

# "VII CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

MÉXICO, 12 al 15 de  
Febrero de 2002

TEMA 7. Partidos: democracia interna,  
financiamiento, de precampañas

## "LAS ELECCIONES PRIMARIAS ABIERTAS COMO MECANISMOS PARA LA OXIGENACIÓN DE LOS PARTIDOS"

RICARDO HARO  
Profesor Emérito  
Universidad Nacional de Córdoba

### Sumario

- I. APROXIMACION A LA CRISIS DE LA REPRESENTATIVIDAD
- II. UNA DIAGNOSIS DE LA REALIDAD POLÍTICA Y SOCIAL: 1. Democracia y Partidos Políticos. 2. Sociedad y Partidos Políticos
- III. LAS ELECCIONES PRIMARIAS ABIERTAS: SUS ASPECTOS VALIOSOS
- IV. EN TORNO A LAS ELECCIONES PRIMARIAS ABIERTAS EN LOS ESTADOS UNIDOS: 1. Breve reseña histórica. 2. Elecciones primarias: su proceso de incorporación institucional. 3. Diversas modalidades de elecciones primarias. 4. La elecciones primarias y la doctrina de la Corte Suprema de EE. UU.
- V. ALGUNAS CRÍTICAS QUE SE FORMULAN A LAS ELECCIONES PRIMARIAS ABIERTAS
- VI. UNA EVALUACIÓN DE DICHAS CRÍTICAS

## VII. A MANERA DE CONCLUSIÓN

### I. APROXIMACIÓN A LA CRISIS DE LA REPRESENTATIVIDAD

1. Las presentes reflexiones anhelan aportar algunas ideas en favor de las llamadas “elecciones primarias abiertas” en los partidos políticos, las cuales -a manera de previa noción introductoria- consisten en la participación, mediante el sufragio, de todos los ciudadanos (afiliados y no afiliados) en las elecciones que los partidos políticos realicen para la nominación de sus candidatos en vista a las elecciones generales.

Más allá de las objeciones y reticencias que se han esgrimido en su contra, las estimamos como una “técnica” altamente propicia para el logro de dos objetivos muy caros al sistema de partidos que sustenta la democracia representativa contemporánea: la *legitimidad* y la *idoneidad* de los candidatos partidarios para los cargos electivos del gobierno. No pretendemos que sea “la solución”, pero sí afirmamos que es “*una buena solución*” para la consolidación y la mayor genuinidad del régimen político. No dogmatizamos, pero tampoco nos enrolamos en un relativismo o un inmovilismo paralizante y que, a pesar de las dificultades que se advierten, nada quiere cambiar en los mecanismos que faciliten un adecuado ejercicio de la atribución que el artículo 2 de la Ley Orgánica de los Partidos, número 23.298, les otorga de nominar en forma exclusiva los candidatos para los cargos públicos electivos, más aún en la actualidad en la que con motivo de la Reforma de 1994, los partidos políticos han sido constitucionalizados en el art. 38 cuyo texto, por su trascendencia y estrecha vinculación con el tema, nos parece oportuno transcribir:

2. *"Los partidos políticos son institucionales fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamientos democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económicos de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio".*

Si bien no podemos temerariamente "arrear agua para nuestro molino", sí creemos que las elecciones primarias abiertas, son un instrumento eficiente para cumplir con la garantía que la CN señala al decir: *la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos*, garantía que a no dudar lo excluye definitivamente "la dedocracia" y los meros acuerdos de cúpulas partidarias, pues siempre la última palabra la tienen los electores que participan en las elecciones, única manera de implementar la "competencia" dispuesta.

A partir de nuestras anteriores reflexiones y argumentos a favor de las primarias abiertas que expresamos hace ya una década, creemos ahora que esa "competencia" no debe ser exclusivamente "intra-partidaria", es decir, solamente de los afiliados, sino que nada obsta desde el texto constitucional a que la "competencia" sea "amplia", "abierta", más allá de los afiliados, a todos los ciudadanos que comulguen con el ideario y el programa partidarios.

3. Porque las estimamos de muy preferente atención a la luz de los principios que las inspiran y de experiencias no desechables, nos proponemos presentar las diversas facetas que el tema nos manifiesta y de aportar las inquietudes que su análisis nos ha suscitado. Estas reflexiones se inscriben además -como lo señala en análoga cuestión el constitucionalista guatemalteco García Laguardia (1)- dentro de los principios establecidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Convención Americana de Derechos Humanos, que en sus artículos 21.3 y 23.1 recogen el derecho político típico, el derecho a la participación política, a la integración de los ciudadanos en el proceso del poder, la primera, expresando reseñadamente, que *la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público y se expresará mediante elecciones auténticas, por sufragio universal, igual y secreto*, y la segunda, señalando que *todos los ciudadanos deben gozar del derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, de votar y ser elegidos a través del sufragio universal, igual y secreto*.

## **II. UNA DIAGNOSIS DE LA REALIDAD POLÍTICA Y SOCIAL**

## 1. Democracia y Partidos Políticos

4. De la observación de la realidad socio-política del país vinculada al tema que nos ocupa, podemos inferir en apretada síntesis, algunos signos que, concurrentemente, caracterizan el contexto en el que se desenvuelve la nominación de los candidatos. No es éste el momento de escudriñar en las causas mediatas e inmediatas que lo han originado.

Pero no podemos ignorar la decisiva influencia de los patológicos regímenes *de facto* que coadyuvaron gravemente a paralizar y frustrar la vigencia del régimen constitucional y el desarrollo de los valores, ideas y los comportamientos democráticos de la sociedad toda y, por consiguiente, de su clase política, todo lo cual ha impedido la efectiva y continua vigencia de una *régimen democrático*, cuyo ejercicio cotidiano hubiese propiciado un proceso de "culturización" de esos valores y comportamientos, de forma tal que el "estilo de vida" que la democracia implica y que sustenta la forma de gobierno, se manifestara normalmente por una "encarnación" en los individuos y en la sociedad.

5. Pero quede muy en claro, antes de continuar, que al señalar las falencias que se observan en los partidos políticos, lo hacemos con plena convicción de que ellas también son padecidas en muchos sectores de la realidad tanto político-institucional como social en general. Y, por otra parte, que al señalarlas no nos guía otro espíritu que el de colaborar fervorosamente al mejor funcionamiento de los partidos políticos, porque estamos en las antípodas de quienes, con mentalidad autoritaria, denuestan de ellos para denostar de la democracia, la cual "*necesaria e inevitablemente requiere un Estado de partidos*", como lo afirmara Hans Kelsen (2), o porque al decir de James Bryce, "los partidos son inevitables; nadie ha demostrado cómo podría funcionar un gobierno representativo sin ellos" (3)

De allí que nos sintamos gozosos que la Reforma de 1994 los considere "*instituciones fundamentales del sistema democrático*", recogiendo el pensamiento patrio

de José Manuel Estrada en "La política liberal bajo la tiranía de Rozas", al afirmar que "*La ausencia de partidos es el cretinismo de los pueblos*", o de Domingo Faustino Sarmiento en "El Nacional", cuando señalaba que "*Todas las instituciones modernas que reconocen la libertad y la igualdad de derecho de las opiniones políticas, tienen por base los partidos*" (4)

## 2. Sociedad y Partidos Políticos

6. Sentado estas premisas cardinales sobre la esencialidad de los partidos políticos como células del sistema democrático, es preciso ahora que con autenticidad analicemos cuáles son las actitudes que observamos en gran parte de la opinión pública en la dialéctica y conflictiva relación entre la sociedad y los partidos.

7. Notable *falta de credibilidad y escepticismo* de "la gente" respecto de la vida política en general, y de los partidos y de sus dirigentes en particular, a los cuales no se los encuentra plenamente "preocupados" ni "ocupados", con eficacia y sensibilidad, en los graves y concretos problemas que afectan "la buena vida en común", todo lo cual, lógicamente, estimula en la sociedad una manifiesta falta de confianza y un sentido de frustración, facilitando el generalizado fenómeno de "la despolitización". (5)

8. Generalizado *desconocimiento e ignorancia de los candidatos* por parte de los ciudadanos, lo cual genera la incertidumbre y la ausencia de adhesión y confiabilidad propias de "lo desconocido". Por otra parte, "despersonaliza" la elección de los candidatos, pues salvo algunos pocos que se destacan por propios méritos, lamentablemente la mayoría de ellos y para la casi totalidad del electorado, son unos ilustres ignorados y no significan nada más que un nombre impreso en una boleta o "sábana". Es muy común que los electores se pregunten quiénes son? De donde salieron? Quienes los eligieron? Puede decirse que lamentablemente quien sufraga viene a realizar algo así, como un "voto al anonimato".

9. Marcada *ausencia de participación de los ciudadanos* en la selección de los candidatos. El ciudadano común se siente realmente un "convidado de piedra" y, a la vez, impotente y resignadamente obligado a firmar un cierto "contrato de adhesión" ante la imposición de los candidatos por el partido; candidatos que él no pudo seleccionar y que otros designaron por él, lo cual le quita la indispensable libertad y el interés en un proceso electoral gubernamental en el que percibe como alienante su intervención.

En este sentido, muchas veces los partidos políticos aparecen como "estructuras de poder cerrado", vedadas a los propios miembros y más aún a sus simpatizantes y a los electores no partidarios, con gravitación casi exclusiva de los dirigentes, de los "referentes", de los "caucus", de los caudillos, de los "punteros", que ineluctablemente generan las llamadas "oligarquías partidarias" (Robert Michels).

10. Se observan, por otra parte, *serias falencias en la idoneidad* de muchos candidatos. *Se sacrifica la excelencia* y el "control de calidad", en aras del "internismo" partidario. No extraña a nadie que se margine a los miembros más capaces y eminentes que podrían ser lúcidos y responsables administrativos y legisladores, ya que por acreencia partidaria, "se debe" designar a quienes muchas veces, explicablemente, a pesar de su medianía, aspiran a ser candidatos, más que por sus méritos políticos, por sus méritos partidarios; por ser los activos promotores de la vida partidaria, eficientes operadores en el reclutamiento y adoctrinamiento de los afiliados y apasionados divulgadores de la doctrina y estrategias partidarias.

Este militante o dirigente, con perspectivas de *mediocre hombre de gobierno*, considera no obstante, que está cumpliendo una especie de *cursus honorum* partidario, y no acepta que se le nieguen los "ascensos" ni en el "escalafón partidario" ni tampoco en el "político institucional". Ello plantea una grave disyunción entre la *meritocracia "política"* y la *meritocracia "partidaria"*, y a la vez nos recuerda la grave advertencia de André Hauriou (6) cuando destaca que los tiempos modernos no son ya tiempos para el "gobierno de los amateurs", como podía ocurrir en sociedades más simples en el transcurso histórico. Es preciso en tal sentido distinguir los roles del afiliado y del

dirigente partidario, no siempre coincidentes con el de “hombre de gobierno”.

### III. LAS ELECCIONES PRIMARIAS ABIERTAS: SUS ASPECTOS VALIOSOS

11. Frente a los signos deficientes de esta breve diagnosis, deseamos contraponer correlativamente a cada uno de ellos, las ventajas que las primarias abiertas aportan para una mejor vigencia y transparencia del sistema democrático.

12. Promueven en el ciudadano *una mayor credibilidad e interés* por la política, al sentirse “convocado” a integrarse *desde su origen* al proceso electoral y, por él, a la vida política, porque *“puede y debe” influir* en la designación de los candidatos del partido de su simpatía cívica. Deja entonces de ser un mero “espectador”, un “convidado de piedra”, para convertirse en un verdadero protagonista de un proceso que acrecienta su interés y su fervor en la medida de su participación.

13. *Personaliza la elección de los candidatos*, porque en un mundo en el que el hombre debe constituirse realmente en el fundamento, en el sujeto y en el objeto de la sociedad, la dignidad humana tiende a lograr su mayor realización en una creciente “personalización” de todas las relaciones sociales. La elección de los candidatos es un ámbito en el que esta “personalización” no puede ser ajena, so pena de desnaturalizar la relación representativa. Por ello, la “descosificación” de la elección de los candidatos a la que tienden las primarias abiertas puede darse así a dos puntas: No sólo porque *“personaliza” al candidato* -a quien se le conoce y valora con conocimiento de causa-, sino porque, concurrentemente, también *“personaliza” al elector*, que deja de ser un resignado sufragante en las elecciones generales, y comienza a tomar conciencia desde la nominación de los candidatos, de que es alguien que decide por sí, con libertad y propia responsabilidad.

14. *Acrecienta la participación del ciudadano* en la vida partidaria, ya que no sólo participa en el “acto” de las elecciones generales, sino que fundamentalmente se siente participando en todo el “proceso electoral”, que se inicia con los pre-candidatos hasta llegar a los gobernantes elegidos, con todo lo que ello implica como modo de integración de los ciudadanos y la sociedad en los partidos políticos. Más allá de la “opinión partidaria”, es preciso que desempeñe un rol primordial la “opinión de la gente”, que es la que, en última instancia, decidirá en la contienda electoral.

Mediante el voto de los ciudadanos no afiliados, las primarias abiertas constituyen un mecanismo concreto de *participación popular en los partidos políticos* que ayuda a crear y acrecentar en éstos la adhesión ciudadana. Ellas tienden también a la real democratización de la vida partidaria, ya que es preciso que la voluntad popular que se manifieste no sólo en la formalidad de las elecciones generales, sino también en la nominación de los candidatos, alcanzando así una solución de protagonismo social a los conflictos del “internismo” que originan las candidaturas, surgidas muchas veces más que por la voluntad lúcida de la dirigencia, por la imposibilidad de soslayar candidatos de compromiso que la actividad partidaria impone inexorablemente en cumplimiento de una especie de ley de las “recíprocas donatividades”.

15. Coadyuvan a *legitimar la mediación representativa* de los partidos políticos, dándoles mayor transparencia y credibilidad, pues no debemos olvidar que tanto la soberanía popular, como la representación política y los partidos políticos que la vehiculizan, constituyen tres presupuestos ineluctables de un auténtico régimen democrático. Esto requiere necesariamente un replanteamiento de la función mediadora de los partidos políticos, análisis que, bueno es recalcarlo, deberá realizarse desde los requerimientos de la sociedad (perspectiva societaria) más que desde los compromisos o encapsulamientos partidarios (perspectiva partidaria), en la búsqueda de una mayor eficiencia en la relación dialéctica entre sociedad y partido.

Cabría preguntarse entonces si las nominaciones deben ser sólo expresión de la “interna partidaria” o si, por el contrario, atendiendo a la trascendencia “extrapartidaria”

del candidato y a su futura labor institucional en la consecución del bien público general, aquéllas no deberán plenificar una “legitimidad de origen” que, trascendiendo lo “partidario”, encuentre su fuente más prístina en la voluntad de todos los electores de la circunscripción o del distrito. En otras palabras: legitimación democrática amplia, tanto para la nominación de los candidatos en las primarias abiertas, como para su consagración como miembros del gobierno en las elecciones generales.

16. Concluyendo este párrafo sobre las ventajas de las primarias abiertas, deseo recordar que el eminente constitucionalista y amigo Alberto A. Spota - lamentablemente fallecido hace poco- en fundado trabajo sobre el tema, afirma que aquéllas importan la eventualidad de ofrecer una posible novedad, eficiente y útil a la ciudadanía, a través de la legislación que propone, para optimizar el proceso de representación y oxigenar por dentro, por vía indirecta, los partidos políticos, que deben ofrecer el mejor programa y los mejores hombres para la futura actuación política. No hay duda alguna que en la ciudadanía argentina existe hoy una sensación muy profunda no sólo de descreimiento y desencanto, sino también de deseo de modificación y apetencia de novedades eficaces para una mejor realización de la vida política nacional y una mejor cumplimentación de los fines del Estado (7).

#### **IV. EN TORNO A LAS ELECCIONES PRIMARIAS ABIERTAS EN LOS ESTADOS UNIDOS**

17. Como el sistema de elecciones primarias (cerradas y abiertas) ha tenido una marcada vigencia en la vida política estadounidense, nos parece oportuno presentar a grandes rasgos las líneas generales que presiden su funcionamiento y que permiten las limitaciones de espacio de este trabajo.

##### **1. Breve reseña histórica**

18. A título ejemplificativo, bueno es recordar que en la nominación de los candidatos presidenciales, el sistema se ha ido perfeccionando en base a la experiencia

acumulada y guiado siempre por el principio de una mayor democratización. Veamos una brevísima reseña histórica sobre el modo de elección de los candidatos:

19. Hasta 1828 fue realizada por los delegados al Congreso en cada Estado, fecha a partir de la cual asumieron esa función los legisladores estatales por su mayor representatividad. En ambos casos se les llamaban las “camarillas legislativas”. Así, la “camarilla republicana” del Congreso nominó a Jefferson, Madison y Monroe, que resultaron vencedores respecto de los candidatos federalistas (8).

20. En la década de 1830 comienzan a funcionar las convenciones nacionales de cada partido (9), percibiéndose en el tiempo que los delegados a ellas respondían fundamentalmente a los líderes del partido estatal o caciques políticos que controlaban la selección.

21. Si bien existen escasos antecedentes, sólo referidos a elecciones locales, en la segunda mitad del siglo XIX, lo cierto es que en 1905 el Estado de Wisconsin se convirtió en el primero que exigió a los partidos políticos que designaran a sus delegados mediante una elección estatal, públicamente financiada y primaria.

22. El sistema de las primarias se difundió ampliamente, como una alternativa al sistema de los “cuartos llenos de humo” (reunión de los líderes o caciques políticos), y ya en 1916 había sido adoptado por veinticuatro Estados, no obstante lo cual en las décadas del cincuenta y del sesenta decaía notablemente su funcionamiento.

23. Pero una nueva circunstancia cambiaría el sentido de esa declinación, ya que las deformaciones que producía en las candidaturas la presencia en las convenciones de una importante y a veces decisiva presencia de delegados designados directamente por los caciques políticos estatales requirió una reforma en la selección de aquéllos, proceso que llevó a ambos partidos mayoritarios, el Demócrata y el Republicano, a implantar progresivamente el sistema de elecciones primarias, hasta tal punto que para las elecciones de 1988 fueron elegidos de este modo el 80 % y el 78 %, respectivamente, de los delegados a las convenciones nacionales de ambos partidos, y las elecciones primarias se realizaron en 38 estados, de los cuales en 9 fueron abiertas, aplicándose en los 12 estados restantes de los 50 existentes, el sistema de elección por junta de dirigentes, ya sea de

territorios, de condados o de estados.

24. Esta breve reseña histórica nos muestra que, en términos generales, el proceso de selección de delegados a las convenciones nacionales ha cambiado notablemente desde 1968, no obstante alguna revisión temporal del sistema por el Partido Demócrata en 1984, ante sus fracasos electorales. Se han vuelto más abiertos a los miembros ordinarios del partido gracias a reformas diseñadas para ampliar la base de participación pública. Estas reformas han conducido a un número mayor de elecciones primarias y de delegados elegidos en ellas (10).

## **2. Elecciones primarias: su proceso de incorporación institucional**

25. Cabe poner de relieve que cuando las elecciones primarias surgen y comienzan a difundirse a partir de la novedosa experiencia del Estado de Wisconsin, a principio de siglo, se manifiestan como una muestra de insatisfacción frente a lo que despectivamente se dio en llamar los “mercados políticos” (11), para referirse a toda esa compleja y enmarañada red de presiones y negociaciones en las convenciones partidarias, cuyos delegados respondían fundamentalmente a los caciques o líderes del partido estatal, que eran quienes los digitaban. A comienzos de siglo se hace una necesidad luchar contra la corrupción municipal y estatal, pues se objetaban los vínculos entre los caciques políticos y las grandes empresas, y se proclamaba el retorno al gobierno del pueblo, un “volver al pueblo” que en gran parte se logró con la instauración de las primarias (12).

Este original sistema se fue extendiendo en numerosos estados para la nominación de los cargos electivos, tanto locales como federales, pues ya no se aceptaba fácilmente que aquélla fuera realizada por los “caucus” (junta de dirigentes) o las convenciones estatales, sino, por el contrario, por la apertura hacia una mayor participación mediante el voto directo de los miembros del partido o, más aún, de los simpatizantes o meros electores, como sucede en las primarias abiertas.

26. Este tema constituye una cuestión crucial en los Estados Unidos, pues las contiendas para las nominaciones de acuerdo con el sistema bipartidista tienen tanta

relevancia como las elecciones generales, pues de aquéllas surgirán los dos candidatos que para cualquier cargo deberá votar el electorado, adquiriendo notable preponderancia las calidades personales y políticas de los mismos, dada la escasa diferencia entre las plataformas de los dos partidos.

El fracaso de la convención, señala Linares Quintana, marcó el principio de un fuerte movimiento de opinión en favor de las instituciones de democracia directa o semi-directa. Juntamente con el sufragio femenino, la elección directa de los senadores, la iniciativa popular, el referéndum y el *recall* o revocatoria, se adoptó en los Estados Unidos de América la elección primaria directa para la designación de los candidatos de los partidos políticos a los cargos públicos electivos, con excepción de los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la Nación, para los cuales siempre se usa el sistema de convención (13).

De este modo, las elecciones primarias vienen a constituirse en una pre-elección de candidatos con su pertinente pre-escrutinio, como paso previo a la elección y escrutinio generales tanto para los cargos legislativos como para los administrativos y, en su caso, los judiciales. Estas primarias se realizan conforme a las reglamentaciones de cada estado, organizadas y fiscalizadas por las autoridades electorales públicas y en los mismos locales que las elecciones oficiales.

### **3. Diversas modalidades de elecciones primarias**

27. Si bien lo expresado es una idea general y básica, lo cierto es que las elecciones primarias partidarias -y esto debemos tenerlo muy presente para no pretender unificar el sistema- presentan en los Estados Unidos muy diversas modalidades, conforme a las respectivas reglamentaciones estatales y las prácticas partidarias, lo cual permite advertir que no existe un solo sistema, sino tantas como reglamentaciones han sido sancionadas. No obstante ello, podemos distinguir las primarias cerradas, las abiertas y las no partidarias (14), a las que nos referiremos en seguida y con las variadas particularidades de cada estado.

Asimismo cabe destacar las “primarias presidenciales preferenciales” (*pre-*

*sidential preference primary*), en las que los sufragantes votan directamente por las personas que desean ser nominadas para presidentes, y las primarias en las que se eligen los delegados a la convención nacional del partido, la cual, a su turno, designará el candidato partidario a presidente. Los estados pueden combinar de diversas formas la primariedad, la preferencia y la vinculatoriedad o no, según, los casos, del mandato dado a los delegados (15).

28. En cuanto a las “primarias cerradas” (*closed primary*), se requiere un cierto grado de adhesión al partido en que se vota, ya sea por el “enrolamiento”, la “registración” o la “afiliación”, que puede realizarse incluso el mismo día de la preelección antes de votar (*ballot*) (v. gr., Estados de Nueva York, Pennsylvania, California), que es un modo más estable e institucionalizado de expresar la adhesión. Pero también existen posibilidades para quienes, sin estar “registrados”, expresan la adhesión al momento de la preelección mediante un juramento de fidelidad, o *challenge*, de que apoyó en las últimas elecciones generales a los candidatos del partido y que los apoyará en las próximas.

Duverger afirma en su libro "Los Partidos Políticos" que en las primarias cerradas se trata más de una nominación de los candidatos por los simpatizantes que por los simples electores. Enrolamiento y *challenge* no valen más que para las primarias y entrañan un papel puramente electoral. Pero en el fondo lo que se pretende es que quienes no sean simpatizantes o adherentes no intervengan en una cuestión partidaria. Este sistema es más común que las primarias abiertas y se asemeja a los *polls* belgas. (16)

29. Por último, las “primarias abiertas” (*open primary*), que precisamente se las llama así porque para participar en ellas no se necesita ninguna prueba o acreditación del enrolamiento o afiliación partidaria, ya que lo que particulariza a estas elecciones es que en ellas pueden participar todos los ciudadanos que integran el cuerpo electoral.

En la experiencia estadounidense está vigente, entre otros, en los Estados de Michigan, Utah, Vermont, Washington, Wisconsin, Alaska, Minnesota, Montana y Dakota del Norte. En los estados sureños, al momento de votar en las primarias el elector recibe

las dos listas de pre-candidatos de ambos partidos, que podrán estar consignadas en papeletas diferentes o ambas en una sola; luego deberá marcar o señalar los pre-candidatos de su predilección, siempre que pertenezcan a una de las dos listas; es decir, que no pueden “mezclar” pre-candidatos de ambas listas, sino que deben votar por los pertenecientes a una sola lista (lista cerrada). En caso contrario, su voto será nulo, salvo en el Estado de Washington, en que se puede votar pre-candidatos de ambos partidos porque se los ordena conjuntamente por funciones y no por partidos (lista abierta).

El sufragante puede votar en un solo partido (salvo los Estados de Alaska, Luisiana y Washington, en que pueden hacerlo en más de uno), aunque por cualquiera de las listas que presente el partido de su preferencia. La participación en esta preelección es voluntaria, habiéndose registrado generalmente una concurrencia entre un 30 y un 40 por 100.

30. Finalmente, en las experiencias estadounidenses existe un tercer tipo de *elecciones primarias*, que son las *no partidarias*, y que especialmente se encuentran establecidas en los Estados de Nebraska y Minnesota, como explica Duverger pero sólo para la integración de las legislaturas estatales, y en otros varios estados para otros cargos, incluso de jueces. Lógicamente, en el listado de precandidatos no figuran afiliaciones partidarias, pues precisamente es el sistema más emparentado con las candidaturas independientes, es decir, que las candidaturas no son partidarias. Los dos candidatos más votados se incorporan a las listas de las elecciones generales, y para el autor, más que primarias, este sistema constituye la primera vuelta de un escrutinio con votación complementaria limitada, según el sistema que existía en la Alemania imperial y en la Bélgica mayoritaria (17).

#### **4. La elecciones primarias y la doctrina de la Corte Suprema de los EE. UU.**

31. En esta somera referencia a las elecciones primarias en la práctica y en la legislación estadounidense, bien vale la pena señalar que, en diversos pronunciamientos con motivo de negarse el derecho a los negros de participar en elecciones primarias, la

primera posición en la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos fue negativa a entrar en su juzgamiento, en el sentido de que *dichas negativas a los negros, estaban fuera del amparo de la Constitución* y de los poderes legislativos del Congreso, ya que los partidos políticos son “clubes privados” exentos del control de las limitaciones constitucionales y dichas elecciones no forman parte del proceso electoral final (“*Newberry v. United States*” (1921), 256 U.S. 232, voto en mayoría).

Luego de una década, esta posición fue confirmada en un pronunciamiento por unanimidad de la Corte Suprema del 1° de abril de 1935, sosteniendo que el partido demócrata, era una organización privada que podría determinar calificaciones de la calidad de miembro. Así, los negros no tenían ninguna protección constitucional a su derecho para votar en las primarias demócratas [(“*Grovey v. Townsend*”, 295 U. S. 45 (1935))].

32. Fue a principios de 1941 cuando, en el caso “*United States v. Classic*” (313 U.S. 299), *varió fundamentalmente dicha doctrina* al revocar la sentencia de la Corte de Distrito, confirmando que el Congreso tiene el derecho de considerar que las elecciones primarias son una etapa de las generales, y que la atribución que la Constitución otorga al Congreso en el artículo 1, Sec. 4ª, respecto de la regulación legal de las elecciones de los representantes y senadores, “incluye la autoridad de regular las elecciones primarias cuando, como en el caso bajo examen, “constituyen un paso en el ejercicio por el pueblo de su selección de representantes ante el Congreso”.

Esta doctrina fue explicitada y ratificada en el caso “*Smith v. Allwright*” [(321 U.S. 649 (1944))], cuando el Alto Tribunal sostuvo que el sistema estatutario para la selección de los candidatos de un partido para las elecciones generales, “hace que el partido que debe seguir estas directivas legislativas sea un instrumento del estado, en cuanto determina los participantes en los comicios primarios. El partido toma su carácter de instrumento del estado, de los deberes que las leyes de ese estado le imponen; esos deberes no se transforman en asuntos de derecho privado por el hecho de ser ejecutados por un partido político. (18)

33. Esta breve reseña pero realmente vertebral del estado de la cuestión en la jurisprudencia de la Corte Suprema de los EE.UU., manifiesta en forma indubitable la recepción que en la legislación estadual y en la jurisprudencia de las Cortes de Distrito y del Tribunal Supremo, han tenido y tienen, de las elecciones primarias como mecanismos institucionalizados para la mayor transparencia de los procesos electorales y de la nominación de los candidatos partidarios.

## **V. CRÍTICAS FORMULADAS A LAS ELECCIONES PRIMARIAS ABIERTAS**

33. El sistema de las elecciones primarias abiertas ha suscitado en los Estados Unidos algunas críticas, que debemos examinar en función también de nuestra realidad política, y entre las que podemos destacar las siguientes:

1) Que ellas no convocan a una participación generalizada o masiva, ya que la concurrencia de los electores habilitados nunca pasó del 40 %.

2) Ha disminuido, aunque no descartado, la manipulación e influencia decisiva de los grupos dirigentes o “maquinarias partidarias”, ya que actúan previamente en la designación de los candidatos a someter en la elección primaria, lo que ha inducido a señalar que el verdadero problema de los partidos norteamericanos es hoy el de las “pre-primarias”.

3) Tienden a la fragmentación partidaria y fomentan las rivalidades enconadas entre las corrientes que apoyan o presentan listas, debilitando la cohesión intrapartidaria.

4) Distorsionan la voluntad partidaria por la intromisión en las nominaciones -que se consideran una cuestión del partido- de elementos totalmente extraños al partido, como son los electores comunes e incluso afiliados a otros partidos. (19)

5) Reducen la importancia que tienen los contenidos, programas e ideologías políticas en la decisión electoral y acentúan la personalización de la política, produciendo claros efectos anti-partidistas (Dieter Nohlen).

34. Antes de hacer algunas reflexiones sobre estas críticas, es oportuno recordar que Alberto A. Spota, en el trabajo citado, y desde otra perspectiva, expone cuatro objeciones que se plantean en la realidad política argentina al sistema de primarias abiertas -a las que responde tratando de rebatirlas con fundados y explícitos argumentos- a saber: a) La falta de antecedentes en la materia; b) La posibilidad de cuestionar el sistema como distorsionador de la vida interna de los partidos políticos; c) El costo económico importante para el erario público; d) Las primarias abiertas abrirán en la vida ciudadana un proceso demasiado extenso de inestabilidad y angustia política.

## **VI. REFLEXIONES EN TORNO A LAS CRÍTICAS APUNTADAS**

35. Como dichas críticas pueden analógicamente invocarse en nuestro sistema partidario, paso a exponer en el mismo orden en que fueron reseñadas algunas reflexiones que estimo oportunas.

1) La ausencia de una participación generalizada posiblemente esté originada en la voluntariedad del sufragio existente en Estados Unidos, lo cual marca una diferencia sustancial con nuestro sistema. Si bien no es ésta la ocasión para examinar en profundidad el polémico tema de la obligatoriedad o no del voto (20), creemos que, como lo demuestra la irrefutable experiencia de cualquier asociación, la voluntariedad del voto favorece la desidia y la irresponsabilidad de no ejercer el “derecho” a la participación ni de cumplir con el “deber” de participar, ambos connaturales a la dignidad humana y a la consiguiente concepción democrática de la sociedad, en esa dualidad de “derecho-deber” que exige la individualidad y la sociabilidad de la naturaleza de la persona.

El “derecho” a participar en el desenvolvimiento del sistema político tiene su indispensable correlato en el “deber” de participar, por lo cual la ley no sólo debe consagrar el “derecho”, sino también el “deber” al sufragio. Estimamos que esa tendencia de todo ser humano a desentenderse de sus obligaciones sociales -que se nutre en el natural egoísmo que padece- debe ser enervada promoviendo la solidaridad y la asunción de sus

responsabilidades políticas mediante la obligatoriedad del sufragio, que en nada menoscaba su libertad, a poco que se repare que su correcto ejercicio es aquel que favorece el desarrollo de la vida, tanto de cada hombre como de la sociedad entera.

Una muestra cabal de lo que brevemente expresamos es la revolución democratizadora que en la sociedad argentina significó la implantación del *voto universal, obligatorio y secreto* que impuso la Ley 8.871, llamada Ley Sáenz Peña, profética en el tema, atendiendo que en la Reforma Constitucional de 1994 no sólo se confirmaron en el art. 37 esos tres caracteres, sino que se le agregó el de "*igual*". Esta tradicional obligatoriedad del voto en las elecciones generales (hace casi noventa años) ha conformado un comportamiento político del cuerpo electoral que, más allá de ciertas críticas que puede suscitar en algunos, lo estimamos valioso y torna conveniente la obligatoriedad del sufragio también en las primarias.

Tal comportamiento político tuvo una contundente e incontrastable manifestación en la consulta que el Gobierno Nacional convocara en 1984 para que los miembros del cuerpo electoral expresaran mediante *sufragio voluntario*, su opinión afirmativa o negativa respecto del Acuerdo de Límites con Chile relativo a la zona del Canal de Beagle, consulta a la cual respondió la inmensa mayoría de los electores.

2) El sólo hecho de disminuir esa influencia de la "maquinaria" o de la "oligarquía" partidaria implica necesariamente que en la misma proporción se acrecentó la influencia de la voluntad del electorado, y esto ya es altamente positivo para la salud del sistema. Debe quedar bien claro que con las primarias abiertas nadie pretende marginar o anular la indiscutible actividad de los cuadros dirigentes en la presentación de listas de pre-candidatos. De ningún modo se persigue excluirlos. Lo que sí se procura es evitar el "monopolio exclusivo" de los dirigentes en la nominación de los candidatos partidarios definitivos, para lo cual creemos de suma utilidad incorporar al proceso decisorio la voluntad del electorado en las primarias abiertas y la posibilidad de su actuación con la flexibilidad que presentan, en nuestra opinión, las listas igualmente abiertas, es decir, ni cerradas ni bloqueadas. No es ésta una cuestión de disyunción de la voluntad dirigen-

con la de la ciudadanía.

3) En cuanto a la tercera crítica, cabe poner de relieve que no se ha demostrado ni parece lógico pensar que esta mayor fragmentación o encono de rivalidades -propios del pluralismo intrapartidario- se agrave por las primarias abiertas con mayor intensidad que en las primarias cerradas y el “internismo partidario”. Es un asunto de cultura política lograr que la lucha propia de la competencia colectiva, no logre frustrar la convivencia partidaria que la madurez de los integrantes de sus cuadros debe privilegiar en aras de la consecución de los objetivos institucionales por el partido. Es muy probable que las primarias abiertas intensifiquen y amplíen la contienda proselitista, desbordando el ámbito de los afiliados, para llegar al simple elector; pero también lo es que la intervención de las muchedumbres ciudadanas en el proceso de selección coadyuvará a darle mayor objetividad y transparencia, dado que la decisión surgirá de quienes analicen y meriten las calidades de los candidatos más allá de la ofuscación y apasionamiento intrapartidario.

4) A esta objeción la estimo más teórica que realista, toda vez que no considero manejable ni eficaz un “pase” decisivo de afiliados de un partido hacia otro con el objeto de perjudicarlo votando sus candidatos menos destacados, pues aún en esa hipótesis, ello implicaría la pérdida del propio volumen electoral, que es de fundamental importancia no sólo para una buena pre-elección partidaria, sino además en función de la influencia de ese volumen en las futuras elecciones generales. Aun cuando es posible que una ínfima cantidad de ciudadanos tome el camino de ir a votar al peor candidato del partido adversario -como sostiene Alberto A. Spota-, esa posibilidad es tan minúscula que debe ser despreciada frente a las ventajas del sistema.

De otro lado, y en el caso de los electores no afiliados a partido alguno, el encauzamiento de los sufragantes hacia los distintos partidos de su preferencia implicará en cada caso la medida de legitimidad que se le otorga a programas y candidatos partidarios, afirmando consiguientemente la legitimidad democrática que hace a la propia

existencia del sistema.

Pero finalmente, este tema encuentra lógica y fácil solución, al establecer que el voto en las primarias abiertas se deje asentado en el documento electoral de cada sufragante, o que en opinión que comparto pero que estimo puede debatirse, el voto en las primarias abiertas sea obligatorio.

5) No deja de preocupar esta aguda reflexión de Nohlen, que, aunque no se comparta, debe reconocérsele cierto grado de probabilidad. Pero estimo que precisamente este peligro exigirá de los partidos políticos un adecuado equilibrio y coherencia entre el nivel cualitativo de los contenidos programáticos y de los candidatos presentados. El electorado se moviliza tras las buenas ideas y soluciones, pero también tras los buenos candidatos que garanticen en la realidad del accionar gubernamental la eficaz implementación de aquéllas. Felizmente, la mediocridad va siendo cada vez más detectada por la conciencia política de los ciudadanos; y esto es muy bueno, pues manifiesta un progresivo proceso de madurez cultural. (21)

## VII. A MANERA DE CONCLUSIÓN

36. Al final de la faena deseamos señalar algunas sugerencias prácticas que faciliten una correcta implementación de las elecciones primarias abiertas para la nominación de los candidatos partidarios, modalidades que evidentemente se han de adaptar según sean los cargos electivos a cubrir. Estas sugerencias las ofrecemos como una contribución más al análisis y debate que se ha abierto en un tema que es preciso esclarecer, en esa búsqueda azarosa que se observa en la actualidad nacional de técnicas y mecanismos idóneos para viabilizar una representación política más genuina, más eficiente y más creíble. (22)

1) El *voto del elector* debe ser: a) *obligatorio*, para promover la participación, y b) *único*, para evitar las múltiples votaciones, debiéndose asentar la constancia pertinente en el documento electoral.

2) El acto electivo deberá concentrarse *en un solo día*, a fin de que el ejercicio del sufragio por todos los ciudadanos sea simultáneo en todos los distritos, circuitos y mesas.

3) Por otra parte, estimamos como muy conveniente en cuanto a la “oferta partidaria” de los precandidatos, y siempre que se adoptase un sistema electoral similar para las elecciones generales, un listado que combine *circunscripciones uninominales con otra plurinomial* en cada distrito, lo cual coadyuvará a evitar las extensas “sábanas” y a “personalizar” la selección. Para ello, lógicamente, será preciso, por un lado, nominaciones individuales, y por otro, *listas abiertas, no cerradas ni bloqueadas*, que permitan tanto la exclusión o sustitución de precandidatos (*panachage*) mediante la incorporación de los pertenecientes a otras listas partidarias, como también la modificación del orden en que han sido propuestos en las listas.

De esta manera, no sólo se ofrecen mayores posibilidades a la *libertad del sufragante*, sino que además se favorece la elección de quienes son considerados como los más capaces, logrando de este modo uno de los objetivos del sistema, que es el de conseguir la *mayor idoneidad* posible de los nominados, sin que el “encapsulamiento” de los candidatos en una lista cerrada los frustre en su carrera y esterilice sus talentos políticos ante una eventual derrota de la lista a la que pertenezcan.

4) En estos como en otros aspectos relativos a la preparación, realización y fiscalización de las primarias abiertas, serán necesarias las *normas reglamentarias* de la ley o código electoral que prescriban las formalidades que aseguren la transparencia del sistema y otorguen institucionalización en la vida partidaria y en la conciencia cívica de los ciudadanos.

Para concluir este trabajo, deseamos hacerlo transcribiendo dos citas: La primera de un célebre estadista y la segunda de un profundo filósofo.

Winston Churchill, cuando en la Cámara de los Comunes, el 11 de marzo de 1947, afirmaba: "Muchas formas de gobierno han sido probadas y seguirán siéndolo en este mundo de nuestros colores y pecados.....Nadie pretende que la democracia sea perfecta u omnisapiente. A la verdad, sea dicho que la democracia es el peor de los

gobiernos, excepción hecha de todos los demás sistemas que se han venido experimentando de tiempo en tiempo"

Y Karl Popper nos proclama: "Somos demócratas no porque la mayoría tenga razón, sino porque las tradiciones democráticas son las menos malas que conocemos"

=====

## N O T A S

- (1) "Primera Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe", CAPEL, San José de Costa Rica, 1987, pág. 9.
- (2) "Esencia y valor de la democracia", Guadarrama, Madrid, 1977, pág. 37.
- (3) "Modern democracies", t. 1, pág. 119.-
- (4) Citados por Segundo Linares Quintana, en "Tratado.....", Edit.Plus Ultra, t. 8 pág. 181
- (5) Puede consultarse, entre muchos otros, a Georges Vedel en *La despolitización*, Madrid, Tecnos, 1973; *La dépolitisation. Mythe ou réalité*, Association Francaise de Science Politique; M. Seymour Lipset: *El hombre político*, pág. 163.
- (6) *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1971, págs. 224-225.
- (7) "Elecciones primarias abiertas obligatorias y simultáneas", en *La Ley* del 6 y 7 de agosto de 1990.
- (8) Albert B. Saye, John F. Allums y Merrit B. Pound: Principios del gobierno americano, Buenos Aires, Edit. Distribuidora Argentina S.R.L., 1981, pág. 190.
- (9) En 1831 se organizó el Partido Antimasónico, que al no poder recurrir a las camarillas legislativas, organizó la primera convención nacional, idea que atrajo a los otros partidos, tanto al Demócrata como al Whig, que las celebraron en 1832 (Saye, Allums y Pound: ob. cit.).
- (10) Para esta reseña se consultó, entre otros, Howard Cincotta, Deborah Brown y Jeanne Holden (edits.): *Elecciones de 1988*, Washington, Serv. Informativo y Cultural de los Estados Unidos, 1988; asimismo, Alan Reitman, Robert B. Davison y Dobbs Ferry: *The Election Process: Law of Public Elections Campaigns*, Nueva York, Oceana, 1980; "Presidential Primaries", publicado en *Congressional Quarterly's - Guide to U.S. Elections*, 2ª ed., Washington, 1985, XV, pág. 379; *Principios del Gobierno americano*, cit. págs. 190 y sigs.

- (11) Saye, Allums y Pound: ob. cit., pág. 193.
- (12) “Presidential Primaries”, cit.
- (13) *Tratado de la Ciencia del Derecho constitucional*, t. 7, Ed. Alfa, pág. 496/7.
- (14) Maurice Duverger: *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, págs. 387 y sgtes..
- (15) En este punto pueden consultarse “Types of Primaries and Procedures”, en *Congressional Quarterly’s – Guide to U.S. Elections*, 2ª ed., Washington, 1985, pág. 381.
- (16) Ob. cit. págs. 388.
- (17) Ob. cit. págs. 389/90
- (18) Puede consultarse además: a) Robert E. Chusman: *Práctica constitucional*, Buenos Aires, E.B.A., 1958, págs. 100-103, 100-102 y 53-63 y sigs., respectivamente; b) Pritchett C. Hermann en *La Constitución americana*, cit., págs. 225-229.
- (19) Con apoyo en opiniones expuestas por los politólogos V. O. Key, R. E. Lane y R. A. Dahl, el dictamen del doctor Natalio Botana, con la adhesión de los doctores Bidart Campos, Oyhanarte, Ramella, Rouzaut y Vanossi, sostenía en 1971 que “no era aconsejable implantar el sistema de primarias abiertas en la actual circunstancia argentina”, dictamen analizado por Spota en el trabajo citado.
- (20) El sufragio voluntario está establecido en, v.gr., Estados Unidos, España, Francia, Gran Bretaña, etc., mientras que el sufragio obligatorio existe, v.gr., en Australia, México, Italia, Dinamarca, Bélgica, Costa Rica, etc.
- (21) El doctor Austin F. MacDonald, eminente profesor de Ciencia Política en la Universidad de California, le manifestaba al doctor Linares Quintana, en 1945, en correspondencia que este último cita en ob. cit., pág. 501, lo siguiente: “Me pregunta qué resultados han dado las primarias abiertas. Como usted sabe, no hay más que unos pocos estados que usan las primarias abiertas, y parece que no hay un movimiento para cambiar este sistema. Pero usted comprende que muchos de los estados, aunque tienen primarias cerradas, usan un sistema que no es muy diferente de las primarias abiertas... La mayor parte de los estudios del Gobierno de los Estados Unidos creen que este sistema es el mejor. Yo también lo creo.”
- (22) Como único antecedente legislativo nacional que conocemos puede mencionarse el artículo 76, inciso 1º, del Estatuto aprobado por el Decreto-ley 11.976/45, que establecía las primarias abiertas optativas y con previos requisitos.