la conformación de organizaciones políticas y la nominación de candidaturas. (Pizarro, 1995: 97), lo cual incentivó la multiplicación de listas avaladas por un mismo partido.(Perez Guevara,2011); A la vez, demanda por reglamentación de unos mínimos organizativos, evidencia de una falta de consenso en la propuesta de diseño institucional que requirió de intervención posterior de la Corte Constitucional (Pizarro, 1995:99)

- Estatuto básico de partidos y movimientos políticos de 1994 (Ley 130)

Posibilidad de realizar consultas internas para la selección de candidaturas presidenciales pero sin obligatoriedad de resultados. (MEE(b), 2017: 210)

- Comisión para la reforma política 1995.

La propuesta incluía la reglamentación de la democracia interna partidaria y la selección de candidaturas por mecanismos participativos con el objetivo de combatir la desafección ciudadana y la verticalidad de los partidos (Pizarro, 1995:99); Además se incluyó la propuesta de inclusión de una cuota de género de al menos un 30% (Pizarro, 1995;108). Asociación de la propuesta de reforma con los problemas de gobernabilidad del presidente por el escándalo de financiación ilícita a su campaña. (Londoño, 2016:192)

- Propuestas de reforma política gobierno Pastrana 1998 -2002

Propuestas realizadas por el ejecutivo; parte de los acuerdos programáticos de cara a la segunda vuelta presidencial. La propuesta se centraba en fortalecer el poder del partido en la nominación al reglamentar la presentación de listas únicas por partido (Rodríguez Raga, J. 1999: 211). En total durante este período el ejecutivo presentó cuatro proyectos de reforma política, los cuales generaron la ruptura de la coalición de gobierno. (Rodríguez Pico, C. 2014:8) y el enfrentamiento entre legislativo y ejecutivo (Londoño, 2002:193)

- Ley de consultas internas de 2000 (Ley 616)

Reglamentación de las consultas internas para la selección de candidaturas, voluntariedad en su convocatoria pero obligatoriedad de los resultados e imposibilidad de candidatizar por otra organización (MEE(b), 2017:211). Este mecanismo fue introducido en el sistema partidista colombiano por el Partido Liberal Colombiano y de allí se extendió progresivamente a otros partidos, esto según la posición de Acuña (2009) debido a que este partido fue el origen de las carreras políticas de los miembros de otras colectividades, lo cual hace que sus “prácticas internas y nuevas tecnologías han sido imitadas por la mayoría de los partidos” (2009).

Acuña (2011) rastrea los antecedentes de la consulta interna en Colombia al surgimiento en la década de 1980 de una facción del liberalismo denominada “Nuevo Liberalismo”, la cual tenía entre sus banderas la crítica al mecanismo de selección de candidatos presidenciales del partido, realizado por nominación de las directivas, por ser proclive a las candidaturas cercanas a los gamonales electorales y directivos del partido en contra de candidaturas con respaldo popular pero independientes. Así esta facción proponía la introducción del mecanismo de consulta abierta. (2011, 201) y ante la negativa del partido, optó por conformar una organización independiente.

La división tendría su fin con el reintegro del caudillo del Nuevo Liberalismo, Luis Carlos Galán al partido tras la aceptación del partido del mecanismo propuesto y su nominación para la candidatura presidencial. Candidatura truncada por su asesinato en 1989. Su sucesor y heredero, César Gaviria, asumió como bandera mantener el impulso del mecanismo de consulta dentro del partido (202) lo cual se tradujo en su uso reiterado para la selección de las candidaturas presidenciales.

Puede pensarse que este caso supondría para el partido un ejemplo de una situación como las estudiadas por Elster (2006) las cuales, contrario a las corrientes que centran la decisión del carácter de las reformas a las elecciones racionales de los actores. En este caso, si bien no es del interés de las directivas del partido implementar mecanismos democráticos, la contingencia obligó al partido a abanderar con posterioridad la lucha de una facción del mismo y debido a su rol como actor decisivo de la política nacional, legitimar una práctica democrática en el seno de otros partidos y en el marco normativo nacional.

- Reforma política de 2003

Listas únicas por partido con decisión autónoma de la organización partidista de usar lista cerrada o abierta; prohibición de doble militancia. Incluyó mención a la necesidad de los partidos de democratizar los procesos de selección y reglamentó la convocatoria de consultas internas no concurrentes con elecciones. (MEE, 2017(b) 211). Propuso el uso de voto preferente pero como medida temporal (Botero, 2017).

Entre los contextos de la reforma está la propuesta del candidato presidencial ganador de reformar el Congreso en un legislativo unicameral con un número limitado de representantes y la revocatoria del mandato del legislativo electo. (Rodríguez Pico, 2014:8) Para algunos autores, lo que favoreció la adopción de la reforma en 2003 fue el que los partidos tradicionales perdieran tanto la mayoría en el legislativo como el ejecutivo. Esto motivó a los partidos tradicionales y en especial al Partido Liberal a promover cambios en las reglas. (Acuña, 2011)

- Reforma política de 2009

Introducción de las consultas inter partidistas; mención a la obligatoriedad de adoptar procesos democráticos internos, sin reglamentarlos. Eje de la reforma la prevención de la infiltración de actores ilegales en el legislativo (Londoño, 2016:198)

- Ley de partidos de 2011. (Ley 1475 de 2011)

Contenidos mínimos de los estatutos partidistas; mención a los procesos de selección y reglamentación sobre sus procedimientos.

- Propuesta de reforma política Misión Electoral Especial Colombia.

Según el documento de la misión, uno de los ejes de la propuesta de reforma era el fortalecimiento del sistema de partidos a través de la cohesión de los partidos, y para esto, la democratización interna de estos (MEE(a),2017). La forma específica de lograr esto fue la propuesta de implementación de listas cerradas y bloqueadas. Además se sugería la adopción autónoma de mecanismos democráticos para la selección de candidaturas ejecutivas y legislativas, restringidas a afiliados registrados. (MEE(b), 2017:218)

Rodríguez (2011) considera que el sistema de partidos colombiano, a través de las reformas políticas, más que fortalecer a los partidos políticos y por ende a la consolidación democrática, ha favorecido la perduración de partidos de tipo cartel (Katz, 2001) pues ha dado capacidad a los partidos a acceder a los medios de comunicación (185) y a la financiación pública (181) lo cual no es sino la expresión de organizaciones carentes de mecanismos de enraizamiento en la sociedad como lo tenían las organizaciones partidistas de masas a través de sus propios medios de comunicación. Su militancia y los aportes económicos que estos proveían. Además, resalta la autora que las leyes de partidos han favorecido a través de prerrogativas al papel de los partidos políticos en la competencia electoral en desmerito de otras formas de organización como las candidaturas independientes o las organizaciones de la sociedad civil.

En este punto resulta trascendente el hecho de que no fuera sino hasta el 2003, en un escenario de debilidad de los partidos políticos tradicionales (pérdida del poder ejecutivo y de participación en la coalición de gobierno) que se aprobara por parte del Congreso una reforma política. Esto permite hacer una mención a la obra de Portes (2006) el cual incluye dentro de la consideración de los procesos de cambio institucional el análisis de la estructura de poder y las relaciones de poder existentes entre los actores a partir de su ubicación. En el caso colombiano, es a partir de la pérdida del poder por parte de los partidos tradicionales que se genera un consenso en pro de una reforma al sistema de partidos en el Congreso de la República.

Más complejo para el análisis sería el definir, desde esta lógica de cartelización de los partidos propuesta por Rodríguez, la redefinición del campo político (Bourdieu, 2001), en especial la limitación impuesta por la norma a las formas no partidistas de organización política, la restricción para el acceso a recursos y la pérdida del reconocimiento político de no conseguir un mínimo de votos.

### **Discusión final.**

La inclusión o no de las primarias como mecanismo obligatorio implican un cambio fundamental en los procesos políticos de un país; se establece un doble tiempo electoral y se pone a prueba la capacidad económica de los partidos y candidaturas para competir en este prolongado ciclo. La inclusión en el ordenamiento de los países del cono sur estudiados del proceso ilustra condiciones distintas pero que permiten establecer algunos requisitos para la aparición.

En los tres casos las propuestas de reformas que han sido aprobadas han tenido su origen en las prácticas de los partidos políticos tradicionales y/o en la búsqueda de sus intereses. No obstante, las trayectorias de cada reforma muestran puntos de diferencia. Mientras en Uruguay y Paraguay, la adaptación de las prácticas políticas al orden constitucional implicó la obligatoriedad, en Colombia, la reforma solo introdujo la posibilidad de acceder a financiación pública para la realización voluntaria del mecanismo.

Esta diferencia traza un modelo de comportamiento diferente entre los actores políticos de cada sistema, pues en el caso colombiano se enmarca en una baja voluntad de los partidos de aceptar patrones estables de competencia para actuar de manera contingente en cada proceso electoral; mientras que en el caso de Uruguay y en menor medida del Paraguay, existe interés en seguir un patrón de competencia regular.

### **Bibliografía.**

Alcántara, M (2002) “Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina”. Working Paper 293. Kellogg Institute.

Altman, D. (2013) “Universal Party Primaries and General Election Outcomes: The case of Uruguay (1999-2009)” *Parliamentary affairs*. 66, pp.835-855

Botero, F. (30/04/2017) “Listas electorales cerradas: una potencial revolución democrática”. *Razón Pública*. [Enlace digital] [goo.gl/nMqHTc](http://goo.gl/nMqHTc)

Buquet, D. (1997) “Reforma política y gobernabilidad democrática en Uruguay: la reforma consitucional de 1996” *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 10, pp. 9-24

Buquet, D (2014) “Sistemas de partidos y democracia en América Latina: Una relación compleja” Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Asociación Uruguaya de Ciencias Política, 7-10 de octubre de 2014, Montevideo.

Carey, J. (2008) “El bono de las primarias en América Latina” En: Fontaine, A.; Larroulet, C. y Walker, I. Eds. Reforma de los partidos políticos en Chile. Santiago de Chile: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN.

Katz, R. (2001) “The problem of candidate selection and model of party democracy” *Party Politics* 7(3), pp. 277-296

Katz, R. y Mair, P. (2002) “La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas.” En: Montero, J.; Cunther, R. y Linz, J. Eds. Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos. Madrid: Editorial Trota, pp. 101-126

Lehoucq, F. (2000) “Institutionalizing democracy: Constraint and ambition in the politics of electoral reform” *Comparative politics*. 32(4), pp 459-477

Londoño, J. (2016) “La travesía de una democracia incompleta: reformas políticas en Colombia (1991-2015)” En: Casas-Zamora, Vidaurri, Muñoz-Pogossian & Chanto Eds. (2016) Reformas políticas en América Latina, tendencias y casos. Organización de Estados Americanos, Documentos Oficiales. Washington, DC., pp. 227- 415

Martínez-Hernández, A. Y Olucha, F. (2018) La democracia interna de los partidos políticos latinoamericanos” *Perfiles latinoamericanos* 26(51), pp. 7-36

Freidenberg, F. & Dosek, T. (2016) “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)” En: Casas-Zamora, Vidaurri, Muñoz-Pogossian & Chanto Eds. (2016) Reformas políticas en América Latina, tendencias y casos. Organización de Estados Americanos, Documentos Oficiales. Washington, DC. ,pp. 25-92

Flinders, M & Curry, D. (2008) “Deliberative democracy, elite politics and electoral reform” *Policy Studies*. 29(4), pp. 371-392

Filartiga, C (2016) “La estabilidad del sistema de partidos del Paraguay (1989-2015)”. En: Freidenberg, F (2016) Los sistemas de Partidos en América Latina 1978-2015” Tomo 2. Cono Sur y Países Andinos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México., pp:194-233

Pizarro, E (1995) “La comisión para la reforma de los partidos”. *Revista Controversia*. , pp. 90-108

Rahat, G. & Hazan, R. (2009) Determinants of electoral reform: A synthesis of alternative approaches” Ponencia presentada a la mesa de trabajo “Why electoral reform? Determinants, policy and politics of changing electoral systems” European Consortium for Political Research. 14-19 de abril. Lisboa.

Rodríguez Pico, C. (2014) “Reformas políticas, diseño institucional sub-nacional y representación política partidista en Colombia”. Ponencia presentada al II Congreso internacional de estudios electorales. Escuela electoral y de Gobernabilidad. Lima. 27 al 29 de noviembre.



Rodríguez Raga, J (1999) Posibilidades y riesgos de la actual reforma política: un análisis del sistema electoral colombiano. Colombia Pensamiento Jurídico (11), pp. 203-214-

Shugart, M (2001) “‘Extreme’ electoral systems and the appeal of the mixed-member alternative”. En: Shugart, M. & Wattenberg, M. (2001) Mixed-member electoral systems. The best of both worlds?. Oxford University Press. Oxford,,pp. 25-51

Reed, S. & Thies, M. (2001) “The causes of the electoral reform in Japan”. En: Shugart, M. & Wattenberg, M. (2001) Mixed-member electoral systems. The best of both worlds?. Oxford University Press. Oxford, pp. 152-172

Katz, R (2005) “Why are there so many (or so few) electoral reforms?” En: Gallagher, M & Mitchell, P. Eds. (2005) The politics of electoral systems. Oxford University Press. Oxford, pp. 57-76

MEE (2017<sup>a</sup>) Síntesis de la propuesta de reforma electoral de la Misión Especial Electoral de Colombia”. Comunicado de prensa. Misión Especial Electoral de Colombia. 17 de abril de 2017.

MEE (2017<sup>b</sup>) Propuestas de reforma político y electoral. Misión Especial Electoral de Colombia. Bogotá.

Norris, P (2010) “Cultural explanations of electoral reform: a policy cycle model” Harvard Kennedy School. Faculty Research Working Paper Series, junio 2010.

Taylor Robinson, M. (2009) “Selección de candidatos al Congreso Nacional de Honduras por los partidos tradicionales” En: Freidenberg, F. y Alcántara, M. Eds. Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático. México DF.: Universidad Autónoma de México. Instituto de Iberoamérica y Tribunal Electoral del Distrito Federal, pp. 325-360

Rahat, G. (2009) “Which candidate selection method is more democratic?”. Government and opposition. 44(1), pp. 68-90

Rocío, C. Et. Al. (2015) La selección de candidatos como mecanismo de democratización de los partidos y movimientos políticos en las elecciones sub nacionales de 2015 en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales. Registraduría Nacional de Colombia.

Vélez, C., Ossa, J. & Montes, P. (2003) “Y se hizo la reforma... condiciones que permitieron el trámite exitoso de la reforma política del 2003”. En: Hoskin, G. y García Sánchez, M. (2003) La reforma política de 2003 ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?. Universidad de los Andes. Bogotá