

DE PRIMARIAS INTERNAS A PRIMARIAS INTERPARTIDARIAS: TRANSFORMACIONES, COMPETITIVIDAD Y UTILIDAD ESTRATÉGICA DE LOS MECANISMOS PARTICIPATIVOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATURAS PRESIDENCIALES EN COLOMBIA (1990-2022)

Camilo Cruz Merchán, UNAB, doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México, docente investigador, Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB). Investigador del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (IJ-UNAM-OEA). Correo electrónico: ccruz794@unab.edu.co

Fabián Acuña Villarraga, FLACSO, doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), docente de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), investigador del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (IJ-UNAM-OEA). Correo electrónico: fabianalejandro.acuna@gmail.com

Cristhian Uribe Mendoza, doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México, profesor del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia, investigador del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (IJ-UNAM-OEA). Correo electrónico: cjuribem@unal.edu.co

RESUMEN

Durante las últimas tres décadas, el sistema electoral colombiano ha experimentado una serie de transformaciones significativas. Una de las más importantes ha sido la adopción de las primarias internas e interpartidarias como mecanismo para seleccionar candidaturas, especialmente para las elecciones presidenciales. El artículo analiza los cambios a nivel de las reglas electorales y en prácticas partidarias de las elecciones primarias internas e interpartidarias para la selección de candidaturas presidenciales en el sistema político de Colombia entre 1990 y 2022 a partir de los datos a nivel de precandidaturas, partidos o coaliciones. El trabajo parte de la pregunta cómo se ha transformado, en las reglas y en las prácticas, el uso de primarias para la selección de candidaturas presidenciales en Colombia entre 1990 y 2022. Como hallazgos se identifica la existencia de dos períodos diferenciados de reglamentación de los mecanismos y de tres períodos de implementación en las prácticas partidarias, resaltando el paso de una práctica partidaria a un mecanismo reglamentario, la expansión y caída del uso del mecanismo de primarias y el surgimiento posterior de las primarias interpartidarias como mecanismo alternativo de coordinación partidaria.

Palabras clave: primarias partidistas, primarias interpartidistas, candidaturas presidenciales, elecciones, partidos políticos, Colombia

FROM INTERNAL PRIMARIES TO INTER-PARTY PRIMARIES: TRANSFORMATIONS, COMPETITIVENESS, AND STRATEGIC USEFULNESS OF PARTICIPATORY MECHANISMS FOR THE SELECTION OF PRESIDENTIAL CANDIDATES IN COLOMBIA (1990-2022)

ABSTRACT

During the last three decades, the Colombian electoral system underwent significant transformations. One of the most important has been the adoption of internal and inter-party primaries as a mechanism to select candidates, especially for presidential elections. The article analyzes changes at the level of electoral rules and party practices of internal and inter-party primaries for the selection of presidential candidates in the Colombian political system between 1990 and 2022 based on data at the level of pre-candidacies, parties, and coalitions. This work starts with the question: “How has the use of primaries for the selection of presidential candidates in Colombia between 1990 and 2022 been transformed in terms of rules and practices?” The findings identify the existence of two distinct periods of regulation of the mechanisms and three periods of implementation in party practices, highlighting the transition from a party practice to a regulated mechanism, the expansion and decline of the use of the primary mechanism, and the subsequent emergence of inter-party primaries as an alternative mechanism for party coordination.

Keywords: party primaries, inter-party primaries, presidential candidacies, elections, political parties, Colombia

Fecha de recepción: 24/03/2023

Fecha de aprobación: 02/06/2023

INTRODUCCIÓN

En 1990 César Gaviria consiguió la nominación presidencial en la primaria interna del Partido Liberal Colombiano (PLC), ejercicio novedoso en ese momento para el sistema político de Colombia y organizado en reconocimiento a la lucha por la incorporación del mecanismo del asesinado líder Luis Carlos Galán Sarmiento (1943-1989), Gaviria ganó la elección general para el período 1990-1994. Para el proceso electoral de 2022, tres de las cuatro candidaturas presidenciales fueron nominadas por vía de primarias interpartidarias, entre ellas la fórmula ganadora Gustavo Petro y Francia Márquez.

El presente trabajo describe y analiza la transformación en el sistema electoral y las experiencias partidarias de uso de primarias internas e interpartidarias en el sistema político colombiano entre 1990 y 2022. De este modo, se plantea el siguiente interrogante: ¿cómo se ha transformado, en las reglas y en las prácticas, el uso de primarias para la selección de candidaturas presidenciales en Colombia entre 1990 y 2022?

La literatura sobre primarias mantiene abierto el interrogante sobre si el uso de este tipo de mecanismos mejora la competitividad electoral de las candidaturas (Strøm, 1990, p. 577; Katz, 2013, p. 49; Sandri, Seddonne & Venturino, 2015, p. 188; Freidenberg, 2007,

[266]

pp. 650-652; Seddonne & Rombi, 2018, p. 232; Stephen, Rodder & Snyder, 2008; Serra, 2011, p. 40; Carey & Polga-Hecimovich, 2008; Carey, 2008, pp. 434-435) o si, por el contrario, expone las debilidades internas (Freidenberg, 2009, pp. 289-291; Acuña, 2015, p. 47) e incentiva la fragmentación partidaria (Freidenberg, 2007, p. 660; Gallo, 2005a, p. 37; Gallo, 2005b, p. 279).

A partir del análisis del uso de primarias (partidistas e interpartidistas) para la selección de las candidaturas presidenciales en el período de tiempo en cuestión, y la evaluación de estos procesos teniendo en cuenta las nociones de competitividad en la misma organización (intrapartido-intracoalición) y posteriormente en la elección general (competencia entrepartidos), se exploran las causas y efectos de las primarias y se caracterizan de forma sistemática los cambios en regulación y prácticas durante el período de estudio.

El texto se desarrolla en cuatro apartados de la siguiente manera: el primero se encarga de la presentación del argumento central que se propone en el presente estudio, derivado de la revisión del conocimiento existente acerca de las primarias partidistas e interpartidistas en la región; en el segundo nos ocupamos de presentar el origen del mecanismo de selección de candidaturas en primarias y su devenir regulatorio, desde que las reglas de juego eran establecidas por cada colectividad a discreción, y los posteriores desarrollos normativos extendidos a todas las organizaciones políticas; el tercero es el más amplio, debido a que se desarrolla el análisis a partir de la información empírica de cada proceso electoral y el uso de primarias para la selección de candidaturas presidenciales en Colombia (1990-2022), de allí se describe el tipo de candidaturas y se analiza la competitividad interna y externa de las candidaturas producto de primarias en el período, para finalizar con algunas conclusiones y reflexiones provisionales.

Como respuesta tentativa se argumenta que en el caso colombiano han existido dos ciclos claramente diferenciados de formalización de las primarias y tres de extensión en el uso primero de las primarias internas y posteriormente de la práctica de las primarias de coalición o primarias interpartidarias; proceso de adaptación de los partidos o candidaturas al entorno de competencia en el sistema de partidos.

Argumento central y revisión de literatura

Los partidos políticos cumplen una función principal dentro de las democracias, nominar candidaturas para competir en elecciones (Sartori, 2005, p. 56). Esta tarea se denomina selección de candidaturas (Shomer, 2014, p. 533); dada la importancia que tiene, son una ventana a la complejidad interna de las organizaciones políticas, de allí que Shattensneider haya afirmado que “[...] es uno de los mejores puntos para observar el poder dentro de los partidos” (Schattschneider, 1942, p. 64). Esta sección presenta la definición y tipos de primarias internas y la discusión en la literatura sobre las causas y consecuencias de la incorporación del mecanismo con el objetivo de enmarcar la discusión sobre el caso particular de interés: las consultas internas y consultas interpartidarias de selección de candidaturas presidenciales en Colombia.

Los procesos de selección de candidaturas varían según los requisitos para la nominación, el número de personas responsables de la toma de decisiones y la ubicación espacial o funcional interna del área responsable de la nominación. Esta investigación se centra en el estudio de un tipo de procedimiento particular, las elecciones primarias, las cuales son “aquellos métodos de selección de candidaturas en los que el peso acumulativo de la influencia de los miembros del partido, los simpatizantes y la militancia es igual o superior que el de los selectores más exclusivos combinados” (Kenig et al., 2015, p. 152).

Aunque en la práctica puede haber distintos tipos de primarias, tanto por los cambios en el grado de apertura a la participación de la ciudadanía o la militancia como en el número de etapas involucradas en la decisión (Kenig et al., 2015, p. 153; Kenig & Pruyers, 2018, pp. 28-29), la forma estándar de clasificación es la variación en el selectorado autorizado para la toma de decisiones, lo cual arroja dos tipos de primarias: internas abiertas e internas cerradas.

Las primarias internas abiertas son procedimientos electorales con apertura a la participación del total de la ciudadanía habilitada para votar; las primarias internas cerradas son elecciones habilitadas solo a los militantes registrados por la organización partidaria (Taylor, 2000, pp. 3-5; Rahat & Hazan, 2001, p. 304; Freidenberg, 2003, pp. 23-30; Freidenberg & Došek, 2016, p. 364; Sandri & Seddonne, 2015, p. 11). Los procesos de selección por primarias pueden ser realizados tanto por partidos políticos como por coaliciones políticas, procedimientos que pueden denominarse primarias en coalición o primarias interpartidarias.

[268]

Resulta complejo comprender por qué los liderazgos partidistas están dispuestos a ceder la toma de una decisión fundamental como la elección de las candidaturas; para la literatura existen múltiples causas que explican la expansión en el uso de las primarias, especialmente relacionadas o con cambios en la competitividad de los partidos o como alternativa para la solución de disputas internas.

Las primarias pueden ser la expresión de un reajuste ante la derrota electoral (Bernea & Rahat, 2007, p. 378; Sandri, Seddonne & Venturino, 2015, pp. 187-188) o la imitación de estrategias de competencia percibidas como efectivas (Sandri, Seddonne & Venturino, 2015, p. 186; Giddens, 1977; De Luca, Jones & Tula, 2009), como mecanismo para contrarrestar la pérdida de militancia (Katz & Mair, 2007, p. 118; Scarrow, 2000, p. 100; Ignazi, 2014, p. 160; Ignazi, 2018, p. 4) y, en general, la pérdida de legitimidad de los partidos (Seddonne & Rombi, 2018, p. 232).

También pueden expresar la externalización de las decisiones internas como vía de solución a las luchas internas por el poder. Así, pueden ser usadas para dar solución a disputas internas (Langston, 2008, p. 159; Freidenberg & Sánchez-López, 2002, p. 173; Strøm, 1990, p. 577; Katz, 2013, p. 49; Sandri, Seddonne & Venturino, 2015, p. 188) o expresar un intento de centralización de las autoridades nacionales sobre los liderazgos intermedios o de base que puedan disputarles el poder interno (Katz, 2001, p. 292; Katz & Mair, 2002, pp. 118-119).

De otra parte, no existe un consenso sobre los efectos del uso de estas. Una parte de la literatura considera que el uso de las primarias genera efectos positivos. Para algunos autores es posible identificar la presencia de un “bono electoral”, una ventaja competitiva de las candidaturas nominadas por medio de primarias frente a sus rivales (Carey, 2008, pp. 434-435; Carey & Polga-Hecimovich, 2008).

Otra perspectiva expone que la competencia interna promovida por la primaria genera incentivos negativos para la unidad partidaria y la competitividad electoral al estimular los liderazgos de facciones e incluso ser usadas como estrategia para la obtención de poder interno, sin interés en el resultado final (Mény, 2017, p. 267), incentivar la fragmentación partidaria (Freidenberg, 2007, p. 660; Gallo, 2005a, p. 37; Gallo, 2005b, p. 279), afectar la competitividad al revelar la división interna (Osornio, 2016, p. 11) o generar problemas de disciplina entre los elegidos (Mainwaring & Shugart, 1998, p. 164; Siavelis & Morgenstern, 2009, p. 88).

Las primarias pueden agregar incertidumbre a los partidos sobre la competitividad de las figuras elegidas por este medio (Gallo, 2005a, p. 37; Gallo, 2005b, p. 279), especialmente al favorecer nuevas figuras sin experiencia política (Rahat & Hazan, 2001; Ware, 2004, p. 414; Serra, 2011, p. 40; Acuña, 2015, p. 47); sin embargo, estas también pueden generar efectos negativos para la democracia al limitar el acceso al poder de grupos poblacionales subrepresentados (Hazan & Rahat, 2002, p. 376).

Con esta discusión como marco, surge el interés por describir e interpretar el uso del mecanismo de las primarias como mecanismo de selección de candidaturas a la presidencia, más aún, como se verá adelante, en un sistema electoral y de partidos como el de Colombia, que podría pensarse que desincentiva el uso de las primarias. Esto porque la literatura ha identificado como factor contrario a las primarias la existencia de balotaje y los bajos requisitos para inscribir candidaturas (Mény, 2017, p. 271). Así, en entornos en los que el sistema de reglas no obliga a los partidos a optar por un tipo de mecanismo de selección, debe entenderse como una decisión estratégica tomada por cada partido (Sandri et al., 2015, p. 4; Cruz, 2022, p. 12).

La regulación de las primarias populares, internas e interpartidarias en Colombia

En Colombia, las primarias tienen un rango constitucional que permite a los movimientos y partidos políticos tomar decisiones o escoger candidaturas propias o de coalición a través de tres mecanismos de participación democrática: 1) Las consultas populares o abiertas, en las que pueden participar todas las personas que conforman el censo electoral; 2) Las consultas internas o cerradas, que están restringidas únicamente a los militantes registrados; y 3) Las consultas interpartidistas, que pueden ser abiertas o cerradas y sirven para seleccionar candidaturas en una coalición (Ley 1475 de 2011, art. 5.º).

En las últimas tres décadas, estos procedimientos han atravesado una serie de cambios orientados a democratizar las estructuras internas de los partidos políticos colombianos,

abriendo espacios para que la militancia y el electorado participen en el proceso de toma de decisiones, que antes eran controladas por las élites partidistas, tales como la selección de candidaturas, la elección de las dirigencias de los partidos y las definiciones programáticas (Acuña, 2011, p. 196).

Esta sección hace un breve repaso de la evolución que han tenido las primarias como mecanismo de selección de candidaturas en el país. La primera parte presenta el contexto en el que las primarias internas e interpartidistas fueron introducidas dentro del sistema electoral colombiano y, posteriormente, la segunda parte describe el marco legal que regula el uso de este mecanismo por parte de los actores políticos.

Contexto de aprobación de los mecanismos

Hasta finales del siglo XX no existían mecanismos claros ni sólidos para regular la actividad interna de los partidos políticos. Los partidos colombianos eran organizaciones oligárquicas en las que un pequeño círculo tomaba las decisiones de manera excluyente, sin tener en cuenta la opinión de las bases, que solo eran consultadas para legitimar políticas y resoluciones elaboradas previamente (Trujillo, 2016, p. 145). Los partidos tradicionales como el Partido Conservador Colombiano (PCC) y el Partido Liberal Colombiano (PLC) se caracterizaban por tener una baja institucionalización organizativa, lo que se reflejaba —entre otras cosas— en la ausencia de patrones estándar para seleccionar candidaturas presidenciales; en su lugar, imperaban la contingencia, el cambio de reglas, el desacato, el transfuguismo y las candidaturas disidentes (Duque, 2007, p. 4).

[270]

La falta de democracia interna, aunada a la corrupción y la influencia del narcotráfico, desprestigió a los partidos tradicionales que eran percibidos por la ciudadanía como organizaciones *autistas*, incapaces de representar los intereses del electorado o de su militancia de base. El descrédito de estas colectividades hizo que las élites políticas promovieran “una agenda de ampliación de los espacios de participación de sus afiliados al interior de los partidos, democratizando decisiones que antes eran exclusivas de los cuerpos directivos, con la intención de mejorar la deteriorada imagen” (Acuña, 2009, p. 147).

Fue así como las primarias internas, denominadas en el entorno local como consultas, surgieron en el marco de un proceso de democratización de los partidos políticos colombianos. Uno de los principales antecedentes fue la primaria interna abierta realizada por el PLC para las elecciones presidenciales de 1990. En la década de los años ochenta, el político de origen liberal Luis Carlos Galán Sarmiento creó una facción dentro de ese partido, llamada Nuevo Liberalismo, movimiento con el cual intentó competir por la presidencia de la república en 1982; sin embargo, tras una serie de fracasos electorales, Galán decidió reintegrarse al PLC bajo la condición de que la candidatura presidencial fuera elegida a través de una consulta popular y no de una convención, como se hacía tradicionalmente, mecanismo que era visto por el líder del Nuevo Liberalismo como una expresión de las “maquinarias regionales” (Acuña, 2011, p. 201).

De esta manera, Galán volvió a las toldas del PLC con altas probabilidades de ser elegido candidato presidencial, en parte porque para su aspiración sentía mayor apoyo en el electorado que dentro de su partido (Acuña, 2011, p. 210), pero fue asesinado por orden del Cartel de Medellín en agosto de 1989. Un mes antes, en la convención liberal en la que se aprobó la realización de la primaria interna abierta, el líder del Nuevo Liberalismo afirmó: “Llegó el momento en el cual a través de diversos mecanismos complementarios, uno de los cuales es la consulta popular, la democracia colombiana debe dar un paso adelante cualitativo en su posibilidad de expresión y realización del destino nacional” (Observatorio de la Democracia, 2017).

Tras el magnicidio de Galán, el liberalismo mantuvo la idea de realizar la consulta interna, en la que César Gaviria, que asumió las banderas políticas de Galán, consiguió la nominación como candidato oficial para las presidenciales celebradas el 27 de mayo de 1990. Las primarias se convirtieron así en una de las innovaciones institucionales más importantes para la democratización de las estructuras internas de los partidos políticos (Acuña, 2011, p. 202).

Incentivos en las reglas formales

En los albores del siglo XXI se llevaron a cabo una serie de reformas político-electorales encaminadas a lograr mayores niveles de participación en la toma de decisiones dentro de los partidos políticos. La tabla 1 resume la evolución en el sistema electoral colombiano de la reglamentación de las primarias como mecanismo de selección de candidaturas presidenciales.

Tabla 1. Reglas electorales para los procesos de selección de candidaturas presidenciales en Colombia

Año (aprobación legislación)	Proceso plasmado en la Constitución	La ley regula el proceso de selección de candidaturas	La ley establece elecciones internas	Obligatorias	Simultáneas	Organizadas, supervisadas o financiadas por el Estado	Voto obligatorio de la ciudadanía
1994	No	Sí [Ley 130]	Sí, abiertas [a petición de cada organización]	No	Sí	Sí, organizadas y financiadas	No
2000	No	Sí [Ley 616]	Sí, abiertas [a petición de cada organización]	No	No	Sí, organizadas y financiadas	No
2003	Sí (art. 107)	Sí	Sí, abiertas [a petición de cada organización]	No	No	Sí, organizadas y financiadas	No

Año (aprobación legislación)	Proceso plasmado en la Constitución	La ley regula el proceso de selección de candidaturas	La ley establece elecciones internas	Obligatorias	Simultáneas	Organizadas, supervisadas o financiadas por el Estado	Voto obligatorio de la ciudadanía
2009	Sí	Sí [Acto Legislativo 01]	Sí, cerradas o abiertas o interpartidarias [a petición de cada organización]	No	Sí	Sí, organizadas y financiadas	No
2011	Sí	Sí [Ley 1475]	Sí, cerradas o abiertas o interpartidarias [a petición de cada organización]	No	Sí	Sí, organizadas y financiadas	No
2020	Sí	Sí [Ley estatutaria Código Electoral]	Sí, cerradas o abiertas o interpartidistas [a petición de cada organización]	No	Sí	Sí, organizadas, supervisadas y financiadas	No

Fuente: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2022).

[272]

La Ley 130 de 1994 sentó las bases para la formalización de las primarias como mecanismo de selección de candidaturas (Barrero, 2014, p. 129). Esta ley establece el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos. Allí se disponen normas para la realización de consultas internas. Específicamente, el artículo 10 señala que “la organización electoral colaborará con la realización de consultas internas de los partidos y movimientos con personería jurídica que lo soliciten a través de sus respectivas autoridades estatutarias”.

Una primera lectura de este artículo da a entender que si bien los partidos y movimientos políticos tienen la posibilidad de emplear las primarias para tomar decisiones respecto a sus candidaturas o su organización interna, estos no están obligados a utilizar este mecanismo. Se trata de una opción a la que las colectividades pueden recurrir si desean elegir democráticamente sus candidaturas para cargos uninominales a ejecutivo nacional o subnacional. De igual modo, las colectividades pueden solicitar que en la consulta solo participen sus afiliados siempre y cuando el partido cuente con una lista de carnetización mayor al 50% de la última votación obtenida en la respectiva circunscripción.

Esta disposición normativa incluye otras características. Una de ellas tiene que ver con el carácter vinculante y eliminatorio de esta etapa. Todas las candidaturas deben ser escogidas el mismo día y a través del mismo mecanismo. Además, los resultados de la primaria interna son de obligatorio cumplimiento tanto para el partido como para las precandidaturas que se sometieron al proceso. Por lo tanto, la ley prohíbe que las precandidaturas que participaron en estas se presenten al mismo proceso electoral con otra etiqueta partidista.

Dicho artículo fue modificado por la Ley 616 de 2000, estipula que las primarias pueden concurrir —o no— con la elección inmediatamente anterior. Las elecciones que son concurrentes tienden a aumentar la participación electoral y crean incentivos para que la ciudadanía vote por el mismo partido tanto en las consultas como en el proceso electoral correspondiente. En caso de que un partido o movimiento político pretenda celebrar las primarias en una fecha distinta a la de las elecciones ordinarias, el Consejo Nacional Electoral será la autoridad encargada de definir por la mayoría de sus miembros la fecha de la consulta. Finalmente, el Estado y los organismos electorales tienen la responsabilidad de financiar y organizar todo el proceso.

Posteriormente, el Congreso de la República aprobó, mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, una reforma constitucional que pretendía corregir los efectos no deseados de las normas electorales establecidas en la Constitución de 1991, tales como la alta fragmentación del sistema de partidos, el debilitamiento de los partidos tradicionales, los excesivos personalismos y la desconfianza ciudadana frente a las instituciones políticas (Vélez, Ossa & Montes, 2006). Así, la reforma política de 2003 buscó reestructurar el sistema partidista y fortalecer a los partidos políticos por medio de cambios como “la inclusión de la consulta popular, como complemento al de la consulta interna; la prohibición de la doble militancia y la limitación del número de cargos [por] proveer (candidato único por partido)” (Barrero, 2014, p. 129).

Esta reforma modificó —entre otros— el artículo 107 de la Constitución Política, estableciendo que “Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente. Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos podrán celebrar consultas populares o internas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas”. El mismo artículo introdujo la prohibición constitucional de la doble militancia. Sin embargo, algunos análisis apuntan que “esta norma no reguló una consecuencia jurídica expresa para aquellos ciudadanos que infringen la prohibición” (Illera & Buchely, 2015, p. 25). Si bien los partidos políticos tradicionales para ese entonces ya contemplaban el uso de las consultas internas y los congresos periódicos, la reforma política de 2003 tuvo una fuerte influencia en las colectividades existentes, que reformaron sus estatutos para incluirlas en sus normas internas.

En 2009 se aprobó una nueva reforma electoral que buscaba consolidar el proceso de democratización interna de los partidos y el régimen de bancadas que había incorporado previamente la reforma del 2003. El Acto Legislativo 01 de 2009 incluyó la posibilidad de realizar consultas interpartidistas y extendió la prohibición de que las personas que participen en estas consultas se inscriban al mismo proceso electoral por otra agrupación política. Las primarias interpartidistas están sujetas a las mismas normas de financiación y publicidad de las elecciones ordinarias, pueden ser concurrentes o no con las elecciones a corporaciones públicas y el resultado es de obligatorio cumplimiento tanto para los partidos como para los precandidatos de la coalición.

Las primarias interpartidistas fueron reglamentadas por la Ley 1475 de 2011. Entre los cambios introducidos por esta reforma cabe destacar la exigencia de incorporar mecanismos de democracia interna en los estatutos de los partidos, la prohibición de la doble militancia, el fortalecimiento del carácter vinculante de las consultas y la introducción de reglas para la selección de candidaturas en una coalición. En este sentido, el artículo 5.º señala:

Las consultas convocadas por una coalición de partidos [...] o movimientos políticos con personería jurídica pueden ser internas o populares y se denominarán interpartidistas. Podrán ser convocadas con el objeto de seleccionar candidatos de coalición a cargos uninominales, previo acuerdo suscrito por sus directivos nacionales o departamentales según sea el caso (Ley 1475 de 2011, art. 5.º).

Asimismo, fueron precisadas algunas normas aplicables a las primarias interpartidistas en términos de financiación, publicidad, organización electoral, carácter vinculante del resultado y sanciones jurídicas por su incumplimiento.

De esta manera, se puede afirmar que el ordenamiento jurídico colombiano ha hecho importantes avances para fortalecer la democracia interna de los partidos mediante la formalización de las consultas internas e interpartidistas; sin embargo, todavía existen muchos vacíos. Actualmente, estos mecanismos de selección de candidaturas están regulados por dos normas: la Ley 130 de 1994 y la Ley 1475 de 2011. La coexistencia de estas normas ha generado problemas técnicos y dificultades en cuanto a su interpretación e implementación, por lo que han surgido varias iniciativas orientadas a unificar esta reglamentación y precisar algunas reglas de juego para los partidos y candidaturas que participan en estos procesos¹.

[274]

Las primarias interpartidistas constituyen una innovación institucional reciente cuyo uso es aún incipiente en el país y en la región; por lo tanto, resulta difícil prever sus consecuencias políticas. Esta figura se distancia teóricamente de las primarias tradicionales, pues en el caso de las interpartidistas, varios partidos y movimientos políticos pueden agruparse y convocar a una consulta para elegir la candidatura de toda la coalición.

De acuerdo con Bertel y Mejía (2020, p. 49), este proceso conlleva dos instancias de elección: en un primer momento, cada organización política elige a través de algún mecanismo de democracia interna la precandidatura que participará en la consulta; en un segundo momento, los afiliados y simpatizantes de las organizaciones coaligadas deberán elegir la candidatura de la coalición. Este proceso puede conllevar varios problemas en relación con las disparidades en el tamaño relativo de las organizaciones coaligadas, la presencia de líderes personalistas, la afinidad ideológica de las precandidaturas y la fidelidad partidaria, ya que los electores eventualmente tendrán que apoyar una candidatura que no forma parte del partido de su preferencia.

1 Ver, por ejemplo, el proyecto de ley 344 de 2022, presentado en mayo por el senador Julián Gallo (partido Comunes) ante el Senado de la República.

Uso efectivo de las primarias internas e interpartidarias 1990-2022

En Colombia, desde 1990 hasta 2022 se han llevado a cabo nueve elecciones presidenciales cada cuatro años, este es nuestro período de estudio. La reforma constitucional se dio en 1991, en ella se introdujo la doble vuelta para la elección presidencial. Desde ese momento solo Álvaro Uribe ha conquistado la primera magistratura en primera vuelta (50% + 1 de los votos válidos); los demás gobernantes han tenido que competir en segunda vuelta a la presidencia.

En este período, quienes llegaron al Gobierno lo hicieron a través candidaturas de partido (1990-1994), siendo este el PLC; en el caso de la elección de Juan Manuel Santos, también se trató de una candidatura de partido (Partido de la U), pero contaba con el apoyo de la coalición que venía consolidada por su antecesor. El resto de los Gobiernos llegaron al poder acompañados de una coalición de fuerzas políticas más amplia; la única excepción también fue el expresidente Álvaro Uribe, que en su primera elección (2002) se había apartado del PLC, que había proclamado como su candidato oficial al exministro Horacio Serpa, cerrando las puertas a cualquier otra candidatura del liberalismo, razón por la cual Uribe debió acudir a presentar su nombre a través de la figura de Grupo Significativo de Ciudadanos (GSC), mecanismo que se estableció en la Constitución de 1991 para permitir la competencia política a liderazgos sin adscripción partidista, o —como se entiende en diferentes contextos— independiente, como se indica en la tabla 2.

Tabla 2. Ganadores de elecciones presidenciales (1990-2022)

Elección	Candidaturas	Tipo de candidatura (Partido/independiente/coalición)	Nombre del partido	Elección segunda vuelta	Primaria
1990	César Augusto Gaviria Trujillo	Partido	Partido Liberal Colombiano		X
1994	Ernesto Samper Pizano	Partido	Partido Liberal Colombiano	X	X
1998	Andrés Pastrana Arango	Coalición	Gran Alianza por el Cambio: Partido Conservador Colombiano, Movimiento Nueva Fuerza Democrática y Movimiento 98	X	
2002	Álvaro Uribe Vélez	Independiente	Asociación Primero Colombia		
2006	Álvaro Uribe Vélez	Coalición	Primero Colombia, Partido Conservador Colombiano, Partido Cambio Radical y Partido Social de Unidad Nacional		
2010	Juan Manuel Santos Calderón	Partido	Partido de la U	X	

Elección	Candidaturas	Tipo de candidatura (Partido/independiente/coalición)	Nombre del partido	Elección segunda vuelta	Primaria
2014	Juan Manuel Santos Calderón	Coalición	Unidad Nacional: Partido de la U, Partido Cambio Radical, Colombia Democrática, Alas Equipo Colombia y el Movimiento Colombia Viva, Partido Liberal Colombiano	X	
2018	Iván Duque Márquez	Coalición	Gran Alianza por Colombia: Partido Centro Democrático, GSC La Patria de Pie, GSC Por una Colombia Honesta y Fuerte, Somos Región Colombia, GSC Colombia Justa Libres, Partido Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA)	X	X
2022	Gustavo Francisco Petro Urrego	Coalición	Pacto Histórico	X	X

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

De estos siete gobernantes, en el período 1990-2022 cuatro obtuvieron su candidatura a través de primarias: César Gaviria (1990), elegido por el liberalismo en la primera consulta popular partidista para selección de candidatura —primaria— que se llevó a cabo en Colombia (Acuña, 2011, 2009), y Ernesto Samper (1994) a comienzo del período de estudio; y al final del período están las presidencias de Iván Duque (2018) y recientemente Gustavo Petro (2022), quienes llegaron a la elección general luego de haber conquistado la candidatura compitiendo en consultas interpartidistas.

[276]

Tipos de partidos u organizaciones que usan primarias

De los nueve procesos de elección presidencial, en siete elecciones (como se muestra en la tabla 2) distintas organizaciones políticas decidieron elegir la persona que las representaría en la elección presidencial a través de consultas-primarias². Durante el período de estudio se llevan a cabo quince consultas-primarias, siendo el liberalismo (PLC) la fuerza política que más la ha utilizado (cinco ocasiones: 1990, 1994, 2006, 2010, 2018) debido a que este mecanismo se constituyó en una *tradición liberal* (Acuña, 2011, 2009; Gallo, 2007).

Todas las primarias para la selección de candidaturas a la elección presidencial han sido del tipo abiertas. Primarias internas cerradas solo han tenido lugar en la elección de autoridades subnacionales de 2015, por iniciativa del Centro Democrático³ para seleccionar algunas listas de candidaturas a corporaciones públicas en la elección de ese año (Acuña, 2016, p. 33; Acuña & Barrero, 2015).

2 Únicamente en la elección de 1998 y en la de 2002 ninguna organización acudió al mecanismo de primarias para elegir a su candidato(a).

3 Partido jerarquizado que atiende a las directrices del expresidente Álvaro Uribe.

Algunas organizaciones políticas progresistas, de izquierda o alternativas también han hecho uso de este mecanismo, como el partido Polo Democrático Alternativo (PDA) —centro-izquierda (CI)—, Partido Verde (PV) —centro— y coaliciones de centro-izquierda en las elecciones 2018 y 2022. Pero también fuerzas de derecha han acudido a primarias para seleccionar su candidatura, como el caso del PCC en las elecciones de 2010, y coaliciones de derecha en 2018 y 2022. De esta forma, este mecanismo ha sido utilizado por partidos tradicionales y nuevos, y de distintas orientaciones ideológicas.

Tabla 3. Consultas-primarias en Colombia para el período 1990-2022

9	Organización	Tipo de primaria	¿Candidatura electa en la primaria?
1990	PLC	Partidista (P)	César Gaviria*
1994	PLC	Partidista (P)	Ernesto Samper Pizano*
2006	PLC	Partidista (P)	Horacio Serpa Uribe
2006	PDA	Partidista (P)	Carlos Gaviria Díaz
2010	PLC	Partidista (P)	Rafael Pardo
2010	PCC	Partidista (P)	Noemí Sanín Posada
2010	PDA	Partidista (P)	Gustavo Petro Urrego
2010	PV	Partidista (P)	Antanas Mockus
2014	PV	Partidista (P)	Enrique Peñalosa
2018	PLC	Partidista (P)	Humberto de la Calle
2018	Gran consulta por Colombia (coalición derecha [CD])	Interpartidista (InterP)	Iván Duque*
2018	Consulta Inclusión social para la paz (CI)	Interpartidista (InterP)	Gustavo Petro Urrego
2022	Pacto Histórico (PH)	Interpartidista (InterP)	Gustavo Petro Urrego*
2022	Centro Esperanza (CE)	Interpartidista (InterP)	Sergio Fajardo
2022	Equipo por Colombia (EC)	Interpartidista (InterP)	Federico Gutiérrez

Fuente: elaboración propia.

* Presidente electo

En Colombia, como se mencionó, las primarias no son obligatorias y aunque las autoridades por logística deben convocarlas en unas fechas concomitantes, es decisión discrecional del partido convocar o no a este tipo de procesos y elegir si las realiza en concurrencia con las elecciones legislativas o en una fecha previa. Por ejemplo, para la elección presidencial de 2018 el PLC realizó una consulta en noviembre de 2017, mientras que las dos consultas interpartidistas (derecha y CI) se llevaron a cabo en simultánea con la elección legislativa del mes de marzo (2018).

Respecto al uso de primarias, se pueden identificar dos etapas, como se indicó en la sección normativa, primero se dio una etapa que no contaba con ninguna regulación, pues se trataba de un mecanismo de origen partidario en el PLC (Acuña, 2011, 2009; Gallo, 2007); posteriormente se incluyó en la normatividad (Barrero, 2014) teniendo en cuenta que sería un mecanismo por el que podían optar las organizaciones políticas. Sin embargo, en esta segunda etapa, la regulación era laxa y permitía la discrecionalidad a cada organización para el desarrollo de cada proceso.

Esto derivó en que en algunos casos en que fue utilizada para elecciones subnacionales no se respetaran los resultados o fueran evadidos cuando no estuvieran de acuerdo con los intereses de las directivas regionales (Acuña, 2009, p. 157), por lo cual la reforma política de 2009, y su posterior reglamentación en la Ley 1475 de 2011, obligó a la aceptación y el respeto a los resultados, así como a la inclusión reglamentada de la figura de las primarias en coalición o primarias interpartidarias.

Tipos de candidaturas

Las primarias en Colombia tradicionalmente han sido instrumentos de las organizaciones políticas —primarias partidistas—, pero otra innovación que se puede encontrar en esta etapa de primarias reguladas se dio en la reforma política de 2009 que abrió la posibilidad de seleccionar candidaturas a través de consultas-primarias interpartidistas. A pesar de esta habilitación, solo en 2018 se hicieron por primera vez las consultas que congregaban distintas organizaciones y su uso se consolidó en las recientes elecciones presidenciales de 2022 (tabla 3).

[278]

En las primarias partidistas, los liderazgos políticos que han participado, en su mayoría se ha tratado de personas que han tenido origen o han permanecido largo tiempo en la organización política en la cual se postulan, destacan pocas personalidades que en diferentes aspiraciones se han presentado por distintas organizaciones, a lo que Gutiérrez Sanín denomina políticos *transicionales* (2001, p. 10), entendido como aquellos que transitan de partidos tradicionales a tercerías o que tienen origen en la política tradicional y se reinventan al electorado como independientes, como es el caso de Marta Lucía Ramírez, que en 2010 se postula a la consulta del PCC y en 2018 se presenta como independiente⁴ a la consulta de fuerzas de derecha; o Enrique Peñalosa, que tuvo origen en el PLC en los años noventa, pero posteriormente, en su aspiración a la candidatura presidencial transitó por las consultas del PV (2010 y 2014) y terminó en la consulta interpartidista Equipo por Colombia —de agrupaciones de derecha— compitiendo a nombre del Partido de la U.

A su vez, se pueden encontrar candidaturas que no han pertenecido a partidos tradicionales y siempre se han postulado por sectores de centro o independientes, pero han transitado por diferentes organizaciones, como Sergio Fajardo, que procuró su postulación en

4 Se presentó a la consulta por el Grupo Significativo de Ciudadanos, Por una Colombia Honesta y Fuerte.

coalición por el PV (2018) y en 2022 se presentó a la coalición Centro Esperanza en nombre del partido Alianza Social Independiente (ASI).

Competitividad de las candidaturas nominadas por primarias

De las nueve presidencias elegidas en el período 1990-2022, cuatro tuvieron que lograr su candidatura a través de un proceso de primarias partidistas abiertas o interpartidarias abiertas, pero las otras cinco presidencias son candidaturas producto de otro tipo de mecanismos de selección que van desde el *bolígrafo-dedazo* (designación en nombre de la dirección de la organización política) o por tratarse del máximo liderazgo del partido en su momento, como la candidatura de Germán Vargas Lleras por Cambio Radical en 2010, cubriendo también los dos períodos en que fueron electos el presidente Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos, los únicos que gozaron de la posibilidad de reelección en el período.

Como se muestra en la tabla 3, en las elecciones presidenciales de 2006, 2010 y 2014, las candidaturas surgidas de primarias fueron derrotadas por candidaturas provenientes de otro mecanismo de selección, lo que pareciera mostrar que estas candidaturas no logran ser competitivas frente a candidatos a la reelección. Para evaluar la competitividad es necesario observar la diferencia en porcentaje de votos que obtienen las candidaturas durante las primarias con su comportamiento en la jornada electoral.

Por esta razón, una primera evaluación de la competitividad de la primaria es que la candidatura electa por medio de primaria que será denominada como candidatura 1 (C1) logre superar su propia votación en la elección general (VGC1)⁵. Como se observa en la tabla 4, de los quince procesos de primarias que tuvieron lugar en el período de estudio para la presidencia de Colombia, todas menos dos lograron superar su propia votación de la primaria en la elección general. Sin embargo, acá se resaltan los siete casos que tuvieron un incremento del 40% de su propia votación:

Primarias partidistas abiertas (1990-2022)

- PLC 1994, Ernesto Samper, además de ser electo presidente, incrementó su votación de la primaria a la elección general en 53%.
- PDA 2006, Carlos Gaviria, hizo lo propio en un 78%.
- PDA 2010, Gustavo Petro, en la elección general incrementó su propia votación 82%, un crecimiento importante a pesar de no haber sido electo.

5 En todo el análisis se toma como referencia para la Votación General de la Candidatura 1 (VGC1) la votación de primera vuelta, aunque varios procesos llegaron a segunda vuelta debido a que en la primera se puede identificar de mejor manera el comportamiento de la C1 frente a las elecciones generales. En la segunda vuelta solo pasan las dos mayores votaciones y se tiende a hacer coaliciones que distorsionan el análisis.

Primarias abiertas de coalición o interpartidarias (2018-2022)

- Interpartidarias de derecha 2018, Iván Duque, además de ser electo presidente, incrementó su propia votación en 47%.
- Interpartidarias de derecha de 2022, Federico Gutiérrez, aunque no fue electo y quedó en tercer lugar en primera vuelta, incrementó su votación en 57%.
- Gustavo Petro optó por la estrategia de elección interpartidaria de CI de 2018 y 2022, y en las dos ocasiones superó su propia votación en las elecciones generales en 41 y 47% respectivamente.

A su vez, también destacan las dos elecciones en que la votación decreció entre la primaria y la elección general; en la elección de 2010 de la candidatura conservadora, Noemí Sanín obtuvo 25% de votación menos a la que alcanzó en la elección primaria, y la reducción de votación más pronunciada se obtiene en la primaria del PV 2014, en la que Enrique Peñalosa reduce en 89% su propia votación en las elecciones generales.

Tabla 4. Competitividad electoral de las candidaturas elegidas por primarias

Elección	Organización	Tipo de primaria	¿Candidatura electa en la primaria? C1	Votación primaria C1	Votación elección general VGC1	Diferencia VGC1-C1	% Diferencia C1 en VGC1
1990	PL	P	César Gaviria*	2797482	2891808	94326	3
1994	PL	P	Ernesto Samper Pizano*	1245283	2623210	1377927	53**
2006	PL	P	Horacio Serpa Uribe	1051533	1404235	352702	25
2006	PDA	P	Carlos Gaviria Díaz	572834	2618157	2045323	78**
2010	PL	P	Rafael Pardo	398107	638302	240195	38
2010	PC	P	Noemí Sanín Posada	1118090	893819	-224271	-25***
2010	PDA	P	Gustavo Petro Urrego	234244	1331267	1097023	82**
2010	PV	P	Antanas Mockus	822424	3134222	2311798	74
2014	PV	P	Enrique Peñalosa	2013954	1064758	-949196	-89***
2018	PL	P	Humberto de la Calle	365658	400151	34493	9
2018	CD	InterP	Iván Duque*	4044509	7616857	3572348	47**
2018	CI	InterP	Gustavo Petro Urrego	2853731	4820385	1966654	41**
2022	PH	InterP	Gustavo Petro Urrego*	4495831	8527768	4031937	47**
2022	CE	InterP	Sergio Fajardo	723475	888585	165110	19
2022	EC	InterP	Federico Gutiérrez	2161686	5058010	2896324	57**

Fuente: elaboración propia.

* Presidente electo

** Diferencia de VCP y VGC1 mayor que 40 puntos porcentuales

*** Diferencia de VCP y VGC1 menor que 10 puntos porcentuales

[280]

La competitividad interna en las primarias también se puede determinar a partir de la comparación de la candidatura que obtuvo la primera votación (C1) con aquella candidatura que obtuvo la segunda votación o Candidatura 2 (C2) en la misma primaria, de allí dividimos en dos grupos extremos, aquellas candidaturas que la distancia de votación entre C1 y C2 es corta (menos de 10 puntos porcentuales) por lo cual se identifica con una primaria relativamente competitiva, al menos entre las primeras dos opciones.

En este grupo se encuentran las primarias del PDA (CI) de 2006 entre el reconocido exmagistrado Carlos Gaviria (52,55% de los votos) y el exdesmovilizado del M-19, exconstituyente y congresista Antonio Navarro (45,72% de los votos); la consulta de 2010, entre el también exdesmovilizado del M-19, exconstituyente y congresista, Gustavo Petro —presidente electo 2022— (52% de los votos), y Carlos Gaviria (46,7% de los votos), y la cuestionada consulta del tradicional PLC de 2017-2018 por el alto costo y su escasa votación (Acuña, 2018), entre el excomisionado de paz Humberto de la Calle (49,11% de los votos) y el exministro y congresista Juan Fernando Cristo (43,62% de los votos), como se muestra en la tabla 5.

En un segundo grupo se encuentran aquellas consultas en que la distancia de votación entre C1 y C2 es muy amplia, superando los 40 puntos porcentuales de diferencia. En este grupo se encuentran cuatro consultas primarias en el período, la del PLC de 1994, en la que Ernesto Samper (56% de los votos) supera a Humberto de la Calle (15,1% de los votos) por 40,9 puntos porcentuales.

La consulta interpartidista de sectores de la derecha —Gran consulta por Colombia—, que además habían acompañado en conjunto la opción del No en el plebiscito por la paz de 2016, también presentó una amplia diferencia (41,98% de distancia) entre la primera y segunda votación, el congresista Iván Duque, en representación del CD, que tenía a su vez representación en el legislativo, obtuvo el 67,76% de los votos mientras que la exministra Marta Lucía Ramírez, de origen conservador, pero que se presentó a la interpartidista a título personal, obtuvo el 25,78% de los votos.

Las dos primarias del período que tuvieron mayor diferencia entre las dos primeras candidaturas fueron las interpartidistas en las que compitió Gustavo Petro. En 2018 en la Consulta inclusión social para la paz, en la que Petro fue avalado por los partidos con representación en el legislativo del MAIS y Colombia Humana, obtuvo el 84,7% de los votos mientras que el exalcalde de Santa Marta concursó avalado por el movimiento Fuerza Ciudadana con el 15,29% de los votos, con diferencia del 69,41%. Y en la más reciente elección (2022) el mismo Petro compitió avalado por su partido, Colombia Humana, obtuvo el 80,5% de los votos, contra la lideresa y defensora ambiental Francia Márquez Mina, avalada por el PDA, que consiguió el 14,05% de los votos, que dejó una diferencia de 66,45 puntos porcentuales.

Tabla 5. Competitividad interna, diferencia entre la primera votación en la primaria y la segunda

Elección	Organización	Tipo de primaria	¿Candidatura electa en la primaria? (C1)	% votos C1	¿2da votación en la primaria? (C2)	% votos C2	Diferencia % C1-C2
1990	PLC	P	César Gaviria*	51,83	Hernando Durán Dussán	22,32	29,51
1994	PLC	P	Ernesto Samper Pizano*	56	Humberto de la Calle+	15,1	40,9**
2006	PLC	P	Horacio Serpa Uribe	47,21	Rafael Pardo Rueda	23,63	23,58
2006	PDA	P	Carlos Gaviria Díaz	52,55	Antonio Navarro Wolff	45,72	6,83***
2010	PLC	P	Rafael Pardo	37,7	Aníbal Gaviria Correa+	22,1	15,6
2010	PCC	P	Noemí Sanín Posada	44,5	Andrés Felipe Arias	43	1,5***
2010	PDA	P	Gustavo Petro Urrego	52	Carlos Gaviria Díaz	46,7	5,3***
2010	PV	P	Antanas Mockus	51,83	Enrique Peñalosa	30,82	21,01
2014	PV	P	Enrique Peñalosa	46,94	Camilo Romero	17,02	29,92
2018	PLC	P	Humberto de la Calle	49,11	Juan Fernando Cristo	43,62	5,49***
2018	CD	InterP	Iván Duque*	67,76	Marta Lucía Ramírez+	25,78	41,98**
2018	CI	InterP	Gustavo Petro Urrego	84,7	Carlos Caicedo	15,29	69,41**
2022	PH	InterP	Gustavo Petro Urrego*	80,5	Francia Márquez Mina+	14,05	66,45**
2022	CE	InterP	Sergio Fajardo	33,5	Juan Manuel Galán	22,55	10,95
2022	EC	InterP	Federico Gutiérrez	54,18	Álex Char	17,72	36,46

Fuente: elaboración propia.

* Presidente electo

** Diferencia entre C1 y C2 mayor a 40 puntos porcentuales

*** Diferencia entre C1 y C2 menor a 10 puntos porcentuales

+ C2 se convierte en fórmula vicepresidencial de C1

Un factor interesante en este punto es la posibilidad de que la segunda votación se articule con el (la) ganador(a) de la consulta-primaria para convertirse en la fórmula vicepresidencial. Esto se dio en los siguientes casos:

- PLC 1994, Ernesto Samper (C1) fue elegido presidente con Humberto de la Calle (C2) como su fórmula vicepresidencial; sin embargo, el segundo renunció a la vicepresidencia luego de las denuncias de financiación de carteles de la droga, caso que se conoció más adelante como el *proceso 8000*.
- PLC 2010, Rafael Pardo (C1) elige como su fórmula vicepresidencial a Aníbal Gaviria (C2).

[282]

- Interpartidista de derecha 2018, Iván Duque (C1) elige como su fórmula vicepresidencial a Marta Lucía Ramírez (C2), proveniente de una candidatura independiente.
- Interpartidista de CI 2022, Gustavo Petro (C1) elige como vicepresidenta a Francia Márquez Mina (C2).

En otras ocasiones la tensión y fracturas entre las candidaturas en la primaria fueron tan fuertes que no había posibilidad de acompañamiento de la segunda votación, como la primaria conservadora de 2010 entre Noemí Sanín y el exministro Andrés Felipe Arias, y en la primaria liberal de 2018 por parte del exministro Juan Fernando Cristo con la dirección del PLC en cabeza del expresidente César Gaviria, más que con el ganador de la consulta.

La primaria se trata de una competencia entre copartidarios(as) que necesitan destacar sobre sus oponentes, con la dificultad de que esa competencia puede generar rupturas y tensiones profundas en la organización política, que pueden llegar a persistir más allá de la elección general, por lo que uno de los primeros desafíos de la organización partidista y ganador(a) es tratar de recomponer la unidad de la organización después de la consulta-primaria, para evitar llegar divididos a la elección general.

Un principio que se debería respetar en el ejercicio de las primarias es que quienes están en competencia y no obtuvieron la candidatura oficial de la organización-coalición acompañen a la persona ganadora no solo en la campaña, también en la movilización de su propia votación y quienes votaron por el (ella) en la primaria. Esto no es algo que funciona de manera automática, de una elección a otra; no es fácil que alguien que perdió pueda endosar sus votos al ganador, debido a que el electorado no opera de esa forma. Sin embargo, sí podemos utilizar como un *proxy* de acompañamiento —o no— de sus competidores la votación total de las candidaturas de la primaria (VCP) en relación con la votación obtenida en la elección general (VGC1) (tabla 6).

Tabla 6. Comportamiento de votación candidatura en primaria frente a la elección general

Elección	Organización	Tipo de primaria	¿Candidatura electa en la primaria? C1	Votación primaria C1	Votos candidaturas primaria VCP	Votación elección general VGC1	VCP-VGC1	% incremento VCP en VGC1
1990	PLC	P	César Gaviria*	2797482	5397023	2891808	-2505215	-87***
1994	PLC	P	Ernesto Samper Pizano*	1245283	2223471	2623210	399739	15
2006	PLC	P	Horacio Serpa Uribe	1051533	2198237	1404235	-794002	-57***
2006	PDA	P	Carlos Gaviria Díaz	572834	1071176	2618157	1546981	59**
2010	PLC	P	Rafael Pardo	398107	1053742	638302	-415440	-65***

Elección	Organización	Tipo de primaria	¿Candidatura electa en la primaria? C1	Votación primaria C1	Votos candidaturas primaria VCP	Votación elección general VGC1	VCP-VGC1	% incremento VCP en VGC1
2010	PCC	P	Noemí Sanín Posada	1118090	2513889	893819	-1620070	-181***
2010	PDA	P	Gustavo Petro Urrego	234244	450333	1331267	880934	66**
2010	PV	P	Antanas Mockus	822424	1586613	3134222	1547609	49**
2014	PV	P	Enrique Peñalosa	2013954	3097708	1064758	-2032950	-191***
2018	PLC	P	Humberto de la Calle	365658	690435	400151	-290284	-73***
2018	CD	InterP	Iván Duque*	4044509	5968501	7616857	1648356	22
2018	CI	InterP	Gustavo Petro Urrego	2853731	3369040	4820385	1451345	30**
2022	PH	InterP	Gustavo Petro Urrego*	4495831	5584758	8527768	2943010	35**
2022	CE	InterP	Sergio Fajardo	723475	2159465	888585	-1270880	-143***
2022	EC	InterP	Federico Gutiérrez	2161686	3989642	5058010	1068368	21

Fuente: elaboración propia.

* Presidente electo

** Diferencia entre C1 y C2 mayor a 40 puntos porcentuales

*** Diferencia entre C1 y C2 menor a 10 puntos porcentuales

De los quince procesos de primarias en el período de estudio, en ocho ocasiones la candidatura electa en la primaria (CI) logra superar no solo la votación propia, la votación general (VGC1), sino también la votación agregada de todas las candidaturas en competencia en la primaria (VCP), lo que indica que al menos en los votos las candidaturas perdedoras en la primaria acompañaron a la persona que ganó o por lo menos su ausencia no se sintió en la votación general. De estos, cinco casos superaron esta votación (VCP) en más de 30 puntos porcentuales.

- PDA 2006, Carlos Gaviria superó en 59% la votación agregada de las candidaturas de la consulta-primaria.
- PDA 2010, algo similar ocurrió con Gustavo Petro, que por su reconocimiento público y apoyo de su partido superó en 66% la votación agregada de la primaria.
- PV 2010, Antanas Mockus, en la movilización mediática de redes sociales que se denominó *La Ola Verde*, logró incrementar en 49% la votación agregada de su consulta-primaria, que le sirvió para competir en segunda vuelta del mismo año (Rincón, 2011).

[284]

- Gustavo Petro incrementó la votación agregada de las consultas interpartidistas de CI de 2018 y 2022 en 30 y 35 %, respectivamente.

Por su parte, en siete procesos de primarias en el período, la votación en la elección general (VGC1) de la persona que ganó la candidatura no logró alcanzar la votación agregada de candidaturas de la primaria (VCP), allí destacan los siguientes casos (tabla 6) :

- PLC 1990, tras la muerte de Luis Carlos Galán, el principal promotor de la consulta popular para la selección de candidatura presidencial, César Gaviria, tomó sus banderas en contra del clientelismo y la financiación del narcotráfico en la política tradicional. En esa consulta competía con Alberto Santofimio, gran elector liberal que posteriormente fue enjuiciado por sus vínculos con el cartel de Medellín, Parte de esto explica por qué una vez Gaviria logra la candidatura liberal decreció 87 % de la votación de la agregada de la primaria, aunque ganó la presidencia (Acuña, 2011, 2009).
- PLC 2006, el exministro Horacio Serpa había sido el principal escudero del presidente Ernesto Samper ante las denuncias de infiltración de dineros del narcotráfico en su campaña. Además, era el liderazgo principal del liberalismo, incrementó su votación personal de la primaria a la elección general, pero sus compañeros de consulta no lo acompañaron y esto se vio reflejado en el decrecimiento en un 57 % con respecto a la VCP.
- PLC 2010, el exministro Rafael Pardo contó con el apoyo de sus copartidarios de consulta, incluso la segunda votación fue su fórmula vicepresidencial, pero era la etapa de mayor crisis del liberalismo y competía en la elección general con Álvaro Uribe, que congregó la mayoría de votos.
- PCC 2010, como se mencionó, las tensiones entre Noemí Sanín y la segunda votación, Andrés Felipe Arias, se vieron reflejadas en la votación general. Este último era la alternativa de continuidad del uribismo; al no ser electo, todas las fuerzas uribistas se alinearon con la candidatura de Juan Manuel Santos y buena parte del conservatismo dejó sola a la candidata Sanín en su aspiración, lo que explica su baja votación en la elección general con respecto a la primaria.
- PV 2014, el exalcalde de Bogotá, Enrique Peñalosa, es un candidato transicional (Gutiérrez 2001), y nunca ha estado en un solo partido. En ocasiones solo busca que le avalen su aspiración; esa resistencia se vio reflejada con sus competidores que tenían mayor compromiso con el PV, resintieron su elección.
- PLC 2018, ya se mencionó la tensión entre los competidores de Humberto de la Calle con la dirección liberal, que hizo que una vez elegido como candidato, quedara solo en su aspiración; incluso el resto del partido apartó su apoyo, mientras perdía fuerza en las encuestas.

- Centro Esperanza 2022, a pesar de que la candidatura de Sergio Fajardo contó con apoyo de la mayoría de sus competidores, su votación decreció estrepitosamente con respecto al total de la votación en la consulta.

CONCLUSIONES

En el caso colombiano, en la evolución formal del sistema de primarias internas y primarias interpartidarias es posible identificar dos períodos claramente delimitados, el primero, que va de 1990 a 1994, correspondiente a la introducción innovadora del mecanismo en las prácticas del partido mayoritario, y el segundo, de 1994 a 2022, caracterizado por la formalización en las reglas electorales de las primarias como alternativa a las organizaciones dentro de las reglas electorales nacionales. Este último período se subdivide en dos, el primero correspondiente a una inicial laxa reglamentación del mecanismo (1994-2008) y el segundo, en el que se establecen mayores responsabilidades, a la vez que se introduce el mecanismo de primarias interpartidarias (2009-2022).

Por evolución del comportamiento y por victorias obtenidas es posible identificar tres etapas en el uso. La primera va de 1990 a 1994, en la cual el mecanismo de la primaria interna abierta únicamente era empleado por el PLC. La segunda, de expansión y decrecimiento, va del 2006 al 2018, en la que se expande el número de partidos que utilizan las primarias para elegir candidaturas para entre 2014 y 2018 reducirse al mínimo el número de fuerzas que convocan a estos procesos. Y la última etapa, del 2018 a 2022, en la que las primarias de coalición o primarias interpartidarias abiertas se popularizan.

[286]

La observación de los tipos de partidos que más emplean mecanismos de selección de candidaturas y de los perfiles de las candidaturas elegidas lleva a señalar que partidos de diferente longevidad y de diferente ideología han recurrido a las elecciones primarias y que las candidaturas revisadas responden a la categoría transicional. Para alcanzar una mayor profundidad es necesario detallar la caracterización de las organizaciones y candidaturas no vinculadas a primarias.

En cuanto a la competitividad de las candidaturas por primarias en las elecciones presidenciales, cuatro de los últimos siete mandatarios han sido electos por este tipo de mecanismo. En siete de los quince procesos de primarias, la candidatura electa ha logrado aumentar mínimo en un 40% su votación obtenida en la interna; solo se presentan dos casos en que han decrecido en sus votos. Por último, en ocho casos la votación final aumenta en relación con el total de votos por la organización o coalición en la primaria. Frente a la competitividad interna, las primarias colombianas suelen ser poco competitivas, hecho que se evidencia en que solo cuatro de los quince procesos han registrado distancias inferiores al 10% entre las dos más votadas. Apenas en cuatro la diferencia ha sido superior al 40%.

En el sistema político colombiano las primarias internas y de coalición son una opción a disposición de los partidos y los aspirantes a la presidencia para alcanzar la candidatura oficial. A pesar de no ser obligatorias, su uso recurrente las ha convertido en parte de los

repertorios de las organizaciones partidarias. Los hallazgos presentan que aunque no siempre devienen en fórmulas ganadoras, en la mayoría de los casos existe un aumento de los votos entre la primaria y la elección, y también un proceso de articulación entre las fórmulas contendientes de cara a la elección presidencial. Por último, el cambio de preferencia de primarias internas a primarias de coalición expresa los cambios en las expectativas de los partidos frente a su utilidad.

REFERENCIAS

- Acuña, F. (2009). Partidos políticos y procesos de selección interna de candidatos en Colombia. *Análisis Político*, 66, 145-161.
- Acuña, F. (2011). Consulta interna y democracia en los partidos políticos en Colombia: desarrollo y posibilidades. *Revista Controversia*, (196), 196-219.
- Acuña, F. (2015). ¿Presidentes Desatados?: Reelección Presidencial y Cambio Institucional en el Área Andina. *Análisis Político*, 28(83), 73-87.
- Acuña, F. (2016). ¿Más consultas, mejores resultados?: consultas partidistas para la selección de candidatos en las elecciones subnacionales de 2015. *Análisis Político*, (88), 28-49.
- Acuña, F. (2018, 5 de marzo). 11 de marzo: ¿consulta partidista o 'voto saboteo'? *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/11-de-marzo-consulta-partidista-o-voto-saboteo/>
- Acuña, F., & Barrero, F. (2015). Consultas, avales y elección de candidatos en los partidos políticos para las elecciones regionales y locales del 25 de octubre. *Mapas y factores de riesgo electoral: Elecciones de autoridades locales Colombia 2015*. MOE.
- Barrero, F. (2014). Formal and informal institutions in the selection of candidates in the Colombian sub-national elections 2011. *Análisis Político*, (80), 123-45.
- Bernea, S., & Rahat, G. (2007). Reforming Candidate Selection Methods: A Three-Level Approach. *Party Politics*, 13(3), 375-394.
- Bertel-Rodríguez, D., & Mejía-Mercado, E. (2020). Estudio comparado de la figura electoral en consultas interpartidistas en Latinoamérica. *Saberes*, 13(2), 46-56.
- Carey, J. (2008). El bono de las primarias en América Latina. En A. Fontaine, C. Larroulet, & I. Walker (Eds.). *Reforma de los partidos políticos en Chile*. PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplan.
- Carey, J., & Polga-Hecimovich, J. (2008). The primary bonus election in Latin America". En M. Levi, J. Johnson, J. Knight, & S. Stokes (Eds.). *Designing Democratic Government: Making Institutions Work*, (pp. 227-247). Russell Sage Publication.
- Cruz, C. (2022). *Condiciones para el uso de mecanismos participativos de selección de candidaturas legislativas: primarias y convenciones para distritos legislativos en Colombia y México*. [Tesis para optar al título de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales]. Universidad Nacional Autónoma de México.
- De Luca, M., Jones, M., & Tula, M. (2009). De internas, aparatos y punteros. La selección de candidatos a diputados nacionales en Argentina, 1983-2005. En F. Freidenberg, & M. Alcántara (Eds.). *Selección de candidatos*,

política partidista y rendimiento democrático, (pp. 269-298). Universidad Autónoma de México. Instituto de Iberoamérica y Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Duque, J. (2007). Institucionalización organizativa y procesos de selección de candidatos presidenciales en los partidos Liberal y Conservador colombianos 1974-2006. *Estudios Políticos*, (31), 141-81.

Freidenberg, F. (2003). *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*. Asociación Civil Transparencia.

Freidenberg, F. (2007). Democracia interna en los partidos políticos. En Nohlen, Dieter *et al.* (Eds). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2.^a ed, (pp. 627-678). Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IFE e IDEA International.

Freidenberg, F. (2009). ¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual. En J. Reynoso, & H. Sánchez, (Eds.). *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, (pp. 277-295). Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Freidenberg, F., & Došek, T. (2016). Selección de candidaturas presidenciales en México: una propuesta metodológica para medir el nivel de democracia interna de los partidos. *Política y Gobierno*, 22(2), 365-408.

Freidenberg, F., & Sánchez-López, F. (2002). ¿Cómo se escoge un candidato a presidente? *Opinión Pública*, 8(2), 158-188.

Gallo, A. (2005a). La democracia interna en el ámbito partidario. Un estudio comparado en partidos latinoamericanos. *Reflexión Política*, 7(14), 26-39.

[288]

Gallo, A. (2005b). Mecanismos de selección partidaria y legitimidad de las candidaturas. El debate en Latinoamérica. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 4(2), 277-289.

Gallo, A. (2007) La consulta en el Partido Liberal colombiano. *Reflexión Política*, 9(18), 76-98.

Giddens, P. (1977). The origins of the direct primary: The Crawford County system. *The western Pennsylvania historical magazine*, 60(2), 145-158.

Gutiérrez, F. (2001). *Agregando votos en un sistema altamente desinstitucionalizado*. Archivos de Economía-DNP. Documento 157. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/157.pdf>

Hazan, R., & Rahat, G. (2002). The influence of candidate selection methods on legislatures and legislators: theoretical propositions, methodologic suggestions and empirical evidence. *The Journal of Legislative Studies*, 12(3), 366-385.

Ignazi, P. (2014). Themed section article Power and the (il)legitimacy of political parties: An unavoidable paradox of contemporary democracy? *Party Politics*, 20(2), 160-169.

Ignazi, P. (2018). The four knights of intra-party democracy. *Party Politics*, 10(20), 1-12.

Illera, J., & Buchely, L. (2015). Las fugas de la democracia. Análisis económico del derecho sobre las normas de transfuguismo político en Colombia (2003-2011). *Colombia Internacional*, 15-52.

Katz, R. (2001). The problem of candidate selection and model of party democracy. *Party Politics*, 7(3), 277-296.

Katz, R. (2013). Should we believe that improved intra-party democracy would arrest party decline? En W. Cross, & R. Katz (Eds). *The Challenge of intra-party Democracy*, (pp. 49-64). ECPR, Oxford University Press.

- Katz, R., & Mair, P. (2002). The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies. En R. Gunther, J. Montero, J. & J. Linz (Eds.). *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford University Press.
- Katz, R., & Mair, P. (2007). La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas. En J. Montero, R. Gunther, & J. Linz (Eds.). *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, (pp. 101-164). Trotta.
- Kenig, O., & Pruyers, S. (2018). The challenge of inclusive intra-party selection methods. En G. Cordero, & X. Collier (Eds.). *Democratizing candidate selection. New method, old recipes?*, (pp. 25-48). Palgrave Macmillan.
- Kenig, O., Cross, W., Pruyers, S., & Rahat, G. (2015). Party Primaries: Towards a Definition and Typology. *Representation*, 51(2), 147-160.
- Langston, J. (2008). Legislative recruitment in Mexico. En P. Siavelis, & S. Morgenstern (Eds.). *Pathways to power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, (pp. 143-163). Pennsylvania State University Press.
- Ley 130 de 1994 (23 de marzo). Por la cual se dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República.
- Ley 1475 de 2011 (14 de julio). Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República.
- Ley 616 de 2000 (2 de octubre). Por la cual se modifica el artículo 10 de la Ley 130 de 1994. Congreso de la República.
- Mainwaring, S., & Shugart, M. (1998). Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina. *Posdata*, 3(4), 133-181.
- Mény, Y. (2017). A tale of party primaries and outsider candidates: the 2017 French presidential election. *French Politics*, 15, 265-278.
- Observatorio de la Democracia. (2017). El debate equivocado de las consultas internas. *Observatorio de la Democracia*. <https://obsdemocracia.org/2017/12/05/el-debate-equivocado-de-las-consultas-internas/>
- Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2022). *Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM)/Washington, D. C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos. Elaboración por Flavia Freidenberg*. DOI: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.19385927.v1>.
- Osornio, M. (2016). *Selección de candidaturas presidenciales en partidos políticos de América Latina*. Segundo Congreso de Estudiantes de Posgrado en Ciencias Sociales Clepso-Flasco, Ciudad de México: 2, 4, 5 y 6 de mayo.
- Rahat, G., & Hazan, R. (2001). Candidate Selection Methods: An Analytic Framework. *Party Politics*, 7(1), 297-322.
- Rincón, O. (2011). Mucho ciberactivismo... pocos votos. Antanas Mockus y el Partido Verde colombiano. *Revista Nueva Sociedad —Nuso—*, 235. <https://nuso.org/articulo/mucho-ciberactivismo-pocos-votos-antanas-mockus-y-el-partido-verde-colombiano/>
- Sandri, G., & Seddone, A. (2015). Introduction: primary elections across the world. En Sandri, G., Seddone, A. & Venturino, F. *Party Primaries in Comparative Perspective*, (pp. 1-20). Ashgate Publishing Limited.

- Sandri, G., Seddonne, A., & Venturino, F. (2015). Conclusion. En G. Sandri, A. Seddonne, & F. Venturino (Eds.), *Party primaries in comparative perspective*, (pp. 181-197). Ashgate Publishing Company.
- Sartori, G. (2005). *Parties and party systems*. ECPR.
- Scarrow, S. (2000). Parties without members? Party organization in a changing electoral environment. En R. Dalton, & M. Wattenberg (Eds.), *Parties Without Partisans*, (pp. 90-101). Oxford University Press.
- Schattschneider, E. (1942). *Party Government*. Holt, Rinehart and Winston.
- Seddonne, A., & Rombi, S. (2018). The selection of candidates and its impact on parliamentary behavior: insights from the Italian case. En G. Cordero, & X. Collier (Eds.), *Democratizing candidate selection. New method, old recipes?*, (pp. 231-254). Palgrave Macmillan.
- Serra, G. (2011). Why primaries? The party's tradeoff between policy and valence. *Journal of Theoretical Politics*, 23(21), 21-51.
- Shomer, Y. (2014). What affects candidate selection processes? A cross-national examination. *Party Politics*, 20(4), 533-546.
- Siavelis, P., & Morgenstern, S. (Eds.). (2008). *Pathways to power: political recruitment and candidate selection in Latin-American*. Pennsylvania University Press.
- Stephen, A., Rodden, J., & Snyder J. (2008). The strength of issues: Using multiple measures to gauge preference stability, ideological constraint, and issue voting. *American Political Science Review*, 102(2), 215-232.
- [290] Strøm, K. (1990). A behavioral theory of competitive political parties. *American Journal of Political Science*, 34(2), 565-598.
- Taylor, S. (2000). *Towards a detailed discussion of candidate selection in Latin America*. Trabajo presentado en la XXII Conferencia Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, LASA, marzo 16-18.
- Trujillo, G. (2016). *La participación ciudadana y la democracia interna de los partidos políticos como proceso de legitimación democrática. El caso colombiano, 1990-2012*. [Tesis para optar al grado de Doctor en Gobierno y Administración Pública]. Universidad Complutense de Madrid.
- Vélez, C., Ossa, J., & Montes, P. (2006). Y se hizo la Reforma... Condiciones que permitieron el trámite exitoso de la Reforma Política de 2003. En G. Hoskin, & M. García (Eds.), *La reforma política de 2003 ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* (pp. 1-32). Universidad de los Andes.
- Ware, A. (2004). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Istmo.