

# Primarias en la Recta Final: Ideas Pro Competencia y Legitimidad

**Dado el contexto actual, resulta clave para aumentar la competencia y la participación en nuestra democracia, la aprobación del proyecto de primarias y que se zanjen de manera adecuada tres puntos que aún están en discusión: en qué condiciones los candidatos independientes pueden entrar a las primarias, el rol de los militantes -que en el proyecto actual no son actores relevantes- y el periodo de campaña y el gasto electoral.**

Los miembros del Partido Republicano finalmente han dilucidado quien será su abanderado de cara a las próximas elecciones presidenciales fijadas para el 3 de noviembre de 2012 frente al actual Presidente, el demócrata Barack Obama. Con la reciente victoria del ex Gobernador de Massachusetts, Mitt Romney, en el estado de Texas el 30 de mayo, logró alcanzar el umbral necesario de 1.144 delegados que le confiere el status de nominado de cara a la Convención Nacional Republicana en Tampa, Florida. Con esto, y tras efectuarse las primarias en Montana, California, New Jersey, Nuevo México y Dakota del Sur el pasado 5 de junio, ya sólo restan las elecciones primarias por efectuarse en Utah, el 26 de junio, que no traerán sorpresas. Con esto, la Convención Nacional Republicana que se celebrará entre el 27 y el 30 de agosto ya está en condiciones para proclamar a Romney.

Se trata de una tradición política que se remonta a los inicios del siglo XX, puesto que la primera elección primaria con status legal fue en Oregon en 1910, sin perjuicio que la realización de los *caucus* (mítines) data de varios años antes<sup>1</sup>.

Y si bien ya hemos comentado en publicaciones anteriores los beneficios de introducir el sistema de primarias en nuestro país<sup>2</sup> y analizado la literatura especializada en la materia<sup>3</sup>; justo cuando comienzan a discutirse en el Senado, en segundo trámite constitucional, las modificaciones finales al proyecto de ley de elecciones primarias<sup>4</sup>, es que resulta relevante analizar otro aspecto que hemos aprendido de la experiencia americana: cómo los partidos han intentado históricamente poner barreras y candados

a la competencia y a la entrada de nuevos actores, lo que es agravado por el hecho de que quienes escriben las reglas del juego son actores interesados del mismo<sup>5</sup>.

En efecto, dado el contexto actual, resulta clave tanto la aprobación del proyecto de primarias, como también de que este periodo de discusión final sirva para resolver un conjunto de temas específicos que se han levantado en el proceso legislativo, y que buscan aumentar los niveles de competencia y legitimidad del proyecto. Destacan en este sentido tres reformas: en qué condiciones los candidatos independientes pueden entrar a las primarias, el rol de los militantes -que en el proyecto actual no son actores relevantes- y el periodo de campaña y el gasto electoral.

## **El proyecto actual**

Los pilares del proyecto de primarias actual son los siguientes. Son voluntarias -siendo el Consejo General de los partidos políticos el órgano encargado de tomar la decisión de participar, a petición de la directiva, de un porcentaje de dicho consejo o de órganos de representación territorial, lo que dependerá si se trata de una nominación presidencial, parlamentaria o para alcalde-; vinculantes -no tan sólo porque se designan como candidatos a la elección general a los candidatos ganadores de las primarias, sino porque importa que los candidatos perdedores no se puedan presentar en las elecciones generales-; simultáneas -entre partidos y/o coaliciones políticas y también entre primarias presidenciales y parlamentarias-; que tienen por objeto designar los cargos de alcalde, parlamentario y Presidente de la República; y en donde los Consejos Generales deben tomar la decisión del padrón electoral que será invitado a dicha primaria, eligiendo entre distintas opciones que varían entre abiertas (todos los inscritos del padrón electoral) o cerradas (donde sólo se permite a los militantes del partido y/o pacto electoral).

Asimismo, destaca el que sean financiadas por el Estado -lo que por el momento no incluye reembolsos o subsidios a las candidaturas, como tampoco la existencia de una franja electoral gratuita equivalente a la que beneficia a las elecciones generales- y en donde el Servicio Electoral es el encargado de organizarlas.

Finalmente, destaca el que se les aplique la Ley Nº 19.884 sobre límite, control y transparencia del gasto electoral, lo que implica, junto con las excepciones comentadas en materia de financiamiento público, que operan los mecanismos de donaciones privadas de personas jurídicas con fines de lucro y naturales; la exigencia de contabilidad; entre otros. Una cuestión relevante es que respecto del límite de gastos, el proyecto actual establece que se podrá gastar hasta un 25% de los gastos totales fijados para dicho

territorio electoral en las elecciones generales -cifra publicada por el Servel-, porcentaje que no se imputa al gasto de las elecciones generales.

Así, en lo grueso, se trata de un proyecto positivo y que tiene gran potencial en términos de oxigenar nuestra política, aumentar la competencia y legitimar el proceso de designación de candidatos.

## **Modificaciones pro-competencia y legitimidad**

Sin embargo, existen al menos tres modificaciones -o ámbitos de modificación- que están en discusión y que podrían mejorar sustancialmente el proyecto: en qué condiciones los candidatos independientes pueden entrar a las primarias; el rol de los militantes -que en el proyecto actual no son actores relevantes-; y el periodo de campaña y el gasto electoral.

En primer lugar, el proyecto obliga a los independientes a requerir del patrocinio de un partido político para entrar a la “papeleta”. Eso es un candado. Una de las indicaciones que ha sido puesta en la mesa es que por tratarse de un tipo especial de independiente -aquel que es perfectamente identificable con una coalición política-, éste pueda pedir un 10% de firmas de los militantes del pacto electoral para poder ingresar a la primaria. Se trata de una regla que sólo operaría en pacto electoral y es exigente: en un plazo cercano a los 70 días se deben juntar muchas miles de firmas que además deben ser representativas de los militantes de todos los partidos de dicho pacto.

Precisamente porque debe ser un independiente que represente a la totalidad del pacto electoral es que debe ser complementada con una regla adicional: un límite máximo de 50% de esas firmas de un solo partido, la que por supuesto es más exigente respecto de una coalición de 2 partidos, que las de 3 o más, al requerir de igual número de firmas por parte de los dos partidos del pacto. Porque es bien discutible que un candidato que recibe el 99% de sus firmas sólo de un partido represente a toda una coalición política.

En segundo lugar, se debe aumentar el peso relativo de los militantes de los partidos políticos. Hoy no tienen un rol relevante en decisiones básicas como gatillar una primaria ante el Consejo General o poner un nombre en la papeleta de candidatos.

En efecto, según el proyecto actual, y en materia de primarias presidenciales, corresponderá al Consejo General de cada partido político la decisión de: (a) participar en una elección primaria para la nominación de candidato a Presidente; (b) el hacerlo en forma individual o en pacto electoral; y (c) la nominación de los candidatos para dicha elección. El

Consejo General de cada partido deberá pronunciarse respecto de estas materias cuando lo solicite la Directiva Central o un 10% de los miembros de dicho Consejo.

En materia de primarias parlamentarias y alcaldías, corresponderá al Consejo General tomar las tres decisiones anteriores, más, lógicamente, la de (d) los territorios electorales en los que se participará. El Consejo General de cada partido deberá pronunciarse respecto de estas materias cuando lo solicite: la Directiva Central o el Consejo Regional que corresponda. El Consejo Regional deberá pronunciarse sobre solicitar al Consejo General del partido elecciones primarias en algún territorio electoral de su jurisdicción para Alcaldes o parlamentarios cuando así lo solicita la Directiva Regional del partido o un 10% de los miembros del Consejo Regional.

Se trata entonces de órganos representativos de los militantes, pero en donde ellos no tienen un canal directo de participación. En este sentido, una de las ideas es que un porcentaje de ellos (10%), pertenecientes a un territorio electoral, puedan pedirle al Consejo General que se pronuncie respecto de la realización de primarias en dicho territorio electoral. Un paso conservador ciertamente como éste, pero inteligente, al poner presión -y los focos de los medios- en potenciales intentos de bloquear candidaturas locales desde las alturas, va en la dirección correcta.

En el futuro debiesen discutirse perfeccionamientos a esta normativa en la línea de profundizar esta participación, por ejemplo, permitiendo que un determinado porcentaje de militantes pueda, derechamente, tener el derecho a incorporar a un candidato a la papeleta.

Finalmente, respecto de las posibilidades de elección de los desafiantes, las reglas de límite al gasto electoral (cuánto puedo gastar) y el periodo de campaña son fundamentales. Para los candidatos desafiantes, la clave es lograr el conocimiento del electorado. Y sabemos que los incumbentes son amigos de dos reglas: disminuir el periodo de campaña y tener gastos electorales bajos. Mantener un periodo de campaña de primarias razonable como el actualmente propuesto de 70 días y ojalá permitir que los desafiantes puedan gastar más que los incumbentes son dos reglas claves pro competencia.

Respecto de esta última, Libertad y Desarrollo ha manifestado su posición contraria a la existencia de los mismos, incluso antes de la discusión de la Ley 19.884 sobre gasto electoral<sup>6</sup>. Siguiendo la literatura en la materia, hemos sostenido que se trata de una barrera clave para afectar las posibilidades de elección de candidatos desafiantes contra incumbentes<sup>7</sup> que tienen gran reconocimiento público y que además cuentan con financiamiento permanente no incluido como gasto electoral durante la

campaña electoral (dieta parlamentaria). Dicha lógica también es asimilable a la situación de las primarias. Por lo demás, la Corte Suprema norteamericana –modelo regulatorio que hemos seguido en la materia– declaró estos límites como inconstitucionales en 1976 (*Buckley v. Valeo*), precedente que se mantiene hasta el día de hoy.

Es por ello que una regla que elimina el límite de gasto o lo eleva significativamente (del 25% al 50%) respecto del incumbente, nos parece positivo. Por el contrario, cualquier modificación que reduzca el tope de 25% o que impute dicho gasto al límite de las elecciones generales, afectará la votación de los desafiantes. Evidencia reciente en nuestro país lo muestra. En un reciente estudio, Agostini muestra que un aumento de 1% de gasto electoral por parte del incumbente, aumenta su votación en 0,7%. Asimismo, el aumento de 1% del gasto por parte del desafiante, reduce la votación del incumbente entre 0,2 y 0,3%<sup>8</sup>.

## Conclusiones

El proyecto de ley de primarias resulta clave para aumentar los niveles de competencia y legitimidad de nuestro sistema político. De aprobarse, tiene el potencial de generar una cultura de democracia interna, diversidad y entrega de poder real en las bases; generando incentivos para que los partidos se abran a la comunidad.

Y precisamente ahora que se encuentra en su etapa de discusión final en el Senado antes de convertirse en ley, es que resulta clave resolver aspectos que van en la línea señalada: aumentar la competencia y legitimidad de este mecanismo.

Es por ello que una correcta solución legislativa respecto de cuestiones relevantes como la forma de integrar a los independientes a las primarias (en especial si tienen domicilio político conocido en alguna de las coaliciones y tienen apoyo en los militantes de los partidos y/o partidos de los pactos electorales); potenciar el poder decisorio de los militantes; y utilizar las reglas de límite de gasto electoral a favor de los desafiantes y la competencia político y no como una barrera de ingreso de nuevos actores); reforzaran estos bienes de competencia y legitimidad.

## En breve...

### PROYECTO DE LEY DE PRIMARIAS:

- El proyecto de ley de primarias apunta en el sentido correcto al aumentar la participación y competencia de la democracia chilena, sin embargo hay tres puntos que deben zanjarse durante la discusión que son preocupantes:
- 1) Mejorar las condiciones para que candidatos independientes puedan desafiar a los incumbentes.
- 2) Se debe aumentar el peso relativo de los militantes de los partidos políticos. Hoy no tienen un rol relevante en decisiones básicas como gatillar una primaria ante el Consejo General o poner un nombre en la papeleta de candidatos.
- 3) Respecto de las posibilidades de elección de los desafiantes, las reglas de límite al gasto electoral (cuánto puedo gastar) y el periodo de campaña son fundamentales. Eliminar el límite del gasto o subirlo significativamente y ampliar el período de campaña ayudará a los nuevos desafiantes.

---

<sup>1</sup> L. E. Aylsworth. "Presidential Primary Elections, Legislation of 1910-1912"; The American Political Science Review. Vol. 6, Nº 3, agosto 1912, págs. 429-433.

<sup>2</sup> Ya en 1993, Libertad y Desarrollo había publicado al respecto. "Elecciones Primarias en Chile y sus enseñanzas". Temas Públicos Nº 145, 27 de mayo de 1993. Más recientemente: "Primarias en Chile: Una propuesta". Serie Informe Político Nº 94, 21 de agosto de 2006; "Primarias: Una propuesta para la democracia", Temas Públicos Nº 927, 24 de julio de 2009 y "Elecciones Primarias: Más competencia y representatividad", Temas Públicos Nº 1.047, 6 de enero de 2012. Todos disponibles en [www.lyd.org](http://www.lyd.org).

<sup>3</sup> Dowdle, A.J., Adkins, R.E. y Steger W.P. "The Viability Primary: Modeling Candidate Support before the Primaries". Political Research Quarterly, Vol. 62 Nº 1, 2009; Kaufmann, K. M., Gimpel, J. G. y Hoffman, A. H.. "A Promise Fulfilled? Open Primaries and Representation". The Journal of Politics. Vol. 65 Nº 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 Nº4, 2002; Jewell, M. E. y Sigelman, L. "Voting in Primaries: The impact of Intra and Inter-Party Competition", The Western Political Quarterly Vol. 39 Nº3 (1986); y Norrander, B "Explaining Individual Participation in Presidential Primaries". The Western Political Quarterly, Vol. 44 Nº 3, 1991.

<sup>4</sup> Boletín Nº 7911-06; proyecto de ley que "Establece el Sistema de Elecciones Primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes", ingresado el 6 de septiembre de 2011; y que cumple con el mandato del artículo 19 Nº 15 de la Constitución Política, en su inciso quinto, incorporado por la Ley de Reforma Constitucional Nº 20.414 de 4 de enero de 2010, que establece que una ley orgánica constitucional establecerá un sistema de elecciones primarias para poder ser utilizado por los partidos para la nominación de candidatos a cargos de elección popular.

<sup>5</sup> Por ejemplo, Ensley et al (2007), hablan del "instinto de supervivencia" de los incumbentes frente a determinados escenarios políticos. De esta manera, quien es jugador

fuerte al interior de una coalición es quien efectivamente posee mayor peso electoral, lo cual está determinado por la cantidad de candidatos electos. De esta manera el “instinto de supervivencia” ejercido por el partido o la corriente de mayor peso, determinara en un escenario de primarias, la configuración y el carácter de ésta. Ensley, Michael; Scott de Marchi y Michael Munger. (2007). “Candidate Uncertainty, Mental Models, and Complexity: Some Experimental Results”. En *Public Choice*, Vol. 132, No. 1-2. Asimismo, Cherry y Kroll (2003) sostienen que el formato de primarias puede diferir de manera significativa a partir del Estado en el cual ellas se desarrollan. Así, por ejemplo, en algunos Estados sólo pueden participar miembros de los partidos, mientras que en otros Estados el criterio es menos restrictivo y se permite a los independientes participar, e inclusive, en algunos Estados está permitido que miembros de otros partidos participen de la nominación. A la luz de lo anterior, la pregunta planteada por los autores es ¿cómo las reglas de constitución de las elecciones primarias impactan en la conducta electoral, y en consecuencia, en los resultados de la elección? Los hallazgos de la investigación son que las reglas de las primarias importan, puesto que el voto estratégico existe, aunque a niveles bajos; sin embargo, incluso dentro de ese nivel bajo, hay diferencias en las tasas de comportamiento estratégico (voto estratégico positivo: favorecer a un candidato moderado que extrema las chances electorales generales, y voto estratégico negativo: favorecer a un candidato extremo que disminuye las chances electorales generales), las cuales difieren a través de cada formato de primaria. En este sentido el artículo sostiene que contrario a la creencia, no necesariamente primarias abiertas favorecen a candidatos moderados, y muestra que las primarias semi cerradas proveen mayor “bienestar” para el votantes, entendiendo “bienestar” como la suma de la distancia entre la posición del votante y la posición del candidato ganador de la primaria, mientras que las primarias cerradas generan el menor “bienestar” para el votante. Cherry, Todd & Stephan Kroll. (2003). “Crashing the Party: An Experimental Investigation of Strategic Voting in Primary Elections”. En *Public Choice*, Vol. 114, No. 3-4.

<sup>6</sup> “Dinero, Política y límite al gasto electoral”, *Temas Públicos* N° 514, 12 de enero de 2001 y “La ilusión del límite al gasto electoral”, *Temas Públicos* N° 539, 27 de julio de 2001.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Agostini, Claudio. “Financiamiento de la Política en Chile: Campañas Electorales 2009-2010”, Documento CEP-CIEPLAN, 2010. Disponible en línea en: [http://www.cepchile.cl/dms/lang\\_1/doc\\_5011.html](http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_5011.html)