



OBSERVATORIO POLÍTICO
DOMINICANO

CUADERNOS DEL OPD

Análisis y perspectivas de las elecciones primarias en República Dominicana

Glennys Bautista Rivera
Vladimir Rozón

Serie Partidos Políticos



**FUNDACIÓN GLOBAL
DEMOCRACIA Y DESARROLLO**

Institución privada sin fines
de lucro dedicada a formular
propuestas innovadoras
de naturaleza estratégica sobre
temas de interés nacional,
elevar la calidad
del debate nacional y elaborar
políticas públicas para la
gobernabilidad y el desarrollo
económico y social del país.

Análisis y perspectivas de las elecciones primarias en República Dominicana

Bautista Rivera, Glennys

Análisis y perspectivas de las elecciones primarias en República Dominicana / Glennys Bautista Rivera, Vladimir Rozón. Santo Domingo: Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE); Observatorio Político Dominicano, 2017.
76 p. – (Serie Políticas públicas)

ISBN: 978-9945-590-70-8

1. Elecciones-República Dominicana 2. Sistema electoral-República Dominicana. 3. Partidos políticos-República Dominicana. – I. Rozón, Vladimir. II. Observatorio Político Dominicano.

LC: JL1138

Dewey: 324.6

© Editorial Funglode, Fundación Global Democracia y Desarrollo
Av. César Nicolás Penson 141, La Esperilla, Santo Domingo, República Dominicana
Teléfonos: 809 685 9966, exts. 2803 y 2809
www.editorialfunglode.com
Noviembre de 2017

Título: Análisis y perspectivas de las elecciones primarias en República Dominicana

Cuadernos del OPD: Serie Políticas Públicas

Autores: Glennys Bautista Rivera y Vladimir Rozón

Corrección: Modesto Cuesta

Impresión: Serigraf

Impreso en República Dominicana

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LAS ELECCIONES PRIMARIAS EN REPÚBLICA DOMINICANA

Glennys Bautista Rivera

INVESTIGADORA DE LA UNIDAD DE PARTIDOS POLÍTICOS

Vladimir Rozón

COORDINADOR DE LA UNIDAD DE PARTIDOS POLÍTICOS

Observatorio Político Dominicano

Nathanael Concepción

Director

Dilenia Medina

Directora interina

Glenys Comas

Gestión Administrativa

Modesto Cuesta

Gestor Editorial

Cinthia Lazala

Coordinación de Comunicaciones y Relaciones Públicas

Miguel Morrobel

Webmaster

Héctor Nicolás Suero

Coordinador Unidad de Ciberpolítica

Marjorie Félix

Coordinadora Unidad de Comunicación Política

Natanael Disla

Coordinador Unidad de Gobierno Local

Vladimir Rozón

Coordinador Unidad de Partidos Políticos y Sistema Electoral

Flor Esmirna Batista Polo

Coordinadora Unidad de Poder Legislativo

Greydis Roa

Coordinador Unidad de Políticas Públicas

Dilenia Medina

Coordinadora Unidad de Sociedad Civil

El Observatorio Político Dominicano (OPD) es una iniciativa de la Fundación Global, Democracia y Desarrollo (FUNGLODE) que se enmarca en su misión de:

- a) Analizar temas vitales para promover el desarrollo humano y el fortalecimiento democrático.
- b) Desarrollar propuestas de políticas públicas y planes de acción que ofrezcan respuestas a los problemas nacionales desde una perspectiva multidisciplinaria e integral.
- c) Contribuir a la formación de un núcleo crítico de la sociedad dominicana.

Observatorio Político Dominicano (OPD)

Avenida César Nicolás Penson 127, La Esperilla, Santo Domingo,
República Dominicana.

Tel. (809)685-9966 • opd@funglode.org

Contenido

Lista de tablas.....	9
Sobre los autores	11
Resumen.....	13
Abstract	14
Introducción	15
Conceptualización general.....	17
Mecanismos de elecciones internas en América Latina.....	19
1. Elecciones internas determinadas por la ley	22
2. Elecciones internas no determinadas por la ley	24
Características y desarrollo de las elecciones primarias.....	27
1. Factibilidad de las elecciones primarias	28
Modalidades de elecciones primarias: abiertas y cerradas	31
1. Primarias abiertas	31
2. Primarias cerradas.....	33
Padrón electoral.....	35
Simultaneidad de las elecciones primarias	39
Primarias abiertas simultáneas y obligatorias.....	41
1. Argentina	42
2. Chile.....	44
3. Uruguay	47
4. Primarias en República Dominicana.....	49
Legislación y constitucionalidad de los procesos internos	51
Proceso sugerido.....	59
Conclusiones.....	63
Referencias.....	67
Anexo	71

Lista de tablas

1. Cuadro comparativo sobre el mecanismo de selección de candidatos 20
2. Elección de candidatos en la legislación electoral dominicana 51

Sobre los autores

Vladimir Rozón

Licenciado en Derecho (Cum Laude) por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Maestría en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca (España); maestría en Dirección y Gestión de Proyectos por la EAE Business School, Universidad Camilo José Cela (España). Doctorado en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca (España) *(actualmente cursando). Investigador en el Centro de Investigación en Ciencias Sociales de Berlín (WZB) (Alemania) conjuntamente con la Universidad de Santiago de Compostela (España); investigador en el Instituto de Gobernanza Global (Universidad de Salamanca) (España); investigador y colaborador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) España.

Glennys Bautista Rivera

Licenciada en Economía egresada de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Hizo una pasantía en el Observatorio Político Dominicano (OPD) en las unidades de Sociedad Civil (USC) y Partidos Políticos (UPP). Participó en la organización y logística del Segundo

Congreso Transdisciplinar del Caribe IGLOBAL-FUNGLODE. Ingresó oficialmente al OPD como investigadora de la Unidad de Partidos Políticos y actualmente es investigadora de Unidad de Sociedad Civil.

Tiene un gran interés en investigar y contribuir en los temas sociales, económicos, de género y vinculados al ámbito político.

Resumen

En el presente estudio se hace un análisis sobre las perspectivas de elecciones primarias en República Dominicana, así como un breve análisis de las formas de elección en los países latinoamericanos, para así poder constatar cuál es la tendencia que tienen estos en la realización de las elecciones internas de sus partidos. También se hace referencia a los países de América Latina que tienen instituida la modalidad de primarias abiertas, simultaneas y obligatorias, se citan sus experiencias con este modelo, sus fallos y fortalezas en su implementación. Por otra parte, se hace una revisión histórica sobre la ley electoral en República Dominicana y lo que establece en lo referente a las formas de selección de los candidatos a un cargo político. Además, se plantean los aspectos positivos de las primarias abiertas y cerradas, para luego poder llegar a plantear la fórmula más factible para el escenario político electoral actual dominicano.

DESCRIPTORES: ELECCIONES PRIMARIAS, ELECCIONES PRIMARIAS SIMULTÁNEAS, PRIMARIAS ABIERTAS, PRIMARIAS CERRADAS, ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS.

Abstract

The present study analyzes the prospects of primary elections in the Dominican Republic, as well as a brief analysis of the forms of election in Latin American countries, in order to verify the tendency of these in the conduct of elections parties. It also talks about the Latin American countries that have instituted the modality of open, simultaneous and compulsory primaries, which establishes the experience with this model, the failures and its strength in its implementation. On the other hand, a historical review is made on the electoral law in the Dominican Republic and what it establishes regarding the forms of selection of candidates for political office. In addition, the positive aspects of the open and closed primaries are raised, in order to be able to come up with the most feasible formula for the current electoral political scenario in the Dominican Republic.

KEYWORDS: PRIMARY ELECTIONS, SIMULTANEOUS PRIMARY SELECTIONS, OPEN PRIMARY, CLOSED PRIMARY, POSITIVE AND NEGATIVE ASPECTS.

Introducción

La instauración del proceso de primarias internas en la legislación dominicana ha estado en constante cambio en las últimas décadas, pues ha pasado de convenciones a primarias abiertas (declaradas inconstitucionales años más tarde), para quedar, finalmente, en primarias abiertas o cerradas, según decidan los partidos. A esto se suman algunas situaciones o actividades que no han sido gestionadas de la mejor manera posible. Entre estas destacan:

- a) extensos procesos de pre-campaña,
- b) constantes prácticas de clientelismo,
- c) altos costos de los procesos internos,
- d) la falta de promoción para el surgimiento de nuevos políticos o candidatos a los diferentes cargos.

En América Latina, el problema también es un asunto de debate, ya que, desde tiempos recientes se sigue discutiendo, regulando y legislando al respecto. Aun así, incluso los países de la región más aventajados en esta materia, no han podido presentar una modalidad óptima. En este sentido, República Dominicana no es la excepción, básicamente porque existen determinadas características del sistema que dificultan llegar a un mecanismo eficaz para poder llevar a cabo este proceso. A

pesar de esto, determinadas prácticas resaltan en este ámbito, pues han mejorado aspectos como la confianza y la integridad electoral, aumentando notablemente los niveles de democracia en estos comicios. Así, dentro del texto se establecen los elementos centrales de la problemática, e igualmente sus posibles soluciones.

En términos más concretos, el trabajo está estructurado con base en los siguientes temas:

- a) conceptualización general: se establecen las nociones básicas de la temática y de sus modalidades;
- b) mecanismos de elecciones internas en América Latina: se indican las formas de elección en los países de la región y cuál es su tendencia;
- c) factibilidad de las elecciones primarias: se destaca el debate creado en torno a este tema;
- d) padrón electoral: se muestra su significado y todo lo referente a este;
- e) primarias abiertas simultáneas y obligatorias: acápite referido a los países que tienen esta modalidad y su experiencia con la implementación de las mismas;
- f) elecciones primarias en el proyecto de reforma a la Ley Electoral dominicana;
- g) proceso sugerido: se plantea el proceso o modalidad sugerida de cara la realidad político-electoral actual en República Dominicana.

CONCEPTUALIZACIÓN GENERAL

Las elecciones primarias son procedimientos internos utilizados por los partidos políticos para seleccionar a los candidatos que los representarán en una elección general. La forma en que estas elecciones internas se celebran depende del marco legal, de las reglas internas de los partidos y de las prácticas informales vigentes. (ACE, 2006)

Las elecciones primarias son un paradigma de los procesos de selección con un alto nivel de participación en donde los afiliados al partido y/o los electores en general (en algunos casos) controlan el proceso. El tamaño o la dimensión de dicho proceso dependerá de si son primarias abiertas o cerradas, es decir, si incluye al registro de votantes en general o si solo se toman en cuenta los afiliados de cada partido.

Ahora bien, es necesario anotar que existen diferentes clasificaciones de las primarias, las cuales, de acuerdo con González y Puy Segura (2016, 68-69), se definen de la siguiente manera:

- *Primarias abiertas*: estas se dan cuando un votante registrado en el organismo electoral, sin importar su afiliación, puede votar en las primarias de un partido. Es decir, que en dichas primarias tienen derecho a votar tanto los afiliados a los partidos como los que no pertenecen a este.

- *Primarias cerradas*: en estas únicamente los votantes registrados en un partido pueden votar en las primarias del mismo. En algunos casos, los partidos permiten que los votantes independientes (los no afiliados) participen en dicha primaria, siempre que se afilien con antelación a estas elecciones.
- *Primarias semi-cerradas*: los votantes afiliados a un partido solo pueden votar en las primarias de este, mientras que los votantes no afiliados pueden elegir votar en la primaria de uno de los partidos sin que esto requiera afiliarse al mismo.
- *Primarias no partidistas*: se trata de una única primaria en la que los candidatos, independientemente de su afiliación a un partido político o incluso no afiliados, compiten entre sí para ser nominados. Por tanto, se eliminan las primarias separadas de cada partido político.
- *Primarias top-two*: todos los candidatos se presentan a una única elección y todos los votantes, afiliados o no, pueden participar en esta elección primaria. Aquellos dos candidatos que obtengan más votos pasan a la elección general.

En este punto es importante indicar que existen otras formas de elecciones internas, dentro de las cuales resaltan las convenciones. La importancia de estas radica en que eran los procesos internos por excelencia previo a la instauración de las primarias; todavía hoy día representan la principal modalidad de este tipo de elecciones algunos países.

Por convención se entiende una reunión general de un partido político o de agrupación de otro carácter para fijar programas, elegir candidatos o resolver otros asuntos. (DRAE, 2014). La frecuencia en la realización de convenciones en los partidos se encuentra determinada en función de los períodos estatutariamente establecidos. Por lo regular, estas son realizadas previo a las elecciones generales, porque en estas se elegirán los candidatos que representarán a los partidos en las elecciones generales. Además, se asume que este tipo de eventos constituye el principal espacio de toma de decisiones de los partidos.

MECANISMOS DE ELECCIONES INTERNAS EN AMÉRICA LATINA

En la mayoría de países latinoamericanos se ha presentado debates en torno a la forma de elección de los candidatos a lo interno de los partidos. Consecuentemente, una gran parte de estos ha implementado distintos modelos de elección, con la finalidad de encontrar el más factible o el que más se adecue a su ámbito electoral y por ende, arroje mejores resultados y mayor democratización en los procesos.

A pesar de esto, en la región resaltan dos tipos de modalidades o formas de elección interna:

1. primarias abiertas, en las cuales todos los ciudadanos de un país que estén aptos para sufragar, pueden participar en las elecciones;
2. primarias cerradas, en las cuales solo participan los militantes o afiliados de un partido.

En los países en donde no se establece ninguna de las modalidades precedentes, la forma de elección se deja a disposición de los partidos, los cuales decidirán si la escogencia de sus candidatos se hará mediante una de las dos anteriormente mencionadas o por medio de una convención. Esto puede observarse de forma más concreta a través de la siguiente tabla:

TABLA 1. Cuadro comparativo sobre el mecanismo de selección de candidatos

País	Forma de elección de candidatos	Simultaneas	Observaciones
Argentina	Primarias abiertas.	Sí	Los partidos están obligados por ley a realizar primarias simultáneas y abiertas.
Bolivia	Según dispongan los estatutos de cada partido.	No	-
Brasil	Según dispongan los estatutos de cada partido.	No	-
Chile	Primarias abiertas.	Sí	Aparece expresamente en la ley. Las primarias son voluntarias por partido político.
Colombia	La forma que decidan los partidos.	No	No son obligatorias.
Costa Rica	Según dispongan los estatutos de cada partido.	No	La selección se realiza por convenciones partidarias, cuyo vencedor es ratificado por la Asamblea Nacional.
Ecuador	Primarias abiertas, cerradas o elecciones representativas (convenciones).	No	-
El Salvador	No contenido en la Ley.	No	-
Guatemala	Convenciones.	No	Hubo una reforma en su ley electoral en 2016, pero no se modificó el método de selección de candidatos.

País	Forma de elección de candidatos	Simultaneas	Observaciones
Honduras	Primarias abiertas o cerradas, no obligatorias y los partidos pueden optar por otros métodos de elección.	Si	Se discute una reforma a la ley electoral y de partidos políticos. Uno de los elementos en debate es la simultaneidad.
México	Según dispongan los estatutos de los partidos políticos. Algunos partidos celebran primarias y en otros es el órgano de dirección del partido que los elige.	No	Hubo una reforma constitucional que abordó algunos aspectos del sistema electoral y de partidos políticos. Se está debatiendo la adopción de una nueva ley de partidos políticos.
Nicaragua	Según dispongan los estatutos de los partidos políticos. La ley no regula este tema.	No	Hubo una reforma constitucional para favorecer la reelección presidencial en 2015 y una reforma a la ley electoral en 2012, pero no abordó el tema del mecanismo de selección de los candidatos presidenciales.
Panamá	Según dispongan los estatutos de los partidos políticos.	No	La última reforma electoral fue en 2013, pero no abarcó el tema del método de selección de los candidatos presidenciales.
Paraguay	Primarias abiertas	No	-

País	Forma de elección de candidatos	Simultaneas	Observaciones
Perú	Primarias, organizadas por el órgano electoral central de cada partido.	No	La ley permite que los partidos elijan entre tres opciones: A. Primarias cerradas. B. Primarias abiertas. C. Elección por delegados (elecciones indirectas).
Uruguay	Primarias abiertas.	Si	Los partidos están obligados por ley a realizar estas primarias simultáneas y abiertas pero el voto de los ciudadanos es voluntario.
Venezuela	Primarias.	No	-

Fuente: Unidad de Partidos Políticos OPD-FUNGLODE.

Como se puede apreciar, la mayoría de países latinoamericanos (12 de 17 contemplados) deja a decisión de los partidos la modalidad a utilizar en sus procesos internos de selección de candidatos. En los otros cinco casos restantes, solo resaltan Argentina, Chile y Uruguay, pues son los que realmente han producido una implementación notable de estos. En Honduras y Paraguay, además de ser reciente su uso, es también poco trascendental.

Por esta razón, el análisis siguiente se dividirá en dos bloques: por un lado, los países de América Latina en los que su forma de elección es determinada por la ley; por otro, aquellos en los que esta cuestión no está contemplada en su normativa electoral.

1. ELECCIONES INTERNAS DETERMINADAS POR LA LEY

La mayoría de países de América Latina ha presentado cambios en el desarrollo y funcionamiento de su estructura política a través de los tiempos. En muchos casos, esto ha influido en que se produzcan

modificaciones importantes en el ámbito interno de los partidos, así como en la forma de realizar sus procesos de escogencia de autoridades y candidatos. Así, las formas o modalidades de estos comicios varían en las diferentes naciones. En el caso de las primarias abiertas, estas se encuentran presente en Uruguay, Chile, Argentina y Paraguay, tal como se muestra en la Tabla 1.

En Uruguay, la Ley de Elecciones Internas de Partidos Políticos, núm. 17.063, instauró las primarias abiertas en el año 1998 y hasta la fecha, estos poseen la misma forma de elección de candidatos, es decir, por casi 20 años. En el año 2016, Uruguay fue catalogado como el país de América Latina con mayor integridad electoral, según el estudio realizado por las universidades de Sidney y Harvard (2016), titulado *Electoral Integrity Project*. Más precisamente, las elecciones internas en Uruguay se realizan a través de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, las cuales han tenido tanto aspectos positivos como negativos. Esto se explica o amplía en capítulos posteriores.

En Argentina, el sistema de elecciones internas cambió en 2001, pues pasó de convenciones a primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO). Aun así, este sistema no se puso en práctica hasta el 14 de agosto de 2011, como consecuencia de diversos problemas políticos y electorales surgidos. Sus efectos, al igual que en Uruguay, han sido en ambas direcciones (Gallo, 2015) y, también se desarrollarán más adelante.

En Chile, aunque es uno de los países más desarrollado en el ámbito político en América Latina, la selección de candidatos a través de los tiempos se ha caracterizado por mecanismos de poca inclusión de la ciudadanía en general. Este realizó convenciones y primarias internas para la selección de los candidatos hasta 1999, cuando se realizaron por primera vez las primarias abiertas en las elecciones presidenciales de este mismo año. Empero, en 2012, la Ley de Internas Abiertas fue sancionada y a partir de esto se estableció que no es obligatorio que los partidos políticos realicen primarias abiertas, sino, que el proceso o modalidad a utilizar para estos comicios sería una decisión de cada partido.

En el caso de países como Honduras, Perú, Ecuador y Venezuela, si bien es cierto que su normativa electoral contempla la realización de

las primarias, no menos cierto es que esta no especifica la forma de las mismas, es decir, si serían abiertas o cerradas. Esto es así, a pesar de que, anteriormente, la mayoría de estos países contaba con una única forma de realizar los procesos internos de sus partidos, como por ejemplo Honduras, que para el 2001 solo realizaba primarias cerradas. Guatemala, por su parte, constituye un caso particular, pues aun en la actualidad realiza convenciones como método para la elección internas de sus candidatos, “un método que ha sido discontinuado por casi todos los países de la región, básicamente por no contribuir a la democratización del proceso”. (Aquino, 2014)

Del mismo modo, como se puede apreciar en la Tabla 1, un elemento que se agrega al tema de las primarias es la simultaneidad, la cual está presente en Argentina, Chile y Uruguay. Para Gallo (2008), esta

(...) requiere tres condiciones básicas: la primera es la competitividad, que refiere a la existencia de cierto grado de incertidumbre sobre el resultado de la interna y que debería generar un estímulo a la participación. La segunda es la paridad en el nivel de conflictividad en la contienda de cada partido, con el propósito de dotar de equivalentes estándares de interés a cada una de ellas. La tercera es el posicionamiento cercano de los principales partidos en términos de la intención de voto prevista para las elecciones subsiguientes.

La carencia de estas cuestiones y otros aspectos es una de las causas por las que muchos países de América Latina no han implementado la simultaneidad, ya que una parte importante de estos no tiene las condiciones necesarias para instaurarlo y que este sea efectivo. Por tanto, la forma de elección de cada país depende de las condiciones que existan en este, de su electorado y de que tan confiables sean los procesos.

2. ELECCIONES INTERNAS NO DETERMINADAS POR LA LEY

El objetivo de otorgar a los partidos la facultad de decidir la forma en la cual eligen a sus candidatos es principalmente conferir al proceso

una mayor democracia. A raíz de esto, países como Panamá, Perú, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, México y República Dominicana dejan a consideración de los partidos (bajo estipulación de la ley) su forma de elección interna.

En Panamá, desde la década de los años 90 (luego de la extinción de un gobierno militar y de la intervención estadounidense en 1989), el mecanismo de selección de sus candidatos ha sufrido cambios importantes. A pesar de esto, en la mayoría de los períodos electorales los partidos han optado por hacer convenciones, excepto en 1998 y 2008, cuando se realizaron primarias por decisión propia de los mismos partidos, no por imposición de la norma electoral.

En el caso de Costa Rica, en 1996 se realizó una importante reforma electoral, tras la cual se impuso la práctica de “convenciones nacionales” como mecanismos de consulta electoral universal, directa, secreta y libre para la nominación de sus candidatos presidenciales. Asimismo, para todos los niveles electivos y como una limitación a la universalidad del proceso, “los electores deben inscribirse previamente en el padrón nacional electoral debiendo firmar la boleta de adhesión por el partido en el que desearán participar en la consulta”. (Zovatto, 2001, 4)

En Perú, para la década de los años 90 se produjo un rechazo directo al sistema de partidos por parte de la ciudadanía, provocado fundamentalmente por el gobierno de Alberto Fujimori (1990), un *outsider* (persona que incursiona en política partiendo de un prestigio acumulado fuera de ella) de la política. Esta gestión generó el colapso del sistema partidario, el cual no pudo ver cambios hasta la finalización del mandato de Fujimori. A partir de este proceso, Perú inició un período de “transición democrática”, en el cual se impulsaron diversas reformas institucionales (especialmente de partidos políticos) que buscaban fortalecer el sistema y ser un garante del desarrollo y la consolidación de la democracia de la nación. (Alejos, 2015).

Por último, en México desde la década de los años cincuenta existió un sistema de partidos cuyas decisiones sobre sus futuros gobernantes y representantes “se adoptaban en privado y por unos cuantos; su ratificación como candidatos del partido en el poder eran actos protocolarios

y su elección por el voto popular, en el mejor de los casos, era un ejercicio plebiscitario” (Valdés, 1993, 270). Es a partir de mediados de la década de los 90, cuando aparecieron las primarias en México, que se han realizado por lo menos una vez desde esa fecha hasta la actualidad. En esa ocasión se empleó ese tipo de mecanismo para elegir candidato, con diversas secuelas posteriores respecto de su éxito electoral. (Freidenberg, 2003)

CARACTERÍSTICAS Y DESARROLLO DE LAS ELECCIONES PRIMARIAS

Las elecciones primarias son un proceso de selección por el cual los electores definen entre todos los aspirantes propuestos por el partido, quiénes conformarán las candidaturas a cargos electivos nacionales. Para los partidos, este sistema trae consigo mayor democratización del proceso y además, la reducción de la influencia de la elite partidaria. Por tanto, la decisión no solo recae en un grupo selecto de personas, sino, que participan todos los afiliados a la organización política o bien la ciudadanía en general (ACEPROJECT, s/f)

Este proceso ha presentado ciertas debilidades en su implementación, lo que ha llevado a que determinadas naciones sufran de problemas con su ejecución. Las principales fallas o problemas en este sentido han girado en torno al clientelismo, la división de los partidos y los conflictos internos, entre otros. (Gallo, 2015)

Por esta razón, resulta necesario estudiar qué tan factible puede resultar la instauración de las elecciones primarias y además, conocer el ámbito político-electoral de los países para poder determinar cuál modalidad podría adecuarse y funcionar efectivamente.

1. FACTIBILIDAD DE LAS ELECCIONES PRIMARIAS

Para el estudio de la factibilidad de las elecciones primarias se ha realizado un análisis basado en los aspectos positivos y negativos que refleja este proceso a la hora de su implementación.

a) Aspectos positivos (ACEPROJECT, s/f)

- Representan el mecanismo más apropiado para hacer más transparente la toma de decisiones colectivas de los ciudadanos de un país determinado y para avanzar hacia la democracia.
- Producen una mayor igualdad de condiciones de los candidatos a elegir, ya que, cuando se realizan elecciones primarias, todos los candidatos tienen la misma posibilidad de ganar; cuando no lo son, los posibles candidatos solo son elegidos por la cúpula de cada partido.
- Permiten una mayor posibilidad de surgimiento de nuevos candidatos a cargos electivos y de que exista un relevo de los políticos habituales; por tanto, fomentan un proceso más democrático antes de la celebración de las elecciones generales.
- Ayudan a los partidos políticos a seleccionar a los candidatos con mayor probabilidad de ganar una elección, a través de la exclusión de la llamada “dedocracia”, es decir, cuando solo ganan aquellos candidatos elegidos por la cúpula partidaria.
- Conceden a los partidos, a sus candidatos e incluso a sus propuestas, una gran difusión mediática, que permite dar a conocer sus propuestas a medios públicos (radio, televisión, etc.), por pancartas o afiches.

b) Aspectos negativos (ACEPROJECT, s/f)

Son costosas, ya que, estas implican costear un sin número de gastos (precampaña, impresiones de boletas, movilización de personal, publicidad, etc.) lo que resta o duplica los recursos para las campañas generales.

- En algunos casos, estas incitan a las disputas o discusiones internas en lugar de favorecer un clima de negociación, consulta y compromiso. Esto sucede especialmente en los momentos en que los mayores esfuerzos deben concentrarse en enfrentar los desafíos externos, no los internos.
- Dejan sin decisión a los cuadros más experimentados. En su lugar, deciden afiliados ordinarios que no tienen mucha experiencia en contender u ocupar cargos públicos.
- Debilitan la estructura partidista al destacar a los candidatos en lo individual y no a los programas o propuestas partidistas.

MODALIDADES DE ELECCIONES PRIMARIAS: ABIERTAS Y CERRADAS

Las primarias, en sus modalidades abiertas y cerradas, representan los procesos desarrollados con mayor frecuencia en América Latina. Ambas poseen ventajas y desventajas que pueden influir en las decisiones de adopción de cada país.

1. PRIMARIAS ABIERTAS

Esta modalidad ofrece las siguientes ventajas:

- Mayor posibilidad de que exista una inclusión de nuevos candidatos, a través de la disminución de las prácticas que otorgan perpetuidad en los cargos electivos a los miembros de las cúpulas y núcleos de los partidos.
- Mayor democratización del proceso y la revalorización de las decisiones de los demás, en el sentido de que se toma en cuenta la voluntad popular para que se manifieste en las elecciones.
- Ampliación de la participación ciudadana en los procesos internos de los partidos.

- Mayor transparencia y legitimidad del proceso, a través de promover en el ciudadano una mayor credibilidad e interés en la política, al integrarlo desde su origen al proceso electoral.
- Menor manipulación e influencia decisiva de la cúpula partidaria o grupos dirigentes.

Entre las desventajas se cuentan:

- Tendencia a aumentar las prácticas de clientelismo.
- Propensión al aumento de los costos de la realización de las primarias.
- Tendencia a crear una fragmentación partidaria y a fomentar rivalidades entre las corrientes o grupos que presentan candidaturas o listas.

A este respecto, Aquino (2014) explica:

En las primarias abiertas, aunque se presentan mayores oportunidades de participación, se corre el riesgo de que las mismas sean influidas desde el exterior por otros partidos políticos que pueden inducir la asistencia de sus miembros a estas primarias, y el que voten en un determinado sentido.

De acuerdo con Fernández (2017),

(...) en los últimos 20 años, desde 1996 a la fecha, en el país se han celebrado diez elecciones. Pero cada una de esas elecciones ha estado precedida, a su vez, de procesos internos de selección de candidatos. Eso significa que, en lugar de diez, han sido, en realidad, veinte los procesos electorales, entre internos y externos, a que los partidos han tenido que someterse durante las últimas dos décadas. Para las organizaciones políticas del país eso ha sido demoledor. Durante todo ese tiempo las principales energías de los partidos han estado concentradas, primero, en organizar competencias entre sus propios miembros, que a veces culminan en heridas que no logran cicatrizarse.

2. PRIMARIAS CERRADAS

Entre los factores positivos de esta modalidad se pueden destacar:

- Un nivel o grado menor de clientelismo.
- Una cantidad menor de gastos electorales de las primarias.
- Una posibilidad menor de una doble campaña de los candidatos.
- Eliminación de la inclusión de militantes de otros partidos.

Como factores negativos se cuentan los siguientes:

- Menor rotación o renovación de los candidatos a los cargos electivos.
- Reducción de la democratización del proceso electoral.
- Disminución de la participación de los ciudadanos en las elecciones.

A lo largo de décadas, en la mayoría de países de América Latina han existido posiciones encontradas entre diversos actores del ámbito político, en cuanto a la mejor opción o fórmula para implementar en el país un proceso interno y exitoso, que permitan obtener los mejores resultados y que todos los participantes puedan presentarse en igualdad de condiciones. Esto ha llevado a que en cada país y legislación se configure un modelo en específico con sus particularidades, de acuerdo con su marco regulatorio y su escenario político electoral.

En República Dominicana, la configuración de este marco parece haberse realizado con base en las decisiones o consideraciones partidarias, lo que ha resultado insuficiente a la hora de abordar la problemática de los procesos internos fallidos o conflictivos.

En este sentido, Fernández (2017) expresa que “desde la desaparición de la dictadura trujillista, una de las dificultades que ha afectado a los partidos políticos dominicanos es el mantenimiento de su unidad interna”.

El autor destaca además que

(...) en 1966, cuando fue electo Joaquín Balaguer, surgieron nuevos conflictos que llevaron a divisiones en los partidos y organizaciones políticos. Entre estos podemos destacar: a) la disolución del Partido Socialista Popular (PSP), el cual dio paso a la creación del Partido Comunista Dominicano (PCD); b) al desintegrarse el Movimiento Revolucionario 14 de Junio se originó una desbandada hacia el Movimiento Popular Dominicano (MPD) y el Partido Comunista de la República Dominicana (PACOREDO), al tiempo que se conformó una nueva corriente en su interior, conocida como Línea Roja del 14 de Junio; c) en 2014, el Partido Revolucionario Dominicano (PRD) con motivo de las diferencias irreconciliables entre los miembros de su cúpula dirigencial, dando lugar al nacimiento del Partido Revolucionario Moderno (PRM).

Finalmente, es necesario indicar que en el ámbito de las elecciones primarias, el padrón electoral constituye un elemento primordial para la realización de estas. La importancia del padrón radica, entre otras cosas, en que representa una garantía de democracia, ya que permite conocer la cantidad de votantes hábiles para ejercer el sufragio o bien la cantidad de afiliados a una determinada organización política. Por ejemplo, en países de América Latina como Brasil, Costa Rica, Ecuador y Perú, la inscripción en el padrón electoral es un procedimiento que se realiza de manera automática, mientras que en otros países como Argentina, Bolivia, Guatemala, México, República Dominicana y otros, es obligatorio. En Colombia y Chile es voluntario. (Zovatto, 2003)

PADRÓN ELECTORAL

El padrón electoral se define como un mecanismo para promover que todos los ciudadanos cumplan con los requerimientos necesarios para ejercer el voto. Este suele ser una herramienta que ayuda a contabilizar y tener una constancia del número de personas o ciudadanos facultados o habilitados para ejercer el voto en unas elecciones. (Importancia, s/f)

La principal función del padrón electoral es asegurar que cada votante emita un único voto y que no se atribuyan votos a quienes no están habilitados para votar; es decir, evitar que se cometa un fraude electoral. Por esta razón, cuando un elector acude con su documento de identidad al lugar de votación, los representantes electorales confirman su inscripción en el padrón, donde realizan un señalamiento con el objetivo de hacer constar que ese elector ha realizado el proceso de votación.

Como el padrón electoral permite conocer el número de ciudadanos hábiles para ejercer el voto, permite, de igual forma, conocer el número exacto de electores de la nación, lo que a su vez, hace posible verificar si el número de votos emitidos se corresponde con la cantidad de votantes en el padrón o bien si lo supera, lo cual denotaría claramente una irregularidad.

Existen varias modalidades de padrón electoral:

- a) Padrón universal: es el determinado por el organismo regulador de las elecciones y es el que registra todos los ciudadanos de un país que están habilitados para ejercer el voto.
- b) Padrón interno: en este solo poseen los integrantes de un partido en particular y no incluye la población en general.

Además de las dos modalidades de padrón electoral antes mencionadas, diversas personalidades del ámbito jurídico y político hablan del padrón mixto. A este respecto, (Peguero, 2017) sostiene:

El padrón mixto es cuando un militante puede estar en otros padrones, es decir, que el padrón de un partido puede servirle a otro. En cierto sentido, la elasticidad de la concepción del partido político en procura de garantizar una democracia más activa y de que la ciudadanía intervenga en ello tiene un límite. Este radica, en una disciplina interna, pero también en una ideología que cada partido debe enarbolar. En este sentido, la diferencia entre un partido y otro no debe ser no solo en sus miembros y/o dirigentes, sino que, debe radicar en sus creencias, el concepto y el fundamento de cómo se debe solucionar los problemas que afectan a una nación. Los partidos deben de tener una clasificación (socialista, republicano, demócrata, liberal, etc.), de lo contrario todos serían los mismos y no habría diferenciación. Soy un abanderado de que en ese sentido dada la configuración especial que tiene cada partido, es que, tenga una militancia adoctrinada, educada y con capacidad de poder explicar que pertenece a un partido porque está identificado con su ideología, no nada más que sigue dirigentes, líderes, sino que sigue una concepción ideológica que es la que será aplicada al momento de que ese partido asuma el poder. No es posible comprender como puede enarbolarse un padrón mixto bajo esta concepción.

El uso de los diferentes padrones será determinado por el tipo de elecciones a realizar. En el caso de elecciones generales, se utilizará el padrón universal porque es necesario que el registro electoral contenga a todas las personas facultadas para votar. En las elecciones primarias,

el padrón se determinará en función de la modalidad escogida o impuesta (según la legislación), es decir, si son abiertas o cerradas. Como es sabido, cuando son primarias abiertas se utiliza el padrón universal, que incluye a toda la población, mientras que en unas primarias cerradas, se utiliza el padrón interno, ya que a los partidos solo les interesa que voten sus afiliados.

En República Dominicana, en elecciones anteriores a las de 2008 existían problemas y conflictos con el padrón electoral, específicamente cuestiones como son: a) dislocaciones de votantes, b) duplicidad de sus integrantes y c) anulaciones generalizadas. El padrón significaba en esos momentos el talón de Aquiles para generar problemas en las votaciones, ya que eran denunciados distintos intentos de fraude a partir de este, lo que violentaba la voluntad popular (JCE, 2012). Hoy día esto es diferente, pues el padrón se actualiza diariamente a través de la JCE y además permite la participación y aprobación posterior por parte de los partidos políticos. Debido a esto, si bien es cierto que aún posee fallas, no menos cierto es que los incidentes han disminuido y el padrón ha pasado a ser un instrumento que los partidos pueden utilizar para trazar sus estrategias y poder llegar a los resultados esperados.

Por último, es pertinente indicar que la simultaneidad en los procesos internos de los partidos, se podrían aplicar tanto para la modalidad de primarias abiertas como para las cerradas. Debido a que esta, implicaría las mismas formalidades para ambas modalidades, solo que para una (primarias abiertas) significaría la participación de más votantes en las elecciones.

SIMULTANEIDAD DE LAS ELECCIONES PRIMARIAS

En la actualidad las elecciones primarias constituyen un tema del cual se discute ampliamente, las diferencias al respecto radican en cuál sería la modalidad más adecuada para implementar y si dichos procesos deberían ser simultáneos o no. Por tanto, cuando se habla de simultaneidad en los procesos internos, se hace referencia a la realización de las elecciones internas de todos los partidos el mismo día.

Ciertamente, las elecciones primarias de forma simultánea representan ciertos beneficios para la consecución efectiva de los procesos internos de los partidos e incluso para la población en general. Estos son:

- a) Elimina una precampaña constante, pues todas las elecciones internas se realizarían el mismo día.
- b) Evita que miembros de un partido puedan influir en la selección de candidatos de otro, con el objetivo de elegir a un rival más débil.
- c) Aumenta los niveles de organización del proceso y genera un mejor ambiente o escenario electoral, pues permite configurar un solo proceso para estos fines con lineamientos y directrices preestablecidas.

En América Latina, solo cuatro países poseen primarias simultáneas: Argentina, Chile, Honduras y Uruguay (Espinal, 2017). En República Dominicana, esta modalidad de primarias abiertas y simultáneas fue establecida en 2004, mediante la Ley núm. 286-04, derogada al año siguiente tras ser declarada inconstitucional (los detalles de esto se abordan más adelante). En el año 2017, el tema de la simultaneidad de las primarias ha vuelto a colocarse en la palestra, a raíz de que tanto en los partidos políticos como en la sociedad civil hay divergencia de opiniones, destacándose entre estas el alegato de que las primarias simultáneas supondrían mayores costos y la movilización de un número importante de colegios electorales.

PRIMARIAS ABIERTAS SIMULTÁNEAS Y OBLIGATORIAS

Como se ha expresado anteriormente, los países están clasificados en función de la elección mediante primarias cerradas o abiertas, simultáneas o individuales. Sin embargo, dado que la mayoría de argumentos en República Dominicana giran en torno al establecimiento de primarias abiertas y simultáneas en el país, el enfoque de este análisis será en las naciones con esta modalidad: Argentina, Chile y Uruguay.

A este respecto, Olivares (2017) sostiene que ciertamente entre los países latinoamericanos que han incorporado este método, se encuentran los previamente citados

(...) en los que las primarias son abiertas, simultaneas, obligatorias y a cargo de sus órganos electorales, motivado en el hecho de que: a) al ser abiertas, son más participativas y permiten que se escojan los candidatos que gozan de mayor simpatía entre los ciudadanos; b) la simultaneidad evita que los votantes sufraguen por más de un partido, c) la obligatoriedad hace que los partidos celebren sus primarias y d) el órgano electoral, al organizar las primarias, opera como un tercero imparcial.

Estos tres países se han comportado de una manera distinta en este ámbito, razón por la cual se detallan sus principales elementos en este sentido.

1. ARGENTINA

Esta nación cambió su sistema de elecciones internas en el año 2001, y pasó así del tradicional proceso de convenciones a las comúnmente conocidas primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO). Sin embargo, en el año 2009 la norma fue sancionada, tras su aprobación en el Congreso de la Ley Electoral N° 26.571, la cual fue impulsada por la entonces presidente Cristina Kirchner. Aun así, este sistema no se puso en práctica hasta el 14 de agosto de 2011, pues diversos problemas lo impidieron. La incorporación de las primarias con voto obligatorio y el consenso para establecer fechas a partir de la simultaneidad, así como también la resistencia de los partidos para realizar primarias abiertas, bajo el argumento de que desvirtuaban el fin de sus procesos internos, fueron los principales. (Gallo, 2017)

A pesar de esto, la intención marcada por instaurar las PASO se mantuvo, pues se consideraba que esta mejoraría tres cuestiones (Tullio, 2010; Escolar, 2011):

1. La selección de candidatos: esto tiene como objetivo verificar y relegitimar el origen de las candidaturas políticas. A partir de las PASO la selección de los candidatos ya no dependerá de los afiliados, sino más bien de la totalidad de los electores.
2. El ordenamiento y la racionalización del sistema de partidos: las PASO permiten lograr una mayor regulación de la oferta política y con esto, reducir los partidos que entraban en la competencia.
3. El empoderamiento ciudadano: con la incorporación del voto obligatorio en las primarias internas, se busca de generar incentivos directos a la participación, estimulando la politización de los ciudadanos independientes.

Implementadas las PASO, sus resultados fueron bastante cuestionados, pues al ser el voto obligatorio, la asistencia compulsiva solo produjo una elevación de los costos como consecuencia de la organización de los nuevos procesos, sin originar beneficios adicionales relativos al

contenido de las alternativas entre las cuales debían pronunciarse (Gallo, 2010). Por su parte, los partidos tuvieron tendencia a crear coaliciones como estrategias para poder ganar las elecciones internas, lo que provocó que la reducción de oferta política no se pudiera lograr y finalmente, al no cumplir a cabalidad las dos finalidades anteriores, distintos analistas argentinos sostuvieron que los presuntos resultados positivos de la implementación de este método, eran bastante controvertidos.

Sobre esto, Clerici (2013) apuntó que las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias de 2015, reflejaron que esta modalidad no cambió nada; al contrario, generaron una mayor desorganización y desacato a la ley, ya que, en esos comicios se repitió el esquema precedente, con el agravante de que se establecieron alianzas cruzadas (es decir, conformadas por partidos que eran socios en algún nivel y competían en otra instancia del sistema político), promoviendo ahora además, la incongruencia coalicional.

Del mismo modo, en referencia a este proceso, Gallo (2015) señaló que estas primarias en sí mismas, en su mayoría

(...) carecieron de competitividad (dos de tres), pues si bien con este nuevo sistema se redujo el número de candidaturas irrelevantes, aumentó la cantidad de precandidaturas irrelevantes; dando lugar a una sobreoferta de competidores en la fase inicial, que no reflejaba una pluralidad programática de fondo.

Por consiguiente, la autora sostuvo que en las primarias celebradas ese año, solo uno de los seis partidos participantes exhibió una contienda interna competitiva, lo que representó un retroceso frente a las elecciones de años anteriores. En consecuencia, no existió un aumento en la democracia interna de los partidos como se esperaba tras la implementación de las primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO). A esto se agrega que como consecuencia de las PASO, los dos partidos tradicionales argentinos están fuera del poder y el presidente de esa nación, Mauricio Macri, procede de una organización de reciente formación. (Rodríguez, 2017)

Actualmente, en esta nación se está solicitando la derogación o modificación de las PASO, para lo cual incluso se ha creado una plataforma online (<https://www.change.org/p/modificar-o-derogar-las-primarias-abiertas-simultaneas-y-obligatorias-paso>) para que las personas que estén de acuerdo voten a favor de esta iniciativa. Las principales motivaciones de esta son el excesivo costo de las PASO y en especial el hecho de que estas nunca lograron su objetivo central, ya que consideran es inclusive antidemocrático obligar a la gente a que vote en las elecciones internas de un partido que quizás no les represente.

2. CHILE

Chile destaca en este tema porque sus reglas de juego fueron cambiando de acuerdo con cada elección, modificando sucesivamente la forma de selección de candidatos en función de cada circunstancia electoral, buscando así la fórmula perfecta que afiance al ambiente electoral y a sus normas.

Ahora bien, es preciso anotar que en Chile la organización de selección de candidatos a través de la historia ha sido marcada por mecanismos de poca inclusión a sus militantes y de la ciudadanía (convenciones y primarias cerradas). Consecuentemente, se ha tratado de producir una mayor apertura en los procesos, pero da la impresión de que esto ha sido fuertemente rechazado por las élites partidarias.

De acuerdo a Gelber (2014), las primarias abiertas se realizaron por primera vez en las elecciones presidenciales de 1999, cuando a pesar de que La Concertación (Concertación de Partidos por la Democracia) iba a optar nuevamente por las elecciones primarias, intentó que este proceso estuviera contemplado por la ley, pero esta iniciativa fue declarada inconstitucional. A pesar de esta situación, La Concertación decidió realizar de todos modos las primarias, pero esta vez podrían votar los afiliados a La Concertación y todos los inscritos en los registros electorales, a excepción de los afiliados a otros partidos. En el año 2001, el proceso de primarias abiertas obtemperado condujo a una importante baja en la elección de sus parlamentarios. Como consecuencia

de esto, los partidos volvieron a los mecanismos de selección menos inclusivos (convenciones y primarias cerradas), dejando las primarias abiertas solo para resolver problemas puntuales en algunos distritos y circunscripciones.

Conforme establece dicho autor, en 2005, ante las próximas elecciones presidenciales ninguna de las dos coaliciones de la izquierda realizó primarias. En este aspecto, indicó (2014, 14):

En la derecha no hubo convenio para llevar adelante primarias y como sus dos precandidatos sumaban en las encuestas mayor porcentaje de votos que las precandidatas de la Concertación, se resolvió que la primaria se efectuaría en la primera vuelta electoral, ya que se preveía que era inevitable una segunda vuelta, aun así, tampoco se celebraron posteriormente.

En 2006, la actual presidenta Michelle Bachelet, en su primer período de gobierno (2006-2010), planteó la necesidad de que existieran primarias abiertas para una mayor democracia partidaria, por lo que creó incentivos en el acceso al financiamiento público, siempre que los partidos utilizaran primarias abiertas como mecanismo de selección de sus candidatos. De esta forma, según Bachelet, se aumentaba el número de participantes en la elección y se regulaba mejor el gasto. En 2009, las principales coaliciones se decantaron por procesos de convenciones; sin embargo, como ninguna logró convencer a sus respectivos candidatos para que declinaran y/o aceptaran una determinada candidatura, se instauró un sistema de primarias abiertas, pero paulatinas, como se hace en Estados Unidos, para que con esto se pueda ofrecer el tiempo apto para cada región. Pero además de estas, buscaron limitar las primarias, pues se estableció que si uno de los candidatos lograba más del 20 % de diferencia en las elecciones internas regionales, este quedaría como el candidato ganador y no tendrían la necesidad de efectuar todas las elecciones primarias. (Fontaine, Larroulet, Navarrete y Walker, 2008)

Posteriormente, así mismo ocurrió y todo este proceso tuvo consecuencias trascendentales, pues este tipo de primarias abiertas, pero restrictivas, permitió consagrar un proceso de primarias a medias. Estos

cambios en la forma de selección de candidatos fueron negativos para La Concertación, que en 1999 había logrado llevar adelante unas primarias altamente inclusivas y que había podido mantener el gobierno. Empero, con estas primarias abiertas se vio perjudicado todo este proceso y en especial la democratización partidaria que propugnaba. (Carey, 2008)

Para Gelber (2014, 16),

(...) esto es en parte debido a esta situación traumática, que en el 2012 se sancionó la Ley núm. 20640 que prevé la realización de elecciones primarias para los cargos de presidente, parlamentarios y alcaldes. Se establece una fecha para llevarlas a cabo de forma simultánea, pero queda a opción de los partidos definirla. También queda a criterio de los partidos si las primarias son cerradas o abiertas. Las elecciones las organiza el Servicio Electoral de Chile (SERVEL). Los resultados son vinculantes, es decir, no se pueden revocar las candidaturas ya consagradas en las primarias.

A este respecto, Salina (2012) indicó que “las primarias abiertas son un importante instrumento para motivar la participación ciudadana y dinamizar las campañas electorales”, pero, están lejos de ser una solución a la falta de vitalidad de la democracia chilena. El autor agrega que esto es así pues las primarias abiertas en la nación han acarreado varios problemas, como son el elevado costo de las campañas y la prevalencia de posiciones más polarizadas entre los competidores internos, alejándose con ello del votante medio y del centro político.

Es necesario destacar que según Gelber (2014, 16),

(...) la primera experiencia de primarias bajo la ley se realizó en el 2013, donde la Concertación amplió su composición incorporando a otros movimientos de centro y de izquierda tomando el nombre de Nueva Mayoría y decidiendo llevar a cabo internas abiertas donde participaron cuatro precandidatos y en las que se impuso holgadamente la ex presidenta Bachelet. Por su parte, la coalición gobernante presentó dos precandidatos, de los cuales se impuso igualmente de forma amplia Pablo Longueira.

Esto permitió que se planteara como innecesarias e ineficaces las primarias abiertas, por no representar ningún adelanto en términos de democracia interna ni en materia de competencia partidaria o mejor oferta política. (Fontaine, Larroulet, Navarrete y Walker, 2008)

Finalmente, es necesario precisar que, si bien es cierto que en Chile se han realizado primarias abiertas en varios procesos electorales a través de los años y en los más recientes además simultáneas, no menos cierto es que esto ha sido todo bajo decisión de los partidos, los cuales llegado el momento electoral así lo han decidido. Esto permite indicar que las primarias abiertas simultáneas en Chile, a diferencia de países como Argentina, por ejemplo, no son una imposición legal, sino más bien una decisión partidaria, la cual –por demás– se da a conveniencia –como hemos visto– y, además, sus resultados no han sido los mejores o esperados.

3. URUGUAY

Según Daniel Buquet (2009, 242), la “característica del sistema de partidos uruguayo es la existencia de fracciones en su interior que mantienen gran estabilidad en el tiempo y tienen fuerte visibilidad política, tanto que han sido consideradas partidos dentro de los partidos”. A esto, Susana Gelber (2014, 17) responde que “esta realidad quedaba plasmada en las elecciones, donde se presentaban varias fórmulas presidenciales por partido”.

Así, las elecciones primarias se establecieron en Uruguay mediante una reforma constitucional llevada a cabo en 1996. La modalidad de primarias abiertas simultáneas se encuentra contemplada en la Ley de Elecciones Internas de Partidos Políticos, núm. 17.063 y, se encuentra instaurada desde el año 1998. De esta manera, la nación posee la misma forma de elecciones internas por casi 20 años. Esto se debe en gran medida a que este método ha generado un incremento en la elección de candidatos con menos posibilidades a ser elegidos, lo cual ha sido una de las principales causas para que en el año 2016 Uruguay fuera catalogado como el país de América Latina como mayor integridad electoral, según un estudio realizado por las universidades de Sidney y Harvard.

Sin embargo, la realidad uruguaya en este tema en específico de las primarias abiertas simultáneas, no es la más trascendental o ejemplar, pues tal como señala Buquet (2009), los inconvenientes de la realización de internas abiertas, han puesto en evidencia ante el electorado las diferencias, en muchos casos muy marcadas, en la estructura y organización de los partidos, lo que los expone a una fuerte derrota.

Pero además de esto, el autor coincide con Colomer (2002) en que este sistema presenta problemas importantes, como son los riesgos de una campaña prolongada, ya que las internas abiertas se celebran seis meses antes de la elección general, así como también la elección de candidatos más distanciados del votante medio del electorado nacional y más cercanos al votante medio del partido, lo que, en cierta forma, beneficia al partido de forma particular, no así a la democracia partidaria en general.

En este sentido, Gallo (2008) agrega que otra debilidad de este método es que, no obstante posee ciertos límites en lo concerniente al voto a más de un partido, aún es posible y por ende, se da el hecho de que votantes de un partido en las primarias simultáneas pueden sufragar en las internas de otro, con el objetivo de influir en la selección de un candidato más conveniente para ser enfrentado por el propio. Una de las experiencias más notorias de esta situación se dio en las elecciones presidenciales de 2004.

Finalmente, en términos de Hazan y Rahat (2009), el sistema implementado en Uruguay es primordialmente incluyente en razón de que participa todo el electorado; pero, según Buquet (2009) eso no es significativo, ya que la selección de los candidatos por parte de las fracciones se basa en la elección como candidatos de aquellos miembros destacados del partido, por lo que quienes deciden son un pequeño grupo de dirigentes o solamente el líder de la fracción.

A partir de esto, se podría apuntar que si bien es cierto, en el papel, se establece la realización de primarias abiertas simultáneas y obligatorias en Uruguay, no menos cierto es que estos procesos muchas veces llegan a quedarse en simples convenciones, tal como vimos igualmente en Chile, con la diferencia de que en Uruguay se mantienen definidas como prima-

rias. Del mismo modo, destacar que la falta de conflictos en los procesos internos de los partidos en esta nación, no se debe necesariamente a las primarias simultáneas, sino más bien a organización de los micropartidos y su buen funcionamiento de forma conjunta en los últimos años.

4. PRIMARIAS EN REPÚBLICA DOMINICANA

En República Dominicana, el Proyecto de Ley de Partidos ha despertado interés respecto de cuál sería la mejor modalidad a implementar en las primarias internas de los partidos. Por esto, han surgido posiciones a favor y en contra del establecimiento de las primarias abiertas, las cuales se abordarán a continuación:

Según Salazar (2017),

(...) el país debe clamar por unas primarias abiertas, donde se use el padrón completo de la JCE, es decir que todos los electores podamos ejercer el derecho de votar por un candidato de nuestra simpatía a lo interno de un partido, y que se realicen en forma simultánea en un día conocido por todos y precedido por una corta campaña electoral que estimule a elegir a su preferido. La incapacidad de los partidos políticos dominicanos para organizarse internamente es patente y manifiesta, presidentes vitalicios sin estructura que soporte su “liderazgo”, padrones inflados cuyos electores no aparecen el día de los comicios...

Si bien esto puede ser cierto, la realidad es que actualmente República Dominicana no está estructurada para unas primarias abiertas simultáneas, pues si países mucho más avanzados en materia de desarrollo institucional y fortaleciendo del aparato estatal, como los tres antes presentados, no han podido desarrollar este método de forma efectiva, aquejados por campañas electorales prolongadas, costos de organización exorbitantes, votaciones dobles para el favorecimiento de un determinado partido, la elección de candidatos por parte de la cúpula, entre otros, ¿cómo se pretende que esto pueda funcionar en República Dominicana?

A esto se suma, tal como atinadamente sostiene Rodríguez (2017), que este tipo de primarias:

(...) puede acarrear consecuencias impredecibles para los partidos políticos, que se verían expuestos a ser “viciados”, debido a que se produciría una “deserción” de sus membrecías, desmotivadas por el hecho de que los candidatos a posiciones electivas serían elegidos por la población electoral y no por sus miembros.

El jurista señala, además, que “nuestro ordenamiento constitucional lo que permite es un sistema de primarias con listas cerradas organizadas por los propios partidos políticos, con sus recursos, en las fechas que la ley determine y fiscalizada por la JCE”. Por último, en cuanto al alegato central de que los padrones de los partidos no resisten unas primarias veraces y democráticas, tal vez la solución resida en una “verificación de padrón” por parte de la JCE.

LEGISLACIÓN Y CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PROCESOS INTERNOS

En República Dominicana, al igual que la mayoría de países de la región, existe una legislación electoral que regula los procesos de elección de los candidatos dentro de los partidos. Esto a los fines de que exista un control en los procesos y se establezcan las reglas del juego. En el caso de “la legislación dominicana, a lo largo del tiempo los partidos políticos han disfrutado de una completa libertad para decidir la forma de elección de sus candidatos” (Pérez, 2015). Esto se ilustra a partir de la siguiente tabla:

TABLA 2. Elección de candidatos en la legislación electoral dominicana

Legislación	Forma de elección de los candidatos	Simultaneidad
Ley núm. 275-97	Convenciones (bajo los mecanismos que decida cada partido)	No
Ley núm. 286-04	Primarias abiertas	Sí
Proyecto de Ley de Partidos (2011, reintroducido en 2017)	Primarias (bajo la modalidad que decida cada partido)	No

Fuente: Pérez (2015)

En términos históricos, luego del derrocamiento de la tiranía de Rafael Leónidas Trujillo se comenzaron a abrir las puertas hacia la

democracia y, por ende, se dieron los primeros pasos de democratización y regulación de las actividades políticas. De esta manera, el 5 de mayo de 1962 se instauró la Ley Electoral núm. 5884, la cual no contemplaba una forma de elección de los candidatos para los partidos. En el año 1997, la reforma electoral que dio lugar a la Ley núm. 275-97, estableció por primera vez que los partidos debían realizar convenciones¹ para la elección de sus candidatos. Dicha convención estará condicionada a la forma o mecanismo que decida cada partido, por lo que estos deberán decir de qué forma se van a realizar estos procesos. La referida ley, en su artículo 68, contempló respecto a la nominación de los candidatos, lo siguiente:

(...) la nominación de los candidatos a cargos electivos que hayan de ser propuestos por un partido político, reconocido o inscrito, deberá ser hecho por el voto afirmativo de la mayoría de los delegados a convenciones regulares y públicamente celebradas, tres (3) días, por lo menos, después de haber sido convocadas por medio de aviso público en un diario de circulación nacional. Los partidos deberán procurar en todo momento que las normas establecidas sean efectuadas con estricto apego a lo que dispone la ley, los reglamentos y los estatutos, sino estas podrán ser declaradas nula.

Más tarde, en 2004, se promulgó la Ley núm. 286-04, la cual establecía que “la verdadera auténtica democracia es la expresión libre y voluntaria del parecer de las mayorías”. Por esta razón, se propuso que las elecciones tienen que ser “como una expresión auténtica de la democracia plena, efectiva y participativa, los partidos políticos deben aplicar mecanismos de elección popular libres, abiertos y democráticos”. Dicha legislación estableció además que todos los partidos deben elegir sus candidatos por elecciones primarias abiertas, de voto directo y secreto y, de forma simultánea, lo que quiere decir que todos los partidos deberán hacerlas el mismo día. (Pérez, 2015)

¹ Es una reunión de una organización que se lleva a cabo para establecer las pautas a seguir a los fines de nombrar delegados o representantes, etc.

Es decir, que con esta ley se estableció el concepto de primarias abiertas, ya que como fue definido por González y Puy Segura (2016), se trata del proceso a partir del cual un votante registrado no importa su afiliación, puede votar en la primaria de un partido. Sin embargo, esta ley de primarias tras un año de ser promulgada, fue declarada inconstitucional. Astwood y Welnel (2006), recogen las motivaciones de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) para atribuir dicha inconstitucionalidad, a saber:

(...) La Suprema Corte de Justicia se refirió sobre el tema a través de la sentencia del 16 de marzo del año 2005 No. 17, mediante la cual declaró inconstitucional la Ley no. 286-04 del 15 de agosto del 2004, que trata sobre el Sistema de Elecciones Primarias, mediante el voto universal, directo y secreto con la participación de todos los electores, en virtud de que la misma es contraria a la constitución en sus artículos 3, 8 numerales 5 y 7; 46, 89, 90, 92, 104 y 115 párrafo I, al establecer a la Junta Central Electoral, la facultad de coordinar, con los partidos y agrupaciones políticas, las primarias internas; en el entendido de que la misma viola el principio de libertad de asociación, que se ve mermado con la intervención estatal en el procedimiento de escogencia de sus representantes “despoja a los partidos de la facultad de organizar sus convenciones para elegir sus propios candidatos conforme a sus estatutos...” además establece que “la Ley argüida de inconstitucional no indica de donde van a provenir los recursos, que son necesarios para solventar la implementación de la Ley”, así mismo se refiere a la vulnerabilidad del principio de la retroactividad de la Ley, así como las convocatorias a asambleas electorales en fechas y con fines distintos a los establecido en nuestra carta magna.

Del mismo modo, Castaños Guzman (2017) sustenta dicho carácter de inconstitucionalidad, al establecer que el “modelo de primarias obligatorias, el mismo día, con el padrón de la Junta Central Electoral y sin identificar los recursos con los cuales se realizarían es inconstitucional, de conformidad con lo decidido por la Suprema Corte de Justicia en 2005”.

El efecto del artículo 277 de la Constitución impide que asuntos que hayan adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada previo a la promulgación de la Constitución de 2010, puedan ser conocidos por el Tribunal Constitucional (TC). En consecuencia, ese tema se encuentra precluido y eso es algo que debe tomar en cuenta el Congreso Nacional al momento de conocer el Proyecto de Ley de Partidos Políticos. Es preciso anotar que dicho carácter de inconstitucionalidad se mantiene a pesar de que la Constitución fue modificada en el 2015, en razón de que los artículos vulnerados prácticamente en su totalidad no variaron. La única alteración a la norma en este tema es la recogida en el artículo 3, la cual, de hecho, en lugar de eximir o reducir, aumenta el grado de inconstitucionalidad de la antes mencionada ley de primarias.

Ahora bien, según Perdomo (2017), conforme el mencionado artículo 277

(...) lo que no puede hacer el Tribunal Constitucional es volver a examinar la constitucionalidad de una norma que la Suprema Corte anuló, porque la norma ya no existe... Mas el Tribunal sí señaló específicamente que puede declarar compatible con la Constitución una ley muy parecida a otra que la Suprema hubiera declarado inconstitucional.

Sin embargo, Lockward (2017) considera que

(...) este tema no puede ser conocido por el Tribunal Constitucional actual puesto que la Carta Política vigente en su artículo 277 y, en particular, la Ley 137/11 en su artículo 53, lo prohíben, con lo que se violaría el principio constitucional de seguridad jurídica y de irretroactividad de la Ley.

En este mismo orden de ideas, Rodríguez (2017b) advirtió que

(...) el artículo 184 de la Constitución cuando proclama que las decisiones del Tribunal Constitucional 'son definitivas e irrevocables y constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y todos

los órganos del Estado'. Esa disposición constitucional cambió el sistema de fuentes del derecho dominicano y en lo adelante las sentencias del Tribunal Constitucional no sólo tienen el carácter de irrevocabilidad y de representar la última palabra que se dice sobre una controversia jurídica o política, sino que son auténticas leyes para el ordenamiento jurídico. Más aún, atan al legislador de cara al futuro, de forma que sería imposible para el Congreso aprobar leyes que desconozcan el precedente del Tribunal Constitucional.

Esto, el autor lo establece en consonancia con sus argumentos previos en lo relativo a que el proceso de primarias internas

(...) contravendría una jurisprudencia que sentó la Suprema Corte de Justicia, dictada en atribuciones de control directo de constitucionalidad, y que de acuerdo al artículo 227 de la Constitución no puede ser revisada ni siquiera por el Tribunal Constitucional. Partiendo de ese criterio, es obvio que una ley de partidos que establezca un sistema de primarias abiertas contravendría la Constitución, debido a que no sólo violaría el precedente constitucional, sino también infringiría el artículo 209 que preceptúa que los colegios electorales se abrirán cada cuatro años para escoger el binomio presidencial, los legisladores y los alcaldes. Las primarias abiertas tendrían que ser organizadas por la Junta Central Electoral (JCE) en un modelo similar al de las elecciones generales y alertó que esas competencias no están dadas por la Constitución al órgano electoral.

A todo esto, se suma el rol de los partidos políticos, el cual también se entiende que es vulnerado por el proceso de primarias abiertas y, viene determinado por el artículo 216 de la Constitución, que reza de la siguiente manera:

La organización de partidos, agrupaciones y movimientos políticos es libre, con sujeción a los principios establecidos en esta Constitución. Su conformación y funcionamiento deben sustentarse en el respeto a la democracia interna y a la transparencia, de conformidad con la ley.

En tal sentido, Rodríguez (2017) sostiene que las primarias abiertas “implicarían una dramática devaluación del papel de los partidos que tradicionalmente han sido concebidos como agrupaciones fundadas en la adhesión de sus miembros con el fin básico de la conquista del poder”.

Ángel Castro (2017) coincide con esto, pues indica que

(...) las primarias abiertas serían la antesala de la destrucción del sistema político en República Dominicana..., pues de aprobarse esto, cualquier corporación empresarial transnacional podría montar proyectos al margen de los partidos y asaltar el propio Estado para generar beneficios particulares.

Del mismo modo, Flavio Darío Espinal concuerda con esto, al apuntar:

Celebrar primarias abiertas con el padrón de la Junta Central Electoral (JCE) es sumamente riesgoso en un país pequeño como el nuestro, en el que el resultado de unas primarias puede ser determinado por fuerzas externas. Por esta razón lo recomendable sería que las primarias fueran cerradas (solo afiliados), pero con la condición de crear mecanismos transparentes, bajo la supervisión de la JCE, para que los partidos se doten de padrones confiables. En cuanto a la simultaneidad, la prudencia indica que las primarias se hagan separadas, especialmente cuando se trate de los partidos mayoritarios. (*El Día*, 2017)

En este aspecto, un dato aportado por Castaños Guzman (2017) es que

(...) [resulta] materialmente imposible realizar primarias para 26 partidos políticos de forma individual, particularmente si se convocan con el padrón universal de la JCE, que implicaría una movilización de 16,000 colegios electorales, más de 100,000 personas y todos los recursos de un proceso electoral.

Por consiguiente, esto conllevaría un gasto abrumador, pues sería necesaria una mayor impresión de boletas, mayor movilización de personal y más gasto en publicidad.

Finalmente, el Proyecto de Ley de Partidos de la Junta Central Electoral (JCE) (2011, reintroducido en 2017) establece que las elecciones primarias se realicen bajo la modalidad que decida cada uno de los partidos. Es decir, estos tendrán la potestad de elegir el padrón o lista de candidatos que se usará para dichas primarias, determinando así si serán abiertas, semi-abiertas, cerradas o semi-cerradas. Igualmente, en dicho proyecto de ley se establece que las primarias electorales significan la participación de los ciudadanos (o al menos el derecho a hacerlo) en la elección de los candidatos de cada partido y también, que la alta dirección o cúpula de cada uno de los partidos podrá reservar hasta 20 % de las candidaturas para ser asignadas fuera de las primarias.

PROCESO SUGERIDO

Concluido el análisis de las características, proceso y desarrollo de las elecciones internas, tanto en una cantidad importante de países de América Latina como en República Dominicana y, con un especial enfoque en esta última, el proceso interno sugerido para el escenario político electoral actual dominicano es el de las elecciones primarias cerradas y simultaneas.

Esta combinación de formas de elección representa el proceso interno más factible en la actualidad, a raíz de que la configuración del espectro electoral en estos momentos, no resiste una modalidad de primarias distinta, puesto que, antes sería necesario adquirir una madurez política al nivel de los países de la región más avanzados en esta materia.

En este sentido, Pacheco (2017) plantea:

Las elecciones internas cerradas son menos costosas que si se realizan abiertas. Además, espera que las demás organizaciones políticas adopten esa misma posición como forma de poder librar la lucha que tiene la sociedad de contar con una ley de partidos políticos que ponga freno al desorden y la participación de personas ligadas al narcotráfico.

La preponderancia de primarias cerradas se da a partir de las ventajas que representa:

- Reduce o mantiene los niveles de clientelismo, porque solo votan los miembros o afiliados del partido.
- Evita una doble campaña, ya que, si las primarias fueren abiertas, los candidatos tendrían que hacer una precampaña para darse a conocer ante aquella parte del electorado que los desconozca y, otra, en caso de que estos candidatos logren obtener el espacio para representar al partido en las elecciones generales.
- Disminuye los gastos electorales en la realización del proceso, específicamente en el uso de material, personal y cantidad de colegios electorales necesarios, debido a que solo los miembros de los partidos estarían aptos para participar de estos comicios, en tanto que se excluiría el resto del electorado.
- Elimina la participación de los militantes de otros partidos, con el objetivo de beneficiar a un candidato que represente una menor competencia para los de su organización. Esto evitaría que militantes de un partido en particular usen esta técnica como estrategia para desfavorecer los candidatos de sus principales partidos contrincantes.

En cuanto a la simultaneidad de las primarias, esto tendría los siguientes beneficios, tanto para los partidos como para el escenario electoral en general, a saber:

- Reduce a uno los comicios y las campañas para estos fines, ya que las primarias se realizarían el mismo día para todos los partidos.
- Evita que los partidos creen estrategias para elegir un candidato en razón de que este puede ganar a otro de un partido distinto, el cual previamente ha salido electo en un proceso realizado precedentemente.
- Genera una mayor organización de los procesos en el entorno nacional, pues la elección de los candidatos al mismo tiempo elimina la realización de estos procesos en distintas fechas, permitiendo así que la agenda electoral nacional no esté copada por los mismos todo el año.

Es preciso anotar que la simultaneidad es una de las características a partir de la cual se ha atribuido la inconstitucionalidad de las primarias, a raíz de que, como se estableció antes, “despoja a los partidos de la facultad de organizar sus convenciones para elegir sus propios candidatos conforme a sus estatutos” (Astwood y Welnel, 2006). Hasta el momento, esta cuestión representa, por un lado, uno de los elementos más difíciles de subsanar constitucionalmente; por otro, implica una necesidad para todo proceso de primarias abiertas, ya que, de lo contrario, resultaría en la celebración de elecciones para cada partido y para todo el electorado, es decir, prácticamente elecciones generales en varias ocasiones.

CONCLUSIONES

El estudio de las elecciones primarias permite sostener que la forma de elección interna mayoritaria en América Latina es aquella que se deja a decisión de los partidos, presente en 12 de 17 países contemplados. En la región, los dos países que se posicionan como los mejores en términos de integridad y confianza electoral poseen como forma de elección las primarias abiertas y simultáneas. La adopción de estas formas responde a que consideran son las más factibles a la hora de impulsar una mayor democratización de las organizaciones, promover la competencia interna, ordenar la oferta electoral y evitar el surgimiento de *outsiders*. Sin embargo, esta modalidad ha traído consigo importantes fallos o complicaciones, como son:

- a) aumento en los costos como consecuencia de la organización de los nuevos procesos;
- b) tendencia a crear coaliciones como estrategias para poder ganar las elecciones internas;
- c) falta de competitividad, pues en algunos casos el número de candidatos ha disminuido;
- d) posibilidad de sufragar en las internas de otro partido, con el objetivo de influir en la selección de un candidato más conveniente para ser enfrentado por el propio.

Por ende, la adopción de diferentes modalidades se ha vuelto un patrón en muchos de estos a lo largo del tiempo, eligiéndose, por lo general, aquella que más convenga a los principales partidos de la nación. En el caso de República Dominicana, no se establecen disposiciones concernientes a este tema en la ley, sino, que la forma de elección se deja a discreción de los partidos. La legislación en este sentido ha existido desde 1997, empero, desde siempre ha dejado libertad de elección de sus candidatos a los partidos, exceptuando la modificación que se hizo a la ley en 2004, la cual planteó la forma de elección de primarias abiertas y simultáneas. No obstante, esta fue declarada inconstitucional y, en lo adelante continuó dejándose a discreción de cada partido.

Ahora bien, como es sabido, no existe una fórmula perfecta para establecer la forma de elección de los candidatos y, si existiere, es muy difícil que pueda ser exitosa en todos los países del mundo por igual. No obstante, tal como se estableció previamente, el marco regulatorio electoral dominicano no está apto, ni tampoco posee las condiciones necesarias para que se realicen unas elecciones internas abiertas y simultáneas en la actualidad, por lo que, si estas se llevaran a cabo, lo más probable es que no arrojen los mejores resultados, llegando incluso a personificar un elemento de debilitamiento del sistema de partidos.

Al margen de este debate, las elecciones internas de los partidos deberían ser organizadas y realizadas por estos y supervisadas por la JCE, de forma que este organismo se convierta en un ente observador y fiscalizador de las primarias. En tal sentido, Peguero (2017) sostiene:

El papel específico que debe jugar la JCE no es la de por sí administrar y organizar; se le atribuiría tal como está actualmente, su función de supervisión, para que sea no el árbitro, sino el observador que podría certificar lo sucedido y que ese informe pueda servir de sustento al Tribunal Superior Electoral (TSE) en caso de un cuestionamiento a lo sucedido en un determinado proceso.

Consecuentemente, previo a un proceso de reconstrucción y verificación de padrón con la JCE, unas elecciones primarias cerradas, simultáneas y bajo la supervisión del organismo electoral, aparentan ser la mejor opción de cara al escenario político-electoral actual dominicano.

Referencias

- ACE. (2006). Administración y Costo de Elecciones (ACE). Recuperado de: <http://aceproject.org>
- ACE. Red de Conocimientos Electorales. (S/F). Sistemas electorales. Recuperado de <https://aceproject.org>
- Alcántara, M. (2004). *Partidos políticos en América Latina: conceptuales, estado actual y retos futuros*. Barcelona: Editora CIDOB.
- Alejos, J. (2015). *Democracia interna de los partidos políticos en el Perú: Caso: Partido Popular Cristiano- PPC (2007-2014)*. Perú: Grupo de Estudios de Gobernabilidad y Democracia (UNMSM).
- Ángel Castro, F. (2017, 14 de septiembre). Politólogo advierte primarias abiertas destruirían sistema político dominicano. *El Nuevo Diario*. Recuperado de <https://www.elnuevodiario.com.do>
- Aquino, J. A. (2014). *Elecciones primarias: la lucha por la nominación presidencial en la Republica Dominicana*. Santo Domingo: Editora Centenario, S.R.L.
- Astwood, M. R., y Welnel D, F. F. (2006, 12 de julio). Proyecto de Ley que Establece el Sistema de Elecciones. Santo Domingo: Departamento Técnico de Revisión Legislativa del Senado de la República.
- Buquet, D. (2009). Selección de candidatos y fracionalización partidaria en Uruguay (1942-2004). En: Alcántara Sáez, M. y Freidenberg, F. (2009). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal DF. (241-266).
- Carey, J. (2008). *El bono de las primarias en América Latina*, en, *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD.
- Castillo, A. (2016, 5 de diciembre). Solo 4 de 17 países en América Latina tienen primarias simultáneas. *Vanguardia del Pueblo*. Recuperado de: <http://vanguardiadelpueblo.do>
- Clérici, P. (2013). Alianzas cruzadas en Argentina. Buenos Aires: *Revista Ciencia Política*, 16. (10-33).
- Colomer, J. (2002). Las elecciones primarias presidenciales en América Latina. En: Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. (2002). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario (Argentina): Homo Sapiens Ediciones. (117-134).
- Damián, G. (2014). *Primarias abiertas simultaneas y obligatorias y estrategias electorales en la Argentina*. Buenos Aires: Asociación Uruguaya de Ciencia Política.

- El Municipio (2014,30 de marzo). HM y Abinader proponen primarias para elegir candidatos se realice un mismo día. Recuperado de <http://elmunicipio.com.do>
- Espinal, Y. (2017, 26 julio). Solo cuatro países hacen primarias simultáneas en AL. *El Caribe*. Recuperado de: <http://www.elcaribe.com.do>
- Fernández, L. (2017, 7 de agosto). El gran reto de los partidos. *Listín Diario*. Recuperado de: <https://www.listindiario.com>
- Flavio Darío: ni abiertas ni simultáneas. *El Día* (2017, 16 de octubre). Recuperado de <http://eldia.com.do>
- Freidenberg, F. (2001). *Partidos políticos y métodos de selección de candidatos en América Latina: Una discusión sobre reglas y prácticas*. Instituto Interuniversitario de Estudios Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca.
- Freidenberg, F. (2003). *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*. Lima: Asociación Civil Transparencia, IDEA Internacional.
- Fontaine, A., Larroulet, C., Navarrete, J., Walker, I. (2008). *Reforma de los Partidos Políticos en Chile*. Santiago: PNUD.
- Gallo, A. (2008). *Internas abiertas simultáneas y obligatorias. La derogación de la ley 25.611 y el emblemático caso de Uruguay*. Buenos Aires: CONICET/ UNSAM.
- Gallo, A. (2010). *Primarias abiertas y doble vuelta electoral. Análisis de su Aplicación concurrente en los comicios presidenciales del Uruguay*. Santa Fe: DAAPGE.
- Gallo, A. (2015). *Impacto de las nuevas normativas electorales en Argentina. Discusión y análisis de la Ley de Reforma Política 26.571*. Buenos Aires: CONICET/UNSAM.
- Gallo, A. (2017). *La década reformada: Análisis de las últimas reformas políticas en la Argentina*. Montevideo, Argentina: CONICET/IEALC.
- Gelber, S. (2014). *Las internas abiertas en la selección de candidatos a presidente en Argentina, Chile, Uruguay y México*. Buenos Aires: UBA.
- Haro, R. (1992). Elecciones primarias abiertas: aportes para una mayor democratización del sistema político. México: *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), 78, (107-126).
- Hazan, R. y Rahat, G. (2009). Selección de candidatos, métodos y consecuencias. En: Alcántara Sáez, M. y Freidenberg, F. (2009). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal DF. (37-60).

- Hazan, R. y Rahat, G. (2010). *Democracy within parties, Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. New York: Oxford University Press.
- Hipólito y Abinader sugieren primarias simultáneas para partidos mayoritarios. 7 días. (2014, 30 de marzo). Recuperado de: <http://www.7dias.com.do>
- Importancia del padrón electoral. Recuperado de <https://www.importancia.org>
- Infonabe. (2015, 21 de noviembre). Los 10 países de América Latina con las instituciones electorales más confiables. Recuperado de: <https://www.infobae.com>
- Junta Centra Electoral. (2012, 3 de abril). *Memorias Dirección Nacional de Registro del Estado Civil, Gestión 2011*. Recuperado de: https://issuu.com/publicacionesjce/docs/memorias_registro_civil_gesti_n_2011
- Lockward, A. (2017, 12 de octubre). Constitucionalidad de las primarias. *Listín Diario*. Recuperado de <https://www.listindiario.com>
- Olivares Ortega, E. (2016, 28 de agosto). Las primarias abiertas y simultáneas. Recuperado de: <http://ciudadoriental.com>
- Ortega, E. O. (2017, 28 de julio). Primarias y democracia interna. *Acento*. Recuperado de: <http://acento.com.do>
- Pegueró, J. M. (2017, 20 de septiembre). *Procesos internos de los partidos*. Observatorio Político Dominicano. Entrevista realizada por Vladimir Rozón, coordinador de la Unidad de Partidos Políticos del Observatorio Político Dominicano.
- Perdomo, N. (2017). Especialista explica que Tribunal Constitucional puede revisar ley primarias. *El Día*. Recuperado de <http://eldia.com.do>
- Pérez, O. (2015). *Procesos internos para la elección de candidatos en República Dominicana y América Latina*. Santo Domingo: Observatorio Político Dominicano.
- Río Negro (2009, 2 de diciembre) Beneficios de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias. *Autor*. Recuperado de: <http://www1.rionegro.com.ar>
- Rodríguez, N. (2017a, 26 de julio) Advierten primarias abiertas devalúan rol de partidos políticos. *El Nuevo Diario*. Recuperado de: <https://elnuevodiario.com.do>
- Rodríguez, N. (2017b, 25 de octubre) Aseguran TC no puede revisar fallo Suprema Corte sobre primarias. *El Nacional*. Recuperado de: <http://elnacional.com.do>
- Salazar, H. (2017, 5 de septiembre). En Chile, Uruguay y Argentina las primarias son abiertas y simultáneas ¿y? *El Nuevo Diario*. Recuperado de: <https://elnuevodiario.com.do>

- Salina, C. (2012). Elecciones primarias: ventajas, problemas y mitos de un sistema que “llegó para quedarse”. Periódico *La segunda*. Disponible en: <http://www.lasegunda.com>
- Tullio, A. (2010). *Reforma política en Argentina: un modelo para armar*. Panamá: Mundo Electoral.
- Zovatto, D. (2003). *Participación electoral en América Latina. Tendencias y perspectivas 1978-2002*. México: Apuntes Electorales Nueva Época.

Leyes y resoluciones

- Congreso Nacional. (1962). *Ley electoral*. Santo Domingo: Autor. Recuperado de <http://www.opd.org.do>
- Congreso Nacional. (1997). Ley núm. 275-97, *Ley Electoral de la República Dominicana*. Santo Domingo: Autor. Recuperado de: <http://pdba.georgetown.edu>
- Congreso Nacional. (2004). Ley núm. 286-04, *Ley de primarias de la República Dominicana*. Santo Domingo: Autor. Recuperado de: <http://www.opd.org.do>
- Congreso Nacional. (2010). *Constitución de la Republica Dominicana*. Santo Domingo: Autor. Recuperado de <http://observatorioserviciospublicos.gob.do>
- Junta Central Electoral. (2011). *Proyecto de Ley de partidos*. Santo Domingo: Autor.
- Congreso Nacional de Chile. (2013). Ley núm. 20.640, que establece el *Sistema de Elecciones Primarias para la Nominación de Candidatos a Presidente de la República, Parlamento y Alcaldes*. Santiago de Chile: Autor. Recuperado de: <file:///C:/Users/Glennys/Downloads/HL20640.pdf>

Anexo

Entrevista realizada al doctor José Manuel Hernández Peguero por Vladimir Rozón, coordinador de la Unidad de Partidos Políticos del OPD-FUNGLODE, el 20 de septiembre de 2017, en Santo Domingo, República Dominicana.

Procesos internos de los partidos

1. ¿Que considera usted, como mejor opción para la realización de los procesos internos en los partidos?

Una de las cuestiones que con más énfasis se discute, tanto a escala nacional como internacional, es que no basta solo con la regulación en lo respecta a la supervisión por parte del órgano administrativo, que en República Dominicana sería la Junta Central Electoral (JCE), sino que se preocupara en cierto sentido de garantizar la participación de cuanta persona sea posible en la elección de los candidatos internos. Sin embargo, con la experiencia recabada de pocos países que tienen primarias abiertas, soy de opinión de que una primaria abierta no garantiza la democracia que se persigue, en sentido de una amplia participación. Yo, como abanderado de la tesis de que los partidos tienen una función que ejercer, que tienen una disciplina, que tienen una militancia que responde a una ideología y que tiene una mística, soy partidario de unas elecciones primarias internas, pero cerradas. Esto lo digo porque nuestro país también institucionalmente no está preparado ni garantiza que unas primarias abiertas no puedan ser contaminadas. Es por eso que soy de opinión de que en esta nueva reforma, que es la legislación electoral, sea prevista la celebración de elecciones internas o primarias supervisadas por la JCE y que sobre todo, establezcan condiciones y reglamentos rígidos con supervisión de la Junta y con sanciones de labores para garantizar la participación equitativa de los candidatos y militantes internos que se postulen para los diferentes cargos.

2. ¿Entiende usted que se debería realizar de forma simultánea dicho proceso interno? De ser así, ¿de qué forma cree que se podría subsanar el factor de inconstitucionalidad?

La decisión de la Suprema Corte en aquella ocasión venía a cuestionar la imposición a los partidos de un régimen electoral interno y al parecer eso no va a cambiar. En este sentido, no se observa la posibilidad de que bajo el concepto que fue en aquel momento declarado inconstitucional esta ley, se pueda alcanzar en este momento con un retoque legislativo. Para poder cambiar ese concepto y vicio podemos decir que no se avista ningún tipo de posibilidad para eso, y al parecer ha sido más importante que los partidos políticos –principalmente los minoritarios– no se sienten seguro de que eso pueda garantizar mejor elección de sus candidatos. Es decir, la ley tiene que responder, más allá de las formalidades que pudiesen satisfacerse, a la voluntad de a quién será que se le aplique esa disposición. Por tanto, se hace necesario en este momento que los partidos políticos establezcan qué es lo que más les convenga; en este caso la mayoría ha manifestado que es partidaria de primarias, aunque simultaneas, pero que sean cerradas.

3. ¿Cómo se podrían mejorar o corregir los problemas de los partidos?

La Junta Central Electoral (JCE) tendrá que jugar un papel activo y no me cabe duda de que será así en esta gestión, evidentemente los padrones han sido adulterados a la conveniencia de una u otra facción interna de los partidos políticos. Solamente la transparencia en el sentido de la publicación de la militancia, identificar cómo determinado partido puede garantizar... Yo lo que creo es que la legislación debe contener los mecanismos que permitan la objeción y la solución en las instancias dentro de los partidos y posteriormente en el proceso electoral. Los padrones son el alma de los partidos, en ellos debe descansar el reflejo de quienes están de acuerdo con esa organización política; por eso la rigurosidad en su levantamiento, más allá de los mecanismos que se puedan ofrecer para la formación del padrón; la resolución o solución de las controversias que se puedan suscitar en torno a las quejas

está en los líderes de los partidos políticos y en la estructura interna de los partidos. Es por eso que, a partir de la adopción de una nueva legislación hay que establecer sobre quien recaen en los partidos políticos las obligaciones para estos fines.

4. Padrón mixto. ¿Qué es? ¿Qué entiende por este?

El padrón mixto es cuando un militante puede estar en otros padrones, es decir, que el padrón de un partido puede servirle a otro. En cierto sentido, la elasticidad de la concepción del partido político en procura de garantizar una democracia más activa y de que la ciudadanía intervenga en ello tiene un límite. Este radica en una disciplina interna, pero también en una ideología que cada partido debe enarbolar. En este sentido, la diferencia entre un partido y otro no debe ser no solo en sus miembros y/o dirigentes, sino que debe radicar en sus creencias, el concepto y el fundamento de cómo se deben solucionar los problemas que afectan a una nación. Los partidos deben de tener una clasificación (socialista, republicano, demócrata, liberal, etc.), de lo contrario todos serían los mismos y no habría diferenciación. Soy un abanderado de que en ese sentido, dada la configuración especial que tiene cada partido, tenga una militancia adoctrinada, educada y con capacidad de poder explicar que pertenece a un partido porque está identificado con su ideología, no nada más que sigue dirigentes, líderes, sino que sigue una concepción ideológica que es la que será aplicada al momento de que ese partido asuma el poder. No es posible comprender cómo puede enarbolar un padrón mixto bajo esta concepción.

5. ¿Entiende usted que tal como se debate, debería la Junta Central Electoral (JCE) dirigir y organizar los procesos internos de los partidos?

El postulado constitucional de los partidos debe garantizar a lo interno la democracia y esto con el fin de nadie salga perjudicado al momento de postularse tanto para un cargo interno como electivo. Hay que establecer mecanismos que puedan garantizar que los principios democráticos van a ser puestos en ejecución por el partido al momento

de organizar una convención o elección. Por tanto, el papel específico que debe jugar la JCE no es la de por sí administrar y organizar; se le atribuiría tal como está actualmente, su función de supervisión, para que sea no el árbitro, sino el observador que podría certificar lo sucedido y que ese informe pueda servir de sustento al Tribunal Superior Electoral (TSE) en caso de un cuestionamiento a lo sucedido en un determinado proceso.



**OBSERVATORIO POLÍTICO
DOMINICANO**

Avenida César Nicolás Penson 127, La Esperilla,
Santo Domingo, República Dominicana.
Tel. (809) 685-9966 • comunicaciones@opd.org.do
www.opd.org.do

ISBN: 978-9945-590-70-8



9 789945 590708