

PARTE III

COMPETENCIA PARTIDISTA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

PANDEMIA Y ADAPTACIÓN EN LOS MECANISMOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATURAS EN LOS PARTIDOS LATINOAMERICANOS

Gerardo SCHERLIS
Danilo DEGIUSTTI

SUMARIO: I. *Introducción: los mecanismos de selección de candidaturas en América Latina y la pandemia.* II. *Mecanismos de selección de candidaturas en América Latina en el marco de los procesos electorales durante la pandemia.* III. *La selección de candidaturas en pandemia. Observación de los casos y diferentes modalidades de respuesta.* IV. *La selección de candidaturas en pandemia en siete países latinoamericanos.* V. *Conclusiones.* VI. *Referencias bibliográficas.*

I. INTRODUCCIÓN: LOS MECANISMOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATURAS EN AMÉRICA LATINA Y LA PANDEMIA¹

Maurice Duverger describió el proceso de selección de candidaturas como “un acto privado que tiene lugar dentro del partido. A menudo es algo secreto, dado que a los partidos no les gusta que los olores de la cocina se esparzan en el mundo exterior”. Cuando en 1988 Michael Gallagher y Michael Marsh publicaron el primer estudio empírico comparativo sobre selección de candidaturas se refirieron a este proceso como “el jardín secreto de la política”.²

Dicha concepción de la selección de candidaturas como un campo reservado a la decisión de los propios partidos se traducía en términos jurídicos en la ausencia de regulación. Normalmente, los sistemas legales

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos.

² Ambas citas son recuperadas por Santiago Anríu en su trabajo sobre el MAS boliviano (2019).

consideraban a los partidos como organizaciones de ciudadanos que voluntariamente se unían para expresar y promover sus intereses y, por lo tanto, la decisión respecto a cómo elegir a sus candidaturas estaba dentro de la esfera de la autonomía partidaria. Hasta los primeros años de la década de 1990 predominó en este terreno —en América Latina al igual que en el resto del mundo— un paradigma permisivo: no había ningún interés público que justificara la intervención estatal a la hora de definir reglas para la selección de candidaturas.

En los años siguientes, comenzó a producirse una transformación del paradigma normativo sobre la regulación partidaria. En breve, la idea según la cual los partidos son libres para decidir cómo organizarse y funcionar fue reemplazada por un paradigma normativo prescriptivo, que entiende que el Estado debe intervenir por medio de la ley para procurar que los partidos se organicen y funcionen de un modo que contribuya al fortalecimiento de la democracia (Scherlis, 2023). Este cambio de perspectiva afectó especialmente el terreno de la definición de candidaturas.

Desde el enfoque que pasa a ser dominante en los albores del siglo XXI la autonomía partidaria cede frente a otro bien público: la necesidad de evitar que los partidos actúen como estructuras cerradas, dominadas por un pequeño círculo dirigencial. Uno tras otro, los países de la región comenzaron a introducir normas legales que regulan los mecanismos de selección de candidaturas, planteando esquemas que implican en algunos casos la elección directa por parte de los miembros de los partidos y en algunos otros la participación de toda la ciudadanía.

Los procesos de selección de candidaturas pasaron de ese modo a ser en muchos casos instancias reguladas, involucrando la movilización de militantes y del electorado en general, así como el control por parte de autoridades electorales y fuerzas de seguridad. De este modo, en un amplio conjunto de países de la región la selección de candidaturas devino en una instancia más dentro del proceso electoral. La irrupción de la pandemia del COVID-19 y las medidas implementadas para frenar la difusión del virus impusieron un desafío para el desarrollo de múltiples actividades consustanciales al régimen democrático. La resiliencia democrática latinoamericana, el principal objeto de análisis de este libro, supone la capacidad de las instituciones de la democracia de resistir las distintas presiones hacia la autocratización.

Resulta esperable que el marco de la emergencia sanitaria favorezca dichas presiones. No obstante, algunos estudios e informes preliminares sobre el impacto de la pandemia en las instituciones democráticas en América Latina han identificado al respecto un resultado mixto. Por un lado, los países de la región han respetado los procesos electorales, que se siguieron

desarrollando en forma mayormente libre y limpia, incluso en casos fuertemente disputados. La fortaleza y capacidades de los órganos electorales fueron reconocidas como clave en estos contextos. Por otro lado, se produjo un impacto negativo en la protección de los derechos humanos y en la vigencia del estado de derecho, con marcados abusos de las fuerzas de seguridad y la violación de derechos civiles en el marco de las medidas de confinamiento, así como un muy desigual acceso a servicios públicos. En este sentido, la pandemia produjo un deterioro en aspectos en los que muchos países de la región venían mostrando importantes debilidades.³

Por su mayor visibilidad y por su carácter determinante a la hora de acreditar el carácter democrático de un país, era esperable que las elecciones generales resultaran especialmente resguardadas. Contar con elecciones libres y limpias es el requisito necesario pero muchas veces también suficiente para que un gobierno alcance el certificado de democrático, y por ello la institución está altamente formalizada y suele ser respetada. En cambio, la selección de candidaturas constituye una arena menos observada y, por lo tanto, más susceptible de ser afectada por prácticas reñidas con la calidad democrática. Las situaciones de emergencia son propicias para que se lesionen o restrinjan derechos civiles y políticos, y la selección de candidaturas es precisamente un terreno en el que los derechos políticos se ponen en juego. Sin embargo, estos procesos han quedado mayormente al margen de los análisis, siendo en general ignorados por los estudios enfocados en analizar las implicancias de la pandemia sobre las instituciones democráticas.

El presente capítulo pretende cubrir el vacío existente en este campo, asumiendo que observar lo ocurrido con la selección de candidaturas en situaciones de emergencia es relevante para evaluar la calidad de las democracias latinoamericanas. A tal fin, se analiza si en el periodo de la emergencia sanitaria se sostuvieron procesos democráticos para definir candidaturas de acuerdo con las pautas legales y estatutarias de los partidos o si, en cambio, el escenario alentó la limitación de los derechos políticos mediante la obstrucción de los procesos participativos.

Si bien se trata de un trabajo exploratorio, la expectativa más general que se asume al abordar este análisis consiste en que los procesos de selección de candidaturas podrían efectivamente ser un campo donde las instituciones democráticas latinoamericanas mostraran mayor nivel de vulnerabilidad, particularmente, en aquellos países caracterizados como de más baja calidad democrática. En síntesis, este capítulo pone el foco en un aspecto hasta

³ Para una síntesis muy preliminar de este saldo mixto véase Tchintian et al. (2021) y el Informe V-DEM (2021).

ahora poco explorado y contribuye así a profundizar el conocimiento sobre la capacidad de resiliencia y adaptación de las democracias latinoamericanas y sus instituciones en el marco de la pandemia del COVID-19.

La estructura del capítulo es la siguiente. Primero, se describe brevemente la regulación de los mecanismos de selección de candidaturas en la región y las opciones que se presentaron ante la emergencia sanitaria. A continuación, se observan los casos a partir de tres modalidades de reacción a la pandemia: promover innovaciones, realizar adaptaciones menores o restringir la participación. Luego, se sistematiza los casos de forma comparada. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

II. MECANISMOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATURAS
EN AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DE LOS PROCESOS
ELECTORALES DURANTE LA PANDEMIA

La mayor parte de los países latinoamericanos cuentan en la actualidad con normativas específicas que regulan los mecanismos mediante los cuales los partidos políticos deben seleccionar a sus candidatos para cargos públicos electivos. Tal como se observa en la tabla 1, en la mayor parte de los casos estos mecanismos suponen la posibilidad o incluso la obligatoriedad de realizar elecciones, ya sean cerradas (con participación únicamente de los miembros) o abiertas a la ciudadanía. En algunos pocos casos, se prevé la elección de delegados para que éstos resuelvan en el marco de Convenciones partidarias.

TABLA 1
REGULACIÓN DE SELECCIÓN DE CANDIDATURAS
EN LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS

<i>País</i>	<i>La Ley establece elecciones internas, de qué tipo</i>	<i>Obligatorias</i>	<i>Simultáneas</i>	<i>Organizadas, supervisadas o financiadas por el Estado</i>	<i>Voto obligatorio de la ciudadanía</i>
Argentina	Sí, primarias abiertas	Sí	Sí	Sí, organizadas, supervisadas y financiadas	Sí

<i>País</i>	<i>La Ley establece elecciones internas, de qué tipo</i>	<i>Obligatorias</i>	<i>Simultáneas</i>	<i>Organizadas, supervisadas o financiadas por el Estado</i>	<i>Voto obligatorio de la ciudadanía</i>
Bolivia	Sí, internas cerradas	Sí	Sí	Sí, organizado y financiado	No
Brasil	No	No	Sí	Sí, financiadas [no organizadas]	No
Colombia	Sí, internas cerradas, primarias abiertas o primarias de coaliciones, según decida cada fuerza política	No	No necesariamente, pero suelen hacerse con las elecciones legislativas	Sí, organizadas, supervisadas y financiadas	No
Costa Rica	No	No	No	Sí, supervisión	No
Chile	Sí, internas cerradas, primarias abiertas o primarias de coaliciones, según decida cada fuerza política	No	Sí	Sí, organizadas y supervisadas	No
Ecuador	Sí, internas cerradas, primarias semi-abiertas, o convenciones de delegados, según decida cada partido	Sí	No	Sí [“el Consejo Nacional Electoral brindará soporte”]	No
El Salvador	Sí	Sí	No	Sí [supervisión sólo a solicitud de la organización]	No
Guatemala	Sí [a decisión de la Asamblea Nacional del partido]	No	No	No	No

<i>País</i>	<i>La Ley establece elecciones internas, de qué tipo</i>	<i>Obligatorias</i>	<i>Simultáneas</i>	<i>Organizadas, supervisadas o financiadas por el Estado</i>	<i>Voto obligatorio de la ciudadanía</i>
Honduras	Internas cerradas*	Sí, a menos que se presente lista única	Sí	Sí, organizadas, supervisadas y financiadas	No
México	No	No	No	No	No
Panamá	Sí, internas cerradas	Sí	No	Sí, a petición de la organización	No
Paraguay	Sí, internas cerradas	Sí	No	Sí, financiadas y supervisadas	No
Perú	Sí	Sí	Sí	Si organizadas y financiadas	Sí
Rep. Dominicana	Sí, con la modalidad que los partidos decidan	No	Sí	Sí, organizadas, supervisadas y financiadas	No
Uruguay	Sí	SÍ	SÍ	Sí, organizadas, supervisadas y financiadas	No

* Según Decreto Legislativo 35/2021 de mayo de 2021. Para el proceso electoral que se analiza en este capítulo aún estaba vigente el régimen de primarias abiertas.
Fuente: elaboración propia en base a Freidenberg (2022) para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina y Regulación de partidos.

La pandemia implicó un desafío para la concreción de estos procesos, en todos los casos en los que ellos debían tener lugar, con una connotación diferente a la que suponía la realización de las elecciones generales. Detengámonos por un segundo en estas últimas: las elecciones (generales) suelen considerarse como el evento más determinante de la vida democrática y, por lo tanto, su realización se presenta como un requisito para la subsistencia de una poliarquía. Aun así, las elecciones generales, ya sea por cargos nacionales o subnacionales, fueron pospuestas durante los años 2020 y 2021

en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (Ver Salmorán en este libro).

En estos países, todos ellos regímenes presidencialistas en los que las fechas electorales están dispuestas por ley, el calendario fue modificado, en algunos casos más de una vez, para atender a la situación de excepcionalidad. Pero la modificación del calendario no implicó en ningún caso poner en duda que los comicios debían finalmente realizarse. Ni tampoco que debían hacerse de la manera en la que estaban previstos en la ley, más allá de la incorporación de medidas accesorias para atender a la situación sanitaria, sobre todo vinculadas al distanciamiento social o a la distribución de los materiales electorales. ¿Es posible decir esto mismo de los procesos de selección de candidaturas? ¿Cada uno de ellos siguió también los procedimientos previstos por la ley? ¿O, en cambio, la pandemia obró como un marco en el cual se produjeron cambios en el modo de seleccionar a los candidatos? Y si esto fue así, ¿cuáles fueron estos cambios?, ¿quiénes los promovieron y, sobre todo, qué implicancias tuvieron para el funcionamiento democrático, de los partidos y del régimen político en su conjunto?

Las respuestas a estas preguntas permitirán comprender mejor la capacidad de resiliencia de las democracias latinoamericanas, al observar una institución relevante, como lo es la selección de candidaturas, pero menos expuesta al escrutinio público que las elecciones generales. Es decir, si la realización de elecciones es una condición necesaria para la existencia de un régimen democrático, garantizar la continuidad de estos procesos es un punto de partida fundamental para la supervivencia de las democracias y, por ende, es una señal de su capacidad de resiliencia. Este razonamiento, claro y válido para los comicios generales, aquí se extiende al proceso previo de selección de candidaturas, con creciente relevancia en la región durante este siglo.

Para ello, se observa lo ocurrido en cada uno de los procesos de selección de candidaturas para cargos nacionales que, de acuerdo con las legislaciones, debían desarrollarse durante 2020 y 2021 en América Latina. Esto involucra a siete países de la región: Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Perú.⁴ En los países en los que existen disposiciones

⁴ República Dominicana fue el primer país latinoamericano en realizar elecciones en pandemia, pero la selección de candidatos había tenido lugar en octubre de 2019, antes de la irrupción de la crisis sanitaria. De modo similar, en Bolivia las elecciones primarias para las elecciones internas cerradas, obligatorias y simultáneas que debían celebrarse de acuerdo con la Ley 1096, fueron suspendidas “de forma excepcional y únicamente para las Elecciones Generales de 2020” a través de la Ley 1266, sancionada en noviembre de 2019, es decir antes de la pandemia.

legales que establecen mecanismos participativos de selección de candidaturas se analiza si fueron efectivamente implementados y si sufrieron modificaciones para lidiar con la situación pandémica. Nuestro análisis considera las siguientes preguntas: en primer lugar, y como indicador crucial, si los procesos de selección de candidaturas pudieron realizarse de acuerdo con el marco jurídico vigente.

En segundo lugar, si se incorporaron modificaciones, de qué tipo fueron éstas, por medio de qué mecanismo se introdujeron, y si fueron impuestas por el Ejecutivo o acordadas entre las fuerzas políticas. Donde no existen tales disposiciones legales, observamos cuál fue la reacción de los partidos principales en relación con sus propios estatutos. En definitiva, se evalúa si —y en qué medida— los cambios introducidos suponen adaptaciones que reflejan la resiliencia de las instituciones democráticas o, en cambio, expresan rasgos de debilidad institucional.

El desafío que presenta la situación de emergencia sanitaria permite pensar en tres tipos ideales de líneas de acción en relación con la selección de candidaturas. Cabe esperar que en una democracia sólida y de calidad las autoridades políticas y los líderes partidarios apelen a mecanismos innovadores para adaptar los procesos participativos a la situación de excepción, de modo que la protección de la salud pública no implique de ninguna manera un cercenamiento de los derechos políticos. Una segunda opción es que estas autoridades y líderes no sean capaces o no estén interesadas en generar mecanismos innovadores, pero busquen de todos modos resguardar los procesos participativos de selección de candidatos, típicamente postergando por plazos acotados su realización o adoptando protocolos sanitarios especiales.

De este modo, podría haber alguna forma de restricción temporaria de los derechos políticos para proteger la salud pública, pero cuidando que estas restricciones sean razonables y por plazo acotado. Finalmente, podría darse el caso también en que las autoridades y los liderazgos no sean favorables al cumplimiento de reglas que impliquen apertura y participación en los procesos de selección de candidatos, y se valgan de la situación de emergencia como argumento o incluso como excusa para ocluir estos procesos participativos, restringiendo así los derechos políticos de los miembros de los partidos o de los ciudadanos en general. Estos tres tipos de soluciones suponen un diferente nivel de resiliencia de las instituciones democráticas sobre lo cual es oportuno indagar. Sobre la base de este esquema conceptual, en la siguiente sección se observa qué ocurrió en cada uno de los casos.

III. LA SELECCIÓN DE CANDIDATURAS EN PANDEMIA. OBSERVACIÓN DE LOS CASOS Y DIFERENTES MODALIDADES DE RESPUESTA

Ningún país de la región quedó ajeno a la crisis del COVID-19. En todos los casos incluidos en este estudio se dictaron medidas de excepción restrictivas de derechos civiles en función de reducir la incidencia del virus. Con respecto a los mecanismos de selección de candidatos, la observación de nuestros siete casos permite identificar tres tipos de respuestas diferentes, que se acercan en forma más o menos precisa a los tres tipos ideales planteados en la sección anterior: a) los que enfrentaron el desafío por medio de innovaciones institucionales para garantizar la institucionalidad y promover la participación, aunque éstos intentos tuvieron resultados más bien mediocres; b) los que se limitaron a adoptar medidas que permitieran evitar una grave restricción de derechos políticos; y c) los que restringieron los procesos participativos apelando a razones de salud pública.

1. *¿De la necesidad virtud? Innovaciones democráticas de bajo impacto en El Salvador y Ecuador*

A. El Salvador. Innovaciones que no garantizan calidad democrática

El 14 de marzo de 2020 la Asamblea Legislativa de El Salvador declaró el Estado de Emergencia Nacional por la pandemia del COVID-19, mediante el Decreto Legislativo 593, luego prorrogado sucesivamente por otras normas. La gestión gubernamental de la pandemia fue duramente criticada internamente por la oposición política, pero también por numerosas organizaciones internacionales, entre ellas Amnistía Internacional, la Organización Mundial contra la Tortura, y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

Las críticas incluyeron denuncias por severas violaciones de derechos humanos, como la detención de personas en confinamiento forzoso en condiciones insalubres por incumplir la cuarentena obligatoria domiciliaria, uso excesivo de la fuerza por parte de los miembros de las fuerzas de seguridad, e incumplimiento de fallos de la Justicia para proteger los derechos fundamentales. De hecho, el caso de El Salvador es identificado en el informe 2021 del proyecto V-DEM (2021) como uno de los mayores exponentes de regresión democrática en el marco de la pandemia, junto a países como Nepal o Sri Lanka.

Sin embargo, en ese marco de declive democrático, la declaración de estado de emergencia que estableció amplias restricciones a los derechos civiles dispuso expresamente la exclusión de la materia electoral: todos los plazos y procedimientos se mantendrían tal como estaban previstos. En consonancia, el 25 de marzo de 2020 el Tribunal Superior Electoral emitió un comunicado recordando a los partidos que debían convocar a sus respectivas elecciones internas antes del 29 de marzo de ese mismo año. De acuerdo con el calendario que llevaría a las elecciones a realizarse el 28 de febrero de 2021 para renovar las 84 bancas de la Asamblea Legislativa, 20 diputaciones del Parlamento Centroamericano y a los integrantes de 262 concejos municipales, las candidaturas partidarias tenían como plazo máximo para definirse el 29 de julio de 2020.

La legislación salvadoreña establece que las candidaturas a cargos públicos electivos deben resolverse mediante elecciones internas organizadas y administradas por cada uno de los partidos políticos. En agosto de 2014, la Sala Constitucional de la Corte Suprema había declarado la inconstitucionalidad por omisión de la Asamblea Legislativa al no especificar mecanismos de democracia interna de los partidos para seleccionar autoridades y candidatos, tal como exige la Constitución.

En respuesta a la decisión judicial, el Decreto Legislativo 159 de 2015 modificó la Ley de Partidos estableciendo la selección de autoridades partidarias a través de elecciones internas con voto directo de los miembros de acuerdo con los estatutos y reglamentos partidarios. Estas elecciones deben realizarse incluso en caso de contar el partido con candidaturas únicas. En línea con esta legislación, el Código Electoral incorporó en marzo de 2020 el requisito de ser elegido en elecciones internas para poder inscribir una candidatura.

Más allá de algunos lineamientos generales, la propia Ley de Partidos otorga a cada una de las organizaciones la competencia para organizar, dirigir y supervisar las elecciones internas (artículo 37.A). En esa línea, prescribe que el organismo máximo de dirección del partido debe constituir una Comisión Electoral Permanente que actuará como autoridad en materia electoral. Esta Comisión debe convocar a la realización de internas al menos seis meses antes de la convocatoria a las elecciones generales que realiza el Tribunal Supremo Electoral lo cual, como vimos, planteaba la necesidad de realizar las convocatorias el 29 de marzo de 2020.

Los partidos en condiciones de presentar candidaturas eran diez: ARENA, Cambio Democrático (CD), Democracia Salvadoreña (DS), Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA), Partido de Concertación Nacional (PCN), Parti-

do Demócrata Cristiano (PDC), VAMOS, Nuestro Tiempo (NT) y Nuevas Ideas (NI), el partido gobernante creado por el presidente Nayib Bukele.

Los partidos no tienen obligación de ofrecer información precisa respecto al desarrollo del proceso electoral interno, los niveles de participación, ni el detalle de los procedimientos utilizados. De acuerdo con el informe realizado por la asociación civil Acción Ciudadana (2020) sobre el proceso de internas partidarias, cinco de los diez partidos —ARENA, FMLN, GANA, NT y VAMOS— aceptaron someterse a la observación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Los cinco restantes rechazaron este monitoreo. Por todo esto es que la información recabada para este trabajo surge mayormente de medios de prensa, de los propios documentos partidarios, y del mencionado informe de Acción Ciudadana.

En términos generales, los procesos de selección de candidaturas se desarrollaron siguiendo la normativa ordinaria, sin que se sancionaran normas especiales para lidiar con la situación excepcional desatada por la pandemia. Dentro de ese contexto hay dos adaptaciones o cambios principales realizados por los partidos en respuesta a la crisis sanitaria que merecen destacarse. Por un lado, la modificación de las fechas de las internas. La mayor parte de los partidos no cumplió con el calendario que había fijado originalmente. Al momento de cambiar el calendario, los partidos apuntaron a la pandemia como el motivo excluyente para hacerlo, más allá de que esa haya sido o no la verdadera causa. En algunos casos, se trató de aplazamientos mínimos. ARENA, por ejemplo, postergó su elección del 19 al 25 de julio y Nuevas Ideas lo hizo del 12 al 19 de julio. En otros casos las elecciones sufrieron una postergación de cuatro semanas o más: Democracia Salvadoreña llevó su interna del 17 de mayo al 26 de julio y GANA del 28 de junio al 26 de julio. En todos los casos la fecha finalmente adoptada estuvo cerca del límite legal previsto.

El cambio más significativo, sin embargo, tuvo que ver con la modalidad de la elección. La mayor parte de las fuerzas políticas mantuvieron la modalidad tradicional, adoptando protocolos sanitarios para salvaguardar la salud de los votantes y autoridades de mesa. Pero tres partidos incorporaron innovaciones en el modo de votar. Por un lado, el pequeño y recientemente creado partido Nuestro Tiempo habilitó la opción de voto por correo postal para los miembros incluidos en los grupos de riesgo, y para aquellos con dificultad para movilizarse por las restricciones impuestas por el estado de emergencia. Éstos estaban habilitados para solicitar que se les enviara un kit de votación, o para retirarlo en forma personal, enviándolo de nuevo hasta el 22 de julio. Este partido sólo contaba con 729 miembros habilitados para votar, de los cuales participaron 543, esto es un 74%. Sin

embargo, no contamos con información respecto a cuántos lo hicieron por correspondencia.

En todo caso, fueron dos de las principales fuerzas políticas del país, el tradicional partido de derecha ARENA y el partido del presidente Nayib Bukele, Nuevas Ideas, quienes incorporaron la mayor innovación, al decidir realizar sus internas en forma telemática. En el caso de ARENA, se aprobó la normativa denominada “Lineamientos para la elección de candidatos a diputados al Parlamento Centroamericano, Diputados a la Asamblea Legislativa y Concejos Municipales para el periodo 2021 al 2024, por medio del voto electrónico”. Sobre la base de esta normativa, se desarrolló una aplicación que se puso a disposición en el sitio de Google Play Store (únicamente podía instalarse en dispositivos con sistema operativo Android).

El 25 de julio de 2020 a partir de las 08:00 hasta las 17:00 horas los 116 573 afiliados registrados en el padrón estuvieron habilitados para ingresar en la aplicación y votar. Durante la jornada se repelieron ataques cibernéticos que, según fuentes del partido, buscaban evitar que los electores pudieran utilizar la aplicación normalmente, además de dificultar el trabajo de la Comisión Electoral respecto al registro de los datos. A partir de estos ataques el horario de la votación, originalmente previsto para las 17:00, se prorrogó hasta las 18:00. La participación alcanzó los 41 223 votos (24% del total de afiliados), un número sensiblemente inferior a los casi 59 000 que habían participado en las anteriores elecciones internas en forma presencial. Más allá del mecanismo de votación empleado, esta caída en la participación pudo haber reflejado el declive en el apoyo a este partido, tal como quedaría expuesto en las elecciones generales. Allí ARENA sufriría la disminución de su bancada de 37 a 14 diputados en la Asamblea Legislativa.

El partido Nuevas Ideas fue formado en 2018 por el entonces alcalde de San Salvador, Nayib Bukele, con el objetivo de competir en las elecciones presidenciales de febrero de 2019. Al momento de la convocatoria a estas internas contaba con un padrón de 507 633 afiliados, lo que representaba el 70% del total de afiliados a los partidos políticos salvadoreños. Nuevas Ideas también adoptó la modalidad de votación en línea, argumentando que esta decisión obedecía a la necesidad de adaptarse a la situación de emergencia sanitaria. En este caso, para poder votar cada afiliado recibía un mensaje de WhatsApp mediante el cual se habilitaba un enlace que daba acceso a las boletas en formato digital para las distintas categorías en competencia.

Al finalizar la jornada, la Comisión Electoral del partido informó la participación de 167 876. Estas elecciones no estuvieron exentas de presuntas irregularidades. En particular, las propias autoridades partidarias re-

conocieron la existencia de al menos 150 denuncias de compras de chips telefónicos mediante los cuales se pretendió registrar votos de forma ilegal. La suplantación de identidades apareció en este proceso como un problema reiterado. Eduardo Escobar, director ejecutivo de la asociación Acción Ciudadana, calificó a la interna de Nuevas Ideas como “poco transparente” respecto a la tecnología utilizada y los controles efectivos.

La evaluación más general sobre las dos elecciones realizadas por medio de voto telemático sugiere, como advierte Tullio, que la falta de una adecuada supervisión o acompañamiento de la autoridad electoral (en este caso el Tribunal Superior Electoral) puso en duda su regularidad y transparencia (Tullio, 2022:10). Al estar cada elección a cargo de los respectivos partidos, sin una auditoría externa, y sin controles internos efectivos, es difícil determinar el grado de su integridad. Aunque tanto las autoridades de ARENA como las de Nuevas Ideas definieron a sus respectivos procesos internos como exitosos, lo cierto es que esta caracterización quedó muy cuestionada por las denuncias de ausencia de transparencia y falta de fiscalización. Por su parte, el resto de los partidos salvadoreños en general manifestaron desconfianza y escepticismo sobre el voto electrónico, manteniendo las formas tradicionales de votación.

Finalmente, cabe decir algo respecto a la participación en general. En estas elecciones internas estaban habilitados para votar 765 872 salvadoreños. Como antes se mencionó, existe una concentración de afiliados en el partido gobernante, Nuevas Ideas, que reúne el 70% del total. Si se agrega a ARENA y GANA, entre tres partidos reúnen el 91% de los afiliados, y con el FMLN se llega al 95%. El nivel de participación fue muy variable según los partidos, pero los porcentajes elevados sólo tuvieron lugar en dos partidos menores: el PCN, donde participó el 85% de los afiliados, y Nuestro Tiempo, donde lo hizo el 74%. Entre los partidos más relevantes, el mayor nivel de participación tuvo lugar en ARENA, donde participó el 24% de los afiliados, seguido por Nuevas Ideas, con el 20%. En GANA votó el 23% de los habilitados, mientras que el FMLN no proporcionó las cifras de votantes. En total se informó de la participación de 173 623 votantes, esto es un 23% de los habilitados.

No puede observarse que el uso de mecanismos de voto a distancia, como los utilizados por ARENA y Nuevas Ideas, hayan garantizado una mayor afluencia de votantes. Por otro lado, los observadores señalan que el nivel de participación en general estuvo afectado por la situación de pandemia (Acción Ciudadana, 2020). También es notorio que en casi la totalidad de los partidos —con la excepción de Nuevas Ideas— se presentaron listas

únicas. La tendencia inequívoca a presentar postulaciones sin competencia seguramente desalienta la participación de las personas afiliadas.

En cuanto a las campañas electorales para las elecciones internas, en la mayor parte de los casos éstas fueron de un carácter muy acotado, en parte por la situación de pandemia, en parte también por la ausencia de competencia. Los partidos Democracia Salvadoreña, Vamos y Nuestro Tiempo declararon expresamente no haber hecho ninguna actividad proselitista en forma presencial debido a la pandemia (Acción Ciudadana, 2020). Los partidos establecieron plazos limitados para el proselitismo. Por ejemplo, GANA dispuso a tal fin sólo diez días, mientras que Nuevas Ideas, el partido con mayor cantidad de afiliados y candidatos, lo amplió hasta 27 días (del 20 de junio al 16 de julio) (Acción Ciudadana, 2020).

B. Ecuador. Innovaciones que no garantizan participación

La Constitución de la República de Ecuador establece en su artículo 108 que los partidos y movimientos políticos deben seleccionar “a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias”. De manera más específica, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, conocida como Código de la Democracia, da una serie de lineamientos sobre cómo deben ser dichos procesos de selección de candidaturas. El artículo 94 otorga al Consejo Nacional Electoral (CNE) la potestad de vigilar la “transparencia y legalidad de dichos procesos y el cumplimiento de la ley, los reglamentos y estatutos de las organizaciones políticas”, con lo cual el Estado adopta un rol activo en la supervisión de los procesos electorales.

Esto queda aún más claro en el artículo 345, el cual sostiene que para el “desarrollo de sus procesos electorales internos, las organizaciones políticas contarán con el apoyo, la asistencia técnica y la supervisión del Consejo Nacional Electoral, en una o en todas las etapas del proceso electoral”. Se entiende que en estos casos la asistencia es solicitada por los propios partidos, aunque también se prevé la supervisión estatal en el caso de que no lo hagan, ya que “El Consejo nombrará veedores en los procesos en los que no participe”. En caso de constatar irregularidades, el Consejo puede ordenar la repetición del proceso electoral interno.

El Código de la Democracia también indica que los procesos de democracia interna deben efectuarse de forma obligatoria dentro de un periodo de quince días, que inicia a los sesenta días previos a la fecha de cierre de inscripción de candidaturas frente al CNE (artículo 345). Entonces, si bien

no son procesos o primarias simultáneas puede decirse que son concentradas. En línea con lo anterior, se establece que el CNE puede negar la inscripción de candidaturas en el caso que las mismas “no provengan de procesos democráticos internos o elecciones primarias” (artículo 105).

Las formas que pueden adoptar dichos procesos o elecciones, que deberán reglamentar los estatutos de los partidos o movimientos políticos, pueden ser de tres tipos:

1. Primarias semi-abiertas con voto voluntario con la intervención de los afiliados o adherentes y de los sufragantes no afiliados. El CNE entrega el registro electoral y los padrones.
2. Internas cerradas con voto voluntario de los afiliados a los partidos políticos o adherentes permanentes a movimientos políticos, según sea el caso.
3. Elecciones representativas por medio de órganos internos, conforme lo disponga el estatuto o el régimen orgánico. De este modo, las autoridades y candidaturas pueden ser elegidas por procedimientos indirectos, pero entonces los delegados deben surgir de procesos democráticos.

El CNE supervisa estos procesos y sólo acepta la inscripción de candidaturas que hayan pasado por alguna de las mencionadas instancias.⁵ De acuerdo con los plazos constitucionales y legales, Ecuador debía elegir presidente, vicepresidente, la totalidad de la Asamblea Nacional y los representantes ecuatorianos al Parlamento Andino el 7 de febrero de 2021. Por ende, los procesos electorales internos para definir candidaturas debían tener lugar entre el 9 y el 23 de agosto de 2020. Antes de llegar a esa fecha, y en uso de su potestad reglamentaria, el 6 de julio de 2020 el CNE aprobó un nuevo Reglamento de Democracia Interna,⁶ cuya principal innovación fue incorporar una disposición transitoria de acuerdo a la cual mientras estuviera vigente el estado de emergencia sanitaria por la presencia del COVID-19 las asambleas o convenciones para elegir candidatos (o cargos directivos) podrían realizarse a través de medios telemáticos, en tiempo real y con la participación de un delegado del CNE, disponiendo su almacenamiento electrónico.

⁵ La excepción a los métodos enumerados sólo puede justificarse en los lugares que cuenten con presencia de pueblos indígenas, afroecuatorianos o montubios, donde podrán designar sus autoridades internas y candidaturas en base a formas tradicionales o ancestrales de representación, según la reglamentación del CNE.

⁶ Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020.

Además, los procedimientos de votación virtual debían constar en el reglamento electoral interno de la organización política.⁷ Tanto la proclamación como aceptación de las candidaturas se realizarían de todos modos de manera presencial ante el CNE, o en los consulados para aquellos residentes en el exterior. Así, las 23 organizaciones políticas participantes debieron presentar ante el CNE, la documentación habilitante de la celebración del proceso electoral interno: convocatoria, acta de la convención; o la grabación en medios digitales del desarrollo del proceso.

Como consecuencia de la reforma al Código de la Democracia de inicios de 2020, las organizaciones políticas debieron considerar los principios de paridad de género en la distribución de candidaturas entre varones y mujeres. Estas últimas, como consecuencia de una implementación gradual, encabezaron en 2021 el 15% de listas pluripersonales; asimismo la ley garantizó la inclusión del 25% de jóvenes en las listas pluripersonales.

A continuación, se presenta un detalle de los mecanismos utilizados en la selección de candidaturas. Dado que se presentaron 16 binomios de candidaturas a la elección por la presidencia, se destacan aquí exclusivamente a los principales partidos y movimientos que participaron de la elección.⁸ En todos los casos que se obtuvo información la opción escogida fue la elección representativa mediante órganos internos por medios telemáticos, con la presencia de veedores del CNE. Por lo tanto, la innovación introducida fue relevante para que los partidos y movimientos resolvieran sus candidaturas. No obstante, en ningún caso se documentó competencia interna.

⁷ La parte pertinente de la resolución establece lo siguiente: Disposición transitoria segunda.-Mientras esté vigente el estado de excepción por calamidad pública por la presencia del COVID-19 y durante todo el tiempo que dure la emergencia sanitaria, el desarrollo de asambleas o convenciones en la ejecución de procesos electorales internos de organizaciones políticas, para elegir directivas o candidaturas de elección popular, podrán realizarse a través de los medios que las organizaciones políticas establezcan para el efecto, tales como medios telemáticos y electrónicos, que cuenten con las medidas necesarias de verificación de sus miembros en tiempo real, con la presencia virtual del delegado del Consejo Nacional Electoral o Delegaciones Provinciales Electorales, debiendo remitir la constancia de la realización de las mismas por medio de dispositivos de almacenamiento electrónico.

Para el desarrollo de la elección de candidaturas y autoridades de la organización política, las Organizaciones Políticas deberán desarrollar un software o sistema informático promoviendo los principios del sufragio a través de los medios telemáticos y electrónicos, que las organizaciones políticas establezcan para el efecto, metodología de sufragio que deberá estar considerada en el Reglamento Electoral Interno, aprobado por la Organización Política.

⁸ Se utiliza como criterio de selección que hayan superado el 1.5% de los votos afirmativos en la elección general.

TABLA 2
MECANISMOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS
DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS Y MOVIMIENTOS QUE COMPITIERON
EN EL PROCESO ELECTORAL ECUATORIANO DE 2021

<i>Partido</i>	<i>Fecha de celebración</i>	<i>Candidato/a a la presidencia</i>	<i>Competencia</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>% votos afirmativos en 1ra vuelta</i>
Unión por la Esperanza	22/8/2020	Andrés Arauz	No	Asamblea telemática	32.72
Movimiento CREO	15/8/2020	Guillermo Lasso	No	Asamblea telemática	19.74
Pachakutik	22/8/2020	Yaku Pérez Guartambel	No	Asamblea telemática	19.39
Izquierda Democrática	23/8/2020	Xavier Hervás Mora	No	Asamblea telemática	15.68
Movimiento AMIGO	23/8/2020	Pedro Freile Vallejo	Sin información	Sin información	2.08
Avanza	22/8/2020	Isidro Romero Carbo	No	Asamblea telemática	1.86
Sociedad Patriótica	20/8/2020	Lucio Gutiérrez	No	Asamblea telemática	1.78
Ecuatoriano Unido	22/8/2020	Gerson Almeida	Sin información	Sin información	1.73
Alianza PAIS	22/8/2020	Peña	No	Asamblea telemática	1.54

FUENTE: elaboración propia en base a medios periodísticos.

De acuerdo con el informe de la Misión de Expertos Electorales de la Unión Europea, el CNE “indicó que todas las organizaciones políticas que concurrieron en estas elecciones cumplieron con los procesos de democracia interna”. Más allá del método utilizado, los procesos de selección de candidaturas no constituyeron una instancia política considerada relevante por la opinión pública y los analistas. En ninguno de ellos tuvo lugar competencia por las candidaturas, las que fueron en todos los casos resueltas por

acuerdos previos. La instancia formal de selección fue en todos los casos un trámite que ratificó decisiones previamente adoptadas. Por ello, no es casual que en los diferentes análisis del proceso electoral que culminó con la elección de Guillermo Lasso como nuevo presidente de Ecuador, la instancia formal de selección de candidatos no sea siquiera mencionada (véase, por ejemplo, Garzón-Sherdek, 2021 y Banegas Cedillo, 2021).

2. *Garantizar los procesos con la menor cantidad de cambios que sea posible.* *Argentina, Chile, Honduras y México*

A. Argentina. Garantizar las primarias por medio de cambios en el calendario

De acuerdo con lo establecido en la Ley 26.571 de 2009, en Argentina los candidatos son elegidos por medio de un régimen conocido como de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO). Las candidaturas para todos los cargos electivos nacionales deben surgir de elecciones primarias en las que el voto es obligatorio para la totalidad de los ciudadanos. Esta doble obligatoriedad distingue a este régimen como único en el derecho electoral comparado.⁹ Las primarias imponen un esfuerzo logístico para el Estado y de movilización ciudadana equivalente e incluso mayor al de las elecciones generales.

Desde la primera implementación de las PASO, en las elecciones presidenciales de 2011, cada elección primaria va acompañada de un debate público respecto a su utilidad y conveniencia. Esto responde principalmente al hecho de que, con contadas excepciones, las agrupaciones presentan listas únicas, sin competencia, sobre todo para la elección presidencial. De tal modo que, en los hechos, al ser el voto obligatorio, las PASO suelen actuar como una primera vuelta electoral en la que se toma en consideración qué porcentaje obtuvo cada fuerza política, antes que la competencia interna que pueda haber ocasionalmente dentro de alguna agrupación, sobre todo por las candidaturas a cargos legislativos.

Lo que formalmente es una elección para seleccionar candidatos termina siendo una competencia entre agrupaciones para determinar cuál cuenta con mayor apoyo entre los votantes. El resultado de las PASO a partir de ello impacta sobre la opinión pública y sobre el comportamiento electoral de los votantes, quienes utilizan la información que surge de las PASO para

⁹ Perú adoptó un esquema muy similar en agosto de 2019 con la Ley 30.998, pero ésta nunca ha sido implementada hasta ahora.

actuar estratégicamente en la primera vuelta de las elecciones generales. Durante 2017 y 2018, el gobierno hizo un intento por derogar las PASO. Aunque el argumento entonces se basó en el costo financiero,¹⁰ lo cierto es que, desde la fuerza gobernante, “Juntos por el Cambio”, se especulaba con que las PASO servirían de herramienta para la unidad de la oposición. Finalmente, dicha propuesta no prosperó, y las PASO mantuvieron su vigencia. En 2021 fueron también sectores allegados al gobierno, ahora en manos del Peronismo, quienes plantearon la conveniencia de derogar las primarias. A fines de 2020, como antecedente, la provincia de Salta había decidido suspender las primarias provinciales por única vez.

En este caso, se justificó la decisión en el contexto de pandemia, pero también con fuerte énfasis en el ahorro económico que supondría. Por su parte, en el ámbito nacional el argumento principal estuvo vinculado a la situación de crisis sanitaria. Se adujo entonces que la realización de una elección con las características de las PASO, con movilización de todo el electorado, era desaconsejable en el marco de la pandemia.¹¹ Aunque este argumento no carecía de racionalidad, lo cierto es también que la fuerza gobernante, el peronista “Frente de Todos”, pretendía evitar una elección que, todo hacía prever, se realizaría en el marco de una aguda crisis económica y fuerte malhumor social.

En 2020 la caída del PBI argentino alcanzó el 9.9%, porcentaje muy superior no sólo al promedio mundial sino también al latinoamericano. Los escándalos de la distribución de vacunas entre allegados al gobierno (lo que la prensa llamó el vacunatorio VIP), y el descubrimiento del festejo de cumpleaños de la esposa del presidente, con presencia de éste, en un momento en el que los encuentros sociales estaban prohibidos (conocido como el *Olivogate*), contribuyeron a la caída de la imagen del gobierno.

Sin embargo, la fuerte presión de sectores importantes del gobernante “Frente de Todos” para suspender las PASO chocó con la resistencia de “Juntos por el Cambio”, la principal coalición opositora, que justamente pretendía aprovechar la caída del gobierno en la opinión pública y realizar

¹⁰ La Nación. 2017. “El gobierno quiere derogar las PASO en 2018 para que no rijan en las presidenciales”, publicado el 29 de junio. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-quiere-derogar-las-paso-en-2018-para-que-no-rijan-en-las-presidenciales-nid2038042/> [consulta realizada el: 01/11/2022].

¹¹ Perfil. 2020. “Gobernadores se reúnen y piden suspender las PASO”, publicado el 5 de diciembre. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/gobernadores-reunen-piden-suspender-paso-abril-dejamos-de-gobernar-practicamente.phtml>; La Nación. 2021. “Los gobernadores insisten con postergar o suspender las PASO”, publicado el 3 de febrero. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/otro-clamor-gobernadores-piden-suspender-postergar-paso-nid2591411/> [consulta realizada el: 02/11/2022].

las elecciones en tiempo y forma. Al carecer de una mayoría propia en el Congreso, el gobierno propició una negociación con la oposición que se prolongó durante varias semanas y que, finalmente, terminó con un acuerdo para aplazar la fecha de las elecciones primarias, y consecuentemente también de las generales.

De acuerdo con la ley, las elecciones PASO deben realizarse el segundo domingo de agosto del año en que se celebren las elecciones generales. A su vez, según lo establece el Código Electoral, “la elección de cargos nacionales se realizará el cuarto domingo de octubre inmediatamente anterior a la finalización de los mandatos”. La negociación política en este caso presentaba los intereses de las partes en forma nítida: del lado del gobierno existía como primera preferencia la suspensión de las PASO, y como segunda, su postergación. Lo que había que evitar en cualquier caso era que las PASO se realizaran en los plazos fijados por la ley, ya que en ese caso no habría tiempo para revertir los números que surgían de los pronósticos electorales. Del lado de la oposición la primera preferencia era la realización de las PASO de acuerdo con el calendario fijado en la ley, es decir lo antes posible. Y, como segunda preferencia, su postergación por un plazo breve. Lo que Juntos por el Cambio quería evitar a cualquier costo era precisamente la primera preferencia del gobierno, es decir la suspensión de las PASO.

El gobierno no contaba con la mayoría necesaria en el Congreso para imponer unilateralmente sus preferencias. Mientras que la principal oposición quería evitar el costo político de aparecer ante la opinión pública como insensible a las razones sanitarias que se planteaban desde el gobierno. La negociación llevó varias semanas hasta que finalmente, en mayo de 2021, se anunció el acuerdo por el cual las PASO, y consecuentemente también las elecciones generales, serían aplazadas. Las primeras pasarían del 8 de agosto al 12 de septiembre, y las generales del 24 de octubre al 14 de noviembre. A cambio de admitir la postergación, la oposición obtuvo el compromiso político del Frente de Todos de que no habría un nuevo intento de postergación.¹² Se despejaron así las dudas sobre el proceso electoral, mientras ambas partes se congratularon por el acuerdo alcanzado.

El beneficio de esta postergación es difícil de medir en términos de salud pública. La ola de infecciones que en mayo de 2021 había alcanzado un pico de 30 000 casos diarios, para el mes de agosto se había reducido a promedios en torno a los 10 000 casos, pero un mes más tarde, para el

¹² La Nación. 2021. “El gobierno y la oposición acuerdan postergar las PASO con una cláusula cerrojo”, publicado el 08 de mayo. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-y-la-oposicion-acuerdan-postergar-las-paso-con-una-clausula-cerrojo-nid07052021/> [consulta realizada el: 05/11/2022].

momento de las PASO, los datos oficiales mostraban alrededor de 3000 infecciones por día. El mes de postergación permitió avanzar también con la campaña vacunatoria que se había iniciado, al principio con lentitud, en marzo. Mientras a comienzos de agosto el 22% de la población argentina contaba con un esquema completo de vacunación, para el 12 de septiembre se había alcanzado el 43% en esta condición.

En todo caso, resultaba incierto cuál sería el impacto de la pandemia sobre la participación electoral. En ese mismo año 2021 se habían ido realizando algunas elecciones provinciales, y éstas mostraban un marcado descenso en la participación electoral respecto a procesos anteriores. No obstante, el impacto de la pandemia sobre la participación se iba reduciendo a medida que avanzaba el año, de forma paralela a la caída de casos positivos y fallecimientos de COVID-19, y a la expansión de la vacunación. En la tabla 3 se presentan los datos de participación electoral en las últimas tres elecciones de cuatro provincias cuyo cronograma se adelantó al nacional: Corrientes, Jujuy, Misiones y Salta, presentando al final la diferencia entre los comicios de 2021 y 2017, ya que allí la comparación es más adecuada al tratarse de elecciones para las mismas categorías.¹³

TABLA 3

PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES PROVINCIALES DE ARGENTINA, 2017-2021

<i>Provincia</i> <i>(Fecha de elección, 2021)</i>	<i>2017</i>	<i>2019</i>	<i>2021</i>	<i>Diferencia</i> <i>2017-2021</i>
Misiones (Gral. 6/6/21)	78.11%	78.58%	59.53%	-18.58%
Jujuy (Gral. 27/6/21)	80.75%	78.43%	70.68%	-10.07%
Salta (Gral. 15/8/21)	71.39%	74.92%	60.21%	-11.18%
Corrientes (Gral. 29/8/21)	79.15%	70.00%	73.45%	-5.70%

Fuente: elaboración propia.

¹³

En el caso de Misiones, Jujuy y Salta se trató de elecciones legislativas (ya que en 2019 fueron las ejecutivas), mientras que en Corrientes tuvo lugar la elección de gobernador, lo cual suele generar una mayor afluencia a las urnas.

DR © 2024. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Como se puede observar, la participación se mantuvo mayormente estable entre 2017 y 2019, pero sufrió un marcado descenso en 2021. Estos datos permitían augurar un impacto similar sobre la participación en las PASO nacionales. Sin embargo, aunque hubo variaciones entre los distritos, el promedio de diferencias entre la elección de 2021 y 2017 (seleccionamos esos años ya que se trata de dos elecciones legislativas) fue menor en la elección nacional.

La postergación de la fecha de la elección nacional parece haber tenido un rol importante en este resultado, al permitir llegar a las primarias con una cobertura de vacunación mucho más amplia, y realizar la elección en un contexto de menor cantidad de casos positivos diarios. También habría que contar como incentivo la adición de un 30% de establecimientos de votación, lo que permitió menor aglomeración y que muchos electores tuvieran menor distancia desde sus domicilios.

TABLA 4
PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LAS PASO LEGISLATIVAS
NACIONALES, 2021 vs. 2017

<i>Provincia</i>	<i>Participación PASO 2021</i>	<i>Participación PASO 2017</i>	<i>Diferencia</i>
San Juan	67.21	77.61	-10.40
Jujuy	64.35	74.47	-10.12
Buenos Aires	68.59	77.63	-9.04
Salta	58.42	67.08	-8.66
San Luis	69.09	77.7	-8.61
Chaco	60.95	68.68	-7.73
Santa Fe	64.34	71.92	-7.58
Corrientes	64.64	72.08	-7.44
Misiones	65.6	72.87	-7.27
Córdoba	63.32	70.52	-7.20
Santiago del Estero	68.76	74.62	-5.86
Chubut	66.72	72.52	-5.80
Catamarca	64.01	69.77	-5.76

<i>Provincia</i>	<i>Participación PASO 2021</i>	<i>Participación PASO 2017</i>	<i>Diferencia</i>
Santa Cruz	63.91	69.51	-5.60
Río Negro	67.92	73.01	-5.09
Mendoza	73.81	78.71	-4.90
La Pampa	68.99	73.65	-4.66
Total	67.78	72.37	-4.59
Entre Ríos	72.45	76.69	-4.24
CABA	70.7	74.84	-4.14
La Rioja	62.67	66.31	-3.64
Neuquén	75.95	79.28	-3.33
Formosa	68.54	71.08	-2.54
Tucumán	79.19	79.37	-0.18
Tierra del Fuego	72.21	72.34	-0.13

FUENTE: elaboración propia en base a resultados publicados por la Cámara Nacional Electoral.

Más allá de algunos distritos específicos, como San Juan y Jujuy, donde la diferencia en la concurrencia a las urnas entre las dos últimas elecciones legislativas superó los 10 puntos porcentuales, en el resto de los distritos las diferencias esperables de menor participación no fueron sustantivas y en el caso de Tucumán y Tierra del Fuego directamente insignificantes. De este modo en Argentina se garantizó el cumplimiento del proceso de selección de candidaturas por medio de primarias abiertas, para lo cual resultó crucial la negociación entre el gobierno y la oposición que derivó en una modificación del calendario electoral.

B. Chile. Cambio de fecha y alta participación

Chile cuenta con un régimen de elecciones primarias aprobado en 2012 por medio de la Ley 20.640. Este régimen ofrece a los partidos la posibilidad de seleccionar a sus candidatos mediante diferentes mecanismos participativos. Se trata de una opción que los partidos pueden ejercer, por medio de una decisión de sus órganos directivos. La ley prevé cinco alternativas. Si un partido concurre a la elección primaria en forma individual, puede optar

por realizar una primaria en la que a) sólo participen los afiliados al partido; o b) participen afiliados al partido, e independientes sin afiliación política, es decir no afiliados a otros partidos. Cuando se trate de partidos que constituyen una alianza, o pacto electoral, las primarias pueden habilitar la participación de c) sólo los afiliados a los partidos integrantes del pacto; o(d) los afiliados a los partidos integrantes del pacto y además los independientes sin afiliación política, es decir, no afiliados a otros partidos.

Finalmente, tanto si se trata de un partido como si se trata de una alianza, se puede realizar e) una elección primaria en la que participen todos los electores habilitados para sufragar, con independencia de su afiliación. Hasta el momento, las primarias han sido realizadas por coaliciones electorales que han admitido el voto de sus afiliados y de todos los ciudadanos no afiliados a otros partidos, lo que suele denominarse como “semi abiertas”, con la administración y supervisión del Servel (Servicio Electoral de Chile).

Para analizar las elecciones primarias de 2021 es preciso considerar que éstas se realizaron en el marco de un calendario electoral excepcionalmente nutrido. En Chile, a diferencia del resto de los casos analizados en este capítulo, las primarias estuvieron lejos de ser el primer episodio de movilización electoral en contexto de pandemia. A partir de las masivas protestas sociales de 2019 los principales partidos políticos del país acordaron iniciar una consulta ciudadana en torno a la posibilidad de convocar a un proceso constituyente.

El primer paso en ese sentido consistió en la realización del así llamado Plebiscito Nacional 2020, mediante el cual se aprobó convocar a una Convención Constituyente. La jornada electoral del plebiscito fue inicialmente convocada para el 26 de abril de 2020, pero fue luego pospuesta hasta el 25 de octubre del mismo año, debido a la pandemia. Tras el categórico triunfo del Apruebo a la necesidad de una nueva Constitución, y de la opción de que ésta sea redactada por una Convención surgida enteramente de la elección popular, se convocaron a elecciones de convencionales para el 10 y el 11 de abril de 2021.

Esas elecciones se sumarían a las que debían realizarse durante ese mismo año para seleccionar a las autoridades nacionales y regionales (las elecciones regionales y municipales ya habían sido postergadas una vez en 2020, disponiéndose su realización en abril de 2021). Sin embargo, a comienzos del mes de abril, a instancias sobre todo del gobierno encabezado por Sebastián Piñera, se acordó aplazar el calendario electoral de convencionales y de autoridades. Las elecciones de convencionales constituyentes, alcaldes, concejales y gobernadores regionales, previstas originalmente para el 10 y 11 de abril, se reprogramaron para el 15 y 16 de mayo. En lo que res-

pecta específicamente al interés de este trabajo, las primarias presidenciales fueron aplazadas por dos semanas, del 4 al 18 de julio de 2021.

El principal punto es que, como surge de lo anterior, las elecciones primarias presidenciales serían una estación más dentro de un conjunto de elecciones realizadas desde que fueron implementadas las restricciones sanitarias con motivo de la pandemia en marzo de 2020. Desde entonces y antes de las primarias se realizó un plebiscito constitucional, se eligieron convencionales constituyentes, se votó para seleccionar candidatos para cargos municipales y regionales, algunos de los cuales requirieron de una elección en segunda vuelta. Para el segundo semestre de 2021, luego de las primarias, deberían también realizarse las elecciones parlamentarias junto a la primera vuelta presidencial, la segunda vuelta presidencial y, finalmente, un segundo plebiscito constitucional ya en 2022.

En ese contexto, la participación en las primarias presidenciales alcanzó a los 3 143 006 electores, esto es un 21.39% del padrón electoral, una cifra en general considerada como elevada para este tipo de elección (Heiss, 2022). Al tratarse de una elección optativa y, además, al no competir todas las fuerzas políticas, no es sencillo establecer un parámetro indiscutible. En el Plebiscito por la Constitución, de octubre de 2020, participaron más de 7.5 millones de electores, esto es más del 50% del padrón en una elección también voluntaria, lo que constituyó una cifra récord para Chile. Luego, en la elección de convencionales, realizada en mayo, este número se redujo a 6 184 594, un 41.5% del padrón. A la luz de esos datos, el nivel de participación en las primarias podría considerarse bajo.

Sin embargo, el número de votantes en las primarias presidenciales de 2021 superó notoriamente no sólo al de quienes participaron en noviembre de 2020 en las primarias para gobernadores regionales (420 000 electores) sino también al de las primarias presidenciales de 2017, cuando votaron 1 812 077 chilenos. Y quedó incluso algo por encima de los 3 010 890 que participaron en las primarias presidenciales de 2013. En aquellas primeras primarias resolvieron sus candidaturas las dos principales coaliciones, la centroizquierda de Nueva Mayoría —donde participó más del 72% de los votantes— y la del entonces oficialismo, la Alianza entre la UDI y Renovación Nacional —donde participó el poco más de 27% restante—. En 2017 seleccionaron candidatos por medio de primarias la coalición de centroderecha Chile Vamos —donde participó más del 81% de los participantes— y la de izquierda, Frente Amplio —donde participó el casi 19% restante. En cambio, no participaron de las primarias los partidos de la entonces coalición oficialista de centroizquierda—.

Para entonces, el sistema partidario chileno, usualmente considerado entre los más institucionalizados de la región, había comenzado ya a fragmentarse. La clásica estructura que enfrentaba en forma aparentemente estable a la coalición de centroizquierda con la coalición de centroderecha, ambas controladas por partidos tradicionales, terminó de derrumbarse con el estallido social de 2019. Para el proceso electoral de 2021 los partidos tradicionales de la centroizquierda, quienes conformaron la Concertación y luego la Nueva Mayoría, ocuparon un rol marginal, mientras nuevos espacios y figuras, muchos surgidos de movimientos sociales, dominaban la escena.

Un conjunto de organizaciones de izquierda, fortalecidas por su desempeño en las elecciones de convencionales constituyentes de mayo, conformaron la alianza “Apruebo Dignidad”. En las primarias de esta coalición dirimieron la candidatura presidencial el joven dirigente y diputado de Convergencia Social, Gabriel Boric, y el dirigente del Partido Comunista y alcalde de Recoleta, una comuna de Santiago de Chile, Daniel Jadue. Estas primarias contaron con la participación de más de 1 700 000 de chilenos, el 56.6% de quienes votaron en esta jornada, lo cual ratificó la fortaleza de este espacio ya evidenciado en el proceso electoral constituyente.

La coalición oficialista, “Chile Vamos”, presentó cuatro candidaturas, reuniendo entre todas ellas poco más del 43% de la participación total de las primarias. Se impuso en este caso Sebastián Sichel, quien había ocupado varios cargos en el gobierno de Piñera. Las dos coaliciones, como había ocurrido en las primarias previas, decidieron que la participación estuviera abierta no sólo a los afiliados de los partidos integrantes del pacto sino a todos los ciudadanos no afiliados a otros partidos.

Otras candidaturas relevantes fueron proclamadas sin recurrir a primarias. Se destaca en este grupo la de José Antonio Kast, una figura conocida de la derecha chilena, dirigente histórico de UDI hasta 2016. Kast, a quien las encuestas otorgaban pocas chances hasta mediados de 2021, terminaría siendo el candidato más votado en la primera vuelta, por medio del Partido Republicano, de reciente creación. También fue proclamado sin primarias Franco Parisi, quien creó en 2021 el “Partido de la Gente”, instrumento electoral de su candidatura presidencial, que obtendría el tercer lugar con casi 13% de votos.

Por último, el conjunto de partidos agrupados en el pacto “Unidad Constituyente”, que reunía a algunos de los partidos tradicionales de la centroizquierda, como el Socialista, el Demócrata-Cristiano, el Radical Socialista, y el Partido para la Democracia, no lograron inscribir sus candidaturas

para las primarias, optando a partir de ello por realizar una primaria organizada por ellos mismos, sin la organización del Servel ni los espacios de publicidad previstos para quienes participan del proceso reglado por la Ley 20.640.

Esto implicó también que la “Unidad Constituyente” no pudiera utilizar el término primaria para referirse al proceso de selección de sus candidatos, debiendo recurrir al concepto de consulta. Aunque esta elección era abierta a la ciudadanía, participó aproximadamente el 1% del padrón, un número similar a la suma de afiliados de los partidos integrantes de la coalición (Heiss, 2022). En esta consulta, Yasna Provoste, del Partido Demócrata Cristiano, se impuso a la candidata del PS y al candidato Radical.

El triunfo de Boric y el comparativamente alto nivel de participación ciudadana en la primaria de Apruebo Dignidad fortalecieron la candidatura de este espacio de cara a las elecciones generales de noviembre, mientras que lo contrario puede decirse de varios de sus competidores. Esto ratifica que las primarias abiertas o semiabiertas, como en este caso, no son sólo un mecanismo de selección de candidaturas, sino que tienen también un efecto psicológico, operando como insumo informativo que impacta sobre las preferencias del electorado frente a las elecciones generales (Seira, 2021).

El 18 de marzo de 2020 el gobierno de Chile estableció el estado de excepción constitucional de catástrofe. Éste se prolongaría hasta el 30 de septiembre de 2021. Como anticipamos, antes de llegar a las elecciones primarias el país había ya afrontado otros procesos electorales de carácter nacional y regional. Mientras que en otros casos vistos en este capítulo los procesos de selección de candidatos implicaron la primera instancia electoral en contexto de pandemia, en Chile la discusión respecto a si era posible o conveniente desarrollar procesos electorales y en todo caso cómo hacerlo ya había tenido lugar al momento de realizarse las primarias.

Esto había ocurrido sobre todo durante gran parte del 2020, frente a la convocatoria al plebiscito constitucional. La búsqueda de un equilibrio entre el resguardo de los derechos políticos y la protección de la salud pública dio lugar a conflictos, en los que tampoco estuvieron ausentes los intereses de los distintos actores políticos (Astete y Osorio, 2021). La fortaleza del Servel, el órgano electoral, resultó en ese contexto clave para que finalmente pudiera realizarse el plebiscito en condiciones que generaran la confianza ciudadana y de los actores políticos (Heiss, 2022: 158). Con la experiencia de varios procesos electorales realizados en pandemia, para el 18 de julio de 2021, la fecha de las primarias, los ciudadanos chilenos y las instituciones electorales habían incorporado ya las capacidades y habilidades para orga-

nizar y participar de elecciones de diferente orden y con diferente nivel de participación.

En ese marco es que cabe analizar la relación entre la pandemia y las elecciones primarias en Chile. En otras palabras, más allá de la postergación de la fecha inicialmente fijada, la pandemia no afectó mayormente el desarrollo de la elección, ni se adoptaron medidas innovadoras al respecto, más allá de las disposiciones sanitarias de rigor. Respecto a la postergación, cabe decir que, si bien Chile se encontraba entre los países con tasas más altas de vacunación, es cierto que en esas dos semanas el número de personas con esquema completo, es decir con las dos dosis de vacuna, se incrementó de menos de 11 a casi 12 millones. Es más notable que mientras en abril Chile se mantuvo todas las semanas con un promedio superior a los 6200 casos diarios, para comienzos de julio este número había descendido a cerca de 3000, y para el día de las elecciones primarias, 18 de julio, el promedio semanal se encontraba en 1004 casos.¹⁴

Como en otros procesos electorales desarrollados en el marco de la pandemia, se dispuso la entrega de kits sanitarios para las autoridades de las mesas receptoras de sufragios, se estableció la obligatoriedad del uso de mascarillas en los locales, la de ingresar sin acompañantes excepto caso de necesidad, así como la de llevar su propio lápiz para marcar sus preferencias y firmar el padrón. En cambio, decisiones más drásticas, como la de extender la elección durante dos días, tal como había ocurrido con la elección de mayo de convencionales y autoridades regionales y municipales, no se consideraron necesarias para las primarias.

En definitiva, las primarias chilenas de 2021 se dieron en un marco excepcional no sólo por la pandemia del COVID-19, sino porque ocurrieron en un escenario político muy particular, signado por un proceso constituyente que expresó el agotamiento de las opciones políticas más tradicionales y la emergencia de nuevos actores surgidos de las protestas sociales de la última década. El proceso constituyente se superpuso con el calendario electoral regular, propiciando una maratón de elecciones. En ese contexto la efervescente democracia chilena ofreció una muestra de la fortaleza de sus cuestionadas instituciones al lograr realizar procesos electorales diversos, de distinta naturaleza, pero todos con carácter de incuestionada integridad. Así lo fueron también las primarias, que se desarrollaron con una comparativamente alta participación.

¹⁴ Datos extraídos de Our World in Data: www.ourworldindata.org

C. Honduras. Resiliencia democrática en terreno difícil

Honduras ha atravesado en los últimos años por un proceso de erosión democrática. De acuerdo con el Proyecto V-DEM, que clasifica los regímenes políticos en todo el mundo, durante la década de 2010 este país abandonó el lote de las democracias electorales para pasar a ser considerado una autocracia electoral, categoría compartida en América Latina con Nicaragua y Venezuela. Los últimos reportes de V-DEM ubican a Honduras sistemáticamente debajo del puesto 120 entre 170 países en el Índice de Democracias Liberales.¹⁵

A su vez, desde la democratización, en la década de 1980, Honduras se destacó por regulares legalmente formas participativas de seleccionar candidaturas. En el contexto de un sistema cartelizado por dos grandes conglomerados partidarios, conformado por los históricos Partido Nacional y Partido Liberal, la elección presidencial de 1985 operó mediante un esquema de doble voto simultáneo: los ciudadanos podían optar entre diferentes candidatos de cada partido, eligiendo al mismo tiempo quién sería el candidato de cada uno y quién sería elegido presidente.

Tras una etapa de implementación de internas en las que votaban los miembros de los partidos, desde 2004 la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas dispuso un esquema que expresaba una tendencia creciente en la región: primarias abiertas con participación de toda la ciudadanía en la elección de candidatos. Estas primarias se institucionalizaron como parte del proceso electoral y se mantuvieron en el tiempo, más allá de reformas menores, por ejemplo, respecto al calendario. El modelo de primarias se adaptó incluso a la nueva configuración del sistema partidario hondureño, con la emergencia de alternativas a las dos más tradicionales.

La pandemia del COVID-19 encontró al régimen político de Honduras en una situación de especial tensión. Las elecciones de 2017 que habilitaron el segundo mandato de Juan Orlando Hernández habían sido seriamente controvertidas. Entonces el presidente había forzado una muy cuestionada interpretación constitucional para permitir su reelección. A ello se sumó un escrutinio teñido de irregularidades, dando lugar a importantes protestas y actos de violencia, que dejaron un saldo de al menos 23 muertos. Aquel proceso fue objetado severamente por organismos nacionales e internacionales y la propia OEA lo cuestionó en duros términos.

Como respuesta a la crisis política y buscando amortiguar las demandas de los organismos internacionales, el gobierno hondureño promovió una

¹⁵ Esta erosión se vincula en tiempos recientes con el proceso político que habilitó la reelección de J.O. Hernández, del cual se da cuenta en esta misma sección del capítulo.

serie de reformas electorales. Sin embargo, éstas quedaron a mitad de camino por falta de los necesarios acuerdos entre las fuerzas políticas. Uno de los puntos a reformar tenía que ver con la confección de un nuevo registro electoral, dado que el vigente contenía inconsistencias, como la inclusión de decenas de miles de personas fallecidas. Pero el trabajo de conformación de un nuevo registro electoral con la confección y distribución de un nuevo documento de identidad para todos los hondureños quedó inconcluso.

A su vez, en enero de 2019, una reforma constitucional terminó con el modelo de administración electoral conducido por el Tribunal Supremo Electoral y dio origen a otro en el cual el Consejo Nacional Electoral (CNE) se ocupa de la administración y el Tribunal de Justicia Electoral de resolver las controversias. Pero también en este punto la reforma fue inconclusa, quedando sin establecer por ley las reglas de funcionamiento de los nuevos órganos. En ese marco, el recién constituido CNE anunció el fracaso en el proceso de contratación de un sistema de transmisión de resultados preliminares para las primarias que debían realizarse en marzo de 2021. En este escenario, el proceso electoral se iniciaba como un verdadero desafío para el régimen (Jerez, 2021).

A la delicada situación política específica de Honduras debe sumarse el estado de excepción, vigente en este caso desde el 16 de marzo de 2020. Esta situación suponía la restricción de garantías constitucionales tales como la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libre circulación, cruciales en cualquier campaña electoral (Morazán, 2022). Con todo, el CNE dejó en claro desde meses antes de la convocatoria que las elecciones primarias se realizarían en tiempo y forma. El consejero Kelvin Aguirre expresó al respecto reiteradamente que “la democracia no está en cuarentena” y que por lo tanto se debía convocar a la celebración de elecciones primarias, tal como lo establece la ley.¹⁶ De este modo, las primarias fueron efectivamente convocadas el 13 de septiembre de 2020 siguiendo los plazos y procedimientos legales, fijando la jornada electoral para el 14 de marzo de 2021.

Aunque la ley electoral hondureña prescribe que la campaña comienza 50 días antes de las elecciones primarias, y que podía por lo tanto desarrollarse sólo desde el 23 de enero, los observadores apuntan que “las actividades de campaña fueron iniciadas por los contendientes desde antes de que

¹⁶ Tu Nota. 2020. “La democracia no está en cuarentena: se debe convocar y celebrar elecciones internas y primarias afirma Kelvin Aguirre del CNE”, publicado el 31 de mayo. Disponible en: <https://www.tunota.com/honduras-hoy/politica/la-democracia-no-esta-en-cuarentena-se-debe-convocar-y-celebrar-elecciones-internas-y-primarias-afirma-kelvin-aguirre-del-cne> [consulta realizada el: 05/11/2022].

el CNE emitiera la convocatoria a las elecciones primarias en septiembre de 2020” (Jerez, 2021).

Las tres principales fuerzas políticas concurren a seleccionar a sus candidatos a través de primarias. El Partido Libre contó con la inscripción de cuatro movimientos con sus respectivos candidatos. Por el Partido Liberal se inscribieron tres candidatos, y por el oficialista Partido Nacional, dos. La elección ponía en juego además de la candidatura presidencial, tres candidaturas vicepresidenciales, 298 alcaldías municipales, 128 diputados nacionales y 20 diputados al Parlamen. Para disputar estos cargos compitieron más de 80 000 hondureños. Las restantes 11 fuerzas políticas que decidieron registrar candidatos lo hicieron sin competencia, por medio de convenciones y asambleas partidarias.

Las campañas no se vieron mayormente alteradas por el estado de excepción, ni tampoco dieron cumplimiento a las recomendaciones sanitarias emitidas por el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (Sinager). Por su parte, el CNE elaboró un Manual de Bioseguridad y emitió un Protocolo sanitario para las jornadas electorales. Las juntas receptoras de votos (mesas electorales), contaron con un equipo de bioseguridad y se estableció que el custodio electoral del centro de votación y un miembro suplente de cada junta receptora de votos serían los encargados de supervisar el cumplimiento del protocolo (Informe OEA, 2021).

Además del marco de la crisis sanitaria, del descontento social por el manejo gubernamental de la pandemia y la profunda crisis económica que atravesaba el país, las semanas previas a las primarias se vieron agitadas por nuevas acusaciones de corrupción y vínculos con el narcotráfico que involucraban al presidente de la Nación.¹⁷ Sin embargo, todo este contexto no parece haber afectado sensiblemente la participación. En las primarias votaron 2 508 426 electores, un 48% del padrón de 5 182 425 personas ciudadanas, un número muy similar al de las primarias anteriores, de 2017, cuando concurren a votar 2 674 172 ciudadanos, y al de 2013, cuando participaron 2 458 558 votantes. El trabajo para mejorar el registro electoral redujo el número de empadronados, pero no alteró el número de votantes, que se mantuvo constante pese a las condiciones sanitarias.

Ante la falta de un conteo rápido, los primeros datos oficiales de las primarias fueron conocidos recién tres días después de la elección, la noche del miércoles 17 de marzo. De todos modos, la amplia diferencia que en las tres

¹⁷ France 24, 2021, “Honduras celebra elecciones primarias añadas por las denuncias de narcotráfico”, publicado el 14 de marzo. Disponible en: <https://www.france24.com/es/am/C3%A9rica-latina/20210314-honduras-celebra-elecciones-primarias-empa%C3%BIadas-por-las-denuncias-de-narcotr%C3%A1fico> [consulta realizada el: 05/11/2021].

fuerzas políticas separaba al precandidato presidencial más votado con respecto a sus competidores contribuyó a que, con base en las encuestas a boca de urna, el mismo domingo 14 pudiera especularse con un grado razonable de certeza quiénes serían los ganadores sin que escalaran las tensiones.¹⁸

La excepción parcial se dio en el caso del Partido Liberal, donde el precandidato Luis Zelaya cuestionó la transparencia del proceso que daba como ganador en ese partido a Yani Rosenthal.¹⁹ En el oficialista Partido Nacional, que cosechó el mayor número de votos (46.5%) fue reconocido el triunfo de Tito Asfura. Mientras que en Libre (22.4% de votos) ocurrió otro tanto con Xiomara Castro, quien en las elecciones generales de noviembre sería electa como la primera mujer presidenta de Honduras.

Las elecciones primarias fueron observadas por numerosos organismos nacionales e internacionales, incluyendo a CAPEL, UNIORE y una misión de observación electoral de la OEA. Aunque los informes de los observadores no dejaron de señalar numerosas pequeñas irregularidades, seguramente pueda compartirse la frase con la que la presidenta del CNE, Ana Hall García, dio inicio al comunicado en el que anunció los resultados del escrutinio definitivo: “Estas elecciones han sido las más pacíficas, democráticas y las más transparentes en la reciente historia de nuestro país”.²⁰

La atenta mirada de los organismos internacionales, la propia experiencia reciente de las elecciones de 2017, además de los incompletos, pero aun así positivos cambios institucionales introducidos, pueden considerarse factores que coadyuvieron a que las elecciones primarias alentaran los signos vitales de la democracia hondureña. En definitiva, si el contexto de baja calidad democrática de este país centroamericano sumado a las condiciones de emergencia sanitaria podía hacer temer un proceso especialmente irregular, la evidencia sugiere más bien lo contrario. Las primarias de 2021 formaron parte de una tendencia hacia la revigorización de las instituciones democráticas en Honduras.²¹

¹⁸ El País. 2021. “El triste panorama electoral de Honduras”, publicado el 16 de marzo. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-03-16/el-triste-panorama-electoral-de-honduras.html> [consulta realizada el: 10/11/2021].

¹⁹ Clarín. 2021. “Los hondureños conocen resultados de las elecciones primarias”, publicado el 14 de abril. Disponible en: https://www.clarin.com/agencias/efe-hondurenos-conocen-resultados-elecciones-primarias-marzo_0_BE9c3yPTaw.html [consulta realizada el: 11/11/2022].

²⁰ Noticias Electorales. 2021. “[Honduras] CNE señaló que tuvo «graves problemas» que históricamente afectan los procesos electorales”, publicado el 15 de abril. Disponible en: <https://www.noticiaselectorales.com/honduras-cne-senaló-que-tuvo-graves-problemas-que-historicamente-afectan-los-procesos-electorales/> [consulta realizada el: 11/11/2022].

²¹ Un punto relevante en materia de selección de candidatos en Honduras, pero cuyo análisis queda fuera del presente capítulo, refiere a la reforma electoral aprobada mediante el

D. México. *Pandemia y selección de candidaturas, asuntos separados*

El 6 de junio de 2021 México debía renovar los 500 escaños de su Cámara de Diputados federal. Además, el mismo día se elegirían 15 gubernaturas, 30 congresos locales y 1900 ayuntamientos, en lo que serían las elecciones más grandes de su historia. A diferencia del resto de los países analizados en este capítulo, y en verdad, de casi todos los países de la región, la legislación mexicana otorga a los partidos un amplio margen para decidir qué mecanismo utilizar para seleccionar a sus candidatos. Es interesante notar que mientras la legislación electoral y de partidos políticos de México es una de las más extensas y exhaustivas del mundo, en materia de selección de candidatos los propios partidos han logrado mantener criterios de un paradigma normativo que enfatiza la autonomía de la organización.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha tenido un papel activo en proteger los derechos de los afiliados y militantes promoviendo la defensa de mecanismos participativos (Manteca Melgarejo, 2020), pero esto no obsta a que la legislación continúe dejando en manos de los estatutos partidarios la definición del mecanismo específico de selección de candidatos. La reforma constitucional de 2007 incorporó el concepto de asuntos internos de los partidos políticos (artículo 41), estableciendo que “Las autoridades no podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos más allá de los términos que señalen esta Constitución y la ley”. En esa línea, en 2008 el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (Cofipe) definió como asuntos internos, entre otros; c) la elección de los integrantes de sus órganos de dirección; d) los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular (artículo 46). La Ley General de Partidos Políticos, sancionada en 2014, mantuvo idénticos términos, considerando como un asunto interno los procedimientos para seleccionar candidatos a cargos de elección popular (artículo 34.d).

En las últimas décadas, los partidos mexicanos se valieron de este amplio margen de acción para utilizar muy variados mecanismos de selección de candidatos. Excepcionalmente esto incluyó una elección primaria abierta a toda la ciudadanía, como la que llevó a cabo el PRI en 1999 para seleccionar a su candidato presidencial, en la que participaron más de 10 millones de mexicanos. En forma más habitual, los partidos designan a sus

Decreto Legislativo 35/2021 del mes de mayo de 2021. De acuerdo con la nueva normativa la selección de candidatos en los próximos procesos electorales se llevará a cabo mediante internas cerradas, y solo si cada partido o movimiento político presenta más de una candidatura.

candidatos mediante convenciones partidarias, que a menudo no hacen más que ratificar decisiones de cúpula adoptadas previamente. Ha habido también elecciones internas cerradas, y por supuesto el histórico dedazo presidencial, como en el caso de la decisión del presidente Enrique Peña Nieto de designar como candidato del PRI a su ministro José Meade.

En 2012, el PRD inauguró un mecanismo inusual: la utilización de encuestas para definir a su candidato presidencial, definiendo de este modo entre los dos aspirantes, Marcelo Ebrard y Andrés Manuel López Obrador. Las encuestas serían, desde ese mismo año, un mecanismo recurrente utilizado por Morena, partido que también incluyó en sus estatutos al sorteo (insaculación) entre sus militantes como mecanismo de selección de candidaturas (Manteca Melgarejo, 2020).

De acuerdo con el artículo 226.2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y al artículo 44.a de la Ley General de Partidos Políticos, cada partido debe comunicar formalmente el procedimiento que utilizará para seleccionar a sus candidatos a cargos de elección popular según la elección de que se trate, al menos treinta días antes del inicio de los procesos. Siguiendo estas disposiciones, entre el 23 de octubre y el 15 de noviembre de 2020 los diez partidos nacionales debían definir y comunicar al Instituto Nacional Electoral (INE) los métodos por medio de los cuales seleccionarían a sus candidatos. La Resolución del Consejo General del INE CG 289/2020, aprobada en sesión extraordinaria el 11 de septiembre de 2020, determinó que las precampañas federales se iniciarían el 23 de diciembre de 2020, extendiéndose, según lo establecido en la LEGIPE, hasta 45 días.

Como lo había hecho en otras ocasiones, Morena, ahora como partido gobernante, optó por privilegiar la metodología de los sondeos de opinión pública para definir sus candidaturas para diferentes cargos, incluyendo las diputaciones federales. En el proceso electoral 2021, se anunció que la decisión de utilizar encuestas para elegir a los candidatos fue adoptada por “recomendación” del propio Andrés Manuel López Obrador.²² La Comisión Nacional de Elecciones de Morena quedó a cargo de revisar las solicitudes de los aspirantes a candidaturas, calificar sus perfiles y eventualmente decidir quiénes podrían participar en el proceso. Si fuera aprobada más de una candidatura por circunscripción, quedaría a cargo de la Comisión Nacional

²² Expansión.mx. 2021. “Voces de Morena reserva las encuestas con las que definió sus candidatos a gobernador”, publicado el 19 de marzo. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/03/19/voces-morena-reserva-las-encuestas-con-las-que-definio-sus-candidatos-a-gobernador> [consulta realizada el: 11/11/2022].

de Encuestas determinar, por medio de estudios de opinión pública, quién sería el candidato de Morena.²³

También de acuerdo con sus estatutos, una parte de los candidatos a incluir en las listas por representación proporcional surgirían por medio del proceso de insaculación (sorteo). En este punto aparece la única referencia al COVID-19 en todo el documento del INE que recoge los informes de los diez partidos políticos participantes respecto a los métodos de selección de candidatos a ser empleados para las elecciones de diputados federales del 6 de junio, al informarse que “toda vez que no es posible jurídica y fácticamente realizar Asambleas Electorales Distritales por causa de fuerza mayor por la epidemia causada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), se abrirá el registro a toda la militancia para participar en el proceso de insaculación”.²⁴

También los otros partidos informaron que elegirían a sus candidatos de acuerdo con las prescripciones de sus estatutos. El PAN lo haría por medio de la elección de los militantes en elecciones internas, del 31 de enero de 2021; el PRD mediante la sesión de su Consejo Nacional Electivo, a realizarse en esa misma fecha; y el PRI por medio de la decisión de la Comisión Nacional de Postulación de Candidaturas, hasta el 6 de febrero de 2021.

En ningún caso se anunciaron modificaciones a los estatutos ni formas alternativas de seleccionar a los candidatos debido a la pandemia. Ciertamente, algunas actividades políticas vinculadas a las campañas y precampañas que solían hacerse en forma presencial fueron reemplazadas por eventos virtuales. Así, por ejemplo, el lanzamiento de la alianza opositora Va por México, entre el PRI, el PAN y el PRD, se oficializó a través de un evento virtual el 22 de diciembre de 2020.²⁵ Pero en lo que respecta estrictamente a la selección de candidatos no se observaron acciones tendientes a adaptar los procesos a la situación sanitaria, excepto por el mencionado caso de Morena, donde se cancelaron la Asambleas Electorales Distritales y se abrió la posibilidad de inscripción de candidaturas para su insaculación a toda la militancia.

²³ Infobae. 2020. “Con encuestas y sorteos así elegirá Morena a los candidatos a diputados para las elecciones de 2021”, publicado el 25 de diciembre. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/12/25/con-encuestas-y-sorteo-s-asi-elegira-morena-a-los-candidatos-a-diputados-para-las-elecciones-de-2021/> [consulta realizada el: 11/11/2022].

²⁴ INE/CG308/2020, 15 de diciembre de 2020, 63.

²⁵ El Universal. 2021. “PAN, PRI y PRD presentan su coalición Va por México para la elección federal”, publicado el 22 de diciembre. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/pan-pri-y-prd-presentan-su-coalicion-va-por-mexico-para-la-eleccion-federal-de-2021> [consulta realizada el: 12/11/2022].

En definitiva, lo que se observa en México, es el mantenimiento del esquema de selección de candidatos previo a la pandemia, en el cual cada partido establece el mecanismo que desea emplear, sin que éstos hayan implementado cambios significativos debido a la situación sanitaria. Dado que en este país la selección de candidatos es un ámbito reservado a los partidos, la evaluación sobre la reacción de las instituciones democráticas recae sobre todo en estas organizaciones más que en las autoridades. Éstos han mantenido sus esquemas tradicionales, sin que pueda notarse efecto relevante alguno a partir de las condiciones de emergencia.

3. Restricción de la participación política en nombre de la salud pública

Perú

Al iniciarse el proceso electoral que llevaría a la primera vuelta de las elecciones presidenciales el 11 de abril de 2021, Perú se hallaba sumido en una profunda crisis política. La elección fue convocada en julio de 2020 por el entonces presidente Martín Vizcarra, quien había asumido la presidencia tras la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, de quien era vicepresidente. El propio Vizcarra fue pocos meses más tarde, el 9 de noviembre de 2020, destituido por el Congreso bajo la acusación de incapacidad moral. Vizcarra fue sucedido por Manuel Merino, quien permaneció en el cargo durante sólo cinco días, para ser luego reemplazado por el presidente del Congreso, Francisco Sagasti, bajo cuya presidencia se realizarían finalmente las elecciones presidenciales.

Hasta poco antes de la convocatoria electoral, Perú parecía dispuesto a estrenar un nuevo régimen de selección de candidatos. Un año antes, en agosto de 2019, siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, el Congreso peruano había aprobado la Ley 30.998, que establecía la realización de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias para la selección de candidatos.

El régimen de primarias seguía en términos generales el modelo vigente en Argentina desde 2009: todos los ciudadanos están obligados a participar en una elección primaria en la cual deben necesariamente tomar parte todas las fuerzas políticas que pretendan postular candidatos a la presidencia y al Congreso, aun cuando cada una optara por concurrir con una única lista de candidatos. Las primarias, además de servir para seleccionar o ratificar a los candidatos, obrarían como una ronda clasificatoria, ya que

sólo accederían a las elecciones generales quienes obtuvieran al menos un 1.5% de los votos.

La aprobación de las primarias por parte del Congreso había resultado más de la necesidad por parte de los legisladores de ofrecer a la sociedad signos de contar con alguna capacidad de respuesta ante la crisis política que de una genuina convicción sobre las ventajas y conveniencias del nuevo régimen. En ese marco, la pandemia sirvió como argumento para la suspensión de las primarias, en una decisión que no despertó mayores sorpresas ni controversias. En efecto, en julio de 2020 el Congreso sancionó la Ley 31.028 con un único artículo, suspendiendo la realización de primarias para el proceso electoral 2021 “en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la COVID-19”. La norma estableció que “Las disposiciones establecidas en la presente ley relativas a las elecciones primarias no son de aplicación para las elecciones generales del año 2021, debiendo reactivarse su vigencia a partir de las elecciones regionales y municipales 2022”.²⁶

Mientras esta norma se limitó a suspender las primarias, un mes más tarde, el 22 de agosto de 2020, el mismo Congreso sancionó la Ley 31.038, mediante la cual estableció reglas alternativas a los efectos de seleccionar a los candidatos para las elecciones de 2021. Los legisladores asumieron explícitamente que estas nuevas normas respondían a la situación de pandemia. De hecho, la ley se tituló: “Ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las elecciones generales 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la COVID-19”.

En su artículo 2, la Ley 31.038 adiciona disposiciones transitorias a la Ley de Organizaciones Políticas 28.094. La disposición transitoria séptima detalla el esquema de selección de candidatos que debía emplearse para las elecciones de 2021. Las elecciones internas para seleccionar candidatos serían organizadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), se seguiría el calendario fijado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y se utilizarían padrones provistos por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). La ley estableció que los candidatos debían ser afiliados a los partidos políticos, aunque otorgaba tiempo hasta el 30 de septiembre de 2020 para afiliarse. En la parte más sustantiva, la norma ofreció dos opciones para seleccionar candidatos: “a. Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados”; o “b. Elecciones a través de los delegados, conforme lo disponga el Estatuto. Dichos delegados previamente deben haber sido elegidos mediante voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados”.

²⁶ Publicación oficial. Diario oficial “El Peruano”, 14 de julio de 2020.

Al plantear las condiciones para la selección de los delegados, la ley introdujo como innovación la posibilidad de realizar elecciones mediante dispositivos tecnológicos. En los términos de la ley, “Dicha renovación puede hacerse utilizando herramientas virtuales o electrónicas, presenciales o no presenciales, con la asistencia técnica de las autoridades del sistema electoral, respetando los principios democráticos y las medidas sanitarias necesarias”. No obstante, el requisito de seleccionar a los delegados por voto directo quedó en verdad relativizado por la misma ley. Es que mientras por un lado daba plazo hasta el 31 de octubre para realizar elecciones internas para renovar autoridades partidarias, admitía acto seguido que “En caso de que las elecciones internas no puedan realizarse, se entenderán prorrogadas las representaciones legales y mandatos partidarios, excepcionalmente, a efectos de poder elegir y presentar las listas de candidatos para las Elecciones Generales 2021”. En otras palabras, se consagró la posibilidad de evitar las elecciones internas sin que esto trajera consecuencias.

El 29 de septiembre de 2020 la ONPE publicó el Reglamento de Elecciones Internas de las Organizaciones Políticas para la Selección de sus Candidatas y Candidatos a las Elecciones Generales 2021, distinguiendo entre las dos modalidades posibles. Pese a que la principal razón aducida para la modificación del procedimiento de selección de candidatos fue la crisis sanitaria, el reglamento no contempló la posibilidad de realizar elecciones en formato virtual. La selección de candidatos debió realizarse, según el calendario electoral fijado por el JNE, entre el 29 de noviembre y el 6 de diciembre. De 24 organizaciones políticas inscriptas, 16 se valieron de convenciones de delegados, mientras que sólo ocho seleccionaron candidatos por medio de elección directa de los afiliados.

De estos ocho partidos, únicamente tres presentaron competencia en la categoría presidencial. Acción Popular presentó cuatro listas, mientras que el Partido Aprista Peruano y el Partido Morado presentaron tres listas. El resto (Frente Amplio, Juntos por el Perú, Partido Democrático Somos Perú, Partido Nacionalista Peruano y Partido Acción Popular) participaron con una lista única. Por su parte, todos los partidos que eligieron candidatos mediante una convención partidaria presentaron una lista única.

La tasa de participación en las elecciones internas por la modalidad de afiliados varió desde 0,6%, en el caso del Partido Nacionalista Peruano, hasta 23,8% en el caso del Partido Morado. No casualmente, las organizaciones políticas con más de una lista en elecciones internas obtuvieron mayores tasas de participación de afiliados (el Morado y Acción Popular). Los dos partidos con mayor número de afiliados, el Partido Popular Cristiano y el Partido Nacionalista Peruano, tuvieron una participación de menos de 1%.

El promedio de participación tomando los 8 partidos que fueron a internas directas es de 7.8% del total de afiliados. Considerando que los afiliados a los partidos políticos constituían el 6.6% del padrón electoral, el porcentaje de votantes en elecciones internas sobre el total del padrón del Perú fue de 0.5% (JNE, 2021: 14).

En definitiva, al momento de la irrupción de la pandemia Perú contaba con una legislación que prescribía un mecanismo de selección de candidatos por medio de primarias abiertas simultáneas y obligatorias, que no había sido estrenado aún. Los legisladores respondieron a la situación sanitaria suspendiendo dicho mecanismo. La versión de las causas de la suspensión ofrecida por el Congreso fue adoptada por las autoridades electorales. Una publicación del Jurado Nacional de Elecciones lo resumió del siguiente modo: “debido a las medidas de distanciamiento social en el contexto actual, la realización del proceso abierto a la ciudadanía resultó inviable. Pese a ello, en procura de mantener las bases de la reforma política, se realizó la modificación, por medio de la Ley N° 31.038 ... en la que se establece que, por el contexto causado por la COVID-19, se lleven a cabo elecciones internas en las que sólo participan los afiliados a las organizaciones políticas”. (JNE, 2021: 2). Como recién se observó, la participación en estas elecciones internas involucró a un porcentaje mínimo de la sociedad peruana.

El argumento de la crisis sanitaria como causa necesaria de la suspensión de las elecciones primarias fue expresado por el Congreso, adoptado por los organismos electorales, y en general aceptado por la prensa y el conjunto de la sociedad peruana, sin que se suscitaran mayores controversias al respecto.²⁷ Es cierto que Perú atravesaba a mediados de 2020 un pico de casos de COVID-19, pero ya para los meses de noviembre y diciembre, la ola había pasado y Perú tenía una incidencia de casos de similar a la de otros países donde se realizaban elecciones (por ejemplo Honduras, que realizó sus primarias abiertas en marzo de 2021) y muy inferior a la de muchos otros países, incluyendo a Estados Unidos, donde el 3 de noviembre de 2020 tuvieron lugar las elecciones presidenciales.

Para distintas personas observadoras, la pandemia fue sobre todo una oportunidad que encontraron las élites políticas para deshacerse de un mecanismo de selección de candidatos que nunca quisieron implementar. De hecho, en octubre de 2021 el Congreso peruano volvió a suspender (excepcionalmente) la utilización de primarias para las elecciones regionales y mu-

²⁷ Infobae (EFE), 2020, “Perú se queda sin primarias abiertas para las elecciones de 2021 por el COVID”, publicado el 14 de julio. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/07/14/peru-se-queda-sin-primarias-abiertas-para-las-elecciones-de-2021-por-el-covid-19/> [consulta realizada el: 12/11/2022].

nicipales de 2022, sin ningún tipo de apelación a las condiciones sanitarias. Las decisiones adoptadas por las autoridades peruanas resultaron de los mecanismos constitucionales pertinentes: fue una ley del congreso lo que terminó suspendiendo la selección de candidatos a través de primarias. Pero en todo caso, Perú aparece como el único país en el que un mecanismo participativo de selección de candidatos fue desechado debido a la pandemia.

IV. LA SELECCIÓN DE CANDIDATURAS EN PANDEMIA EN SIETE PAÍSES LATINOAMERICANOS

La tabla 5 sistematiza y sintetiza la comparación entre los siete casos estudiados, a partir de tres dimensiones: la adopción de medidas innovadoras, el mantenimiento de los procesos y mecanismos previstos por la ley y los estatutos partidarios, y la adopción de medidas que cercenaron derechos a participar en la selección de candidaturas.

TABLA 5
RESUMEN DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN
DE CANDIDATURAS EN AMÉRICA LATINA DURANTE
LA PANDEMIA DE COVID-19

<i>País</i>	<i>Medidas innovadoras</i>	<i>Mantenimiento de los procesos previstos por ley y estatutos</i>	<i>Adopción de medidas vulnerando el derecho a elegir candidatos</i>
El Salvador	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	Sí	No
Argentina	No	Sí	No
Chile	No	Sí	No
México	No	Sí	No
Honduras	No	Sí	No
Perú	No	No	Sí

FUENTE: elaboración propia.

Sólo en El Salvador y en Ecuador se introdujeron mecanismos innovadores que buscaron favorecer la participación sorteando los obstáculos de movilidad que planteaba la pandemia. En El Salvador las iniciativas inno-

vadoras estuvieron fundamentalmente a cargo de (algunos de) los partidos políticos. Dos de los principales partidos del país convocaron a elegir candidatos mediante aplicaciones de Internet, y un partido pequeño habilitó la opción de voto por correo postal. De este modo se buscó sortear las restricciones a la movilidad impuestas por la emergencia sanitaria. Sin embargo, la instrumentación de estas innovaciones despertó dudas respecto a su transparencia y no es posible demostrar que hayan generado un aumento en la participación.

En Ecuador, el Consejo Nacional Electoral habilitó a los partidos a desarrollar sus convenciones para elegir candidatos en forma virtual y los partidos recurrieron a este mecanismo. No obstante, estas convenciones esencialmente ratificaron decisiones ya adoptadas previamente por las cúpulas partidarias, y pasaron más bien inadvertidas para el electorado, por lo cual tampoco generaron un nuevo espacio de participación política para la sociedad. Los resultados en ambos casos pueden caracterizarse como más bien mediocres. En el resto de los países no se advirtieron innovaciones tendientes a fortalecer los procesos de selección de candidatos.

Sin embargo, es importante destacar que en seis de los siete casos observados los procesos previstos por la ley y los estatutos partidarios fueron mantenidos pese a la situación de emergencia sanitaria. En Argentina y Chile esto fue acompañado de la modificación de los calendarios electorales, de modo de morigerar el potencial efecto negativo de la movilización electoral sobre la salud pública. Acuerdos entre el gobierno y la oposición permitieron en estos dos países realizar las elecciones primarias tal como las prevé la ley, modificando el calendario por medio del mecanismo previsto en la Constitución.

En todos los países se contemplaron protocolos y medidas específicas para el cuidado de la salud de los distintos actores del sistema. Pero los procesos de selección de candidatos fueron resguardados como una institución importante del régimen democrático. La excepción al respecto es Perú. En este país las élites políticas se valieron del argumento de la salud pública para desechar las primarias abiertas, un mecanismo de selección de candidatos que había sido adoptado poco tiempo antes y nunca se había llegado a implementar. Las primarias habían sido aprobadas en el marco de una profunda crisis política como un gesto de buena voluntad hacia la democratización del sistema, pero sin que concitaran el apoyo real de los congresistas.²⁸ Ante la inminencia del proceso electoral, la pandemia ofreció la excusa propicia para suspenderlas.

²⁸ Entrevista personal a Milagros Campos, el 16 de mayo de 2022, de manera virtual.

De todos modos, es importante también advertir que incluso en Perú la decisión respecto a qué hacer con la selección de candidatos fue adoptada a través de los mecanismos previstos por la Constitución, esto es por medio de una ley del Congreso. Como observación adicional, del análisis de los casos también surge la confirmación de lo que bien podría considerarse un pensamiento intuitivo: en aquellos países donde existe una regulación estatal, con antecedentes de implementación, que establece mecanismos abiertos e inclusivos, con organización y supervisión de las autoridades electorales, la selección de candidatos constituye una instancia significativa del proceso democrático y, por lo tanto, está dotada de mayores salvaguardas. En cambio, donde son los partidos quienes deciden cómo proceder en este campo, sin mayor intervención de las autoridades electorales, la selección de candidatos suele ser una instancia irrelevante. Argentina, Chile y Honduras dan muestra de lo primero. México y Ecuador, de lo segundo.

V. CONCLUSIONES

La realización de elecciones libres y justas constituye la condición básica necesaria para que se reconozca el carácter democrático de un régimen político. La calidad democrática, sin embargo, depende de una multiplicidad de elementos, desde las garantías a los derechos individuales, los mecanismos de rendición de cuentas de los gobernantes, y las instancias de participación. Con relación a este último aspecto, en tiempos recientes la mayor parte de los países de América Latina ha ido incorporando regulaciones legales para favorecer la participación ciudadana en la selección de candidatos a cargos públicos electivos y, para asegurar que estas instancias sean también libres y justas, se dispuso la organización y supervisión por parte de los organismos electorales.

El contexto de la pandemia de COVID-19 llevó a temer por la posible erosión de muchos regímenes democráticos, especialmente de aquellos donde los indicadores de calidad democrática son débiles. Países que atravesaban procesos de regresión democrática antes de la pandemia fueron pronto señalados como ejemplos en ese sentido. Casos como el de Víctor Orban, el gobernante que llevó a Hungría desde la democracia liberal hacia el autoritarismo competitivo hizo pensar que la declaración de estado de emergencia podría ser en ocasiones el camino hacia la autocracia. De hecho, esto iba en línea con procesos previos de autocratización en el ámbito mundial, que mostraban cómo las democracias tienden a erosionarse y a veces incluso quebrarse a partir de la acción de sus gobernantes democráticamente electos.

En el mismo grupo que despertaba esta preocupación se incluyó en los últimos años a Brasil, El Salvador y Honduras, además por supuesto de Venezuela y Nicaragua, países que hace más de una década han quedado fuera del marco de la democracia. Estos casos sugerían que la pandemia tendía a acelerar procesos de erosión allí donde éstos estaban ya en marcha (Ginsburg y Versteeg, 2021). Más en general, se ha señalado que la pandemia reforzó la polarización y la política divisiva en numerosos países de la región, y que expuso la debilidad de muchos estados latinoamericanos a la hora de garantizar igual acceso a bienes y servicios públicos de calidad (Tchintian et al., 2021). En ese contexto, conocer qué sucedió con los procesos de selección de candidaturas resulta un insumo relevante para evaluar la fortaleza y la calidad de estos regímenes.

En este capítulo intentamos contribuir en el esfuerzo de establecer cómo las instituciones de las democracias latinoamericanas se comportaron frente a la situación de emergencia estudiando lo ocurrido en los siete países en los que se seleccionaron candidatos a cargos públicos electivos nacionales entre marzo de 2020 y fines de 2021. Estos casos eran de por sí diversos, comenzando por el hecho de que en algunos la selección de candidaturas estaba exhaustivamente regulada por la ley (Argentina, Honduras); en otros la regulación legal ofrece a los partidos una serie de opciones entre las que pueden optar (Chile, Ecuador, El Salvador), mientras que en otros (México) estos procesos constituyen parte del ámbito de reserva de los propios partidos.

Por otra parte, en este conjunto de países contábamos con diversidad en materia de calidad democrática según los rankings de los últimos años: una democracia liberal históricamente caracterizada por su alta calidad (Chile), varias democracias electorales (Argentina, México, Perú y Ecuador), y dos países con valores problemáticos que los ubicaron en los últimos años cerca o ya dentro de los autoritarismos electorales (El Salvador y Honduras).

Asumiendo dicha dificultad, encontramos un solo caso, el de Perú, en el que se produjo el cercenamiento del proceso participativo contemplado en las leyes utilizando para ello el argumento de la pandemia. Con el comienzo de la emergencia sanitaria en varios países surgieron denuncias por violaciones más o menos graves de libertades individuales (El Salvador, Chile), o por la situación de inacción de los poderes legislativos frente a la concentración de poderes en el Ejecutivo (México, Argentina). Sin embargo, podemos concluir que excepto en el caso de Perú, los procesos de selección de candidatos no se vieron afectados, más allá de la calidad democrática previa de cada uno de los países. El caso de Perú merece entonces una explicación específica. Ésta seguramente deba apuntar a la ausencia de institucionalización del proceso de primarias, que había sido aprobado por ley, pero nunca

implementado, y a la oposición efectiva de las principales fuerzas políticas para avanzar con su implementación.

Es cierto que tampoco se aprovechó la pandemia para la innovación y el fortalecimiento institucional. Los pocos intentos novedosos tuvieron resultados en general decepcionantes. Pero la mayor parte de los países tomó los recaudos necesarios para que los derechos políticos consagrados en las leyes y estatutos partidarios fueran respetados. La existencia de regulaciones ya implementadas que imponen mecanismos inclusivos, con participación de las autoridades estatales, supuso una protección mayor para su cumplimiento que en los casos donde los partidos tienen la potestad de definir los procedimientos a seguir. Allí donde están regulados y han sido ya implementados, los procesos de selección de candidatos son contemplados como una dimensión constitutiva del proceso electoral. En definitiva, en el campo de la selección de candidaturas, la pandemia de COVID-19 ofreció mayormente una muestra de la resiliencia de las instituciones democráticas.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACCIÓN CIUDADANA. 2020. Centro de monitoreo de transparencia y democracia “Internas 2020: candidaturas, poder y control”. San Salvador. Disponible en: <https://accion-ciudadana.org/informes/Informe.-Internas-%202020.-Candidaturas-%20Poder-%20y-%20Control.-Accion-Ciudadana.-2020.pdf?t=1609954641>.
- ANRÍA, Santiago. 2019. *When movements become parties: the Bolivian MAS in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ASTETE, Eugenio Guzmán y MÜLLER-OSORIO, Gonzalo 2022. “SARS CoV-2: impacto en la política chilena”. En: FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro (comps.), *COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung y Transparencia Electoral, 217-242. Disponible en: <https://transparenciaelectoral.org/wp-content/uploads/2021/02/COVID-ESTADO-TRANSPARENCIA-1-1-1.pdf>.
- BANEGAS CEDILLO, Mónica. 2021. “La democracia amenazada: ¿y ahora cómo votamos?”. En: FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro (comps.), *COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung y Transparencia Electoral, 307-331.
- GARZÓN-SHERDEK, Karen Andrea. 2021. *Ecuador Elecciones Generales 2021 (Segunda vuelta). Análisis de Elecciones 2021*. Ciudad de México: Observatorio

de Reformas Políticas en América Latina, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Organización de los Estados Americanos (OEA).

HEISS, Claudia. 2022. “Chile: los desafíos de un histórico proceso político en tiempos de pandemia”. En PINILLOS, Cintia, IGLESIAS, Esteban, BAUTISTA LUCCA, Juan y IAZZETTA, Osvaldo (comps.), *La democracia a prueba: los años que votamos en pandemia en las Américas*. CLACSO: UNR Editora, 157-180. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/184577/Heiss-Chile.pdf?sequence=1>.

FREIDENBERG, Flavia. 2022. Reglas electorales para los procesos de selección de candidaturas a cargos de elección popular presidencial. Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2022). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM) / Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos. Fecha de actualización: 15 de abril de 2021. Fecha de publicación: 18 de marzo de 2022. DOI: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.19385927.v1>. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/investigacion/tablas-de-datos/temas/candidaturas/>.

GALLAGHER, Michael y MARSH, Michael. 1988. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London/Newbury Park, CA: Sage Publications.

GINSBURG, Tom y VERSTEEG, Mila. 2021. “The bound executive: Emergency powers during the pandemic”. *International Journal of Constitutional Law*, 19 (5): 1498-1535.

JEREZ, Rafael. 2021. “Elecciones Primarias Honduras 2021: entre una reforma inconclusa y lecciones aprendidas”. *Elecciones*, 20(21) (enero-julio): 287-302. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n21.13.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES. 2021. “Las elecciones internas de las organizaciones políticas en perspectiva”, *Perfil Electoral*, 3, 1-16. Disponible en: https://dnef.jne.gob.pe/documentos/investigacion/perfil-electoral/Perfil%20Electoral%203%20-%20EG2021_%20Elecciones%20internas%20de%20las%20OP.pdf.

MANTECA MELGAREJO, J. Esteban. 2020. “Métodos de selección de candidatos en México, 1994-2018”. En: UGALDE, Luis y HERNÁNDEZ QUINTANA, Said (comps.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, Ciudad de México: Editorial Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 201-241.

MORAZÁN, Rosa. 2021. “Crisis sanitaria y económica, y falta de acuerdos entre políticos: principales amenazas para el próximo proceso electoral hondureño”. En: FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro (comps.),

COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica, Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung y Transparencia Electoral, 373-389. Disponible en: <https://transparenciaelectoral.org/wp-content/uploads/2021/02/COVID-ESTADO-TRANSPARENCIA-1-1-1.pdf>.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. 2021. *Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Honduras*. Disponible en: <https://www.oas.org/jpdb/press/Informe-Preliminar-Honduras-2021.pdf>.

O'DONNELL, Guillermo. 1996. "Otra institucionalización". *Política y gobierno*, III(2): 219-244.

SCHERLIS, Gerardo. 2023. "Party regulation in Latin America: A change of normative paradigms". *Party Politics*, 29(1), 77-88. DOI: <https://doi.org/10.1177/13540688211050>.

SEIRA, Iván (coord.). 2021. *Elecciones en tiempos de transformación. Chile: elecciones primarias 2 de julio de 2021*. Buenos Aires: Coaliciones multinivel de la Universidad de Buenos Aires y Asuntos del Sur.

TCHINTIAN, Carolina, SCHERLIS, Gerardo y BERTAZZO, Manuel. 2021. *Latin America: Reinforcing democratic institutions to achieve peace, justice and inclusion*. Disponible en: <http://southernvoice.org/wp-content/uploads/2022/05/LATIN-AMERICA-Reinforcing-democratic-institutions-to-achieve-peace-justice-and-inclusion.pdf>.

TULLIO, Alejandro. 2022. "Innovaciones tecnológicas en elecciones en pandemia en América Latina: aprendizajes y buenas prácticas". Texto presentado en el en el Seminario Permanente de "Reformas Electorales y Democracia 2022", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Observatorio de Reformas Políticas en América Latina.

UNIÓN EUROPEA, Misión de Expertos Electorales (MEE-UE). 2021. Informe de la Elección de Ecuador. Quito.

V-DEM INSTITUTE. 2021. Autocratization turns viral. Democracy Report 2021, University of Gothenburg.