

**Carrera Política:**  
**El caso de la elección de Alcaldes en Chile**

Gonzalo Valdés

Master en Administración Pública, Harvard

Director Ejecutivo Centro de Políticas Públicas UNAB

Florencia Serra

Cientista Político, Pontificia Universidad Católica de Chile

Investigador Senior Centro de Políticas Públicas UNAB

## **1. Abstract**

Este informe, testea la literatura especializada en la carrera política para el caso de Chile, evaluando si los cargos políticos pueden ser pensados como independientes unos de otros, o si están entrelazados entre sí por una carrera informal, formando parte de una estructura mayor que da forma al juego político en el largo plazo.

Para esto, se utilizan datos de las campañas de Alcalde del año 2016 en Chile. En esta elección, se calcula el atractivo a nivel de carrera política de cada municipio (calculado como el ratio entre el número mínimo de votos necesario para ser electo alcalde en ese municipio y el número de votos necesario para ser electo diputado en el distrito), afecta o no significativamente en el número efectivo de postulantes, corrigiendo por el atractivo de la comuna en sí (presupuesto municipal, ruralidad, gasto de campaña y tasa de reelección).

Los resultados muestran que el cargo de alcalde no es atractivo sólo por sus características, sino que también por el rol que juega dentro de la carrera política.

Por lo tanto, si se quisiera modificar la carrera política que siguen los políticos profesiones (por ejemplo, para incentivar que los cargos de mayor poder sean ocupados por personas con más experiencia), se deben cambiar atribuciones, forma de elección, tamaño del electorado, y otras características de los cargos involucrados pensando en cómo se entrelazan unos con los otros.

## 2. Introducción

La ciudadanía, en Chile, asigna un rol importante a cargos locales, ya que permiten solucionar problemas diarios (Cadem, 2017). A pesar de esto, la política local parece ser poco estudiada, sobre todo cuando se habla de ésta como el inicio de la carrera política, entendida como *“la acumulación y secuencia de cargos que un político profesional sigue para lograr llegar a su objetivo final en política”* (Stolz, 2011).

La literatura especializada muestra que los cargos no se presentan de manera aislada, sino que forman parte de un sistema en el que juegan incentivos, ambiciones personales, estructuras, proyecciones, partidos políticos, etc (Borchert 2011; Black 2014; Stolz 2011). La forma en la que se establece dicho sistema forma la carrera política de cada país.

Borchert (2011) teoriza respecto al efecto que tienen las estructuras de oportunidad sobre las carreras políticas. En su marco conceptual existen variables que dan forma a las carreras políticas: la disponibilidad, accesibilidad y atractivo de los cargos. Estas variables, a su vez, están determinadas por las estructuras: (1) del Estado, (2) de las instituciones políticas, (3) de representación y (4) de las organizaciones políticas. (Borchert:2011)

Un ejemplo claro de que los cargos no están aislados y dependen de estructuras más grandes, es el que plantea Borchert (2011): *“Recientemente países que tuvieron históricamente un Estado unitario, han generado cambios en su estructura, pasando lentamente hacia Estados más descentralizados. Esto ha generado que la típica estructura política que se centra exclusivamente en la capital nacional, y que establece un juego de una sola arena, prácticamente haya desaparecido de la escena en casi todas las democracias, a excepción de las más pequeñas.*

*Simultáneamente, el cargo del alcalde en estas democracias, ha ganado fuerza y legitimidad democrática en varios países como Italia, los Países Bajos, partes de Alemania y Gran Bretaña. Entonces, las opciones en las carreras políticas han incrementado y se han diversificado”* (Borchert 2011)

Bajo el mismo supuesto, en Chile existen cargos como el de alcalde, en que aunque bajo el aparato legal todos cuentan con las mismas atribuciones, se espera que el atractivo político sea distinto para cada uno. Esto se debe a que aspectos como el tamaño de la comuna, el presupuesto, la competencia, el electorado, etc. generan diferencias entre ellas, y por lo tanto es muy distinto postular a una comuna u otra. Entonces, no todos alcaldes se encuentran en el mismo puesto de la carrera política.

Black (2014), por su parte, plantea que las personas son racionales al momento de decidir si postular a un cargo o no, y toman en consideración variables tales como (1) los beneficios que le entregaría ocupar el cargo, (2) la posibilidad de ganar la elección y (3) el costo de campaña requerido para ganar.

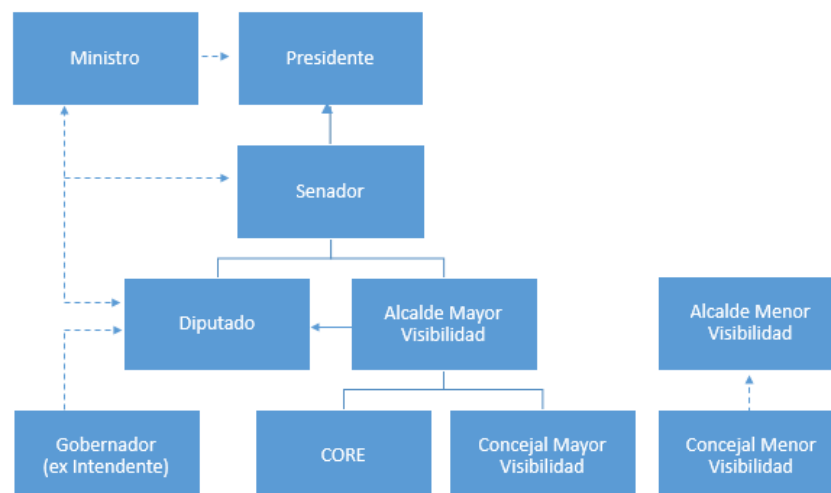
Dentro de estas variables, el autor plantea que existen dos factores que son fundamentales en el cálculo que realizan los políticos al momento de decidir si postulan a la elección: el tamaño de la ciudad o electorado y el grado de competitividad que existe en la elección del mismo territorio, ya que éstas determinan el riesgo de perder la elección. En general, los candidatos a grandes y competitivos municipios deben destinar más recursos para ganar la elección y por lo tanto el riesgo al que se enfrentan es mayor (Black, 2014: 148).

El autor también señala que la proyección ascendente de los municipios grandes y competitivos es mayor que la de ciudades más pequeñas y con poca competencia. Por lo tanto sus candidatos se enfrentan a dicha elección con distintos objetivos: mientras quienes postulan a los grandes tienen la ambición de ascender buscando otro cargo, quienes postulan a los pequeños tienen la ambición de ser reelectos.

Chile es un Estado unitario que a través de los años ha intentado avanzar hacia una descentralización que potencie el desarrollo de todo su territorio. Sin embargo, no ha logrado distribuir el poder de forma uniforme. Esto lleva a que la toma de decisiones se gestione de una manera centralizada y por lo tanto, a la formación de un tipo de carrera política que tiende a gestarse desde las cúpulas capitalinas. Tal como plantea Borchert (2011), Chile sigue siendo parte de estas democracias pequeñas, en las que la dinámica política se juega en una sola arena.

En concreto, la relación que tienen los políticos profesionales con los cargos, en gran medida, se manifiesta de la forma en la que se observa en el siguiente esquema<sup>1</sup>.

**Esquema 1: Chile, dinámica de la carrera política actual.**



Fuente: elaboración propia en base a datos electorales Servel

Tal como se observa en el esquema 1, la dinámica de la carrera política existente en Chile hoy, existen dos tipos de Alcaldes, los primeros son aquellos que tienen una menor visibilidad debido a que tienen un electorado más pequeño que los otros, están muy alejados del centro político o de la capital regional, son mayoritariamente rurales, etc. El segundo grupo de Alcaldes, tiene mayor visibilidad debido al gran tamaño de su electorado, su ubicación central tanto a nivel país (ubicados principalmente en la Región Metropolitana) como a nivel regional (capitales regionales), son principalmente urbanos, etc. Estas características generan que los municipios con mayor visibilidad tengan un atractivo distinto que los que tienen un menor grado de visibilidad. Entonces, quienes postulan a dichos cargos tienden a tener objetivos políticos

<sup>1</sup> Informe anterior: “Destrabando la carrera política en Chile: la oportunidad detrás de los nuevos Gobernadores Regionales”(Serra, 2018)

distintos. Como señalara Black, mientras los Alcaldes más visibles pueden ver en su proyección política el ascenso como objetivo, quienes postulan a los menos visibles tienen una proyección basada en la reelección.

Actualmente, en Chile la diferencia entre municipios es radical. Hay algunos tan grandes que alcanzan a superar en electorado a regiones completas y otros tan pequeños que no alcanzan a tener 300 habitantes. En consecuencia, el peso político de los alcaldes también cuenta con diferencias de la misma magnitud.

Incluso hay municipios que cuentan con un electorado similar o superior al necesario para ganar una elección parlamentaria (diputados). Este aspecto incentiva a competir en una campaña por la alcaldía, aún sin posibilidades de ganar, como estrategia de pre campaña parlamentaria.

Estas características generan entonces campañas muy distintas entre comunas: distintos niveles de competencia, nivel de gasto, cercanía con la ciudadanía, etc. Se utilizará un modelo estadístico para evaluar si el nivel de competencia política por acceder al cargo de alcalde está determinado exclusivamente por los costos y beneficios de gestionar cada municipio, o si la competencia se ve afectada por la capacidad de utilizar el cargo de alcalde (o participar en la campaña) como plataforma para acceder a cargos más altos (en nuestro modelo, para convertirse en diputado). El objetivo del modelo será evidenciar que los cargos son atractivos por el rol que juegan en la carrera política y no solo por sus características.

Los estudios anteriores indican que, corrigiendo por los costos y beneficios de gestionar cada municipio, debiéramos observar mayor competencia en las campañas a alcalde que permitan proyectar una carrera política.

En la siguiente sección serán descritos los datos y variables utilizados para evaluar si esta hipótesis (los cargos políticos están encadenados en una carrera) en relación a la hipótesis de que cada cargo es valioso sólo en función de sus características propias.

### 3. Datos y modelación

Utilizaremos los datos de la elección de alcaldes en Chile llevada a cabo el año 2016 para evaluar cuantitativamente la teoría descrita anteriormente.

Las variables utilizadas en el análisis son: intensidad de la competencia, características del cargo y atractivo con respecto a la carrera política.

La intensidad de la competencia será modelada como el número efectivo de candidatos en cada comuna. Para esto, utilizaremos la medida introducida por Laakso and Taagepera (1979) para calcular el número efectivo de partidos políticos en un país. Esto es, primero para cada comuna  $i$  se obtiene el porcentaje de votos (excluyendo blancos y nulos) otorgado a cada postulante,  $p_{ij}$  en esa comuna. Después, se suman los cuadrados del cada porcentaje y se invierte el número obtenido.

$$N_i = \frac{1}{\sum_j p_{ij}^2}$$

El número de votos por candidato en cada comuna es entregado por el Servel (Servicio Electoral de Chile) mediante su página web.

Las características del cargo corresponden a un vector asociado a cada comuna, que incorpora el presupuesto del municipio, la ruralidad de éste, el gasto electoral promedio por candidato y la tasa de reelección del cargo de alcalde desde el 2000, para corregir por la propensión de cada municipio a reelegir al incumbente.

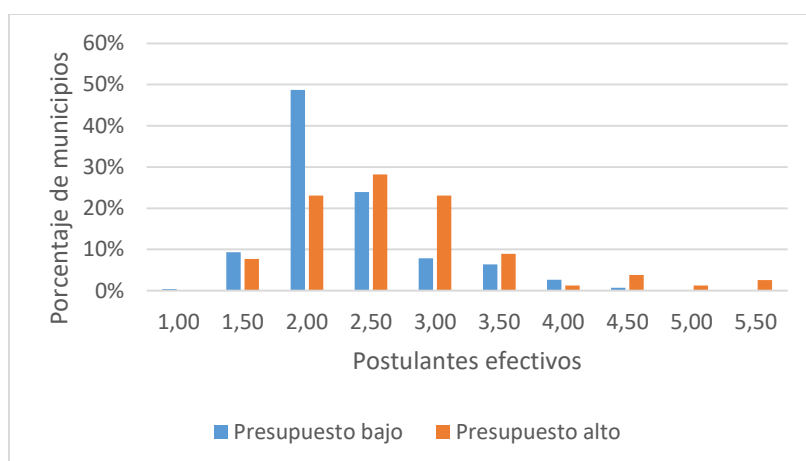
El presupuesto del municipio  $PM_i$  (en miles de millones de pesos chilenos nominales durante 2016) proviene del Sinim (Sistema Nacional de Información Municipal), dependiente de la Subdere (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo). En particular, utilizamos la variable Gastos Municipales (Gastos Total Devengado, IADM11)<sup>2</sup>. Se espera que a medida que aumenta el presupuesto municipal aumente la cantidad de postulantes efectivos al cargo.

En el gráfico 1 se observa cómo cambia la distribución de postulantes efectivos para los municipios con presupuesto por debajo y por sobre el promedio. Mientras los municipios por debajo del promedio observan en promedio 2,31 postulantes efectivos al puesto de alcalde, los municipios por sobre observan en promedio 2,72.

---

<sup>2</sup> El único municipio que a la fecha de este estudio no ha entregado información es Tocopilla. En vez de sacar al municipio de la muestra optamos por utilizar un proxy dado por un modelo de regresión lineal entre el presupuesto del 2014 (último año entregado por Tocopilla) y el de 2016 ( $R^2$  de 99%).

Gráfico 1: Postulantes efectivos para comunas con presupuesto bajo y sobre el promedio



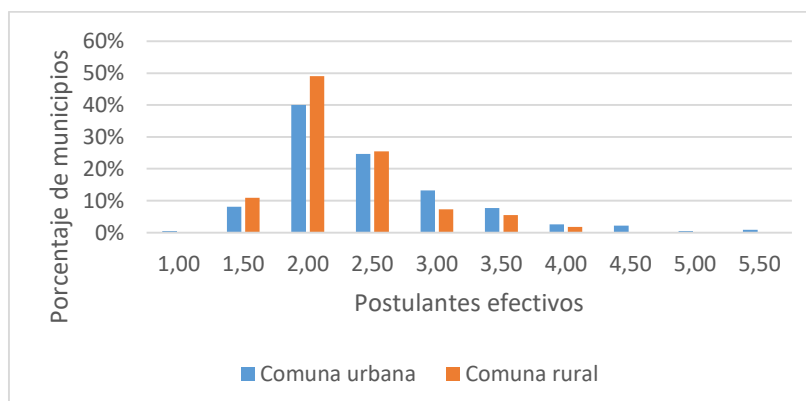
Fuente: Elaboración propia

El gráfico 1 muestra que la distribución de municipios en función de sus postulantes efectivos varía significativamente en función del presupuesto. En particular, mientras la moda de los municipios con bajo presupuesto es de 2 postulantes efectivos, la de municipios con presupuesto alto es de 2,5. Estas estadísticas se condicen con lo esperado teóricamente, ya que un mayor presupuesto debiera aumentar el atractivo político de un municipio, generando mayor competencia electoral. Por último, se aprecia que los municipios de presupuesto alto presentan mayor dispersión.

La tasa de ruralidad  $RUR_i$  es calculada como la cantidad de población en edad de votar sobre el total de la población en edad de votar. Estos datos provienen del censo 2017. Se espera que a medida que una comuna es más rural sea más difícil conocer las necesidades de los ciudadanos y más complejo realizar una campaña. Por lo tanto, esperamos que afecte negativamente al número de postulantes.

En el gráfico 2 se observa cómo cambia la distribución de postulantes efectivos en comunas rurales (más del 50% de la población es rural) y urbanas. Mientras los municipios urbanos observan en promedio 2,47 postulantes efectivos al puesto de alcalde, los municipios rurales observan en promedio 2,26.

Gráfico 2: Postulantes efectivos para comunas rurales y urbanas



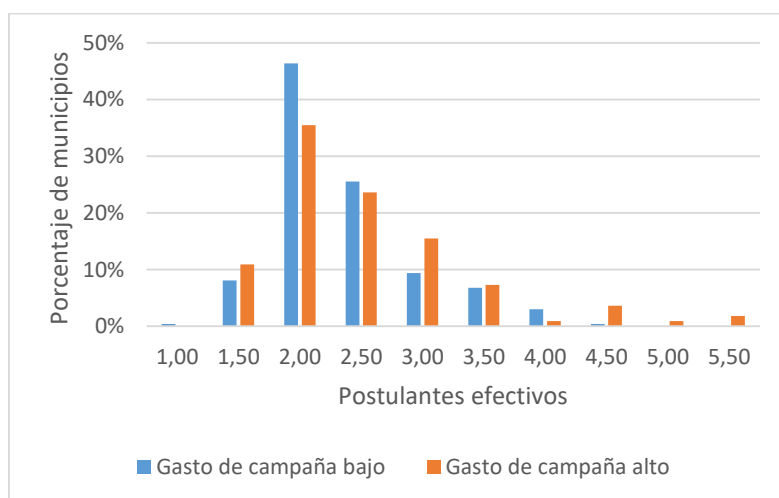
Fuente: Elaboración propia

En este caso observamos que la moda de ambas distribuciones, comunas rurales y urbanas, es la misma: 2 postulantes efectivos por municipio. Sin embargo, también observamos que las comunas urbanas presentan mayor dispersión, lo que significa un aumento de su media. A simple vista no se observan diferencias que permitan predecir que las comunas rurales tendrán menos postulantes efectivos a alcalde.

El gasto electoral promedio  $GE_i$  por candidato proviene también del Servel (Gastos Municipales 2016, en Ingresos y Gastos de Candidatos) y es calculado como el gasto total dividido por el número de postulantes. Esperamos que esta variable cree una barrera a la postulación al cargo, ya que conseguir dinero para una campaña política es difícil, y por lo tanto afectar negativamente la cantidad de postulantes.

En el gráfico 3 se observa cómo cambia la distribución de postulantes efectivos en comunas con un gasto de campaña superior e inferior al promedio. Mientras las comunas clasificadas con gasto bajo en campaña presentan un gasto promedio de 7,1 millones de pesos, las clasificadas con un gasto alto gastan en promedio 25,8 millones. La comuna de mayor gasto por candidato fue Puente Alto, con 58,7 millones. Mientras en los municipios en que se gasta más en campaña se observan en promedio 2,53 postulantes efectivos al puesto de alcalde, en los municipios en que se gasta menos se observan en promedio 2,36. Este resultado es contra intuitivo y contrario a lo esperado. Sin embargo, la alta correlación entre esta variable y el presupuesto municipal (de 73%), no permite a priori separar en el gráfico el efecto de ambas variables.

Gráfico 3: Postulantes efectivos para comunas con gasto de campaña bajo y sobre el promedio



Fuente: Elaboración propia

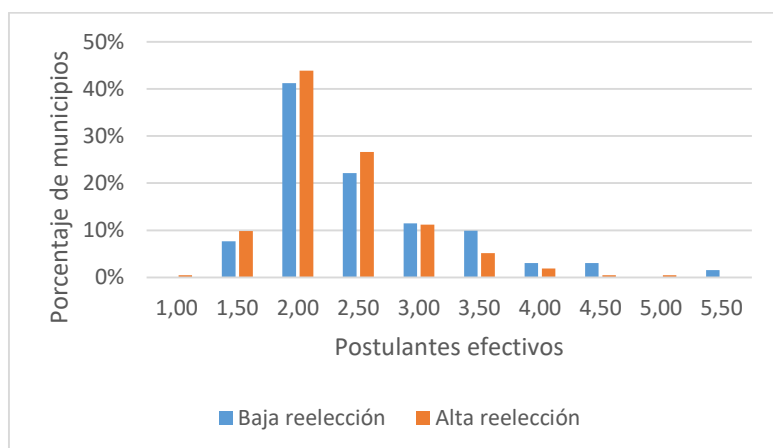
Nuevamente observamos que la moda de ambas distribuciones es de 2 postulantes efectivos por municipio. La mayor dispersión de la distribución de altos gastos de campaña hace aumentar su media. Nuevamente, un análisis a simple vista no permite identificar que esta variable sea representativa, ya que es necesario corregir su impacto por las demás.

La tasa de reelección histórica  $TR_i$  es calculada como el porcentaje de veces que fue reelecto el alcalde en las elecciones entre el año 2000 y 2016, incorporando la expectativa de reelección de la elección en cuestión. Para esto, construimos una base de datos con el nombre del alcalde para cada comuna y año de elección (provenientes del Servel), anotando si fueron reelectos o no. Para las comunas de Alto Biobio, Alto Hospicio, Hualpén y Cholchol, creadas después del año

2000, se ocupa el promedio a partir del 2004. Se espera que una alta tasa de reelección desincentive la postulación de nuevos entrantes.

En el gráfico 4 se observa cómo cambia la distribución de postulantes efectivos en comunas con tasa de reelección sobre y bajo 50%. Mientras en los municipios con baja reelección se observan en promedio 2,53 postulantes efectivos al puesto de alcalde, en los municipios con alta reelección se observan sólo 2,33.

Gráfico 4: Postulantes efectivos para comunas con alta y baja reelección



Fuente: Elaboración propia

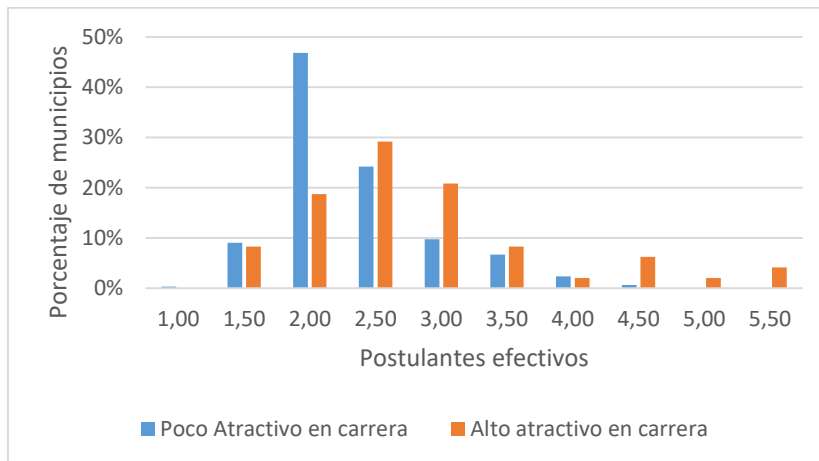
Las comunas de alta reelección y baja reelección presentan la misma moda: 2 postulantes por comuna. Sin embargo, la dispersión es mayor en el caso de baja reelección. No se observan diferencias significativas a simple vista entre ambas distribuciones.

Finalmente, definimos el atractivo comunal con respecto a la carrera política  $AC_i$  como el ratio entre la población de la comuna en cuestión y la población necesaria para ser electo diputado. La población necesaria para ser electo diputado es calculada como el total de la población en el distrito en cuestión dividida por el número de escaño de diputados más uno. Esto supone que el turnout es similar en ambas elecciones. De acuerdo a la teoría explicada en la introducción, se espera que una comuna que facilite llegar al cargo de diputado presente más postulantes que una que no lo hace.

Por ejemplo, la comuna de Arica presenta una población de 172 mil personas. Esta comuna es parte del distrito 1, dónde se eligen 3 diputados y existe una población total de 176 mil personas. Es decir, para asegurar el puesto de alcalde en Arica es necesario reunir 86.001 votos (la mitad del total más un voto) y para asegurar el puesto de diputado se necesitan sólo 44.001 votos (1 voto más que 4 postulantes igualmente atractivos). Es decir, se requieren casi el doble de votación para asegurar el puesto de alcalde en la comuna de Arica que para asegurar el de diputado en el distrito 1, lo que hace muy atractivo postular a la alcaldía de Arica para continuar la carrera política.

En el gráfico 5 se observa cómo cambia la distribución de postulantes efectivos en comunas con una población sobre y bajo el mínimo para ser electo diputado, que llamamos respectivamente de alto y bajo atractivo a nivel de carrera política. Mientras que en los municipios en que un apoyo del 100% permitiría convertirse en diputado se observan en promedio 2,84 postulantes efectivos al puesto de alcalde, en los demás se observan sólo 2,34. Esta variable genera la mayor diferencia en postulantes efectivos (sin corregir por las demás variables).

Gráfico 5: Postulantes efectivos para comunas con población superior e inferior al mínimo para ser electo diputado



Fuente: Elaboración propia

Al contrario de las variables anteriores, en este caso sí es posible diferenciar a simple vista ambas distribuciones. En particular, se observa que un alto atractivo en la carrera política aumenta significativamente tanto la moda como la dispersión de la distribución de postulantes efectivos.

De esta forma, el modelo a evaluar es:

$$N_i = \beta_0 + \beta_1 AC_i + \beta_2 \ln(PM_i) + \beta_3 RUR_i + \beta_4 \ln(GE_i) + \beta_5 TR_i + \varepsilon_i$$

Donde supondremos que el error  $\varepsilon_i$  distribuye normal, de tal forma que los parámetros pueden ser calculados mediante una regresión lineal.

## 4. Resultados

A continuación se muestran los resultados de la regresión.

Tabla Número 1: Parámetros estimados y sus estadísticas

| Nombre Parámetro         | Parámetro | Coeficiente | Estadístico t | Valor p |
|--------------------------|-----------|-------------|---------------|---------|
| Constante                | $\beta_0$ | 8,6499      | 8,097         | 0,000   |
| Atractivo Carrera        | $\beta_1$ | 0,4131      | 2,533         | 0,012   |
| Presupuesto Municipal    | $\beta_2$ | 0,1714      | 2,050         | 0,041   |
| Ruralidad                | $\beta_3$ | -0,5609     | -3,319        | 0,001   |
| Gasto electoral promedio | $\beta_4$ | -0,3902     | -5,569        | 0,000   |
| Tasa de reelección       | $\beta_5$ | -0,4605     | -2,743        | 0,006   |

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, se observa que la proporción de la variación explicada ( $R^2$ ) corresponde a 16,7%.

Los resultados muestran que los coeficientes son estadísticamente significativos, con un 95% de confianza.

A nivel de parámetros, se observa que su signo es consistente con la teoría. Es decir, esperábamos que aumentar el atractivo de la carrera y el presupuesto elevara el número de competidores efectivos, y un aumento en la ruralidad, gasto electoral y tasa de reelección lo disminuyera, y esto se cumple.

También, observamos que el atractivo político para impulsar la carrera política es altamente significativo y de una magnitud comparable a los demás parámetros. Es decir, no es posible rechazar la teoría expuesta en la introducción: los cargos son atractivos por el rol que juegan en la carrera política y no solo por sus características.

La varianza explicada es de 16,7%, y por lo tanto el modelo está lejos de explicar toda la dinámica electoral a las Alcaldías. El rol de ambiciones personales, estructuras partidistas, cultura y otras variables podrían explicar la varianza faltante.

Esto se debe en el uso del número efectivo de candidatos como proxy del grado de competencia en el modelo estadístico. Esta simplificación tiene la ventaja de agregar la dinámica electoral de una comuna en un solo número, permitiendo utilizar una simple regresión. Sin embargo, también tiene costos. Por ejemplo, un incumbente puede no estar interesado en ser diputado (falta de ambición personal). Mientras en una comuna poco atractiva a nivel de carrera esto reduce el interés por competir ya que el incumbente tiene una alta probabilidad de ser reelecto, en una comuna atractiva crea las condiciones para que los interesados realicen una “pre-campaña” de diputado. Es decir, la falta de ambición personal puede crear un vacío de poder que es llenado por interesados en llegar al próximo eslabón de la carrera política.

## 5. Conclusiones

Desde un panorama general, este informe muestra que los cargos públicos sometidos a elección democrática forman parte de un todo, y por lo tanto no pueden ser entendidos como cargos aislados del engranaje político general. Es decir, los cargos políticos no pueden ser pensados como independientes unos de otros, ya que forman parte de una estructura mayor que da forma al juego político en el largo plazo.

En particular, este informe, muestra que el cargo de alcalde no es atractivo sólo por sus características, sino que también por el rol que juega dentro de la carrera política. En particular, el modelo presentado en este estudio comprueba que, el atractivo en la carrera política en cada municipio (medido como el ratio entre número de votos necesarios para ser diputado y el número de votos necesario para ser alcalde) es estadísticamente significativo al explicar el número de candidatos efectivos al puesto.

Además, observamos que el cargo de diputado, que desarrolla o impacta en la legislación a nivel nacional, requiere en numerosos casos menos apoyo que los alcaldes de comunas que son parte de su distrito. Esto llama la atención, ya que lo común en organizaciones complejas es que los cargos de mayor poder sean ocupados por personas con mayor experiencia.

Es decir, la configuración de la carrera política en Chile, en que un político gana apoyo al tiempo que gana experiencia, no incentiva conocer la realidad local. Más aún, es posible pensar en estrategias políticas que utilicen las elecciones de alcaldes como pre-campaña para transformarse en diputado, aun sabiendo que perderán.

## 6. Bibliografía

Markku Laakso and Rein Taagepera (1979). ““Effective” Number of Parties, A Measure with Application to West Europe,” *Comparative Political Studies*, 12: 1, 3-27

Klaus Stolz (2001). “The Political Class and Regional Institution-Building: A Conceptual Framework,” *Regional & Federal Studies*, 11:1, 80-100

Gordon S. Black (1972). “A Theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentives,” *American Political Science Review*, 66:1, 144-159

Jens Borchert (2011). “Individual Ambition and Institutional Opportunity: A Conceptual Approach to Political Careers in Multi-level Systems”, *Regional & Federal Studies*, 21:2, 117-140

Sebastián Rivera Aburto (2012). “Contando pesos. Gastos y votos en las elecciones municipales en Chile 200,” *Búsquedas Políticas*, 1:1, 95-123

Gary C. Jacobson (1990). “The Effects of Campaign Spending in House Elections: New Evidence for Old Arguments,” 34:2, 334-362

Mauricio Morales Quiroga y Rafael Piñeiro Rodríguez (2010). “Gasto en campaña y éxito electoral de los candidatos a diputados en Chile 2005,” *Revista de ciencia política*, 30:3, 645-667

Thomas Stratmann (1991). “What Do Campaign Contributions Buy? Deciphering Causal Effects of Money and Votes,” 57:3, 606-620

Benny Geys (2006). “Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research,” *Electoral Studies*, 25, 637-663

Jiahua Che Kim- SauChung and Yang K.Luc, (2017). “Decentralization and political career concerns,” *Journal of Public Economics*, 145, 201-210

“Track semanal de opinión pública: Estudio 176,” Plaza pública Cadem, 29 de Mayo de 2017