Modifica la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, con el objeto de instaurar la segunda vuelta en las elecciones de alcaldes

Boletín N° 12688-06

FUNDAMENTOS

Diagnóstico

Hoy en Chile, las elecciones municipales de alcaldes/as se realizan mediante elección popular directa, vía sistema de mayoría simple, el cual define al ganador según el/la candidata/a que saque más votos, independiente si no llega al 50% de los votos o su distancia con el/la segundo/a candidato/a con más votos. Además, existe un mecanismo de primarias para que los partidos políticos, individualmente o en pactos electorales, nominen a sus candidatos/as[1]. Este mecanismo define el pacto de alcaldes/as para la elección final de candidatos y candidatas a alcalde, siendo estos pactos independientes de aquellos que contengan las listas para las concejalías.

La elección por mayoría simple y no absoluta, y la imposibilidad - en comparación con otros sistemas - de no poder establecer una segunda priorización de candidatos/as, pone en duda cuán representativos de los ciudadanos/as de sus localidades son finalmente los alcaldes y alcaldesas electas. Además, entrega pocos incentivos a candidatos/as fuera de dos grandes coaliciones para competir, manteniéndose los incentivos según una lógica binominal.

De esta manera, las/os ganadores son elegidos por menos de un 40% del total de los habilitados para votar, e incluso existe un 20% de comunas donde el alcalde fue electo con menos del 28% de los electores (SERVEL, 2016). Si tomamos en consideración los porcentajes sólo entre las personas que efectivamente votaron, los números son más positivos, pero persisten 146 comunas, equivalentes al 41% del total, donde las/os alcaldes fueron electos por menos del 50% del total de votantes**, es decir, la mayoría de los votantes en su comuna prefería otra opción.** Por ejemplo, en el extremo, las comunas que eligieron sus alcaldes con menor porcentaje de votos lo hicieron con un 23%, 24% y un 26%, equivalente a un 7%, 13% y 9% del total de las/os habilitados para votar en dichas comunas, respectivamente. En otras palabras, en todos estos contextos **más del 70% de las y los votantes prefería otro candidato/a.**

En la siguiente tabla se observa la distribución según decil:

1 Ley n° 20.640 que establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a presidente de la república, parlamentarios y alcaldes.

Tabla 1 - Deciles de los porcentajes de candidato ganador

Decil	Porcentaje Ganador - considerando total de personas habilitadas para votar	Porcentaje Ganador - considerando sólo votantes efectivos
1	14%	38%
2	18%	44%
3	22%	47%
4	25%	49%
5	28%	52%
6	30%	55%
7	33%	57%
8	36%	61%
9	40%	69%

Fuente: Elecciones Municipales 2016, SERVEL.

A diferencia de la elección de cargos no unipersonales, como son los sistemas de elección de parlamentarios o concejales, donde la asignación final de cupos es relativamente proporcional a la cantidad de votos, la elección de cargos unipersonales vía sistema de mayorías puede ser mejorada velando porque efectivamente los que **sean electos cuenten con mayor respaldo y adhesión de la ciudadanía hacia sus proyectos comunales.**

Para fortalecer la democracia a nivel local, se propone entonces, a través del presente proyecto de ley, modificar la ley orgánica constitucional de Municipalidades para agregar un sistema de "doble turno cerrado[2]", es decir, si ningún candidato obtiene más del 50% de los votos, los dos candidatos o candidatas de más alta votación pasan a una segunda elección.

Este criterio es normalmente aplicado a nivel comparado para la elección de los jefes del ejecutivo en sistemas presidencialistas y a nivel de gobiernos locales y se ha concluído que contribuye a :

2 Un tema crítico es definir quienes son los que entran a 2da vuelta. Existen sistemas abiertos donde todos pasan u otros dónde se ponen umbrales.

- En los casos de elecciones unipersonales, dar al candidato ganador la legitimidad de haber ganado por la mayoría absoluta de votos (Pasquino, 2011). y consolidar apoyo tras el o ella (Norris, 1997).
- Fomentan el voto sincero en primera vuelta - es decir en favor del candidato que realmente se prefiere - y no estratégico (Pasquino, 2011).
- Dar más incentivos a los partidos o coaliciones más chicas entrar en competencia.
- Reducir la fragmentación política, fomentando alianzas - coaliciones más amplias de partidos políticos, haciendo que estas alianzas duren más de una vuelta electoral, pero al mismo tiempo no sean excesivamente rígidas (Pasquino, 2011; Norris, 1997).
- Desde el punto de vista del votante, medir de mejor manera la capacidad del candidato, conocer su correspondiente consenso electoral y respetarlo (Pasquino, 2011)

Desde el punto de vista político, el cambio de sistema binominal a un sistema más proporcional legitima la necesidad de incluir en el sistema político chileno a más fuerzas de manera de que nuestras autoridades sean más representativas de la diversidad política y social hoy presente en Chile. Establecer la segunda vuelta para las elecciones municipales, permite avanzar en la misma dirección que ya se avanzó con la reforma a la elección parlamentaria, de manera simple, flexible, mejorando el nivel de información hacia el votante y otorgando una de mayor legitimidad dado que cada alcalde o alcaldesa sería elegida por una mayoría absoluta de votos.

Además, no sólo la implementación del sistema proporcional para elegir a los representantes del Congreso avanzó en reconocer esta mayor diversidad de proyectos políticos en el país, así también lo hizo la elección de Gobernadores Regionales, cuya elección - al ser unipersonal y por mayoría - reconoce la necesidad de un mecanismo de priorización cuando un candidato no alcanza un umbral de votos.

Evidencia comparada

A nivel comparado, existe cierta diversidad de criterios a la hora de elegir las cabezas de los gobiernos locales. Una división relevante entre los diferentes mecanismos, es que en algunas ciudades se elige de manera indirecta, es decir, se hace a través de un Consejo, similar a como funcionan los sistemas parlamentarios y en otros, mediante elección directa. La tendencia a nivel de Europa occidental al menos, es avanzar hacia métodos directos de elección (Magre & Bertrana, 2007). Además, se observa en general que, **en lugares donde existe elección directa, existen metodologías para priorización en caso que un candidato no sobrepase el 50% de los votos.**

La siguiente tabla resume algunos de los sistemas utilizados en diversas partes del mundo:

Tabla 2 - Resumen de sistemas de elección de alcaldes

País	Sistema	Comentarios
UK, Noruega	Supplementary Vote (SV): Cada ciudadano vota por dos candidatos. Uno es el favorito y otra es la segunda opción. Si hay un candidato favorito por más del 50% de los votos gana. Si no, entonces los dos favoritos siguen a segunda vuelta y el resto de los candidatos se elimina, y, para esos votantes, se pasan los votos a la segunda opción. Si el candidato está en la segunda vuelta, se suman a los votos totales de la primera vuelta. Para que sea fácil, se hace con una X.	Se implementa para evitar que los alcaldes ganen con pocos niveles de apoyo, pero tampoco necesariamente ganan con más del 50%. Es considerado algo confuso comparado al First Past the Post o a las 2das vueltas.
San Francisco, la mayoría de ciudades en Australia, ciudades de la provincia de Ontario en Canadá, Wellington y otras ciudades en Nueva Zelanda.	Alternative Vote (AV): Similar al SV, cada votante pone un número de preferencia a los candidatos. Si hay un candidato favorito por más del 50% de los votos gana. Si no, se elimina el peor y se contabiliza los votos del segundo favorito. Este proceso se repite hasta que el primero llega al 50% de los votos.	Se evita el voto estratégico, los votantes no sienten que pierden el voto. Los campañas son menos polarizadas, todos los candidatos quieren ser los favoritos de su oponente.
Italia, Brasil, algunas ciudades de Alemania	Segunda vuelta (Run-off system)	Italia: Solo las comunas mayores a 15 mil habitantes. La lista de concejales puede conseguir asientos extras si su candidato gana, de manera de garantizar mayoría en el consejo.
Croacia, Colombia, Uruguay, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Portugal, España, algunas ciudades de	Indirecta: Mediante elección de concejales o cabeza de lista de concejales	

Alemania		
Bélgica, Luxemburgo, Holanda.	Indirecta :Elegidos por autoridad central a recomendación de concejales	

Marco normativo actual

Conforme a la Constitución Política de la República, la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo. El artículo 119 inciso primero de la Carta Fundamental dispone, en tanto, que una ley orgánica constitucional determinará la forma de elegir al Alcalde.

De este modo y por mandato de la Constitución, el Decreto con Fuerza de Ley N°1 de 2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley n°18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, regula en su título V las elecciones municipales.

De acuerdo a lo dispuesto en este texto legal, las elecciones municipales se efectuarán cada cuatro años, el último domingo del mes de octubre, y tanto el Alcalde como los miembros del Concejo que resulten electos iniciarán su período el 6 de diciembre siguiente, fecha en la cual se instalará el Concejo.

Ahora bien, para resultar electo Alcalde, la ley orgánica en comento dispone en su artículo 127 lo siguiente:

"Artículo 127.- Será elegido 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".

Por otra parte, conforme al DFL 1- 19175 que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado, y actualizado de la ley n° 19.175, orgánica constitucional sobre administración regional, en caso de requerirse una segunda elección para dirimir quién resultará electo, las elecciones -cuya primera vuelta se realizó en conjunto con la elección municipal- se verificarán el cuarto domingo después de efectuada la primera. De este modo, una segunda votación para determinar el Alcalde o Alcaldesa en una determinada comuna puede perfectamente realizarse en conjunto con la

segunda vuelta de Gobernadores Regionales, utilizando los mismos recursos dispuestos para ella.

IDEA MATRIZ

La idea matriz del presente proyecto de ley es establecer la obligación de alcanzar al menos el 50% en la elección de Alcalde para resultar electo, y disponer que, en caso que ningún candidato/a alcance el referido porcentaje, se proceda a una segunda votación entre las dos más altas mayorías relativas, de modo que quien finalmente resulte electo, cuente con el apoyo efectivamente mayoritario de la ciudadanía que participó del proceso electoral, aumentando su nivel de representatividad.

CONTENIDO

El proyecto de ley consta de un artículo único, que modifica el artículo 127 del Decreto con Fuerza de Ley N°1 de 2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley n°18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, para establecer la posibilidad de segunda votación en la elección municipal de Alcaldes.
Por las razones expuestas, vengo en proponer junto a los Diputados y Diputadas que suscriben, el siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo Único. Sustitúyase el artículo 127 del Decreto con Fuerza de Ley N°1 de 2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley n°18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, por el siguiente:

Artículo 127.- Será elegido alcalde el candidato que obtenga la mayoría de los sufragios válidamente emitidos en la comuna respectiva, esto es, excluidos los votos en blanco y los nulos, y siempre que dicha mayoría sea equivalente, al menos, al 50% de dichos votos, según determine el tribunal electoral regional competente.

Si ninguno de los candidatos hubiere obtenido la mayoría señalada en el inciso anterior, se procederá a una segunda votación donde participarán los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas. En esta segunda votación resultará electo aquél de los candidatos que obtenga el mayor número de sufragios. Esta elección se verificará el cuarto domingo, después de efectuada la primera.

El proceso de calificación de la elección de alcalde deberá quedar concluido dentro de los quince días siguientes, tratándose de la primera votación, o dentro de los treinta días siguientes tratándose de la segunda votación.

En caso de empate, el tribunal electoral regional respectivo, en audiencia pública y mediante sorteo, determinará al alcalde electo de entre los candidatos empatados.”

MIGUEL CRISPI SERRANO
Diputado de la República