

Elecciones Primarias: Más Competencia y Representatividad

Este proyecto seguirá generando una sana discusión. Pero, como lo demuestra la experiencia norteamericana, el éxito de que se instale en Chile una verdadera “cultura de primarias”, estará vinculado al período previo de campaña de estas elecciones –el equivalente a los caucuses norteamericanos-, que lleva a los diversos pre candidatos a buscar apoyo en la comunidad, en activistas y militantes, directamente en casas, clubes y juntas de vecinos; llevando al corazón del pueblo la deliberación acerca de los asuntos públicos más relevantes para la sociedad.

El proyecto de ley que establece y regula un sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, parlamentarios y alcaldes (Boletín Nº 7911-06), ha pasado esta semana al Senado, para continuar su discusión legislativa en segundo trámite constitucional.

No se trata ya sólo del cumplimiento de un mandato constitucional –la Constitución consagra desde 2010 la promesa de este cuerpo legal¹–, sino de uno de los proyectos más relevantes de la agenda de perfeccionamiento democrático propuesta por el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, que busca oxigenar nuestro sistema político –el que se estima, bajo el propio diagnóstico presidencial, como “fatigado” y “endogámico”–. Se trata así, de una propuesta que busca revitalizar la democracia desde los partidos, reforzando así la convicción profunda de que éstos juegan un rol central en las democracias representativas², y de que tan relevante como ejercer libremente el derecho a sufragio, lo es el poder participar en la determinación de los nombres que forman parte del voto³.

Proyecto de ley

Entre los principales elementos del proyecto de primarias –que no sufrió modificaciones fundamentales en la Cámara de Diputados–, destacan, en primer lugar, su carácter de voluntarias y vinculantes. Respecto de lo primero, ello es consecuencia de la naturaleza jurídica de los partidos en nuestro país⁴. Al ser organizaciones privadas, la imposición de primarias

obligatorias podría levantar legítimos cuestionamientos constitucionales al verse vulnerada su autonomía como grupo intermedio de la sociedad civil, como asimismo afectado el libre ejercicio de los derechos de asociación y expresión.

Respecto del carácter vinculante, éste afecta tanto a los partidos políticos –que están obligados a nominar al candidato que haya conseguido la mayoría de los votos, excepto en casos muy excepcionales, como lo son la muerte y la renuncia de la candidatura–, como a los candidatos que se presentan a las primarias. En efecto, esta última regla está pensada principalmente para los perdedores de dichos comicios. Así, si un candidato a diputado se presenta a una primaria para competir por la nominación para las elecciones generales en un distrito determinado y pierde, no podrá presentarse en ese mismo distrito, ni el partido presentarlo.

En segundo lugar, se trata de primarias simultáneas y nacionales entre los partidos y pactos electorales, la que es conjunta además en el caso de la nominación de candidatos a Presidente y cupos parlamentarios; donde se permitirá a los partidos participar de manera individual, o con otros partidos e independientes conformando un pacto electoral. El proyecto también establece que se llevarán a cabo el vigésimo domingo anterior al del día de la elección correspondiente.

En esta materia, no deja de ser relevante señalar que la opción por la simultaneidad tiene menos sentido en el caso de los que buscan la nominación para ser candidatos a alcaldes, dado que se trata de una elección donde el elemento local es determinante⁵.

Asimismo, los partidos deberán optar por una modalidad de padrón electoral, existiendo 5 posibilidades: cerradas a (a) militantes de un partido o a (b) militantes de los partidos del pacto electoral; semi-abiertas a (c) militantes de un partido más independientes sin afiliación política o a (d) militantes de los partidos del pacto electoral más independientes sin afiliación política; o (e) abiertas a todos los electores.

Otra regla interesante del proyecto consiste en cómo se gatillan las primarias y quiénes pueden ser nominados candidatos. En este sentido, en el caso de aspirantes a ser candidatos presidenciales, corresponderá al Consejo General de cada partido la decisión de participar en las primarias, la nominación de los candidatos, y la modalidad (en forma individual o en pacto electoral), cuando así lo solicite la Directiva Central del partido o un 10% de dicho Consejo. En el caso de aspirantes a candidaturas a parlamentario o a alcalde, la decisión también será tomada por el Consejo General, definiendo los territorios electorales en que se participará, nominando a los candidatos, y la modalidad, cuando así lo solicite la

Directiva Central del partido o el Consejo Regional que corresponda (en este último caso si así lo solicita la Directiva Regional del partido o un 10% de los miembros del Consejo Regional).

Respecto de quienes pueden ser nominados candidatos, hay diversas reglas que considerar. Si el partido decide hacer primarias de manera individual, los candidatos deben ser militantes. Podrán ser también independientes, en el caso a primarias presidenciales o de alcalde, cuando el partido haya suscrito un pacto sólo con independientes; y en el caso de las elecciones parlamentarias, cuando el partido haya suscrito pacto electoral con otros partidos. Por otra parte, si el partido ha decidido hacer una primaria en pacto electoral, los candidatos deberán estar afiliados a cualquiera de los partidos integrantes del pacto o ser independientes. En todo caso, no podrán participar en las elecciones primarias los candidatos independientes que no sean presentados ni cuenten con el patrocinio de un partido o de pactos electorales.

Finalmente, destacan el que serán organizadas por el Servicio Electoral, lo que incluye su financiamiento; y estarán sujetas a la Ley Sobre Gasto Electoral (Ley Nº 19.884), lo que implica estar sujeto a obligaciones de transparencia y contabilidad. Asimismo, en términos de límites al gasto electoral, los candidatos de primarias sólo podrían gastar hasta el 25% del monto total autorizado para la elección general. Asimismo, los candidatos no contarán con franja electoral gratuita por parte de los canales de la televisión abierta.

En este punto no deja de ser relevante una modificación positiva introducida en la Cámara de Diputados y que dice relación con haber eliminado la norma que imputaba el 25% del gasto electoral máximo autorizado para la primaria, al total del límite de gasto de la elección general. Si bien, conceptualmente los límites al gasto se han establecido –incorrectamente a nuestro juicio– bajo la lógica de generar igualdad entre los diversos discursos que compiten en las elecciones –crítica que encuentra exponentes de manera transversal⁶; son particularmente graves en el caso de las primarias.

En efecto, existe abundante literatura que muestra que los límites al gasto electoral son más bien barreras a la entrada al foro político, que favorecen a los incumbentes y afectan a los candidatos desafiantes⁷. Los desafiantes deben, por regla general, invertir una gran cantidad de recursos para posicionarse como “marca”, posicionamiento que ya ostenta un incumbente, quien podría llevar más de un periodo en el ejercicio de su cargo. Es por ello que si bien los óptimos son la eliminación de límites al gasto, o al menos respecto de los desafiantes; es un paso correcto que el gasto de las primarias no se impute al gasto de la elección general permitiendo que el desafiante que logra ganar la nominación, cuente con

más recursos en la elección general, donde seguramente enfrentará incumbentes poderosos (sea al interior del pacto electoral o ante el pacto contrario).

Evaluación positiva

Se trata así de un instrumento preelectoral que tiene el potencial de transformarse en una potente inyección a nuestra democracia ahí donde más se requiere: transparencia, competencia, y participación, diagnóstico que encontramos consistentemente en diversas encuestas de opinión.

En efecto, se abre un espacio para que los ciudadanos confíen más en el sistema político, y tomen conciencia de que más allá de ser meros electores en las elecciones generales –que en muchos casos no implica mucho más que votar en un verdadero plebiscito acerca del incumbente–, son los actores claves en el proceso de determinación de los candidatos que competirán en la misma.

Lo anterior puede, asimismo, potenciar una mayor inclusividad y heterogeneidad de candidatos (por ejemplo, mujeres o minorías); aumentar la calidad de los candidatos al pasar por múltiples filtros –más allá del de las solas directivas partidarias, que de todas maneras tienen un rol relevante–; contar con la atención de los medios de comunicación, lo que es fundamental tanto para el debate programático como para ir “calentando” el ambiente –afectando la movilización de votantes–; entre otros⁸.

De hecho, Kaufmann y Gimpel afirman que las primarias abiertas y las abiertas modificadas facilitan una participación primaria más diversa y pueden a su vez minimizar las diferencias ideológicas entre electores de las primarias.

Además, concluyen en ratificar que las primarias llevadas pueden resultar en un electorado ideológicamente más moderado y convergente, viéndose una mayor disminución de los extremismos políticos, además de generar espacios para nuevos movimientos políticos y *outsiders* que nunca podrían haberse dado en otros sistemas que carecen de primarias⁹, lo que es consistente con el potenciamiento de mayor inclusividad y heterogeneidad de candidatos.

Factores que determinan el éxito de las primarias

La experiencia norteamericana, que posee el sistema de primarias más desarrollado y con mayor participación y cobertura, tiene ciertos factores que motivan a los electores a participar en las primarias, ya que la baja proporción de personas que participan en ellas es el argumento más

común entre los críticos según Jewell y Sigelman. Ellos comentan que los puntos claves son cuando los resultados de estas primarias no constituyen una conclusión obvia de quién saldrá electo, cuando la participación en primarias pueda tener un efecto directo en quién ganará la elección general, cuando se vive en un país en donde el partido en el que se vota en primarias es dominante y cuando se vive en un país en donde existe una fuerte competencia de dos partidos, debido principalmente a que las elecciones en estos escenarios suelen ser muy reñidas y altamente publicitadas, llevando a los electores a pensar que su voto es fundamental para marcar una diferencia con el partido contendor¹⁰.

A su vez, Norrander, habla de las 5 razones por las cuales uno participa en una primaria: Los efectos del ambiente electoral, la exposición de cada individuo a las campañas, el voto duro de los candidatos, la mirada que tiene el elector sobre el candidato incumbente y la evaluación racional que realiza el elector de la evaluación de los diferentes candidatos¹¹. En ese sentido, el liderazgo de los políticos y como desarrollan su campaña es clave para lograr motivar a los electores y que apliquen su derecho a sufragar.

Conclusiones

Este proyecto seguirá generando una sana discusión, pero como lo demuestra la experiencia norteamericana, el éxito de que se instale en Chile una verdadera “cultura de primarias”, estará vinculado al periodo previo de campaña de estas elecciones –el equivalente a los *caucuses* norteamericanos–, que lleva a los diversos pre candidatos a buscar apoyo en la comunidad, en activistas y militantes, directamente en sus casas, clubes y juntas de vecinos; llevando al corazón mismo del pueblo la deliberación acerca de los asuntos públicos más relevantes para la sociedad.

En breve...

POSITIVA EVALUACION DE PROYECTO DE PRIMARIAS:

- Las primarias son voluntarias, vinculantes, nacionales y simultáneas.
- La experiencia americana nos muestra que las primarias pueden generar más transparencia, competencia y participación.
- Este tipo de elecciones puede potenciar una mayor inclusividad y heterogeneidad de candidatos.
- Llevará a los diversos pre candidatos a buscar apoyo en la comunidad, en activistas y militantes, directamente en sus casas, clubes y juntas de vecinos.

¹ El artículo 19 N° 15 de la CPR establece, en su inciso quinto, en la parte pertinente: “Una ley orgánica constitucional establecerá un sistema de elecciones primarias que podrá ser utilizado por dichos partidos para la nominación de candidatos a cargos de elección popular, cuyos resultados serán vinculantes para estas colectividades, salvo las excepciones que establezca dicha ley. Aquellos que no resulten elegidos en las elecciones primarias no podrán ser candidatos, en esa elección, al respectivo cargo”.

² Valenzuela, A. “Reforma de los partidos políticos en Chile”. Los partidos políticos y los desafíos de la gobernabilidad democrática en América Latina, PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Projectamérica y CIEPLAN, 2008.

³ Este debate ha tenido gran desarrollo en Estados Unidos donde, los procesos de nominación de candidatos para algunos son una función pública que debe ser regulada por el estado. Ello ha generado cuestionamientos respecto de qué esfera de la actividad de los partidos queda exenta de la regulación estatal, sobre todo si son más bien consideradas instituciones privadas de la sociedad civil. Ver Issacharoff, S. “Private Parties with Public Purposes: Political Parties, Associational Freedoms, and Partisan Competition”, Columbia Law Review, Vol. 101, 2001; y Rosenblum, N. L. “Law and Political Parties, Political Parties as Membership Groups”, Columbia Law Review, Vol. 100, 2000.

⁴ Para una tipología respecto del tratamiento legal de los partidos políticos desde diversos paradigmas (libertario, progresistas, pluralista, la política como mercado, etc.), ver Persily, N. y Cain, B. E., “The Legal Status of Political Parties: A Reassessment of Competing Paradigms”, Columbia Law Review Vol. 100, 2000.

⁵ Hay una cierta lógica de pensar las municipales como “termómetro” y predictoras de las elecciones presidencial y parlamentaria. Ello no es conveniente de cara a potenciar lo que está en juego en una elección municipal. En efecto, y para romper esa lógica, se podría pensar en que las elecciones municipales sean agendadas en diversos meses y años dependiendo de la comuna (obviamente manteniendo la periodicidad de elecciones cada 4 años). El desarrollo del tema se encuentra en E. Von Baer. “Elecciones Municipales: Análisis de sus resultados”. Serie Informe Político N° 87, 2004.

⁶ Peña, C. “El sonido del dinero, el gasto electoral y la libertad de expresión”. Estudios Públicos N° 87, CEP, 2002.

⁷ Esta es la línea argumental central de la influyente escuela del Public Choice. Ver Abrams, B. A. y Settle, R. F. “Campaign-Finance Reform: A Public Choice Perspective”, Public Choice, Vol. 120, 2004; Jacobson, G. “The Effects of Campaign Spending in House Elections: New Evidence for Old Arguments”, American Journal of Political Science, Vol. 34, 1990; Smith, B., “Faulty Assumptions and Undemocratic Consequences of Campaign Finance Reform”, Yale Law Journal Vol. 105, 1995; Box-Steffensmeier, J. “A Dynamic Analysis of the Role of War Chests in Campaign Strategy”, American Journal of Political Science Vol. 40, 1996 y Levitt, S. D. “Using Repeat Challengers to Estimate the Effect of Campaign Spending on Election Outcomes in the U.S. House”, Journal of Political Economy Vol. 102, 1994.

⁸ Dowdle, A.J., Adkins, R.E. y Steger W.P. “The Viability Primary: Modeling Candidate Support before the Primaries”. Political Research Quarterly, Vol. 62 N° 1, 2009.

⁹ Kaufmann, K. M., Gimpel, J. G. y Hoffman, A. H.. “A Promise Fulfilled? Open Primaries and Representation”. The Journal of Politics. Vol. 65 N° 2, 2003. Ver también, Bullock, CH. S., Gaddie, R. K. y Ferrington A. “System Structure, Campaign Stimuli and Voter Falloff in Runoff Primaries”. The Journal of Politics Vol. 64 N°4, 2002.

¹⁰ Jewell, M. E. y Sigelman, L. “Voting in Primaries: The impact of Intra- and Inter-Party Competition”, The Western Political Quarterly Vol. 39 N°3 (1986)

¹¹ Norrander, B “Explaining Individual Participation in Presidential Primaries”. The Western Political Quarterly, Vol. 44 N° 3, 1991.