

La incorporación de elecciones internas abiertas bajo la lógica de “dos institucionalismos”¹

Incorporating Open Primaries Under the “Two Institutionalisms” Framework

Fernando Domínguez Sardou

UNIE Universidad, Madrid, España,

Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino, Tucumán, Argentina

fernando.dominguez@universidadunie.com

fernando.dominguez@unsta.edu.ar

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5522-494X>

Resumen: Este trabajo se pregunta por qué algunos Estados incorporan elecciones internas abiertas, reguladas por el Estado, para seleccionar candidatos a cargos públicos y qué marco teórico permite comprender mejor ese proceso. A partir de los casos de Argentina y Uruguay, se analizan las reformas que introducen las PASO argentinas y las elecciones internas uruguayas, atendiendo tanto a la fragmentación partidaria como a los incentivos que enfrentan los oficialismos cuando perciben amenazas a su continuidad en el poder. El artículo contrasta dos enfoques del institucionalismo: el Institucionalismo Histórico, centrado en trayectorias, *path dependence* y legados institucionales, y el Institucionalismo de la Elección Racional, que enfatiza actores estratégicos, cálculos de costo-beneficio y shocks externos como disparadores del cambio de reglas. Se argumenta que este último ofrece una explicación más precisa de la incorporación de internas abiertas obligatorias, aunque requiere ser matizado por consideraciones históricas y contextuales para captar plenamente el modo en que las instituciones condicionan y, a la vez, son moldeadas por la acción de los actores.

Abstract: This article explores why some states adopt state-regulated open primary or internal election processes to select candidates for public office and which theoretical approach better explains this institutional change. Using Argentina and Uruguay as comparative case studies, it examines the introduction of Argentina's PASO and Uruguay's internal elections, focusing on party system fragmentation and on the incentives faced by governing parties when their hold on power is challenged. The analysis contrasts two strands of institutionalism: Historical Institutionalism, which stresses path dependence, institutional legacies and self-reinforcing dynamics, and Rational Choice Institutionalism, which highlights strategic actors, cost-benefit calculations and external shocks as triggers for reform. The paper argues that Rational Choice Institutionalism provides a more accurate account of why open and mandatory internal elections were incorporated into the electoral rules in both countries, while acknowledging that this explanation must be complemented with historical and contextual factors in order to understand how institutions both constrain and are reshaped by political actors.

¹ El autor agradece los comentarios de Carlos Acuña (†), Adriana Gallo, Facundo Galván y Gloria Ochoa. Los errores, en caso de haberlos, son de exclusiva responsabilidad del autor.

Palabras clave: elecciones internas, elecciones primarias, institucionalismo, institucionalismo histórico, elección racional.

Keywords: internal elections, primary elections, institutionalism, historical institutionalism, rational choice.

Introducción

¿Por qué algunos Estados incorporan procesos de elecciones internas abiertas para seleccionar a sus candidatos a cargos públicos? Si bien el presente trabajo no buscará dar respuesta a esta pregunta, intenta hacer una revisión y discusión conceptual que permita cimentar teóricamente una posible respuesta a la misma.

Para comprender la relevancia de la pregunta inicial, es necesario indagar sobre los dos casos más representativos: Argentina y Uruguay. En Argentina, el oficialismo liderado por Néstor Kirchner, con manejo de la estructura partidaria formal del Partido Justicialista, sufre una derrota en las elecciones legislativas de 2009 a manos de una coalición que incluía prominentes liderazgos peronistas disidentes (como Francisco de Narváez y Felipe Solá), hecho que no es una novedad en el sistema partidario argentino, dado que existen incentivos que facilitan una mayor fragmentación, particularmente a partir de la división *transitoria* del peronismo (Galván, 2009, 2010; Domínguez Sardou, 2015a; Mustapic, 2013). A partir de este resultado, el gobierno impulsó una modificación en el sistema electoral argentino introduciendo las elecciones “Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias” (P.A.S.O.): toda lista que quiera presentarse en elecciones para Presidente y Vice, Senadores Nacionales y Diputados Nacionales, deberá presentarse previamente en una elección y enfrentarse a los otros candidatos que se presenten por su partido o alianza, así como también, en caso de no tener contrincantes internos, también se deberá presentar en la elección, y obtener al menos el tres por ciento (3 %) de los votos válidos emitidos en el distrito para el cual se presentase para poder participar en la elección general (Domínguez Sardou, 2015a, 2015b, 2016). Este mecanismo, hasta las últimas elecciones presidenciales que tuvieron lugar en el año 2023, se encontraba vigente. En Uruguay, por su parte, las elecciones internas surgen en el proceso de reforma constitucional que concluye en 1996, tras el ascenso del Frente Amplio y el declive del otrora bipartidismo tradicional (Gallo, 2018). En estas elecciones internas, a diferencia de las argentinas, los uruguayos solo eligen a los can-

didatos a Presidente de las distintas fuerzas políticas que deseen participar en las Elecciones Nacionales, pero también eligen a los órganos partidarios encargados de determinar quiénes serán los candidatos a Presidente, si éstos no hubieran obtenido una mayoría en su fuerza política¹, los candidatos a Vicepresidente y los candidatos a Intendentes en los distintos departamentos (Altman, 2012).

Si entendemos a las instituciones como el conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad (Acuña y Chudnovsky, 2013, p. 49), y en última instancia, la aceptación de las elecciones como “un método para procesar conflictos” —donde las reglas compartidas y aceptadas por todos los actores construyen un eje central para su sostenimiento—, y donde la aceptación de los resultados sirve para mantener un “conflicto regulado” (Przeworski, 2019, pp. 141-146), resulta evidente la utilidad de trabajar la incorporación de nuevas reglas electorales bajo una óptica institucionalista. Considerando el rol que la evolución histórica del funcionamiento de los sistemas partidarios pareciera haber tenido en el cambio de las reglas, resulta pertinente analizar la pregunta bajo la óptica del “Institucionalismo Histórico”; mientras que, considerando la aparente necesidad de acuerdos que lograron ciertos actores para intentar mantener su supervivencia o liderazgo en el sistema, resulta pertinente analizar la cuestión bajo la óptica del “Institucionalismo de la Elección Racional”.

El trabajo constará de tres secciones: en la primera sección se analizarán las lógicas y las diferencias entre los dos enfoques planteados —partiendo de la consideración que hacen estos dos enfoques respecto a los cambios en las instituciones—; en la segunda sección, se intentará analizar las fortalezas y debilidades de cada uno de estos enfoques teóricos frente a la pregunta planteada; mientras que en la tercera, se buscará señalar, a modo de conclusión, cuál de estos dos enfoques teóricos resulta el más adecuado para estudiar el problema y por qué.

¹ Un precandidato presidencial obtiene la mayoría con el 50 % de los votos, o el 40 % y 10 puntos de ventaja sobre el segundo; si esto no ocurriese, son los Órganos Deliberativos Nacionales los que eligen a los candidatos de la fuerza política.

Las divergencias entre el “Institucionalismo de la Elección Racional” y el “Institucionalismo Histórico”

Para el “Institucionalismo de la Elección Racional” o “Neoinstitucionalismo”, siguiendo a Acuña y Chudnovsky (2013, pp. 65-66), “las instituciones son reglas que tienden a perdurar salvo que fallen (...), o porque existe un ‘shock externo’ que modifica las condiciones iniciales”. A su vez, estas reglas “resuelven problemas de coordinación” (North, 1990, en Acuña y Chudnovsky, 2013) o bien “sostienen equilibrios” (Thelen, 1999, p. 369). Los institucionalistas de la elección racional, de acuerdo con Hall y Taylor (1996, pp. 12-13), presentan cuatro características centrales:

- 1) Emplean determinadas asunciones teóricas, asumiendo que en general los actores relevantes tienen un conjunto fijo de preferencias o gustos.
- 2) Tienden a ver la política como una serie de dilemas de acción colectiva (es decir, como instancias en las que, si los individuos actúan para maximizar el logro de sus propias preferencias, producirán un resultado que es subóptimo), en las que los actores no siguen una solución colectiva, debido a la ausencia de arreglos institucionales que garanticen un comportamiento equivalente en los demás actores.
- 3) Enfatiza en el rol de la interacción estratégica en la determinación de los resultados políticos: la conducta de los actores está guiada por un cálculo estratégico, que se ve afectado por las expectativas respecto a cómo se comportarán los demás.
- 4) Explican el origen de las instituciones a partir de las ganancias que la cooperación le genera a los actores, dejándonos así entender que surgen por un acuerdo voluntario entre las partes; y sobreviven porque generan más beneficios para los actores relevantes, que otras formas institucionales alternativas. Desde esta visión, las instituciones resultan funcionales a los actores (Thelen, 1999, pp. 378-9).

El rol de las instituciones, en este contexto, como se señaló anteriormente, es el de resolver problemas de coordinación, y lo logran al “estructurar las interacciones” (Hall y Taylor, 1996, p. 12) entre los actores, “construyendo las secuencias de interacción entre los actores, las opciones disponibles y la estructura de información y sus modelos subjetivos, así como los pagos

a los individuos y grupos” (Acuña y Chudnovsky, 2013, p. 65). Desde esta perspectiva, podríamos redefinir a las instituciones como un “contexto estratégico” en el que los actores diseñan mecanismos óptimos y los medios para lograr sus fines, y a su vez, éstas, condicionan el comportamiento de los agentes en sus relaciones, limitando sus opciones de acción (Zurbriggen, 2006, p. 69).

Sin embargo, los actores pueden transformar este contexto estratégico con sus acciones, aunque tengan un cierto límite dado por las estructuras o reglas y por los contextos en que habitan (Zurbriggen, 2006, p. 81). No obstante, algunos críticos de estas teorías van a sostener que esta transformación tiene otros límites: en realidad, son los mismos modelos imperfectos los que guían nuestras acciones, y los costos de transacción —es decir, los costos de medir y de hacer cumplir los acuerdos— entre los actores son elevados (North, 1998, pp. 100, 106). Sin embargo, pese a esta crítica, la suma de los resultados de decisiones individuales eventualmente y a través del tiempo, logra alterar el marco institucional (North 1998, p. 110)²

El institucionalismo de la elección racional entonces, les asigna un rol central a los actores, y es en su capacidad de actuar estratégicamente donde se pone la mira: los estudios basados en este enfoque teórico se sostienen con casos particulares, y “micro-fundamentados” (Thelen, 1999, p. 377). Las explicaciones de esta teoría parten desde la formación de preferencias, las que se pueden verificar en la evidencia empírica: suelen partir de teorías pre-existentes, en las que el comportamiento se desvía de lo que éstas predicen (Thelen, 1999). El proceso de formulación de hipótesis en esta perspectiva teórica es, por ende, deductivo.

El “institucionalismo histórico”, por su parte, considera a las instituciones como los procedimientos, rutinas, normas y convenciones formales o informales que se encuentran insertas en la estructura organizacional de la política (Hall y Taylor, 1996, p. 6), es decir, que “acotan la racionalidad de los actores” —a diferencia de lo que ocurre en el institucionalismo de la

² Aunque a simple vista esta cita guarde mayor similitud con el institucionalismo histórico, como se verá más adelante, es relevante porque nos expresa dos cuestiones importantes a la hora de considerar al individualismo de la elección racional: incluso cuando los actores no sean plenamente conscientes del resultado, dada su capacidad de decidir estratégicamente —aunque con información imperfecta—, pueden incidir en una transformación de las instituciones.

elección racional. Estas instituciones tienden a perdurar, incluso cuando sean ineficientes, ya sea por costumbre; porque generan ganadores interesados en mantenerlas —logrando que los actores adapten sus estrategias de manera que refuerzan la lógica del sistema (Thelen, 1999, p. 392) y reproduciendo patrones específicos de distribución de poder (Thelen, 1999, p. 394) —; o también porque generan nuevos interesados que por las mismas ganancias se movilizan para sostenerlas (Acuña y Chudnovsky, 2013, p. 66).

Este enfoque, de acuerdo con Hall y Taylor (1996, pp. 7-10), presenta cuatro características centrales:

- 1) Tiende a conceptualizar la relación entre las instituciones y el comportamiento individual en términos generales: las instituciones estructuran el conjunto de las opciones que tienen los individuos, ya que le dan los filtros de interpretación no solo de la situación, sino de los individuos en sí mismos, a partir de los que construyen sus cursos de acción (Hall y Taylor, 1996, p. 8).
- 2) Enfatizan las asimetrías de poder asociadas con la operación y el desarrollo de instituciones. En general, los institucionalistas históricos, asumen —y suelen analizar cómo— existen algunos grupos que ganan y otros que pierden, en función del entramado institucional en un determinado contexto (Hall y Taylor, 1996, p. 9).
- 3) Tienden a tener una visión del desarrollo institucional que enfatiza el *path dependence* y las consecuencias no buscadas. En palabras de Acuña y Chudnovsky (2013, p. 66), “suelen producirse efectos no esperados y, una vez que las instituciones se crean, aunque ya no cumplan el objetivo para el que fueron creadas, tienden a persistir debido a que, cuando los actores se adaptan e invierten recursos en ellas, se resisten a cambiarlas”. Esta “dinámica de los procesos de retroalimentación positiva en un sistema político” es lo que denominamos *path dependence* (Pierson y Skocpol, 2008, p. 13). Una vez que este proceso ha comenzado, siguiendo a estos autores, resulta difícil revertirlo, independientemente de los efectos no deseados que puedan generar las instituciones creadas anteriormente.
- 4) Se preocupan particularmente en integrar los análisis institucionales con la contribución que otros factores puedan hacer a los resultados de las políticas; o, en palabras de Hall y Taylor (1996, p. 10), las ubican en una “cadena causal que deja un rol a otros factores”, como el desarrollo

económico, la difusión de ideas o la cultura. Es por ello que “raramente se enfocan en un solo lugar institucional u organizacional”, sino que “analizan cómo los grupos de organizaciones e instituciones se relacionan unos con otros y dan forma a los procesos o resultados de interés” (Pierson y Skocpol, 2008, p. 20).

Es así que, desde este enfoque, el rol de las instituciones es el de configurar las estrategias y los objetivos de los actores y mediar en las relaciones entre ellos, mientras que generan una distribución de poder particular (Zurbriggen, 2006, p. 70). Las instituciones, siguiendo a la autora, surgen en un contexto político, social e histórico concreto y ganan una forma particular a partir de su desarrollo a lo largo del tiempo. Es por ello que, en línea con Thelen (1999, pp. 378-379) podríamos decir que tienen una visión más histórica de las instituciones: el legado institucional que generan (del modo señalado anteriormente, respecto al énfasis en el *path dependence*) gobierna el comportamiento político, y esto solo puede observarse a lo largo de la evolución histórica (Zurbriggen, 2006, p. 70). Es por ello que podemos inferir que las modificaciones en las instituciones resultan difíciles, cuando no resulta difícil explicar dicho cambio (Acuña y Chudnovsky, 2013, p. 67).

La formulación de hipótesis y explicaciones para el institucionalismo histórico es inductiva: parten de eventos observados o bien de comparaciones para desarrollar teoría a partir de ellos (Thelen, 1999, p. 373), y formulan explicaciones a partir de un análisis histórico que les permite elaborar “cadenas causales”, las que en última instancia terminan por formar la teoría. Es en este análisis histórico donde el institucionalismo les asigna un rol central a las instituciones por sobre los actores, y, en palabras de Acuña y Chudnovsky (2013, p. 67), “cuando el planteo teórico se convierte en explicación causal (...) las instituciones lo explican prácticamente todo”. Es el devenir histórico de estas instituciones, contextualizadas en determinados tiempos, culturas, e ideas, lo que explica el comportamiento de los actores a partir de los límites que las mismas representan para su acción.

Los “dos institucionalismos” frente a la incorporación de internas abiertas obligatorias

A partir de lo señalado en la primera sección del presente trabajo, resulta pertinente indagar cómo se puede dar una respuesta teórica a la pregunta planteada respecto a por qué algunos Estados incorporan procesos de elecciones internas abiertas para seleccionar a sus candidatos a cargos públicos. Esta pregunta adquiere relevancia, ya que si bien la existencia de elecciones primarias o elecciones internas partidarias como método de selección de candidaturas se encuentra estudiado (baste señalar como ejemplos de ello a Rahat y Hazan [2001] como marco analítico general, Ware [2018] en cuanto a elecciones primarias; o Alcántara Sáez [2002] y Freidenberg [2003] en cuanto a elecciones internas) no suele ser analizado desde la perspectiva de su obligatoriedad. Adriana Gallo, particularmente a partir de su señero libro *Internas abiertas y representatividad democrática* (2011) comienza a indagar sobre el rol de las internas abiertas en particular y la discusión respecto al carácter obligatorio surge a partir del trabajo de Altman (2012), y es profundizado por Gallo (2018). Sin embargo, ambos trabajos enfatizan en las consecuencias de la incorporación de elecciones internas abiertas reguladas por el Estado —ya sea en el comportamiento electoral, como en el estudio de Altman, o en el funcionamiento partidario, como en el estudio de Gallo (2018)—, pero no indagan sobre las causas que llevan a la reforma de las reglas electorales aunque, como se señaló en la primera sección, esbozan un análisis contextual en el cual se implementaron estas modificaciones institucionales: mientras que Altman (2012) considera a la existencia de elecciones primarias como un elemento dado que le permite analizar los efectos de las mismas en el desempeño y comportamiento electoral en las elecciones generales, Gallo (2018) analiza la relación entre los objetivos buscados por los promotores y el resultado.

La perspectiva del “institucionalismo de la elección racional” nos permite analizar y dar una serie de potenciales respuestas tentativas respecto a las causas de incorporación de las elecciones internas abiertas al conjunto de reglas electorales de Argentina y Uruguay. En los dos casos analizados, resulta factible llevar adelante una explicación basada en actores: son determinados actores los que, ante ciertas coyunturas, en función de un cálculo estratégico concreto deciden impulsar las reformas al contexto institucional. En el caso

uruguayo, la amenaza de perder el poder a manos del Frente Amplio —en función de resultados electorales anteriores— llevó a los partidos tradicionales a pactar una serie de reformas, y, a la vez, el Frente Amplio respalda estas reformas ante el riesgo de asumir por primera vez la presidencia en minoría (Alles, 2012, p. 129). En el caso argentino, por su parte, la decisión por parte del oficialismo de impulsar una reforma a las reglas electorales se ve “en un momento en el que (...) perdía aliados y declinaba en popularidad”, y se realiza para dar “fluidez al juego político” y disminuir “la capacidad operativa de sus rivales” (Gallo, 2018, pp. 38-39). En este sentido, es el cálculo estratégico —la perspectiva de resultados en un futuro, bajo cierta incertidumbre—, en instancias en las que los individuos actúan para maximizar el logro de sus propias preferencias, pero constreñidos por la acción de los demás, la que podría servir como explicación teórica que sostenga la causa de incorporación de las elecciones internas abiertas en el conjunto de reglas electorales. Asimismo, y dados estos antecedentes, resulta evidente que estas instituciones resultarían funcionales a los actores facilitando el acuerdo voluntario entre las partes, como se señaló anteriormente respecto al caso uruguayo.

Las debilidades características del “institucionalismo de la elección racional” (Acuña y Chudnovsky, 2013, pp. 49-50, 65-66) se siguen observando en esta explicación: solamente estamos analizando a la incorporación de estas reglas como una consecuencia de la conducta de los actores que finalmente deciden la incorporación de las reglas; también estamos considerándola una consecuencia de la maximización de utilidades en función de una decisión calculada (concretamente, retener el poder o evitar malos resultados electorales y sus consecuencias, como en el caso del potencial gobierno en minoría para el Frente Amplio), mientras que no tiene en cuenta ni la evolución histórica que concluye en la modificación de las reglas, así como tampoco al conflicto inherente a las mismas. Asimismo, también una debilidad observada es lo que Acuña y Chudnovsky denominan *funcionalismo*: “las instituciones y las conductas se desarrollan en un proceso histórico ‘eficiente’ que responde a necesidades colectivas”. En el caso de la aplicación de estas normas, asumiría que las mismas se modificaron con un pleno acuerdo de los actores, dado que daban lugar a un nuevo equilibrio. La evidencia empírica en ambos casos (concretamente, el rechazo por parte de un grupo importante del Frente Amplio a la reforma constitucional en Uruguay [Lauga, 1997, pp. 62-63]; y

el rechazo de una cantidad no menor de diputados³ y senadores⁴ al proyecto de ley que impulsaba las internas abiertas obligatorias en Argentina) muestra que el proceso no responde a necesidades colectivas, y no está exento de conflictividades.

El institucionalismo histórico podría brindar otra respuesta más acabada al respecto a la hora de analizar la pregunta de investigación planteada. La dinámica de retroalimentación dentro del sistema político resulta a simple vista pertinente para dar respuesta a la pregunta. En el caso uruguayo, como bien ilustran Altman (2012, p. 838) y Alles (2012, pp. 124-131), el cambio de las reglas electorales en Uruguay puede ser comprendido como una “evolución” del orden constitucional y del sistema partidario uruguayo, del mismo modo que puede. La crisis del modelo económico y social del *batllismo* en la década del 60, acompañada de un sistema electoral que incluía al *doble voto simultáneo* como herramienta central para contener la fragmentación partidaria, llevó a fuertes tensiones que dieron lugar al surgimiento de una coalición de izquierda en el sistema partidario. Es así como, a partir de la *performance electoral ascendente* del “Frente Amplio” podemos entender que la incorporación de las elecciones internas resultan —en palabras de Altman— “una herencia natural del sistema anterior”. En el caso argentino, por su parte podemos observar la intención de los actores de regular los mecanismos de selección de candidaturas para limitar el margen de maniobra de las disidencias dentro del peronismo (Domínguez Sardou, 2015a) y de los opositores en general (Gallo, 2018), pero la misma se ancla en la evolución histórica del sistema partidario argentino. Siguiendo a Mustapic (2013, p. 250), el sistema partidario argentino se caracteriza por una cierta fragmentación, donde “la combinación de reglas y jurisprudencia que regula los partidos y algunos aspectos del proceso electoral, contiene incentivos particularistas y localistas”, y dentro de ello encontramos, siguiendo a Galván (2009, 2010), que las disidencias peronistas manifestadas en listas distintas del sello partidario oficial, resultan una de las principales fuentes de la fragmentación partidaria desde

³ Serra, Laura (2009). “Diputados aprobó la reforma política”. En: *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/diputados-aprobo-la-reforma-politica-nid1201567> (Última vez consultado, 30 de diciembre de 2022)

⁴ “El Senado aprobó la reforma política: habrá internas abiertas para Presidente” En: *La Política Online*. Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-61928/> (Última vez consultado, 30 de diciembre de 2022)

1983. Desde esta perspectiva, podríamos sostener que la incorporación de elecciones internas abiertas en el entramado institucional electoral es consecuencia del devenir institucional del oficialismo: ante una derrota electoral a manos de una disidencia partidaria, y dado el contexto regional donde reformas similares se desarrollaron para contener la fragmentación al interior de los partidos y aumentar el costo de acceso de terceras fuerzas al poder (Gallo, 2018, pp. 40-44), son las mismas instituciones —insertas en un devenir histórico concreto— las encargadas de moldear los comportamientos de los actores que llevan a la reforma de las reglas electorales.

Sin embargo, esta explicación cuenta con una debilidad fundamental. No nos permite explicar el rol y la capacidad de los actores. Al enfocarse centralmente en las instituciones y en su recorrido histórico, no nos permite explicar las causas del consenso en torno a la modificación de normas observado en el caso uruguayo, ni cómo es que la aplicación de la reforma institucional tiende a reducir incertidumbres (Zurbriggen, 2006, p. 71). Por otra parte, el institucionalismo histórico presenta dificultades para poder explicar el cambio institucional: bajo esta premisa teórica, las instituciones tienden a sobrevivir ya que los actores, por el set de incentivos que generan las instituciones ya establecidas, van a buscar la supervivencia de las mismas. ¿Por qué los *reformistas electorales* van a buscar modificar las reglas por las que llegaron al poder y/o a puestos de representación? Una posible respuesta sería la búsqueda de supervivencia de otras instituciones en las que se inserten las reglas electorales, y de los actores que se benefician del entramado institucional. Sin embargo, esto no logra explicar el mecanismo causal que *dispara* los procesos de negociación y los acuerdos necesarios, incluso cuando algunos grupos ganen y otros pierdan con la resultante de la negociación, en línea con lo planteado por este enfoque.

Conclusión: Analizar el cambio de reglas desde el “institucionalismo de la elección racional”

A la luz de lo analizado hasta aquí, el “institucionalismo de la elección racional”, pese a sus debilidades, resulta más adecuado para dar una respuesta a la pregunta de investigación. En los dos casos nacionales trabajados, si bien las reformas a las reglas electorales se insertan en un determinado contexto histórico, social, económico y cultural, y uno puede analizar el rol

de la fragmentación al interior de los partidos y cómo la incorporación de las internas abiertas obligatorias busca contenerla, resulta evidente que los actores tuvieron un rol trascendente en su configuración. Tanto la reforma constitucional uruguaya de 1996, como la incorporación en Argentina de la ley 26.571 en 2009, surgen a partir de una falla o “shock externo” (la elección de 1994, donde el Frente Amplio estuvo al borde de ganar las elecciones; y la elección legislativa de 2009, donde el Frente para la Victoria pierde a manos de una disidencia). En ambos casos, las reglas preestablecidas no lograban resolver problemas de coordinación (particularmente, la fragmentación al interior de los partidos, que en el caso uruguayo se manifestaba en el Doble Voto Simultáneo; y en el caso argentino, en la existencia de disidencias en el peronismo que “compiten por afuera”). En ambos casos, son los oficialismos que, en función de comportamientos esperados de los actores (basados en resultados electorales anteriores y de las consecuencias que en teoría implicaría la aplicación de las nuevas normas) comienzan una negociación que lleva como resultado político la aplicación de las nuevas normas.

Asimismo, el enfoque del “institucionalismo de la elección racional” resulta pertinente por cómo surge la pregunta de investigación. La misma se origina a partir de una observación empírica (la *particularidad* de las normas argentinas y uruguayas), lo que lleva a indagar los elementos en común. Asimismo, también las preferencias (en línea con lo planteado por Thelen, 1999, p. 375) surgen de manera exógena (por los resultados electorales que ponían en riesgo la supervivencia en el poder de los gobernantes). Asimismo, también el carácter “funcional” de las instituciones —en este caso, reglas electorales— resulta relevante para darle un mayor respaldo al argumento teórico: la incorporación de elecciones internas abiertas obligatorias al conjunto de reglas electorales serviría para resolver problemas de coordinación al interior de los partidos y, asimismo, para elevar los costos de acceso de partidos de oposición al gobierno.

Las debilidades de este enfoque teórico no dejan de estar presentes. Si bien el “institucionalismo de la elección racional” asume que las preferencias son estables (Acuña y Chudnovsky, 2013, p. 66), las mismas en realidad en ambos casos han sido moldeadas por el “contexto estratégico” en el que se sitúan: ante la posibilidad dada por las instituciones preexistentes —es decir, los condicionamientos—, los actores involucrados buscan su modificación para mejorar su situación. Las críticas respecto a la “eficiencia” del

proceso histórico no son desestimadas: la potencia explicativa de la visión racionalista disminuye cuando consideramos que, en realidad, en estos casos, no hubo un “acuerdo voluntario entre las partes”. Son las reglas preexistentes, y los contextos en que habitan (Zurbriggen, 2006, p. 81), los límites que ponen de manifiesto esta crítica: tanto en el caso uruguayo como en el argentino las reglas electorales se modificaron en pleno cumplimiento de las normas preexistentes, independientemente del nivel de acuerdo que tuviera el conjunto de nuevas reglas electorales.

En síntesis, si bien la explicación utilizada como referencia se enmarca de manera central bajo el “institucionalismo de la elección racional”, en algún aspecto podría ser considerada como una *border crosser* al estilo mencionado por Thelen (1999, p. 370). Si bien parte de premisas centrales del “institucionalismo de la elección racional”, las decisiones estratégicas de los actores que impulsan las modificaciones de las reglas, no pueden ser comprendidas sin hacer un análisis del contexto y la evolución histórica, no solo de las reglas e instituciones, sino también de la evolución de los sistemas partidarios. Un elemento presente en prácticamente toda la bibliografía analizada sobre los casos nos marca la fragmentación al interior de los partidos oficialistas al momento de impulsar el cambio de reglas electorales como un elemento central en las discusiones. No obstante, seguimos enmarcando la explicación en la esencia del “institucionalismo de la elección racional”: incluso, cuando el contexto histórico y la evolución institucional previa tiene un rol en la evolución de las reglas electorales, todo pareciera indicar que es el comportamiento estratégico de los actores el que guía a una modificación del marco institucional, de manera tal que las instituciones se convierten en medios para lograr sus fines, mientras que condicionan el comportamiento de los actores para su acción.

No obstante, esto está lejos de ser una afirmación definitiva. Queda la posibilidad de modificar la pregunta inicial: ¿acaso el conjunto de reglas institucionales previas a la reforma no contenía “las semillas de su propia destrucción”? Esta nueva pregunta nos llevaría a realizar un análisis de corte más histórico, a reanalizar el rol del contexto y la evolución institucional, y a preguntarnos de manera “histórica comparada” sobre las causas que llevarían a que el entramado partidario y de reglas electorales en los dos casos concretos adquiriera a lo largo del tiempo determinados formatos, y, de este modo, funcione como “un método para procesar conflictos”, como planteaba

Przeworski (2019). La falta de aceptación de las reglas por todos los actores en el proceso nos genera una limitación a la pregunta. Dicho de otro modo, aunque hayamos planteado una pregunta que pueda ser analizada bajo una perspectiva teórica concreta —en este caso, el “institucionalismo de la elección racional” —, este interrogante y su respuesta no alcanzan para analizar de manera acabada el problema de investigación.

Referencias

- Acuña, C. H. y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En C. H. Acuña (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 19-67). Siglo XXI.
- Alcántara Sáez, M. (2002). *Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina*. Working Paper #293. Kellogg Institute, University of Notre Dame. <https://doi.org/10.7274/26126242>
- Alles, S. (2012). ¿Duverger cabeza abajo? Reglas electorales y Sistema de Partidos en Uruguay. *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, 2(3), 111-151. <https://p3.usal.edu.ar/index.php/miriada/article/view/400>
- Altman, D. (2012). Universal Party Primaries and General Election Outcomes: The Case of Uruguay (1999-2009). *Parliamentary Affairs*, 66(4), 834-855. <https://doi.org/10.1093/pa/gss010>
- Domínguez Sardou, F. (2015a). *¿Vamos a las PASO, por afuera o con lista en adhesión?: Estrategias de disidencia en el peronismo tras la reforma política (2011 y 2013)*. XII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Universidad Nacional de Cuyo.
- Domínguez Sardou, F. (2015b). Elecciones primarias y su influencia en el comportamiento electoral. El caso argentino (2011-2015). *Democracia y Elecciones*, 1(3), 21-26.
- Domínguez Sardou, F. (2016). La coordinación de elites y votantes en las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias argentinas (2011-2015). *Espacios Políticos*, 12, 35-37.
- Freidenberg, F. (2003). *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*. International IDEA.

- Gallo, A. (2011). *Internas abiertas y representatividad democrática. Análisis y comparación de los casos pioneros en América Latina*. Prometeo Libros.
- Gallo, A. (2018). Internas abiertas reguladas y buen funcionamiento partidario. Los casos actuales de Argentina y Uruguay. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 25(72), 37-81. <https://doi.org/10.32870/espiral.v25i72.6673>
- Galván, F. (2009). ¡Vamos por afuera! Un análisis de los factores que favorecieron las disidencias electorales en el peronismo (1983-2007). IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Universidad Nacional del Litoral, Universidad Católica de Santa Fe.
- Galván, F. (2010). ¿El sello importa? El rol partidario de los ejecutivos nacionales y provinciales a la luz de las listas peronistas disidentes (1989-2009). *Postdata*, 16(1), 63-84. <https://revistapostdata.com.ar/index.php/postdata/es/article/view/348>
- Hall, P. A. y Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-57. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Lauga, M. (1997). La reforma constitucional uruguaya de 1996. *Justicia electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder de la Federación*, 9, 57-74.
- Mustapic, A. M. (2013). Los partidos políticos en la Argentina: condiciones y oportunidades de su fragmentación. En C. H. Acuña (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 249-290). Siglo XXI.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- North, D. (1998). Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción. En S. Saiegh y M. Tommasi (comps.), *La Nueva Economía Política. Racionalidad e instituciones* (pp. 97-112). EUDEBA.
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia Política Contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), pp. 7-38. <https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/216>
- Przeworski, A. (2015). Endogenous change of institutions. En J. Gandhi y R. Ruiz-Rufino (eds.), *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions* (pp. 43-55). Routledge.

- Przeworski, A. (2019). *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones?* Siglo XXI.
- Rahat, G. y Hazan, R. (2001). Candidate Selection Methods: An Analytical Framework. *Party Politics*, 7(3), 297–322 <https://doi.org/10.1177/1354068801007003003>
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>
- Ware, A. (2018). What is, and what is not, a primary election? En R. Boatright (ed.), *Routledge Handbook of Primary Elections* (pp. 17-38). Routledge.
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores. Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), pp. 67-83. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100004>



Publicado bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial 4.0 Internacional