

Modificaciones y reformas al sistema electoral municipal en Chile, 1992 - 2008

Kenneth Bunker

Resumen

Este documento hace un barrido histórico sobre las reformas más importantes que rigen las contiendas electorales a nivel municipal en Chile. La primera parte explica cómo funciona el sistema de gobiernos comunales, subrayando los principales hitos democratizadores desde la Constitución de 1980, hasta las últimas modificaciones en 2007. Luego, muestra la evolución que han tenido las comunas, describiendo las cantidades de concejales y alcaldes electos desde 1992 hasta 2008. Finalmente, se describen las funciones de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades mostrando cómo se han ido modificando y modernizando sus principales atribuciones hasta 2008.

El sistema electoral municipal en Chile

La comuna es la unidad básica de gobierno representativo. Estas se agrupan en provincias, las cuales a su vez se congregan en regiones. Cada comuna tiene su propio gobierno compuesto por un alcalde y por un número variable de concejales. De acuerdo al artículo 107 de la Constitución, las municipalidades son “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”.

Si bien la Constitución establece algunos preceptos básicos que regulan el funcionamiento y atribuciones de los gobiernos municipales, una Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley 18.695 de 31 de marzo de 1988, modificada por última vez en 2007) regula los detalles del funcionamiento de estas unidades comunales de administración y gobierno democrático.

La ley electoral para las contiendas municipales se basa en el principio de representación proporcional. Desde 1992, las elecciones municipales se celebran cada cuatro años. Por cierto, la ley electoral para la elección de alcaldes y concejales ha variado desde que fue implementada por primera vez para la contienda de julio de

1992. Gracias a una reforma aprobada en 2002, la ley introdujo un componente mayoritario a la elección. Si bien en un inicio (1992) la elección sólo permitía escoger concejales, a partir de 2004 se realizan elecciones separadas pero concurrentes de concejales y alcaldes.

La cantidad de comunas en el país también ha aumentado a través de los años. En 1992 existían 335 comunas, los que aumentaron en 1996 a 342 (incluyendo la Antártica, que para efectos administrativos es parte de la municipalidad de Navarino). Esa cantidad se mantuvo para las elecciones de 2000. Para las elecciones de alcaldes y concejales de 2004 el número de municipalidades alcanzó a 345.

Desde 2004, las 346 comunas, agrupadas en 345 municipalidades, escogen democráticamente sus alcaldes y concejales en elecciones celebradas separadamente. Mientras que el alcalde es electo por mayoría, los concejales son electos por representación proporcional. Las comunas con menos de 75 mil personas inscritas en el registro electoral escogen 6 concejales. Las comunas que fluctúan entre los 75 mil y los 150 mil eligen 8 concejales. Finalmente, las comunas con más de 150 mil inscritos escogen 10 concejales (art. 72 ley N° 18.695).

En 1992 fueron electos 335 alcaldes y 1,748 concejales, Hubo 5 comunas que escogieron 10 concejales, 24 comunas que escogieron 8 concejales, y 305 comunas que escogieron 6 concejales. Para las elecciones municipales de 1996 junto con el aumento de comunas, naturalmente también se incrementó la cantidad de concejales electos a 1,789. Hubo 4 comunas que escogieron 10 concejales, 27 comunas que escogieron 8 y 310 comunas que escogieron 6 concejales. En 2000 fueron electos 341 alcaldes y 1,783 concejales. Ese año, 3 comunas escogieron 10 concejales, 29 comunas escogieron 8 concejales, y 309 comunas escogieron 6 concejales. Finalmente en las elecciones municipales de 2004, aumentó el número de comunas a 346. Con esto, también aumentó el número de alcaldes electos a 345 y de concejales a 2,144. Hubo 4 comunas que escogieron 10 concejales, 23 comunas que escogieron 8 concejales y 318 comunas que escogieron 6 concejales. El Cuadro 1 muestra la distribución de los alcaldes y concejales desde 1992 hasta 2004.

Principales modificaciones y reformas al sistema electoral municipal

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades junto con la Constitución Política rigen las elecciones municipales en Chile. Por cierto estas reglas se han modificado y evolucionado desde la primera vez que fueron implementadas en julio de 1992. Históricamente, post 1973, las reglas de las elecciones municipales fueron fijadas en la Constitución de 1980, siendo modificadas varias veces hasta que finalmente se implementaron contiendas comunales en 1992.

Antes de que se celebraran las elecciones de 1992, los alcaldes en ejercicio habían sido nombrados por el gobierno militar antes de dejar el poder marzo de 1990. De acuerdo a la constitución de 1980, los alcaldes serían nombrados por el Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO). Salvo en 15 comunas, donde el Presidente Patricio Aylwin tuvo facultad para nombrar a personeros de su confianza.

Cuadro 1. Evolución de comunas y cantidad de alcaldes y concejales en Chile

Año Elección municipal	alcaldes	concejales	Cantidad de concejales por comuna*		
			6	8	10 ¹
1992	334	1,748	305	24	5
1996	341	1,789	310	27	4
2000	341	1,783	309	29	3
2004	344	2,144	316	25	3

Fuente: Datos recolectados por el autor en www.elecciones.gov.cl, www.sinim.cl y www.servel.cl.

*** Comunas con menos de 75.000 inscritos escogen 6 concejales, comunas entre 70.000 y 150.000 inscritos escogen 8 concejales, comunas con más de 150.000 inscritos escogen 10 concejales.**

Una vez en el poder, la Concertación impulsó una reforma constitucional que permitiera más descentralización. El presidente Aylwin envió un proyecto de reforma municipal al Congreso en 1990, que buscaba convocar a elecciones municipales en 1991. Si bien la iniciativa finalmente fracasó, fue el primer paso de la reforma que finalmente permitió la elección de alcaldes y concejales.

En agosto de 1991 el gobierno de Aylwin y la oposición firmaron un acuerdo político de Reforma Regional y Municipal. Este acuerdo permitió la celebración de elecciones municipales en junio de 1992. Por oposición de la Alianza, no se permitió la elección directa de alcaldes. En cambio, se estableció la elección directa de concejales. Los mismos concejales serían los encargados de escoger al alcalde.

Para las elecciones municipales de 1992—las primeras después de la contienda de 1971—las coaliciones políticas presentaron candidatos a concejales en las 335 comunas que entonces existían. Los escaños del concejo municipal fueron asignados siguiendo el principio de representación proporcional utilizando la cifra repartidora d'Hondt. Los alcaldes fueron a su vez electos por los miembros del concejo (salvo cuando el candidato más votado de la lista más votada lograba obtener más del 35% de los votos, en cuyo caso resultaba electo en forma automática). Aquellas comunas donde alguna de las coaliciones políticas tenía una mayoría de concejales, el alcalde electo presumiblemente pertenecería a dicha coalición. Pero en una serie de comunas, donde

¹ Las comunas que escogieron 10 concejales en 1992 fueron: Concepción, La Florida, Santiago, Valparaíso y Viña del Mar. En 1996 fueron: La Florida, Santiago, Valparaíso y Viña del Mar. En 2000 fueron: La Florida, Valparaíso y Viña del Mar. En 2004 fueron: La Florida, Valparaíso y Viña del Mar.

ninguna coalición tenía mayoría en el concejo o bien donde algunos concejales irrespetaron los acuerdos de sus coaliciones, los alcaldes fueron electos a partir de las negociaciones entre concejales que militaban en distintos partidos y coaliciones.

Anticipando la posibilidad de indisciplina de militantes que, habiendo resultado electos concejales, aspiraran a ser alcaldes, la Concertación y la Alianza firmaron, por separado, sendos protocolos de acuerdo que asignaban con anterioridad a la elección la forma en que serían escogidos los alcaldes. Estos protocolos estipulaban que en algunas comunas se dividiría el periodo del alcalde en dos sub-periodos distintos de 2 años cada uno. Así se podía acomodar a un mayor número de concejales que deseaban ser alcaldes. La imposición de los protocolos nacionales llevó a algunos concejales a inconformarse y negociar la elección del alcalde con militantes de otras coaliciones. Ante la indisciplina, los partidos tomaron medidas para sancionar a esos militantes. El Tribunal de disciplina del PDC, por ejemplo, acordó expulsar a los concejales que trasgredieron el protocolo si en un plazo de 15 días no 'devolvían' las alcaldías que ganaron gracias a negociaciones fuera de protocolo (La Tercera, 1 de octubre de 1992). Los protocolos firmados por las dos grandes coaliciones llevaron a que 249 concejos comunales escogieran alcaldes por cuatro años. El resto de los concejos comunales (85) escogió 2 alcaldes que se dividirían el periodo de cuatro años en partes iguales (1992-94 y 1994-96).

Para las elecciones de 1996 hubo 2 grandes modificaciones a las leyes que rigen las contiendas municipales. Primero debutaron 7 nuevas comunas: Padre Hurtado, Concón, San Rafael, Chillán Viejo, Chiguayante, San Pedro de la Paz y Padre Las Casas. Segundo, hubo un cambio al sistema electoral que buscaba evitar futuras muestras de inconformidad de los concejales. Las dos principales coaliciones promulgaron en abril de 1996 una reforma (Ley 19.452) a la ley electoral que permitiera la elección directa de los alcaldes. La reforma permitía a un candidato a concejal resultar automáticamente electo alcalde si lograba una votación sustancialmente alta.

Así, en el nuevo reglamento sería proclamado alcalde el candidato a concejal más votado dentro de la comuna, que además formara parte de un pacto que obtuviese al menos el 30% de los votos validamente emitidos en la comuna, pero no necesariamente de la lista más votada. Si esta condición no se cumplía, sería alcalde el candidato a concejal con la primera mayoría dentro de la comuna, que además fuera de la lista más votada dentro de la comuna (sin necesariamente tener que superar el umbral de 30%). De no darse ninguna de las dos condiciones anteriores, era elegido alcalde el candidato que individualmente tuviera la mayor votación dentro de la lista o pacto que haya obtenido la mayor votación dentro de la comuna. Finalmente, en caso de verificarse un empate en esta última condición, el Tribunal Electoral Regional sortearía el cargo en sesión pública. Ver Cuadro 2.

Cuadro 2. Sistema de elección de alcaldes para 1996 y 2000

	Primera mayoría comunal	Pacto con más de 30% de los votos en la comuna	Pacto con mayor votación en la comuna	Candidato con primera mayoría dentro de su pacto	Sorteo
Condición 1	X	X	--	--	--
Condición 2	X	--	X	--	--
Condición 3	--	--	X	X	--
Condición 4	--	--	--	--	X

Fuente: Ley 19.452, ver en Biblioteca del Congreso Nacional.

Esa modificación cambió los incentivos para las coaliciones y partidos. En lugar de firmar protocolos de acuerdo sobre cómo votarían sus concejales, las coaliciones tenían ahora incentivos para designar candidatos privilegiados que buscaran concentrar la votación de su coalición para ser electos alcaldes en forma directa.

Este complicado sistema, que rigió para los comicios de 1996 y 2000, permitía que ocasionalmente un candidato con alta votación no fuera electo alcalde. Además de obtener la primera mayoría relativa de votos, el candidato precisaba también pertenecer a la coalición con más votos. Si un candidato obtenía la primera votación pero su lista no lograba superar a otras listas, la alcaldía sería para el candidato más votado de la coalición más votada. Así, el sistema podía ser entendido como una mezcla de voto personal (candidatos privilegiados) y voto por coalición. Para ser electo alcalde, había que optimizar tanto el voto personal como el voto por la coalición.

Los resultados de la elección de 2000 demostraron que la coordinación al interior de las coaliciones podía permitir la elección de un alcalde con apoyo minoritario. En 66 municipios, la Concertación obtuvo la primera mayoría relativa de votos pero no consiguió escoger alcalde. A su vez, en 9 municipios, la Alianza obtuvo más votos que las otras coaliciones pero tampoco logró escoger al alcalde. El Cuadro 3 muestra esta singularidad en el sistema electoral.

Cuadro 3. Mayorías relativas y alcaldes electos, número de municipios, 2000

Primera mayoría en votos	Alcaldes Electos					
	Concertación	Alianza	PC	UCC	Independientes	Total
Concertación	159 (46,6%)	66 (19,4%)	--	--	--	225 (66%)
Alianza	9 (2,6%)	100 (29,3%)	--	--	--	109 (32%)
PC	--	--	1 (0,3%)	--	--	1 (0,3%)
UCC	--	--	--	3 (0,9%)	--	3 (0,9%)
Independientes	--	--	--	--	3 (0,9%)	3 (0,9%)
Total	168 (49,3%)	166 (48,7%)	1 (0,3%)	3 (0,9%)	3 (0,9%)	341 (100%)

Fuente: cálculos del autor con datos de <http://www.elecciones.gov.cl>.

Las distorsiones observadas en la contienda municipal de 2000 llevó al gobierno concertacionista de Ricardo Lagos a proponer una modificación al mecanismo de elección municipal. Después de arduas negociaciones en el Congreso—donde la

Concertación finalmente logró el apoyo de RN—se promulgó una ley que permitía la elección separada de concejales y alcaldes (Ley 19.704, mayo 3, 2002). También aumentó el número de comunas de 341 a 345 con el ingreso de Alto Hospicio, Alto Biobío, Hualpén y Cholchol.

En 2004 los alcaldes fueron elegidos en votación conjunta y cédula separada de los concejales. A partir de esa reforma, además de no poder postular simultáneamente a alcalde y concejal, los candidatos enfrentarían incentivos diferentes dependiendo del puesto al que aspiraran. Mientras los alcaldes son electos por el principio de mayoría relativa, los concejales son electos por una fórmula proporcional (utilizando el conocido método d'Hondt de asignación de escaños).

Cuadro 4. Registro de las principales reformas a la Ley Orgánica Municipal

	Cantidad de Comunas	Elección directa de alcaldes	Elección directa de concejales
Constitución de 1980*	DESIGNADAS	NO	SI
Elecciones Municipales 1992	335**	NO	SI
Elecciones Municipales 1996	342**	SI	NO
Elecciones Municipales 2000	342**	SI	NO
Elecciones Municipales 2004	346**	SI	SI
Elecciones Municipales 2008	346**	SI	SI

Fuente: Datos recolectados por el autor en la Constitución Política de Chile (1980), www.sinim.cl y www.serve.cl. * Se muestran los estatutos que establecía la Constitución de 1980 sobre elecciones municipales antes de ser reformada en varias ocasiones antes de 1992. ** Incluye la Comuna de Antártica, que para efectos administrativos es parte de la municipalidad de Navarino.

Para las elecciones municipales de 2008 se mantendrán las mismas reglas electorales que rigieron para las contiendas de 2004. Además de esto, también se mantendrán la cantidad de comunas en que se eligen alcaldes, 345. En las elecciones de concejales aumentará la cantidad de comunas que escogen 10 alcaldes, de 3 a 4 (se incorpora la comuna de Maipú). Asimismo 27 comunas escogerán 8 concejales cada una, y 314 comunas escogerán 6.

Acerca de Los Autores/

Kenneth Bunker

Acerca del Observatorio Electoral /

Desde su creación en mayo de 2004, ha combinado una fructífera producción académica con investigaciones aplicadas sobre el comportamiento electoral histórico de los chilenos. Asimismo, ha participado en la cobertura de las elecciones municipales de 2004 y presidenciales/legislativas de 2005 realizada por Televisión Nacional de Chile, al igual que las elecciones municipales 2008. El Observatorio está compuesto de un equipo de profesores investigadores, investigadores asociados, investigadores asistentes y estudiantes de ciencia política de la Universidad Diego Portales.

Utilizando tanto datos agregados a nivel de comunas y distritos de los resultados electorales en Chile desde las elecciones de 1989 como también resultados de encuestas de opinión pública -realizadas por la UDP y otras instituciones preocupadas del interés público- el Observatorio contribuye a producir conocimiento sobre los patrones históricos y la evolución del comportamiento electoral y las preferencias políticas del electorado y la sociedad chilena, produciendo conocimiento académico en la forma de libros, artículos académicos que han sido publicados en prestigiosas revistas internacionales, como Latin American Research Review, Latin American Perspectives, Política y Gobierno, América Latina Hoy e importantes revistas chilenas, como la Revista de ciencia política, Política, Estudios Públicos.

Para mayores informaciones visitar: <http://www.icsoc.cl>