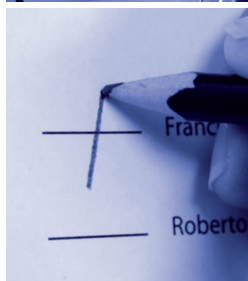


Concurso Políticas Públicas / **2013**

Propuestas para Chile



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Índice

I. Participación ciudadana en las elecciones municipales de 2012: diagnóstico y propuestas en torno al sistema de voto voluntario	23
Matías Bargsted - Sebastián Valenzuela Nicolás de la Cerda - Bernardo Mackenna	
II. Financiamiento compartido en la educación subvencionada chilena	51
Ricardo Paredes - Paulo Volante José Ramón Zubizarreta - Magdalena Opazo	
III. Criterios para evaluar la metodología oficial de clasificación de escuelas: ¿un asunto técnico o conceptual?	85
Ernesto San Martín - Alejandro Carrasco	
IV. Lineamientos estratégicos para modelos de cuidado alternativo dirigidos a niños/as menores de seis años bajo protección estatal	115
Carolina Muñoz - Candice Fischer - Enrique Chía	
V. Modelo de alerta temprana para la detección de niños, niñas y adolescentes en riesgo de explotación sexual comercial	151
Liliana Guerra - Paula Bedregal - Emilia Valenzuela	
VI. Bases para una reforma necesaria al seguro social de salud chileno	183
Camilo Cid - Arístides Torche - Gabriel Bastías Cristián Herrera - Ximena Barrios	
VII. Uso de herramientas espaciales para el análisis de la información sanitaria-ambiental en comunidades vulnerables	221
Sandra Cortés - Jorge Qüense	
VIII. Aguas y energía: propuestas para su autogobierno y resolución especializada de conflictos	241
Alejandro Vergara - Guillermo Donoso - Daniela Rivera Elisa Blanco - Valeria Moyano	
IX. Hacia un marco de políticas públicas para el cuarto sector en Chile	271
Sebastián Gatica - Paula Miranda - Mladen Koljatic	

Participación ciudadana en las elecciones municipales de 2012: diagnóstico y propuestas en torno al sistema de voto voluntario

INVESTIGADORES^{1,2}

MATÍAS BARGSTED
Instituto de Sociología

SEBASTIÁN VALENZUELA
Facultad de Comunicaciones

NICOLÁS DE LA CERDA
Instituto de Sociología

BERNARDO MACKENNA
Instituto de Sociología

Resumen

El siguiente artículo realiza un análisis estadístico a nivel comunal de los principales determinantes de la participación ciudadana en las elecciones municipales de 2012. El análisis considera factores sociales, económicos y demográficos, aunque el énfasis está puesto en la identificación de efectos de variables institucionales, o sujetas a modificación legal, de la elección. Entre los resultados obtenidos se destaca: a) el tamaño del electorado comunal como la variable con mayor capacidad predictiva sobre la tasa de participación electoral, aunque con un patrón marcadamente curvilíneo; b) el efecto positivo y significativo de las comunas que tienen asignados diez concejales; y c) la asociación positiva entre la participación y el nivel de gasto promedio per cápita realizado por los candidatos durante la campaña. Esta asociación también tiene un carácter curvilíneo, indicando la existencia de una ley de rendimientos decrecientes del gasto electoral. A partir de estos resultados elaboramos una serie de sugerencias de política pública que buscan fomentar

1 Agradecemos el apoyo entregado por el Concurso de Políticas Públicas UC 2013, y particularmente a María de los Ángeles Morandé, Cristóbal Tello e Ignacio Irrázaval. Una versión preliminar del presente artículo fue presentada en septiembre de 2013, en cuya ocasión recibimos valiosos comentarios de Claudio Fuentes, Najel Klein y Claudio Oliva, a los cuales estamos muy agradecidos.

2 Todos los datos empleados en el análisis empírico de este artículo, así como el código en Stata y R para replicar los resultados, pueden accederse vía correo electrónico a mbargsted@uc.cl.

mayor participación electoral. Estas se dirigen tanto a mejorar las condiciones que podrían incentivar mayor participación entre los votantes, así como a las condiciones que podrían favorecer que los candidatos y partidos políticos busquen movilizar más a los ciudadanos. También sugerimos algunas líneas de investigación futura que nos ayuden a esclarecer la naturaleza de algunos de los resultados obtenidos en esta investigación.

Antecedentes

Las elecciones municipales de octubre de 2012 marcaron un hito importante en el proceso democrático chileno. Fueron las primeras elecciones que se desarrollaron con el sistema de inscripción automática y voto voluntario, lo que transformó radicalmente el padrón electoral. Según los datos del Servicio Electoral (SERVEL), el padrón electoral creció en un 65%, de 8.111.799 de inscritos a 13.404.084 de posibles votantes. A su vez, aumentaron las mesas de votación, de 34.354 a 40.818, y los recintos electorales, de 1.521 a 1.669. Sin embargo, la cantidad de votantes disminuyó hasta cerca de 5,8 millones, lo que equivale a una baja del 17% respecto de la elección municipal de 2008. Es decir, menos de la mitad de los ciudadanos inscritos para votar lo hizo, lo que plantea una serie de desafíos para el correcto funcionamiento del sistema democrático representativo a nivel local y nacional³. Si bien es cierto que la participación electoral venía con una tendencia a la baja desde el plebiscito de 1988 (Navia, 2004), desde el regreso a la democracia que este país no experimentaba un cambio tan marcado en sus niveles de participación electoral.

En términos administrativos, la complejidad operativa del sistema electoral creció debido a un mayor nivel de incertidumbre respecto de la concurrencia de la ciudadanía a las urnas. Adicionalmente, el cambio en el sistema electoral trajo consigo un nuevo desafío para candidatos, coaliciones políticas y medios de comunicación: el de cómo informar correctamente a la ciudadanía sobre el nuevo marco legal y cómo motivarla a expresarse en las urnas en el nuevo contexto de no obligatoriedad. Ante este nuevo escenario, creemos que los encargados de las políticas públicas y agencias del Estado necesitan contar con un diagnóstico global de los factores asociados a la participación electoral de la población, así como de posibles líneas de acción que permitan incentivar mayores tasas de participación ciudadana, particularmente en las elecciones municipales.

El punto anterior toma particular importancia si se considera que la legitimidad del sistema democrático depende, al menos en parte, del nivel de par-

³ La cifra exacta de participación podría ser más alta que la reportada inicialmente, puesto que con posterioridad a la elección, el SERVEL reconoció que el padrón contenía hasta 600 mil personas muertas. Sin embargo, a la fecha el padrón depurado no está disponible.

ticipación electoral de la ciudadanía. El principio fundamental de la democracia radica en que el conjunto de la sociedad tenga la capacidad de tomar las decisiones que le incumben. En este sentido, altas tasas de abstención se traducen en que una minoría decide por el conjunto de la sociedad, en directa contradicción con el principio democrático de la igualdad de representación (Lijphart, 1997). Más aun, es necesario recordar que en una democracia representativa, el proceso electoral constituye el origen de buena parte de las decisiones de política pública. Los representantes electos por los ciudadanos son quienes toman las decisiones en materia de acción estatal y, por lo tanto, las decisiones en política pública dependen en última instancia de que la ciudadanía se exprese a través de su voto. De lo contrario, se plantea el riesgo de que las políticas públicas se alejen progresivamente de los intereses y necesidades de la ciudadanía en general. Una situación de este tipo nos podría llevar a una peligrosa espiral descendente, donde baja participación electoral incide en políticas públicas crecientemente menos sintonizadas con la ciudadanía (o sintonizadas solo con las minorías más participativas) y ello, a su vez, promueve mayor abstención en los procesos eleccionarios. Una política de participación electoral efectiva constituye una piedra angular de la política estatal en una sociedad democrática.

Existe abundante evidencia empírica internacional que indica que el fenómeno de la abstención no se distribuye homogéneamente entre los electores. Múltiples estudios sugieren que la abstención está sistemáticamente concentrada en ciertos grupos de la población, como los jóvenes y las personas con menores niveles de educación e ingreso (Corvalán y Cox, 2013; Franklin, 2004; Luna, 2011; Smets y Van Ham, 2013; Toro, 2007; Wolfinger y Rosentone, 1980). Esto produciría en un contexto de voto voluntario que ciertos grupos queden subrepresentados en la toma de decisiones del Estado y las políticas públicas (Galen, 1974; Jaitman, 2013). La elevada tasa de abstención de la última elección municipal chilena evidencia el creciente riesgo de que este patrón refleje también la realidad electoral chilena (Ramírez, 2013).

Todo lo señalado hasta ahora cobra especial importancia para el caso de las elecciones municipales. Tal como señala Dahl en su obra clásica *Who Governs* (1961), los gobiernos locales son unidades de representación especialmente relevantes porque están más directamente relacionadas con los ciudadanos que las demás unidades administrativas de mayor escala, como gobiernos regionales y nacionales. En este sentido, las implicancias del voto de cada ciudadano son mucho más fáciles de visualizar. Primero, el peso relativo del voto es mayor y, segundo, en muchas dimensiones las decisiones del gobierno local tienen un impacto más directo y palpable sobre la vida cotidiana de la ciudadanía.

En este contexto, nuestro objetivo de investigación es analizar cuáles son los principales factores asociados a las tasas de participación electoral duran-

te la última elección municipal del 2012 y, en consecuencia, estudiar posibles cambios de política pública para fomentar la participación. En nuestro análisis consideraremos factores sociales, económicos y demográficos, aunque nuestro mayor énfasis estará en la identificación del efecto de características institucionales de la elección, o al menos de atributos sujetos a modificación institucional. En otras palabras, y siguiendo a Pippa Norris (2004), buscaremos estimar el rol de las “reglas del juego” democrático que pueden potencialmente incrementar o reducir los incentivos que tienen los ciudadanos para asistir a las urnas durante el día de la elección, controlando por otros factores que afectan la participación electoral pero que no están sujetas a modificación en el corto plazo. La importancia de variables institucionales, tales como el gasto electoral, el número de concejales a elegir y la presencia de candidatos incumbentes, entre otras, radica en que son justamente los aspectos que están más disponibles a ser modificados desde la política pública.

Sobre la base de los resultados empíricos elaboramos algunas sugerencias acerca de posibles ajustes o cambios al cuerpo legal que busquen promover una mayor participación electoral. A pesar de que algunos de nuestros resultados son particularmente robustos, quisiéramos recordar que provienen de una elección novedosa y, por ello, no necesariamente generalizable a futuras elecciones. En consecuencia, nuestras sugerencias deben ser tomadas como de carácter exploratorio. Más aun, hacemos un llamado a la comunidad científica a seguir investigando sobre esta importante temática a fin de corroborar (o no) nuestros resultados e identificar nuevas dimensiones institucionales que favorezcan mayor participación electoral. Con esto último en mente también realizamos algunas sugerencias para futuras investigaciones que busquen esclarecer y profundizar en la naturaleza de algunos de los efectos más fuertes que encontramos en este estudio.

El presente documento está ordenado de la siguiente forma: comenzamos revisando la literatura especializada acerca de los factores, tanto institucionales como no institucionales, que inciden en los niveles agregados de participación electoral. Seguido de esto revisamos los datos electorales que hemos recopilado para ejecutar nuestro análisis, en base a los cuales estimamos una serie de modelos de regresión de probabilidad lineal que buscan captar, a nivel comunal, la influencia de las variables institucionales controlando por un número importantes de variables económicas y sociodemográficas. Además, simulamos las tasas de participación electoral comunales de acuerdo a la variación de los factores más importantes que encontramos en esta investigación. Concluimos el artículo con una breve discusión acerca de posibles futuras líneas de investigación del presente proyecto, así como algunas sugerencias preliminares de política pública.

Marco conceptual

La literatura especializada que ha tratado el tema de la participación electoral es vasta. El tema ha sido abordado desde prácticamente todas las disciplinas de las ciencias sociales y con una amplia gama de técnicas metodológicas y enfoques teóricos. Siguiendo a Joanne Miller (2004), las teorías más relevantes para explicar la participación electoral pueden ordenarse analíticamente en cuatro grandes grupos: i) las que enfatizan explicaciones sociodemográficas, ii) las aproximaciones cercanas a la teoría de la elección racional, iii) los enfoques en torno al capital social, y iv) las que destacan el rol de la movilización y el acceso a información política. A continuación haremos una breve reseña de cada aproximación y destacaremos las variables e hipótesis que se desprenden de sus planteamientos. Asimismo, incluimos en este análisis las principales variables enunciadas por Geys (2006) en su metaanálisis de estudios de participación electoral con datos a nivel agregado.

1. Aproximaciones sociodemográficas

Diversos estudios acerca del comportamiento electoral sugieren que existiría una relación entre diversos factores sociodemográficos y la participación política (Verba, *et al.* 1978). Uno de los clásicos en esta línea es *El Hombre Político* de Seymour Martin Lipset (1960). En este libro, Lipset encuentra brechas de participación política entre hombres y mujeres, grupos de status socioeconómico, grupos educacionales, y grupos etarios. En forma similar, y en base a datos individuales del censo norteamericano, Wolfinger y Rosenstone (1980) exploran el efecto de los factores sociodemográficos en la probabilidad de emitir un voto, destacando especialmente los efectos del ingreso, ruralidad, edad y el régimen institucional en la participación electoral. Sus resultados sugieren que buena parte de las motivaciones que llevan a los ciudadanos a las urnas proviene de estas variables.

Entre las aproximaciones sociodemográficas probablemente la más importante y con mayor sofisticación conceptual es el enfoque de los recursos de (Verba, *et al.* 1995). Según estos autores el elemento clave para explicar la propensión a participar en procesos políticos son los niveles de involucramiento político subjetivo, y los recursos económicos y culturales (habilidades cívicas) con que disponen las personas. Argumentan que, para el caso particular de la participación electoral, el factor clave es el involucramiento político subjetivo, aunque los recursos ejercen un rol preponderante, aun cuando se contabilizan estadísticamente por el nivel de involucramiento. Los recursos económicos y culturales son influyentes en la medida en que pueden reducir los costos subjetivos de la participación, y están asociados a una mejor comprensión del proceso político, entre otras cosas. De esta forma, las personas con mayores ingresos, niveles educacionales y experiencia política, son los comúnmente más proclives a participar.

Basados en esta última aproximación, buscaremos incorporar en nuestro análisis empírico –realizado a nivel comunal– dos variables que capturan el nivel de recursos que tienen los habitantes de una comuna a nivel agregado. Primero, empleamos el ingreso promedio de los hogares de la comuna (cuyo efecto esperamos que sea positivo), y segundo, incluimos la edad promedio de los habitantes de la comuna, cuyo efecto también esperamos que sea positivo en tanto personas con más edad tienen mayor experiencia política acumulada.

2. Teoría de la Elección Racional

Muy popular entre los científicos sociales, especialmente los economistas, la Teoría de la Elección Racional ha sido utilizada para explicar una amplia gama de fenómenos, entre ellos la participación electoral. Uno de los pioneros en este enfoque fue Anthony Downs, quien en su clásico *An Economic Theory of Democracy* (1957) propuso que los ciudadanos deciden participar en elecciones a través de un cálculo de los costos y beneficios asociados a emitir un voto. Entre los principales costos está el de informarse y el cúmulo de actividades asociadas a emitir el voto. El beneficio pasaría principalmente por la capacidad de que el voto de cada ciudadano determine el resultado de la elección, un hecho cuya probabilidad es muy baja incluso en electorados pequeños. Entre los más influyentes seguidores de la teoría de Downs están Riker y Ordeshook (1968), quienes agregan que el beneficio de votar también puede venir por valores intrínsecos del voto, como el deber cívico. Posteriormente, Katosh y Traugott (1982) sugieren que también pueden haber beneficios subjetivos del voto: el interés en la campaña y en el resultado de la elección. Finalmente, Hansen *et al.* (1987) muestra que el peso relativo del voto, expresado como función del tamaño poblacional del distrito, tiene una incidencia importante en las tasa de participación electoral, lo que corrobora la idea downsiana de que la eficacia del voto individual lleva a los ciudadanos a las urnas.

A partir de lo anterior, el número de votantes registrados en la comuna o el tamaño del padrón electoral comunal, constituye una variable importante de analizar sobre participación electoral. Debido a que es un indicador del peso relativo del voto individual, esperamos que mientras más votantes potenciales tenga una comuna, menor será la propensión promedio a votar. Siguiendo esta misma lógica, también consideramos el hecho de que una comuna sea una capital provincial. En tanto puede considerarse como un indicador de la importancia relativa del distrito, esperamos que el nivel de participación electoral sea más alto en comunas que son capitales provinciales.

3. Capital social

Hoy existe una abundante literatura que asocia el capital social con formas variadas de participación social en general, y política en particular. Según Putnam (1993, 2000) esta relación se debe a que el capital social fortalece

la cohesión y coordinación entre miembros de una comunidad, lo que a su vez facilita la acción colectiva. A nivel de los estudios empíricos existe una buena cantidad de evidencia que sugiere una relación positiva entre capital social y participación política (La Due Lake y Huckfeldt, 1998), o bien entre capital social y compromiso cívico (Brehm y Rahm, 1997). También existe evidencia del vínculo entre capital social y participación política en América Latina, incluyendo Chile (Klesner, 2007; Carlin, 2011). Esta relación entre capital social y participación acrecienta la importancia de las instituciones como canalizadores del capital social (Krishna, 2002).

En esta investigación empleamos dos variables *proxy* para capturar el nivel de capital social de una comuna, a saber, la densidad poblacional y el nivel de ruralidad. Empleamos la densidad poblacional en tanto un aumento de esta variable empeora la habitabilidad y convivencia entre los habitantes de una comuna (McCulloch, 2003), y por ende, esperamos que esta tenga un efecto negativo sobre la participación electoral. Respecto de la ruralidad, hay estudios que indican que hay mayor conocimiento e interacción entre miembros de comunidades ubicadas en zonas rurales, lo cual promueve mayor capital social (Hofferth y Iceland, 1998). Consecuentemente, esperamos un efecto positivo de esta variable sobre el promedio comunal de asistencia a las urnas.

4. Información y movilización

La última dimensión teórica refiere a la movilización electoral que realizan los distintos actores políticos y medios de comunicación durante las campañas electorales. Desde la óptica de los votantes individuales, los ciudadanos requieren de información política para ser capaces de participar en forma efectiva. Un agente fundamental que provee de información política es, por supuesto, el sistema de medios de comunicación social (Delli Carpini y Keeter, 1996; Neuman *et al.* 1992). Lamentablemente, no disponemos de buenas mediciones a nivel comunal de la exposición que las personas tienen, en promedio, a los medios de comunicación, particularmente a información política. No obstante, algunas de las variables sociodemográficas descritas arriba, particularmente el ingreso promedio de la comuna, se correlacionan con variables asociadas al acceso y posible uso de los medios de comunicación⁴.

Otra forma fundamental de diseminación de información política durante una campaña son las actividades de movilización electoral de los propios actores políticos. Esto refiere al conjunto de actividades y estrategias de difusión que realizan los candidatos y sus partidos para atraer votantes. Ya sea

4 Nuestro análisis de la encuesta CASEN indica que a nivel comunal el ingreso promedio está correlacionado con variables que afectan el acceso a los medios (tenencia de TV cable y/o Internet), y con variables que incentivan mayor exposición a noticias políticas (nivel educacional promedio de la comuna). Las correlaciones de *Pearson* para cada variable son 0.48 y 0.73, respectivamente.

bajo la forma de publicidad, distribución de material de campaña, pendones e insignias, visitas personalizadas (puerta a puerta) o convocatorias masivas, los candidatos realizan múltiples actividades para darse a conocer entre el electorado. Hasta la fecha, la evidencia internacional disponible indica que, controlando por variados atributos de los votantes, las estrategias de movilización electoral constituyen el conjunto de factores más importante a la hora de motivar a la gente a votar (Gerber y Green, 2001; Green y Gerber, 1998; 2008; Rosenstone y Hansen, 1993).

Aunque muchas variables que ya hemos discutido pueden relacionarse indirectamente con la movilización política, aquí abordamos las que están directamente relacionadas con la movilización política y que pueden ser modificadas legalmente, esto es, variables institucionales. En lo que sigue describiremos las principales de tipo institucional que incorporaremos en nuestro estudio y sus posibles relaciones con la participación electoral para el caso específico de una elección municipal.

a. Gasto electoral. Esta variable es de particular importancia ya que constituye una de las mejores maneras de medir la movilización electoral que realiza una campaña. Nuestra hipótesis al respecto es muy simple: a mayor nivel de gasto electoral per cápita que se realiza en una comuna, mayor cantidad de recursos para incentivar a los ciudadanos a votar, y por ende, mayor la tasa de participación comunal. La simpleza de esta hipótesis contrasta con la complejidad del mecanismo que podría estar operando. Por ejemplo, existen estudios que sugieren que el nivel total de gasto es un indicador de la movilización de las elites políticas en esa contienda electoral (Matsusaka y Palda, 1993), lo que a su vez tiene efectos en la movilización de la población en general (Zaller, 1991). Otros estudios indican que el gasto por sí mismo no es el agente movilizador, sino que refleja el nivel de competitividad de una elección, y por ende en elecciones más competitivas no solo se gasta más, sino que los votantes están más motivados para participar (Matsusaka y Palda, 1993). Finalmente otros estudios indican que formas precisas de gasto electoral son el factor determinante. Por ejemplo, según los múltiples estudios experimentales de Green y Gerber (1998, 2008), las actividades de puerta a puerta son las que reportan los mejores rendimientos. En este sentido, el gasto electoral puede tener efectos directos e indirectos sobre la movilización de los ciudadanos (aunque no es propósito de este trabajo distinguir entre ambos). Por estos motivos, esperamos, a nivel general, que el nivel de gasto per cápita en la contienda electoral de una comuna tienda a aumentar los niveles de participación en la elección (Hogan, 2012).

Vale la pena mencionar que si bien en Chile ha existido preocupación por los efectos del gasto electoral en la democracia, la literatura previa ha explorado dos aristas distintas del problema que abordamos aquí. Una línea de discusión ha girado en torno a la ley que regula los gastos de los candi-

datos, destacando especialmente los impactos en transparencia y legitimidad del sistema (Fuentes, 2004). La segunda línea ha abordado la influencia del gasto electoral en los resultados electorales, como tasas de elección y reelección, y competitividad de la elección (Edwards *et al.* 2012). En general, esta literatura destaca la importancia del gasto en el proceso democrático, pero no explora el impacto del gasto en las tasas de participación electoral, por lo que este estudio pretende aportar evidencia novedosa de esta relación para el caso chileno.

b. Incumbencia. Esta variable refiere, en nuestro caso, a si el actual alcalde compite para ser reelecto. Su posible efecto sobre la participación electoral es ambiguo (Gelman y King, 1990). Por una parte, la incumbencia puede implicar la formación de lazos de lealtad entre el alcalde y sus votantes, que terminen fortaleciendo la asistencia a las urnas. Por otra, es posible que el incumbente posea una ventaja en movilización tan evidente que disminuya el interés de los ciudadanos por participar en la elección. Es decir, un incumbente fuerte puede desencadenar una sensación de escasa competitividad entre el electorado que desmotiva la participación debido a que se considera segura la victoria. La evidencia empírica para el caso chileno sugiere que durante el período de voto obligatorio, un alto número de alcaldes iba a reelección, pero en promedio la mitad de ellos la conseguía (Bunker y Navia, 2012). Por todo lo anterior, no tenemos una hipótesis predefinida respecto del efecto de la participación de incumbentes en la elección.

c. Presencia de mujeres e independientes en competencia. El hecho de que aparezcan mujeres en la papeleta puede interpretarse desde una perspectiva de solidaridad de género, en el sentido de que las mujeres serían capaces de movilizar más mujeres a las urnas (Dolan, 2008). La presencia de independientes puede leerse en una clave similar: los candidatos independientes podrían movilizar a la gran mayoría de la población que no se identifica con ningún partido.

d. Número de candidatos. Esta variable, tanto para alcaldes como para concejales, puede interpretarse como un indicador de la complejidad informacional que supone la elección. A medida que hay más candidatos en competencia se requiere más información para tomar la decisión de participar de la elección y la selección de un candidato. Es posible especular que demasiados candidatos saturarán cognitivamente a los ciudadanos, de modo que un incremento de candidatos redunde en una disminución en el nivel de participación en la elección.

Una segunda fuente de variación institucional relacionada a los candidatos refiere al número de cupos que hay en el concejo municipal de cada comuna. Estos varían entre seis, ocho y diez, relativo al número de habitantes de la comuna. En forma similar al caso de incumbencia, nuestras expectati-

vas teóricas respecto a esta variable son ambiguas. Por una parte, podrían esperarse efectos negativos debido a que un aumento en el número de cupos en el concejo puede implicar un incremento en la complejidad informacional de la elección: es más difícil interpretar el resultado de una elección donde muchos candidatos ganan. No obstante, también es posible esperar un efecto positivo: el hecho de que muchos candidatos sean electos aumenta la probabilidad de que las preferencias de los votantes, por minoritarias que sean, terminen representadas en el concejo municipal.

e. Primarias. Los partidos de la Concertación de Partidos por la Democracia realizaron elecciones primarias en 142 comunas del país para elegir su candidato para las elecciones municipales de abril del 2012. Hipotetizamos que estas primarias tuvieron un efecto positivo sobre la participación electoral. En efecto, debido a que se realizaron con varios meses de antelación a la propia elección, los ciudadanos en estas comunas fueron expuestos a una campaña de mayor duración y en la que pudieron haber participado directamente. Este mayor tiempo de exposición a la campaña electoral puede haber incrementado los niveles de conocimiento de los candidatos, y por ende, incrementado también el nivel neto de participación.

Análisis empírico

1. Fuentes de datos

Para llevar a cabo el análisis hemos recopilado una extensa base de datos con los resultados de participación para cada una de las 345 comunas del país que tuvieron elección en noviembre de 2012. Junto con los datos electorales hemos recopilado una cantidad importante de variables económicas, sociodemográficas e institucionales puestas de relieve en nuestra revisión de la literatura especializada. Comenzamos el análisis empírico detallando la forma de medición y distribución univariada de las variables que incorporaremos en los modelos estadísticos. Seguido de esto revisamos los resultados de lo que llamamos el modelo nulo, esto es, un modelo de regresión de probabilidad lineal que solo incluye variables sociodemográficas y económicas. Sobre la base del modelo nulo estimamos la influencia de las variables institucionales. De esta forma, buscamos reducir el riesgo de incurrir en sesgos por variables omitidas a la hora de establecer el potencial impacto de las variables institucionales.

2. Medición de variables y datos descriptivos

La variable dependiente del estudio es el nivel de participación electoral de cada comuna del país en la elección municipal de 2012. Calculamos esta variable a partir de la división del número total de votos emitidos y la cantidad de inscritos para cada una de las comunas del país. La Tabla 1 resume los estadísticos descriptivos de esta variable. Ahí se indica que tenemos datos de

participación para 331 comunas del país. Esto se debe a que omitimos del análisis a 14 comunas que corresponden a las excluidas en la muestra de la encuesta CASEN 2009. Aunque la participación electoral puede potencialmente variar entre cero y uno, en la práctica observamos un valor mínimo de 0,28 y un máximo de 0,80. Estos valores corresponden a la comuna de Huarra y La Estrella, respectivamente. El promedio comunal de participación electoral fue de un 0,53, esto es, 53%. La desviación estándar, correspondiente a 0,11, indica que, en promedio, hay 11 puntos porcentuales de diferencia entre dos comunas del país. Esto, creemos, nos indica que hay un nivel de variación importante en los niveles de participación electoral comunal.

Esta percepción se ve reforzada si se observa la distribución univariada de la participación electoral en la Figura 1. Como se puede ver, la mayoría de las comunas poseen una participación electoral que varía entre el 35% y el 65%, pero también hay una cantidad importante de casos más extremos, tanto en la parte baja de la distribución como en la parte alta.

Los estadísticos descriptivos de las variables independientes sociodemográficas e institucionales se detallan en la Tabla 1. Entre las variables sociodemográficas se cuenta:

- a. el ingreso del hogar promedio de la comuna (calculado con datos CASEN 2009⁵);
- b. la edad promedio de los habitantes de cada comuna según indicado por las proyecciones del Censo 2002 para el 2012⁶;
- c. el padrón electoral de la comuna según indicado por el SERVEL;
- d. una variable binaria que indica si la comuna es o no capital provincial de la región;
- e. la densidad de la población comunal, es decir, el número de habitantes dividido por kilómetro cuadrado según proyecciones del Censo 2002;
- f. el porcentaje de población de la comuna que habita zonas rurales según lo indicado en el Censo 2012⁷.

Como se desprende de la discusión teórica, las variables a y b reflejan el enfoque de recursos, las variables c y d capturan el enfoque de la teoría de la elección racional y las variables e y f, la perspectiva del capital social.

5 Empleamos el ingreso comunal promedio con datos de la Encuesta CASEN 2009 debido a que la Encuesta CASEN 2011 no tiene representación comunal. No obstante, los resultados que mostramos más abajo cambian muy levemente si utilizáramos los datos del 2011.

6 Como es de conocimiento público, el Censo 2012 sufrió variados problemas durante el proceso de recolección y procesamiento de datos. Debido a esto el Informe final de la Comisión Externa Revisora del Censo 2012 (publicado el 8 de agosto 2013, y disponible en <http://www.censo.cl/>) recomienda utilizar las proyecciones de población basadas en el Censo 2002 en lugar de los datos del Censo 2012.

7 Usamos para esta variable los datos del Censo 2012 ya que proyecciones censales sobre niveles de ruralidad no se encuentran disponibles.

TABLA 1. Estadísticos descriptivos

Variable	Casos	Media	Desviación estándar	Valor mínimo	Valor máximo
Variable dependiente					
Participación electoral 2012	331	0,53	0,11	0,28	0,80
Variables sociodemográficas					
Promedio ingreso comunal 2009 (\$)	331	590.294	372.252	225.479	3.732.427
Promedio edad comunal (años)	331	34,83	2,27	27,03	43,94
Porcentaje de población rural 2012	331	0,39	0,32	0	1
Tamaño padrón electoral comunal 2012	331	40.400	57.123	1.266	336.451
Capital provincial	331	0,16	0,36	0	1
Densidad poblacional (población dividida en kilómetros cuadrados)	331	815,85	2.387,33	0,08	13.525,83
Variables institucionales					
Primarias Concertación	331	0,43	0,50	0	1
Candidata mujer a alcalde	331	0,41	0,49	0	1
Candidato independiente a alcalde	331	0,77	0,42	0	1
Número de candidatos a alcalde	331	3,36	1,20	1	8
Número de candidatos a concejal	331	29,05	8,90	16	73
Número de concejales electos	331	6,47	1,06	6	10
Incumbente en competencia	331	0,82	0,38	0	1
Gasto candidatas a alcalde 2012 promedio per cápita (\$)	331	325,32	185,37	32,82	1.081,65

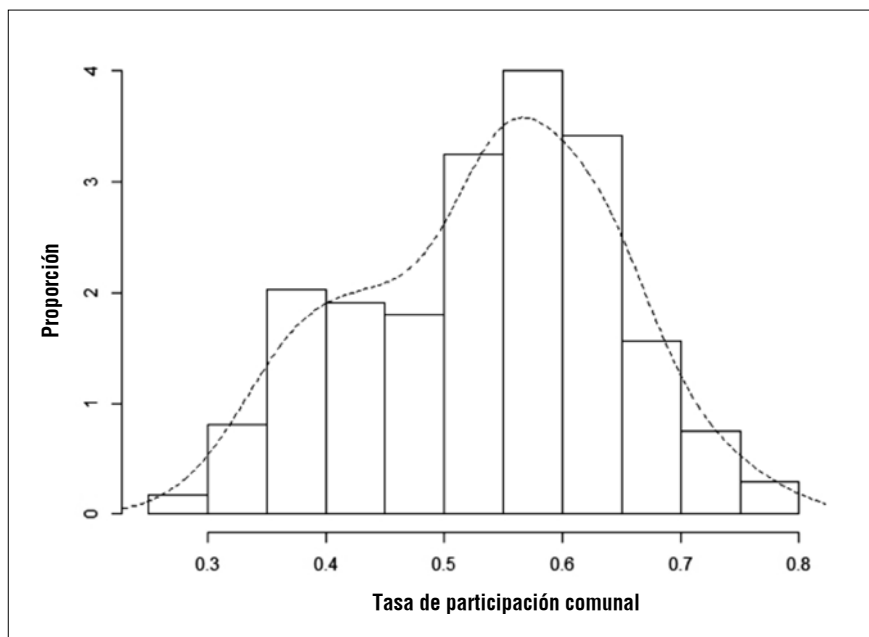
Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.

Entre las variables institucionales se cuenta:

- una variable binaria indicando si se realizaron primarias para elegir candidatos a alcalde en la comuna antes de la elección municipal;
- una variable binaria indicando si hubo en la comuna candidatas a alcalde mujeres;
- una variable binaria indicando si hubo en la comuna candidatos a alcalde independientes;
- el número de candidatos a alcalde dentro de cada comuna;
- el número de concejales elegidos en cada comuna según lo determina el marco legal chileno;

- f. el gasto promedio por candidato per cápita, esto es, cuánto gasta cada candidato en promedio por cada habitante de su respectiva comuna durante el período de la campaña electoral.

FIGURA 1. **Distribución comunal de la participación electoral**



Fuente: elaboración propia con datos del SERVEL.

3. Modelo nulo

Como se explicó, el modelo nulo solo incluye variables sociodemográficas y económicas, y nos sirve como punto de referencia para analizar posteriormente el efecto de las variables institucionales, controlando por los elementos estructurales.

Los resultados del modelo nulo se detallan en la Tabla 2⁸. En primer lugar, destaca el efecto negativo y muy fuerte del tamaño del electorado comunal⁹. En efecto, a medida que aumenta la población comunal, disminuye drásticamente la participación electoral, aunque el coeficiente positivo de esta variable al cuadrado indica que la caída en el nivel de participación comienza a ser más matizada. Esta variable por sí sola explica el 53% de la variación en el nivel de

8 Los detalles acerca de cómo se codificaron y procesaron las variables en los modelos de regresión de las Tablas 2 y 3 se encuentran en el Anexo.

9 Nótese que el modelo incluye tanto el número de habitantes en cada comuna, como el número de habitantes al cuadrado. Esto se realiza con el propósito de capturar cualquier posible efecto curvilíneo.

participación electoral municipal. Más adelante detallamos gráficamente este efecto para obtener una noción más sustantiva de su magnitud.

Manteniendo las demás variables constantes, a medida que aumenta el nivel de ruralidad de una comuna tiende a aumentar la participación electoral, aunque no existen diferencias significativas entre una comuna rural y una urbana una vez que se controla por las demás variables sociodemográficas. Contrario a lo que esperábamos, las comunas que son capital provincial están asociadas a una menor participación (casi 5 puntos porcentuales). El ingreso comunal promedio tiene un efecto significativo y negativo sobre la participación electoral, esto es, considerando todas las comunas del país, las más ricas tienden a votar, en promedio, menos que las comunas más pobres. Por último, la edad promedio de los habitantes de la comuna tiene un efecto significativo y positivo sobre la participación electoral. Consistente con el enfoque de los recursos, en comunas donde la población tiene mayor edad promedio, se tiende a votar más. Este efecto es significativo para todos los niveles de confianza convencionales, aunque no es de una magnitud pronunciada. Por cada diez años de aumento en la edad promedio, la participación sube en 0,6 puntos porcentuales. En total, vemos que las variables sociodemográficas explican dos tercios de la variación en la participación electoral municipal de las comunas analizadas.

TABLA 2. **Modelo de regresión lineal nulo para participación electoral**

	Modelo nulo
Tamaño del electorado	-0,169*** (0,022)
Tamaño del electorado ²	0,0416*** (0,007)
% Población rural	0,020 (0,019)
Capital provincial	-0,0498*** (0,013)
Densidad (estandarizada)	-0,0169*** (0,003)
Log ingreso promedio	-0,045*** (0,013)
Edad promedio	0,006*** (0,002)
Constante	0,626*** (0,017)
Observaciones	331
R ²	0,645
R ² ajustado	0,637

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Nota: errores estándar robustos entre paréntesis.

Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.

4. Modelos con variables institucionales

La Tabla 3 muestra los resultados de los modelos con las variables de tipo institucional. Los modelos 1 al 9 incluyen todas las variables del modelo nulo más una variable institucional. El modelo 10 agrega todas las variables institucionales con la finalidad de evaluar cuán robustos son los resultados al control simultáneo de todas las variables. Si se contrastan los distintos modelos, destaca que el tamaño, signo y significancia de los coeficientes de las variables sociodemográficas virtualmente no cambia. En este sentido, el tamaño del padrón electoral, ingreso promedio, edad promedio y capital provincial, siguen teniendo efectos significativos sobre la participación electoral y estos son robustos al control por variables institucionales.

De las variables institucionales que consideramos, solo obtuvimos resultados estadísticamente significativos para las variables que miden el número de concejales a elegir (cupos) y el nivel de gasto electoral promedio per cápita. En forma similar a las variables sociodemográficas, los coeficientes de estas dos variables solo cambian levemente en los modelos en que aparecen solas, o en el modelo 10.

En comunas en que se eligen diez concejales participan significativamente más votantes respecto a comunas en que se eligen solo seis, un resultado relevante, puesto que el modelo ya controla por la cantidad de habitantes de una comuna (y que es el factor que determina el número de concejales asignados a la comuna). Específicamente, comunas que eligen diez concejales gozan, en promedio, de un nivel de participación de aproximadamente diez puntos porcentuales más alto que aquellas comunas con seis concejales. No obstante, creemos que este resultado debe leerse con precaución, puesto que de las 331 comunas incluidas en el análisis, solo hay 17 que tienen asignados diez concejales, de modo que el resultado se obtiene de un conjunto relativamente pequeño de comunas. Además, esta variable se vuelve significativa solo cuando se controla por las otras variables sociodemográficas. Sin la aplicación de controles estadísticos, la relación entre número de concejales y participación es insignificante estadísticamente. Por lo tanto, creemos que este resultado –aunque potencialmente muy importante– debe ser replicado en estudios futuros de elecciones municipales con nuevos datos.

En este sentido, resulta más contundente el hallazgo respecto de la incidencia en participación electoral del gasto en campaña promedio per cápita. Debido a que empleamos el logaritmo del gasto electoral realizado por los candidatos municipales, el efecto de esta variable no es constante a lo largo de su rango de valores. No obstante, y a modo de ejemplo, nuestra estimación es que si se aumenta el nivel de gasto por candidato en \$100 por habitante respecto del gasto promedio registrado en las elecciones de 2012 (equivalente a \$321 por habitante), aumentaría en un punto porcentual la tasa de participación a nivel comunal.

TABLA 3. Modelos de regresión lineal con variables institucionales para participación electoral

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8	Modelo 9	Modelo 10
Tamaño del electorado	-0,169*** (0,022)	-0,168*** (0,022)	-0,168*** (0,022)	-0,169*** (0,022)	-0,168*** (0,022)	-0,173*** (0,022)	-0,169*** (0,022)	-0,147*** (0,021)	-0,214*** (0,034)	-0,183*** (0,032)
Tamaño del electorado ²	0,042*** (0,007)	0,042*** (0,007)	0,041*** (0,007)	0,042*** (0,007)	0,042*** (0,007)	0,042*** (0,006)	0,042*** (0,007)	0,035*** (0,006)	0,042*** (0,008)	0,035*** (0,008)
% Población rural	0,020 (0,019)	0,019 (0,019)	0,020 (0,019)	0,020 (0,019)	0,020 (0,019)	0,020 (0,019)	0,020 (0,019)	0,012 (0,018)	0,013 (0,019)	0,005 (0,019)
Capital provincial	-0,050*** (0,013)	-0,050*** (0,013)	-0,050*** (0,013)	-0,050*** (0,013)	-0,050*** (0,013)	-0,050*** (0,013)	-0,049*** (0,013)	-0,049*** (0,012)	-0,052*** (0,013)	-0,051*** (0,012)
Densidad (estandarizada)	-0,017*** (0,003)	-0,017*** (0,003)	-0,017*** (0,003)	-0,017*** (0,003)	-0,017*** (0,003)	-0,017*** (0,003)	-0,017*** (0,003)	-0,016*** (0,003)	-0,017*** (0,003)	-0,015*** (0,004)
Log ingreso promedio	-0,045*** (0,012)	-0,045*** (0,013)	-0,046*** (0,013)	-0,045*** (0,013)	-0,045*** (0,013)	-0,045*** (0,013)	-0,045*** (0,013)	-0,049*** (0,012)	-0,047*** (0,013)	-0,053*** (0,012)
Edad promedio	0,006*** (0,002)	0,006*** (0,002)	0,007*** (0,002)	0,006*** (0,002)	0,006*** (0,002)	0,006*** (0,002)	0,006*** (0,002)	0,006** (0,002)	0,006** (0,002)	0,005** (0,002)
Primarias Concertación		-0,004 (0,007)								-0,004 (0,007)
Candidata mujer			0,008 (0,007)							0,005 (0,007)
Candidato independiente				0,001 (0,008)						0,008 (0,010)

TABLA 3 continúa en página siguiente ➔

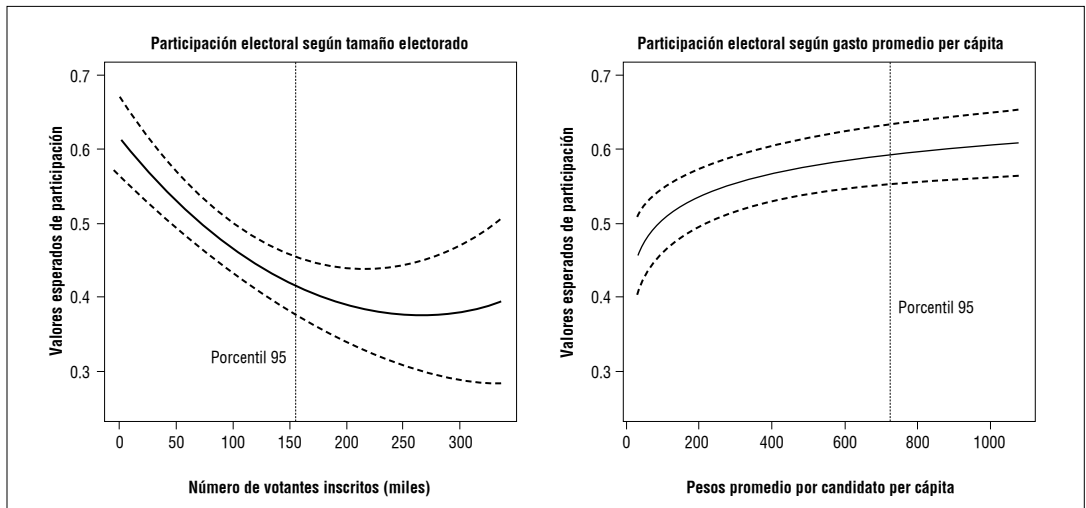
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8	Modelo 9	Modelo 10
Candidatos a alcalde					-0,001 (0,003)					0,006 (0,004)
Candidatos a concejales						0,000 (0,001)				-0,000 (0,000)
Candidato incumbente							0,008 (0,009)			0,011 (0,009)
Log. gasto alcaldes promedio								0,037*** (0,008)		0,044*** (0,009)
8 concejales electos (ref. 6)									0,037* (0,022)	0,029 (0,021)
10 concejales electos (ref. 6)									0,108*** (0,037)	0,095*** (0,036)
Constante	0,626*** (0,018)	0,628*** (0,019)	0,624*** (0,018)	0,626*** (0,019)	0,628*** (0,020)	0,619*** (0,022)	0,619*** (0,018)	0,674*** (0,021)	0,638*** (0,019)	0,666*** (0,027)
Observaciones	331	331	331	331	331	331	331	331	331	331
R ²	0,645	0,645	0,646	0,645	0,645	0,645	0,646	0,673	0,653	0,687
R ² ajustado	0,637	0,637	0,636	0,637	0,636	0,636	0,637	0,665	0,643	0,671

Nota: errores estándar robustos entre paréntesis; *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.
 Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes.

Dado que la relación entre participación y el número de habitantes, así como el gasto promedio per cápita –las dos variables con los resultados más potentes– no es lineal, es difícil obtener una interpretación substantiva de su impacto a partir de los coeficientes de regresión reportados en la tabla. Por ello, graficamos en la Figura 2 los valores predichos de participación según cada una de estas variables dejando todas las demás en valores constantes¹⁰. Esto equivale a observar los valores predichos de participación para una comuna típica del país, donde únicamente se varía el tamaño poblacional y el gasto per cápita, respectivamente.

El gráfico de la izquierda muestra los valores esperados según el número de votantes inscritos en la comuna. Como puede observarse, se produce una caída drástica en la participación electoral de una comuna a medida que aumenta el tamaño poblacional. Entre una comuna con mil votantes y una con 155 mil, hay veinte puntos porcentuales de diferencia. Pasados los 155 mil votantes potenciales la pendiente de la curva comienza a balancearse. No obstante, tal como indica la raya vertical, el 95% de las comunas en Chile tiene menos de 155 mil votantes, por lo que cualquier predicción para comunas con un padrón electoral superior a ese límite tiene un margen de error muy grande.

FIGURA 2. **Valores predichos de participación electoral según número de votantes y gasto electoral promedio per cápita (con intervalos de confianza del 95%)**



Fuente: elaboración propia en base a diversas fuentes.

¹⁰ Las variables numéricas fueron fijadas en su media y las variables categóricas se fijan en su valor modal. La única excepción es el número asignado de candidatos a concejal que se fija en la opción intermedia de 8 concejales.

Los valores predichos según el nivel de gasto electoral promedio per cápita se muestran en el gráfico de la derecha de la Figura 2. Consistente con una curva de rendimientos decrecientes (Hogan, 2012), en comunas en que se gastó relativamente poco, leves diferencias en el nivel de gasto estuvieron asociadas a fuertes diferencias en tasas de participación. A modo de ejemplo, entre una comuna en donde cada candidato gastó \$32 per cápita (correspondiente al valor mínimo observado) y una en que se gastó alrededor de \$321 (correspondiente al promedio nacional) hay diez puntos porcentuales de diferencia en el nivel de participación electoral. En cambio, entre una comuna en donde se gastó \$321 per cápita y otra en que se gastó \$1.081 (correspondiente al valor máximo observado) hay una diferencia de solo cinco puntos porcentuales. Como tendencia general, a medida en que el gasto electoral fue más elevado en una comuna, el efecto de cada peso adicional —aunque siempre positivo—, también fue cada vez menor.

Discusión de resultados

El análisis estadístico de las determinantes de la participación ciudadana en las elecciones municipales de 2012 permitió identificar tres variables particularmente importantes. En primer lugar, encontramos que el tamaño del electorado comunal es el factor más significativo y predictivo de la tasa de participación electoral. Para la gran mayoría de las comunas, un mayor número de votantes potenciales implica menores tasas de participación electoral. Este resultado es consistente con la literatura internacional, particularmente con los países que cuentan con sistemas de voto voluntario (Geys, 2006), donde el tamaño de los distritos electorales también es inversamente proporcional a la cantidad de personas que pueden acudir a las urnas. Sin embargo, para aquellas pocas comunas con más de 200 mil votantes potenciales (entre ellas, Maipú, Puente Alto y La Florida), la incidencia del tamaño poblacional sobre la participación electoral tiende a ser nula, ya que la relación entre estas variables tiene un patrón curvilíneo (ver Figura 2). En otras palabras, los datos indican que el potencial efecto de reducir el número de votantes potenciales en comunas muy populosas es relativamente modesto. Esto, sin duda, repercute negativamente sobre la aplicabilidad de cualquier reducción del número de habitantes de una comuna, vía creación de nuevas comunas o cambios en la delimitación geográfica de ellas.

Segundo, el número de concejales asignados a cada comuna tiene un efecto positivo y significativo en la participación electoral. El carácter positivo de este resultado contrasta con el efecto negativo del tamaño del padrón electoral comunal, lo cual resulta particularmente interesante si se considera que el número de concejales asignados a cada comuna se realiza en función del tamaño de la población. Entonces, este contraste pareciera indicar que en comunas grandes, donde la inclinación a votar es marcadamente más baja que

en comunas chicas, incrementos en la cantidad elegida de concejales tiene un efecto importante sobre la participación. No obstante, reiteramos que este es un resultado que requiere ser replicado en investigaciones futuras, puesto que se trata de un número relativamente pequeño de comunas que eligen a diez concejales.

Tercero, la cantidad de recursos económicos gastados por los candidatos durante sus campañas, como proporción del número de personas inscritas para votar en la comuna, tiene un efecto muy importante en la participación electoral. En general, a mayor gasto, mayor participación. Esto es consistente con lo que uno esperaría sobre el efecto de las campañas: mayor gasto puede significar mayor esfuerzo de parte de los candidatos en realizar actividades de movilización de los votantes. Sin embargo, esta relación es curvilínea, lo que sugiere la existencia de una ley de rendimientos decrecientes respecto del papel que juega el gasto en campaña en la participación electoral. Esto es, una comuna puede llegar a saturarse de actividades de campaña, de modo que se llega a un máximo de participación y cualquier estímulo adicional no produce el mismo rendimiento. Nuevamente, esto es consistente con la evidencia internacional respecto de sistemas de voto voluntario (Patterson y Caldeira, 1983; Tucker, 1986; Hogan, 2012). Por lo tanto, queda claro que elevar los límites del gasto electoral de todas las comunas no es tan eficiente como focalizar el aumento en los niveles de gasto en aquellas comunas donde los competidores tienen pocos recursos.

Recomendaciones

Tomando en cuenta el diagnóstico de los determinantes de la participación electoral en las municipales 2012 a nivel comunal, sugerimos una serie de medidas de política pública que podrían contribuir a elevar las tasas de participación electoral, particularmente en elecciones municipales.

1. Estudiar más a fondo la naturaleza y características del efecto que tiene el tamaño del padrón electoral comunal sobre la participación. Dada la consistencia de la relación negativa entre número de votantes inscritos y tasa de participación —que es robusta ante la inclusión de una serie de otras variables sociodemográficas e institucionales—, se hace necesario dilucidar qué hay detrás de esta asociación.

Vemos tres caminos para futuras investigaciones:

- a. Una línea de investigación posible es comparar el efecto del tamaño del padrón comunal en la participación en elecciones municipales con elecciones presidenciales. Si el efecto de esta variable en elecciones presidenciales es el mismo, es posible que estemos ante un problema de elección racional: mientras más gente vota en una comuna, menos determinante es el voto de cada individuo y, por lo tanto, los costos de votar sobrepasan los de no

hacerlo. De confirmarse esto, habría que desarrollar iniciativas que disminuyan los costos de acudir a votar —desde facilitar el transporte público a los locales de votación, instaurar el voto por correo o por internet, ampliar el plazo para votar (*early voting*), etc.—, así como aumentar en la población los beneficios subjetivos de acudir a las urnas, por ejemplo, con campañas de educación cívica e iniciativas que despierten el deber cívico de votar. También se podrían incrementar los beneficios de votar haciendo más relevante el día de la elección incluyendo, por ejemplo, plebiscitos comunales junto a la elección de representantes municipales.

- b. Otra línea de investigación tiene que ver con la elección racional, ya no desde la demanda (los votantes) sino desde el punto de vista de la oferta (los partidos políticos y los candidatos). El que el efecto del tamaño del padrón comunal sea no lineal, con forma de U, sugiere —precisamente— que los partidos y sus candidatos concentran sus objetivos de campaña en las comunas más grandes y emblemáticas, en desmedro de otras de tamaño medio. Entonces habría que estudiar formas de aumentar los beneficios y/o reducir los costos para que movilicen en más comunas.
- c. Una tercera línea de investigación puede ser descubrir los mecanismos por los cuales el tamaño del padrón comunal incide en la tasa de participación. Por ejemplo, es posible pensar que el tamaño de la comuna incide negativamente en los niveles de asociatividad y capital social de sus habitantes, lo que a su vez incide en la participación electoral. De confirmarse esta hipótesis, se podrían desarrollar iniciativas que fomenten la asociatividad y pertenencia a grupos cívicos, tales como juntas de vecinos.

2. Modificar el sistema de gasto electoral, particularmente la forma de rendición de cuentas, así como el método de cálculo de financiamiento público de las campañas. Actualmente los candidatos están obligados solo a declarar gastos, pero no hay forma de fiscalizar el gasto anticipado o el gasto efectivo. Por lo tanto, los incentivos para subdeclarar los gastos en los que se ha incurrido, particularmente de aquellas campañas que están cercanas al límite máximo, es relativamente alto. Además de que esto atenta contra la transparencia del sistema, tiene el indeseable efecto de no permitir estudiar bien el rol que juega la inversión en campañas en la movilización de los votantes.

Por otra parte, el límite al gasto electoral se calcula exclusivamente sobre la base del número de electores de una comuna, en tanto que el financiamiento público a las campañas se guía por el número de votos obtenidos en las elecciones. Sin embargo, el beneficio del mayor gasto electoral per cápita en la participación comunal no es igual para todas las comunas; se concentra entre las comunas donde los candidatos tienen relativamente pocos recursos a mano. Dicho de otro modo, el efecto en participación de \$100 per cápita adicionales es mucho más acentuado en comunas con bajo nivel de gasto electoral que en comunas con alto gasto electoral. Por ello, más que elevar los límites al gasto electoral para todas las comunas, se propone aumentar el

nivel de financiamiento público en aquellas comunas donde los competidores tienen pocos recursos, incorporando en el cálculo una variable que permita adecuadamente identificar *ex ante* estos casos. Alternativamente, se podría estudiar la factibilidad de que la devolución de gastos de campaña se haga en magnitudes decrecientes, de modo que los primeros cien, mil o diez mil votos tengan una mayor ponderación que, por ejemplo, los últimos veinte mil, cincuenta mil o cien mil. Una tercera opción sería asegurarles a los candidatos con un desempeño político mínimo (que obtuvieron, por ejemplo, mil votos) un piso de devolución más alto, de modo de asegurarles que tendrán un monto mínimo de dinero devuelto en el futuro, que les permita tomar más riesgos en la elección y, por esta vía, movilizar más a los votantes.

3. Desarrollar una clasificación funcional estándar del gasto electoral que reportan los candidatos al Servicio Electoral. Dada la influencia constatada del gasto electoral en la participación electoral, es necesario desmenuzar más a fondo cuáles aspectos del gasto en campaña son más efectivos en aumentar la participación. Actualmente, el gasto electoral comprende el gasto en propaganda y publicidad, aplicación de encuestas de opinión pública, arriendo de sedes para los comandos y eventos de campaña, gasto en asesores y profesionales del marketing político, gasto en desplazamiento, donaciones y patrocinio de eventos, y gasto en movilización (voluntarios, puerta a puerta, etc.). Sin embargo, el Servicio Electoral no registra ni clasifica en forma sistemática la glosa del gasto electoral, lo que impide poder identificar qué funciones del gasto tienen mayor incidencia en la participación electoral, de modo de que campañas, candidatos, privados y autoridades pudieran conocer en qué aspectos conviene focalizar el gasto y así aumentar la participación electoral. Por ejemplo, estudios experimentales en Estados Unidos (Green y Gerber, 2008) han demostrado que la estrategia de movilización más eficiente es la presencial (puerta a puerta), muy por sobre otras formas de movilización (medios, publicidad, folletos, etc.). Si el SERVEL informara la distribución del gasto electoral por función, se podría estudiar empíricamente si lo que ocurre en Estados Unidos es aplicable a la realidad chilena.

4. Estudiar la conveniencia de asignar más concejales a las comunas más pequeñas o de hacer más relevantes a los concejales para los votantes mediante su asignación a zonas geográficas específicas de una comuna. El estudio encontró que comunas con diez concejales tienden a registrar mayores tasas de participación, aun controlando por tamaño poblacional. Ello puede deberse a que cuando hay más cupos disponibles, también hay más candidatos haciendo campaña y movilizando votantes, lo que aumenta las tasas de participación. También es posible pensar que el hecho de que haya más concejales implica una mejor representación de las diferentes zonas geográficas que componen una comuna, lo que a su vez aumenta los beneficios de los ciudadanos por participar en las elecciones. De ser así, entonces, más que

simplemente aumentar el número de concejales en todas las comunas, se podría estudiar la asignación de los concejales a trabajar en forma especializada en ciertas áreas geográficas (por ejemplo, en un conjunto de distritos censales) dentro de cada comuna. En todo caso, habría que estudiar muy bien las externalidades negativas que podría conllevar un aumento en el número de concejales antes de realizar un cambio de este tipo.

5. Desarrollar y apoyar iniciativas focalizadas en aumentar el voto joven. Considerando la relación negativa entre tasa de participación electoral y la edad promedio de los residentes de una comuna, es recomendable que entidades públicas como el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), así como organizaciones de la sociedad civil, incluyendo las federaciones de estudiantes, incorporen la movilización electoral de los jóvenes como un área prioritaria. Dada la alta penetración que tienen las redes sociales *online* y otras tecnologías de comunicación en este segmento etario, desarrollar campañas de participación en estos medios puede ser un mecanismo especialmente efectivo. Relacionado con lo anterior, es necesario que estas políticas se hagan cargo de la heterogeneidad que caracteriza el comportamiento político de la juventud. Por ejemplo, se sabe que los jóvenes de mayor nivel socioeconómico participan mucho más que los jóvenes de estratos más bajos.

6. Fomentar el estudio de los determinantes de la participación electoral a nivel individual mediante estudios de validación. Una de las mayores incertidumbres que acarrear los sistemas de voto voluntario, tanto para los candidatos y sus campañas como para los investigadores y los encargados de las políticas públicas sobre participación electoral, es identificar con cierto grado de certidumbre quiénes son las personas que más probablemente irán a las urnas (*likely voters*). El análisis estadístico de las encuestas de opinión no resuelve por sí solo este problema, porque está sujeto a los sesgos de todo instrumento que se basa en la declaración propia que hace el encuestado de su comportamiento. Por el contrario, se necesita observar directamente el comportamiento de los votantes y contrastar esta observación con los comportamientos declarados por ellos en las encuestas, de modo de corregir estos eventuales sesgos. Ello hace necesario una reforma constitucional que permita la validación del voto, esto es, que investigadores puedan constatar si la persona encuestada que dijo haber votado efectivamente lo hizo. De ese modo, se podrán desarrollar modelos individuales más acertados de participación electoral y sus determinantes y, de esa forma, proponer políticas públicas más eficaces para elevar la participación ciudadana.

Referencias

- Blais, A.**, 2006. What affects voter turnout? *Annual Review of Political Science*, 9: 111-125.
- Brehm, J. y Rahn, W.**, 1997. Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital. *American Journal of Political Science*, 41(3): 999-1023.
- Bunker, K. y Navia, P.**, 2012. Tasa de reelección y longevidad de alcaldes en Chile, 1992-2012. En: Morales y Navia (eds.), *Democracia Municipal en Chile, 1992-2012*. Santiago de Chile. Ediciones Universidad Diego Portales.
- Carlin, R.**, 2011. Distrusting democrats and political participation in new democracies: lessons from Chile. *Political Research Quarterly*, 64(3): 668-687.
- Corvalán, A. y Cox, P.**, 2013. Class-biased electoral participation: The youth vote in Chile. *Latin American Politics and Society*, 55(3): 47-68.
- Dahl, R.**, 1961. *Who governs*. New Haven. Yale University Press.
- Delli Carpini, M. y Keeter, S.**, 1996. *What americans know about politics and why it matters*. New Haven. Yale University Press.
- Dolan, K.**, 2008. Is there a “gender affinity effect” in american politics? information, affect, and candidate in U.S. House Elections. *Political Research Quarterly*, 61(1): 79-89.
- Downs, A.**, 1957. *An economic theory of democracy*. New York. Harper & Brothers Publishers.
- Edwards, S., Morales, M. y Schuster, M.**, 2012. ¿El dinero hace la felicidad? Efecto del gasto en campañas sobre el desempeño electoral de los candidatos a alcalde en Chile, 2004-2008. En: Morales y Navia (eds.), *Democracia Municipal en Chile, 1992-2012*. Santiago de Chile. Ediciones Universidad Diego Portales.
- Franklin, M.**, 2004. *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Fuentes, C.**, 2004. *El costo de la democracia*. Santiago de Chile. FLACSO.
- Galen, I.**, 1974. Compulsory voting legislation: impact on voter turnout in the Netherlands. *Comparative Political Studies*, 7(3): 292-315.
- Gelman, A. y King, G.**, 1990. Estimating incumbency advantage without bias. *American Journal of Political Science*, 34(4): 1142-1162.
- Geys, B.**, 2006. Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research. *Electoral Studies*, 25: 637-663.
- Gerber, A. y Green, D.**, 2001. Do phone calls increase voter turnout?: a field experiment. *The Public Opinion Quarterly*, 65(1): 75-85.

- Green, D. y Gerber, A.**, 1998. The effects of canvassing, telephone calls, and direct mail on voter turnout: a field experiment. *American Political Science Review*, 94(3): 653-663.
- Green, D. y Gerber, A.**, 2008. *Get out the vote: how to increase voter turnout*. Washington, DC. Brookings Institution Press.
- Hansen, S., Palfrey, T. y Rosenthal, H.**, 1987. The downsian model of electoral participation: formal theory and empirical analysis of the constituency size effect. *Public Choice*, 52(1): 15-33.
- Hofferth, S. y Iceland, J.**, 1998. Social capital in rural and urban communities. *Rural Sociology*, 63(4): 574-598.
- Hogan, R.**, 2012. Campaign spending and voter participation in state legislative elections. *Social Science Quarterly*, 94(3): 840-864.
- Jackman, R.**, 1987. Political institutions and voter turnout in the industrial democracies. *American Political Science Review*, 81(2): 405-424.
- Jaitman, L.**, 2013. The causal effect of compulsory voting laws on turnout: Does skill matter? *Journal of Economic Behaviour y Organization*, 92: 79-93.
- Katosh, J. y Traugott, M.**, 1982. Costs and values in the calculus of voting. *American Journal of Political Science*, 26(2): 361-376.
- Klesner, J.**, 2007. Social capital and political participation in Latin America: evidence from Argentina, Chile, Mexico and Peru. *Latin American Research Review*, 42(2): 1-32.
- Krishna, A.**, 2002. Enhancing political participation in democracies. What is the role of social capital? *Comparative Political Studies*, 35(4): 437-460.
- La Due Lake, R. y Huckfeldt, R.**, 1998. Social capital, social networks, and political participation. *Political Psychology*, 19(3): 567-584.
- Lijphart, A.**, 1997. Unequal participation: democracy's unsolved dilemma. *American Political Science Review*, 91(1): 1-14.
- Lipset, S.M.**, 1960. *The political man: The social bases of politics*. Londres. Heineman.
- Luna, J.P.**, 2011. Jóvenes, inscripción automática y voto voluntario: ¿El tipo de reforma que debemos evitar? *Temas de la Agenda Pública*, 6 (46).
- Matsusaka, J. y Palda, F.**, 1993. The downsian voter meets the ecological fallacy. *Public Choice*, 77: 855-878.
- McCulloch, A.**, 2003. An examination of social capital and social disorganisation in neighbourhoods in the British household panel study. *Social Science and Medicine*, 56(7): 1425-1438.
- Miller, J.M.**, 2004. *What motivates political participation?* Estudio presentado en la convención anual de la American Political Science Association, Chicago.

- Navia, P.**, 2004. Participación electoral en Chile, 1988-2001. *Revista Chilena de Ciencia Política*, 26(1): 81-103.
- Neuman, W.R., Just, M.R. y Crigler, A.N.**, 1992. *Common knowledge: news and the construction of political meaning*. Chicago. University of Chicago Press.
- Norris, P.**, 2004. *Electoral engineering: voting rules and political behavior*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Patterson, S.C. y Caldeira, G.A.**, 1983. Getting out the vote: Participation in gubernatorial elections. *The American Political Science Review*, 77: 675-689.
- Putnam, R.**, 1993. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. New Jersey. Princeton University Press.
- Putnam, R.**, 2000. *Bowling alone: the collapse and revival of american community*. New York. Simon y Schuster Publishers.
- Ramírez, J.R.**, 2013. Municipales 2012. Indagando en la abstención y otros aspectos. *Serie Informe Sociedad y Política* 132, Libertad y Desarrollo.
- Riker, W. y Ordeshook, P.**, 1968. A theory of the calculus of voting. *American Political Science Review*, 62(1): 25-42.
- Rosenstone, S. y Hansen, J.M.**, 1993. *Mobilization, participation and democracy in America*. Nueva York. Macmillan.
- Smets, K. y Van Ham, C.**, 2013. The embarrassment of riches? a meta-analysis of individual-level research on voter turnout. *Electoral Studies*, 32(2): 343-359.
- Toro, S.**, 2007. La inscripción electoral de los jóvenes en Chile: Factores de incidencia y aproximaciones al debate. En: Fontaine, A. et al. (eds.), *Modernización del régimen electoral chileno*. Santiago, Chile. PNUD.
- Tucker, H.J.**, 1986. Contextual models of participation in U.S. state legislative elections. *Western Political Quarterly*, 39: 67-78.
- Verba, S., Nie, N. y Kim, J.**, 1978. *Participation and political equality: a seven nation study*. Chicago. University of Chicago Press.
- Verba, S., Schlozman, K.L. y Brady, H.E.**, 1995. *Voice and equality: civic voluntarism in american politics*. Cambridge, MA. Harvard University Press.
- Wolfinger, R. y Rosenstone, S.**, 1980. *Who votes?* New Haven. Yale University Press.
- Zaller, J.**, 1991. *The nature and origins of mass opinion*. Cambridge. Cambridge University Press.

ANEXO

Detalles metodológicos de los modelos de regresión

Los modelos de regresión de probabilidad lineal descritos en las Tablas 2 y 3 fueron estimados en base a las siguientes consideraciones:

1. Empleamos el logaritmo del ingreso comunal y del gasto electoral promedio, y no el ingreso o gasto electoral promedio directamente, con la finalidad de capturar cualquier posible asimetría en los datos debido a valores extremos o posibles relaciones no lineales. También se estimaron modelos que empleaban una función cuadrática del gasto electoral promedio (resultados no reportados) con resultados sustantivamente similares a los obtenidos con la función logarítmica del gasto, aunque la bondad de ajuste era levemente inferior.
2. Empleamos la función cuadrática del tamaño del padrón electoral comunal, y no una función logarítmica, ya que el primer tipo de especificación se ajustaba levemente mejor a los datos. No obstante, la función logarítmica entregaba resultados sustantivamente similares.
3. Para facilitar la comprensión de los coeficientes de los modelos, centramos el logaritmo del ingreso en su valor mínimo, la edad promedio en su valor promedio y la densidad fue estandarizada.
4. Todos los modelos de regresión omiten dos comunas pequeñas con comportamiento muy atípico, a saber, Huara y General Lagos. Estas dos comunas presentan evidentes problemas de medición, ya que la cantidad de inscritos para votar supera ampliamente el número de residentes. La exclusión de estos casos no cambia ninguna de las conclusiones sustantivas o la inferencia estadística que detallamos en el análisis. De hecho, algunos de los coeficientes presentados en las tablas son más pequeños cuando estas dos comunas son excluidas. No obstante, preferimos excluirlas para evitar que nuestros resultados sean sensibles a casos con comportamiento irregular.
5. Todos los modelos de regresión emplean errores estándar robustos debido a problemas de heterocedasticidad.