

Proyecto de ley, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señor Araya, señora Carvajal, y señores Huenchumilla y Saavedra, que modifica diversos cuerpos legales, para suprimir el proceso de elecciones primarias en la nominación de candidatos a gobernadores regionales y alcaldes.

I. Antecedentes

- a. El pasado 9 de junio de este año, se realizaron las **elecciones primarias** de gobernadores, consejeros regionales, alcaldes y concejales, oportunidad en la que los partidos políticos postularon candidatos para decidir aquellos que disputarán los cargos en las elecciones fijadas para noviembre de este año.
- b. A su turno, los días 26 y 27 de noviembre de 2024 se llevaron a cabo las **elecciones nacionales de las autoridades regionales y locales del país**. Se trató de un proceso inédito, toda vez que fue la primera elección de autoridades públicas - regionales y locales- con inscripción automática y voto obligatorio; la segunda elección de Gobernadores Regionales, y una nueva elección de autoridades locales, Alcaldes y Concejales, pero esta vez con voto obligatorio. Otro aspecto destacable fue que se trató del segundo proceso electoral precedido de elecciones primarias legales.
- c. Por su parte, el día 24 de noviembre de 2024 se realizó la **segunda votación en 11 regiones del país con el objeto de escoger a sus respectivos Gobernadores Regionales**. De acuerdo a nuestro sistema electoral, en aquellas regiones en que ninguno de los candidatos en competencia obtuvo, al menos, el 40% de los sufragios válidamente emitidos, las dos más altas mayorías relativas se enfrentarán para escoger de entre ambos al Gobernador Regional, siendo electo el candidato que obtenga el mayor número de preferencias.
- d. Para el año 2025 están programadas las **elecciones nacionales** de Presidente de la República, la renovación completa de la Cámara de Diputados y una parte del Senado. También será un proceso inédito, ya que por primera vez estas tres elecciones se realizarán con el sistema de voto obligatorio e inscripción automática, pudiendo estar precedidas también de **elecciones primarias legales**.

II. Mecanismos de elección de las autoridades unipersonales del país

- a. **Consideraciones previas:** Revisaremos algunas consideraciones previas antes de pasar a detallar los mecanismos específicos de elección de estas autoridades:

- En el país existen tres autoridades unipersonales que son electas por sufragio popular: el Presidente de la República, los Gobernadores Regionales y los Alcaldes.
 - Existen otros representantes de la ciudadanía que también son electos mediante voto popular, para integrar órganos colegiados: Senadores, Diputados, Consejeros Regionales y Concejales.
 - Existe diversidad de sistemas electorales para la elección de cada una de estas autoridades.
 - Los sistemas electorales deben evaluarse considerando dos aspectos fundamentales: i) la legitimidad (representatividad) y ii) la eficiencia (que los recursos invertidos sean consistentes con los recursos alcanzados).
- b. **Elección de Presidente de la República:** El artículo 26 de la Constitución Política de la República establece lo siguiente:
- El Presidente de la República será elegido en votación directa y **por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos.**
 - Si a la elección de Presidente de la República se presentaren más de dos candidatos y ninguno de ellos obtuviere más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, **se procederá a una segunda votación que se circunscribe a los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas y en ella resultará electo aquél de los candidatos que obtenga el mayor número de sufragios.**
 - Para efectos de calcular los votos válidamente emitidos, se descuentan los votos en blanco y los nulos, que se consideran como no emitidos.
- c. **Elección del Gobernador Regional:** La ley N°21.073, regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales, establece lo siguiente:
- El Tribunal Calificador de Elecciones **proclamará elegido al candidato que hubiere obtenido, al menos, el 40% de los sufragios válidamente emitidos.**
 - Si ninguno de los candidatos a gobernador regional hubiere obtenido el 40% de la votación, **se procederá a una segunda votación que se circunscribirá a los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas y en ella resultará electo aquél de los candidatos que obtenga el mayor número de sufragios.**
- d. **Elección del Alcalde:** La ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue establecido por el DFL N° 1, del Ministerio del Interior de 2006, modificado por la ley N° 19.704, establece lo siguiente:
- Será escogido Alcalde el candidato que obtenga **la mayor cantidad de sufragios**

válidamente emitidos en la comuna, esto es, excluidos los votos en blanco y los nulos, según determine el tribunal electoral regional competente.

- En caso de empate, el tribunal electoral regional respectivo, en audiencia pública y mediante sorteo, determinará al alcalde electo de entre los candidatos empatados.
- e. Con el objeto de corregir asimetría que se produce en la elección de los Alcaldes, el pasado 3 de diciembre de 2024, un grupo de Senadores presentaron una **propuesta de Reforma Constitucional cuya finalidad es incorporar la segunda votación en la elección de Alcaldes**, cuando en la primera votación ninguno de los candidatos participantes haya obtenido, al menos, el 40% de los votos válidamente emitidos. Este proyecto inició su tramitación como Boletín N° 17.272-07.

III. Elecciones Primarias

- a. Según el Servel, *“Las elecciones primarias son un sistema que le permite a los partidos políticos la nominación de candidatos a cargos de elección popular y cuyos resultados serán vinculantes para estas colectividades.”*
- b. De acuerdo con la doctrina política, *“las elecciones primarias son un proceso electoral en el que los partidos políticos o facciones dentro de un partido político seleccionan a sus candidatos a través de votaciones populares o elecciones internas. Es un proceso democrático y transparente que permite a los ciudadanos elegir a los líderes políticos que mejor representan sus intereses y valores.*
- c. El DFL N° 1 del Ministerio SEGPRES, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 20.640, que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios, Gobernadores Regionales y Alcaldes.
- d. Esta legislación permite que los partidos políticos, cuando así lo determinen sus organismos internos, pueden participar en procesos de elecciones primarias para la nominación de candidatos a cargos de Presidente de la República, senador, diputado, gobernador regional y alcalde en la forma y condiciones que establece la ley. Estos procesos serán organizados, conducidos y financiados por el Servicio Electoral.
- e. El voto en estas elecciones es de carácter voluntario.

IV. Experiencia de las elecciones primarias chilenas en cuanto a participación

- a. Nuestro país introdujo el año 2013 las elecciones primarias organizadas por el Servel para las elecciones de Presidente de la República. Hasta ahora han existido distintos procesos electorales en que se ha utilizado este sistema de selección de candidatos. Seguidamente

mostraremos, de manera agregada, los niveles de participación que han registrado estos procesos:

b. Primarias Presidenciales

Año	Inscritos	Votantes	Participació
2021	14.627.497	3.124.783	21,36%
2017	13.552.823	1.813.688	13,35%
2013	13.307.182	3.010.890	22,63%

c. Primarias de Gobernadores Regionales

Año	N° de primarias	Inscritos	Votantes	Participació
2024	2	747.311	32.937	4,41%
2020	28	14.470.550	415.079	2,87%

d. Primarias de Alcaldes

Año	N° de primarias	Inscritos	Votantes	Participació
2024	66	4.356.906	297.238	6,82%
2020	40	3.379.521	147.681	4,37%
2016	96	5.067.812	280.481	5,53%

V. Experiencia de las elecciones primarias chilenas en cuanto a eficiencia electoral

- a. El Estado destina importantes recursos para organizar y llevar a cabo las elecciones primarias, incluyendo el financiamiento del Servicio Electoral (Servel) y los costos asociados a infraestructura y logística. La eficiencia electoral, en este contexto, se evalúa a partir de la relación entre los recursos utilizados y los beneficios obtenidos en términos de participación de electores (legitimidad del proceso) y la electividad de los candidatos escogidos por este sistema, es decir, los resultados obtenidos en las elecciones generales.
- b. En ese sentido, hemos decidido analizar las **elecciones de Alcaldes en los últimos dos periodos electorales**, ya que este proceso es el que implica mayor cantidad de nominados y candidatos dentro de las autoridades unipersonales sujetas a elección popular. De dicho análisis fue posible observar que la tasa de éxito de los candidatos nominados por primarias para convertirse en alcaldes en las elecciones generales ha mostrado una disminución.

En 2021, el 28.21% de los candidatos que participaron en primarias logró ser elegido alcalde, mientras que en 2024 este porcentaje descendió a 18.18%. Otro aspecto relevante a destaca, en ambos períodos analizados, es el porcentaje de alcaldes electos que pasaron por un proceso de primarias, antes de ser elegidos, se mantuvo en niveles bajos, alcanzando sólo un 3.18% en 2021 y un 3.51% en 2024.

- c. La eficiencia electoral de las **elecciones primarias de Gobernadores Regionales**, en los dos procesos electorales que se han realizado hasta ahora, muestran una alta eficiencia los resultados electorales de los candidatos sometidos a primarias. Sin embargo, los tamaños de las muestras existentes no permiten establecer un patrón que resulte relativamente confiable, ya que son demasiado disímiles. Para la primera elección de gobernadores se realizaron 28 primarias, en cambio, en el segundo proceso solo se realizaron 2 primarias. No hay antecedentes que permitan afirmar que las primarias son un mecanismo eficiente o que no lo es, para la elección de estos candidatos, respecto del resultado final que se obtiene en la elección general.

VI. Conclusiones relativas al sistema de elecciones primarias para la selección de candidatos en las elecciones de autoridades unipersonales de carácter local y regional

- i. El sistema de elecciones primarias permite incrementar los grados de participación política, aumentar la transparencia, otorgar legitimidad a la selección de los candidatos a cargos públicos, mejorar la calidad de la política, y todo ello contribuye a fortalecer la democracia. Estos objetivos justifican que el Estado organice y financie las elecciones primarias.
- ii. Sin embargo, para que se puedan justificar un sistema de primarias, desde el punto de vista del aporte que realizan a la legitimidad y sostenibilidad del sistema electoral, y más aún, a la democracia, estas elecciones deben lograr un umbral mínimo de participación de electores, y además, deben tener un grado razonable de eficiencia, es decir, de costo/efectividad; la inversión que se realiza en la organización de las primarias trasunte en participación y en la selección de candidatos competitivos que luego tengan opciones reales de ganar en las elecciones generales.
- iii. El país no ha fijado un estándar, y cualquiera que se fije será arbitrario, pero pareciera que este no pudiera ser inferior a dos dígitos. El umbral mínimo debiera estar, entonces, en un 10% de participación del electorado potencial.
- iv. Considerando este estándar, solo la primaria presidencial se justifica mantenerla. Las otras elecciones primarias - alcaldes y gobernadores- están bastante por debajo de este umbral, aun cuando la de alcalde tuvo un alza importante en la última elección.
- v. Ahora, en cuanto a la eficiencia electoral, tampoco existe un estándar, pero considerando el volumen de recursos involucrados y el costo alternativo de los mismos, resulta razonable establecer un estándar de, al menos, un 40% de electividad, esto implica que aquellos candidatos que pasaron por procesos de

primarias, y las ganaron, al menos un 40% de ellos sean exitosos en la elección general. Este mismo porcentaje se podría aplicar a los gobernadores.

- vi. Los datos analizados respecto a las elecciones primarias de alcaldes llevadas a cabo durante los últimos años permiten afirmar que la amplia mayoría de los alcaldes electos no provienen de este proceso y que aún más, existe una reducción en la efectividad de este proceso como predictor de éxito en las elecciones generales, lo que pone en entredicho la eficiencia del sistema en términos de electividad v/s inversión de recursos públicos.
- vii. El porcentaje de electividad de los gobernadores sometidos a elecciones primarias, en ambas elecciones, ha sido de un 50%.
- viii. En definitiva, las elecciones primarias de alcaldes no se justifican por participación (tienen una convocatoria extraordinariamente baja), lo que implica que no ayudan a fortalecer la legitimidad del sistema electoral de esta autoridad y del gobierno local; tampoco tienen eficiencia electoral. El gasto que invierte el Estado en esta materia -los gastos de comunicaciones y de gestión de las primarias- están lejos de tener el retorno esperado. En cuanto a los gobernadores regionales, la organización de primaria tampoco es una iniciativa costo efectiva, aunque su representatividad sea mayor.
- ix. Por último, los eventuales déficit de representación o participación ciudadana que podrían producirse al suprimir el sistema de elecciones primarias para la determinación de los candidatos a alcaldes y gobernadores regionales, se compensan con la incorporación de la segunda votación para la elección de alcaldes, quedando asimilados a los gobernadores regionales.

VII. Objetivos del presente proyecto de ley

Modificar la ley N°20.640, excluyendo del sistema de elecciones primarias la nominación de los candidatos a Gobernadores Regionales y Alcaldes.

Proyecto de ley que modifica la Ley N°20.640, excluyendo la nominación de los candidatos a Gobernadores Regionales y Alcaldes a través del sistema de elecciones primarias

En base a todos estos antecedentes, vengo en someter a vuestra consideración el siguiente proyecto de ley que modifica la Ley N°20.640, establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a Presidente de la República, Parlamentarios y Alcaldes, cuyo texto

refundido, coordinado y sistematizado fue aprobado por el Decreto con Fuerza de Ley Núm. 1. de 2017-09-06.

Artículo 1°. - Modifícase la ley N°20.640, en el siguiente sentido:

1. Modifícase el artículo 2 según se pasa a señalar:
 - a. Elimínase la coma (,) después de la palabra “diputado” y agrégase la conjunción “y”.
 - b. Suprímense las expresiones “, gobernador regional y alcalde”.
2. Modifícase el artículo 3 en la forma que se indica a continuación:
 - a. Elimínase en el inciso primero la frase “y otra para el cargo de alcalde y gobernador regional.”
 - b. Reemplázase en el inciso primero la coma a continuación de la palabra “parlamentarios” por un punto aparte.
 - c. Suprímase el inciso tercero.
3. Modifícase el artículo 4 de la siguiente forma:
 - a. Elimínense en su inciso primero, las expresiones “de gobernadores regionales o de alcaldes”.
 - b. Reemplázase en su inciso primero, la coma (,) a continuación de la expresión “Presidente de la República” por la conjunción “o”.
 - c. Agrégase en su inciso tercero la conjunción “y” a continuación de la frase “circunscripciones senatoriales,”.
 - d. Reemplázase en su inciso tercero, a continuación de las palabras “distrito electoral”, la coma (,) que le sigue por un punto final (.); y suprímase el párrafo que continuaba después de la coma, que señala: “en el caso de la elección de gobernadores regionales, al territorio comprendido por la región, y en el caso de la elección de alcaldes, al territorio de la comuna.”.
4. Modifícase el artículo 8 en el siguiente sentido:
 - a. Reemplázase en su inciso primero, el párrafo “Los partidos políticos podrán participar en la elección primaria para la nominación de candidatos a los cargos de Presidente de la República, de Gobernador Regional y Alcaldes” por el siguiente “Los partidos

políticos podrán participar en la elección primaria para la nominación de candidatos al cargo de Presidente de la República.”.

- b. Suprímense en su inciso primero, las expresiones “de gobernador regional y de alcaldes.”.
- c. Suprímense los incisos quinto y sexto, pasando el actual inciso séptimo y final, a ser el nuevo el inciso quinto y final.

5. Modifícase el artículo 10 de la siguiente forma:

Elimínanse en su inciso primero, las expresiones “gobernadores regionales y de alcaldes”.

6. Modifícase el artículo 14 de la manera que se señala a continuación:

a. Introdúcese al inciso segundo las siguientes enmiendas:

- i. Elimínanse las expresiones “de gobernadores regionales o alcaldes.”.
- ii. Suprímense las expresiones “de gobernadores regionales o de alcaldes según se trate.”.
- iii. Reemplázase la coma (,) a continuación de la palabra “parlamentarios” por un punto seguido (.).
- iv. Suprímense las expresiones “al artículo 87 de la ley N° 19.175, o al artículo 110 de la ley N° 18.695.”.
- v. Elimínanse las expresiones “a gobernadores regionales o a alcaldes.”.
- vi. Suprímase el párrafo final de este inciso cuyo tenor es el siguiente: “Los pactos y subpactos electorales para la elección de consejeros regionales que contemple un pacto electoral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la ley N° 19.175, deberán constituirse dentro del plazo a que se refiere el artículo 15, y en forma simultánea a las declaraciones de candidaturas de las elecciones primarias. Los pactos y subpactos electorales para la elección de concejales que contemple un pacto electoral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 de la ley N° 18.695, deberán constituirse dentro del plazo a que se refiere el artículo 15, y en forma simultánea a las declaraciones de candidaturas de las elecciones primarias.”.

b. Sustitúyese en su inciso cuarto, el párrafo inicial que reza: “Sin perjuicio de lo establecido previamente y tratándose del pacto electoral de gobernadores regionales y del pacto electoral de consejeros regionales,” por el siguiente texto: “Los pactos electorales de”.

- c. Reemplázase en su inciso quinto y final, el párrafo inicial que indica: “Sin perjuicio de lo establecido previamente y tratándose del pacto electoral de alcaldes y del pacto electoral de concejales,” por el siguiente texto: “En el pacto electoral de concejales,”.
7. Modifícase el inciso primero del artículo 15 en la forma que se indica a continuación:
 - a. Suprímense las expresiones “y a alcaldes”.
 - b. Agrégase la conjunción “y”, a continuación de las expresiones “Presidente de la República”, eliminando la coma (,) que le sigue.
 8. Modifícase el artículo 21, en el siguiente sentido:
 - a. Introdúcese a su inciso primero las siguientes enmiendas:
 - i. Suprímense las expresiones “de gobernador regional o de alcaldes”.
 - ii. Reemplázase la coma (,) entre las palabras “presidencial” y “parlamentarias” por la conjunción “o”
 - b. Introdúcese a su inciso tercero las siguientes modificaciones:
 - i. Sustitúyase la expresión “elecciones primarias” por “elección primaria”.
 - ii. Suprímase la expresión “o gobernador regional”.
 9. Modifícase el artículo 23, en la forma que se indica a continuación:
 - a. Suprímense en su inciso primero las expresiones “gobernadores regionales o alcaldes.”; y reemplázase la coma (,) entre las palabras “senadores” y “diputados” por la conjunción “o”; agregando un punto aparte, luego de la palabra “diputados”.
 - b. Elimínase en su inciso segundo las palabras “y alcalde”; y, reemplázase la coma (,) entre la palabra “senador” y “diputado” por la conjunción “y”.
 10. Modifícase el inciso primero del artículo 24 de la forma que se señala a continuación:

Elimínase el siguiente párrafo: “una para la elección primaria al cargo de gobernador regional y una para la elección primaria al cargo de alcalde.”; y, reemplázase la coma (,) a continuación de la palabra “senador”, por la conjunción “y”.
 11. Modifícase el artículo 25, en la forma que se pasa a indicar:
 - a. Suprímense las expresiones “de gobernadores regionales y de alcaldes”.
 - b. Reemplázase la coma (,) entre las palabras “República” y “de”, por la conjunción

“y”.

12. Modifícase el artículo 31, en la forma que se señala a continuación:
 - a. Suprímase su inciso segundo.
 - b. Elimínanse en su inciso tercero las expresiones “gobernador regional o alcalde”; y reemplázase la coma (,) a continuación de la palabra “senador”, por la conjunción “o”.
13. Modifícase el inciso primero del artículo 32, en el siguiente sentido:
 - a. Suprímense las expresiones “de gobernadores regionales o de alcaldes,”.
14. Modifícase el artículo 33 de la forma que se indica a continuación:
 - a. Reemplázase la coma (,) a continuación de la expresión “Presidente de la República”, por la conjunción “o”.
 - b. Elimínase el párrafo final que señala: “En el caso de las elecciones primarias para la nominación de candidatos al cargo de alcalde, dicha proclamación corresponderá al Tribunal Electoral Regional respectivo.”.
15. Modifícase el artículo 34, en el sentido de suprimir su inciso segundo.
16. Modifícase el artículo 35, de la siguiente forma:
 - a. Suprímense las expresiones “de gobernadores regionales o de alcaldes”.
 - b. Reemplázase la coma (,) a continuación de la expresión “Presidente de la República”, por la conjunción “o”.
17. Modifícase el artículo 37, en el sentido que se indica:
 - a. Suprímase la frase “o por el Tribunal Electoral Regional, según corresponda”.
 - b. Suprímense las expresiones “en el artículo 93 de la ley N°19.175 y en el artículo 116 de la ley 18.695,”.
18. Modifícase el artículo 38, en la forma que se señala a continuación:
 - a. Suprímense las expresiones “de gobernador regional o de alcaldes,”.
 - b. Reemplázase la expresión “a los cargos” por la expresión “al cargo”.
19. Modifícase el artículo 40, de la siguiente forma:

a. Introdúcense en su inciso primero las siguientes enmiendas:

- i. Suprímase el párrafo que señala: “en el artículo 84 de la ley N°19.175 y en el artículo 107 de la ley N° 18.695,”.
- ii. En su letra a), elimínanse las expresiones “a gobernador regional o a alcalde”.

Artículo 2º Introdúcese la siguiente modificación al artículo 4 de la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado, fue fijado por el DFL N°2, de 2017, del Ministerio SEGPRES:

Incorpórase un nuevo inciso 8 y final, cuyo tenor es el siguiente:

“Los pactos y subpactos electorales para la elección de consejeros regionales y concejales deberán formalizarse ante el Servicio Electoral, hasta las cuarenta y ocho horas anteriores al vencimiento del plazo para declarar candidaturas, según lo dispuesto en sus respectivas leyes orgánicas, y sujeto a lo que disponga para estos efectos el Servicio Electoral. Los pactos deberán materializarse mediante la presentación de una declaración suscrita por los Presidentes y Secretarios de los partidos políticos integrantes del pacto, que deberá indicar la decisión de concurrir en lista conjunta en la elección territorial local, regional o en ambas.”.