

OBSERVATORIO PARTICIPACIÓN POPULAR Y TERRITORIO

BOLETÍN N°1. POBREZA COMUNAL Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA PRE- Y POST-REVUELTA SOCIAL EN COMUNAS POBRES DE CHILE: ELECCIONES

ANID, Proyecto FONDECYT Iniciación N°11200175
Universidad Católica Silva Henríquez / Mayo 2021

Presentación

Desde el 18/O de 2019 se ha generado un proceso de participación social y política histórico en Chile. Por un lado, la población se volcó a las calles en diversas formas de manifestación, desde expresiones artísticas y culturales, pasando por repertorios masivos de protesta y, también, actos disruptivos y violentos. Por otro, se abrió un proceso deliberativo y de articulación colectiva que brotó en plazas y pasajes, en la forma de cabildos, asambleas territoriales y reuniones de vecinos y colectivos.

Lo anterior, expresión de un proceso que hace años venía gestándose de modo latente, con hitos de visibilidad, entre la explosión y el retraimiento (movilizaciones estudiantiles, ambientalistas, feministas, territoriales e indígenas intensificadas desde la década del 2000) y que en 2019 abrió un proceso constituyente canalizado por vía institucional, el cual estamos transitando con la complejidad adicional que otorga como marco la pandemia por Covid-19.

La serie de boletines del "Observatorio Participación popular y territorio", de la cual éste constituye el primer número, presenta análisis de diversos aspectos de la participación social y política de las comunas con mayor porcentaje de pobreza del país, en el marco del proceso constituyente desplegado en Chile desde el año 2019. El presente documento describe a las comunas pobres del país según su tasa de pobreza y población; y ofrece una primera entrega sobre su trayectoria de participación socio-política antes y después de la revuelta social del 18 de octubre de 2019, centrada en la participación electoral.

Resumen

- De las 346 comunas de Chile, 245 son "**comunas pobres**", en las que reside el 47,1% de la población del país (8.283.453 habitantes).
- De ellas, 132 comunas presentan un nivel alto (54% de las comunas pobres, con una población agregada de 6.132.824 hab.), 95 un nivel muy alto (39% de las comunas pobres, con 2.016.437 hab.) y 18 un nivel extremadamente alto de pobreza (7% de las comunas pobres, con 134.192 hab.)
- La mayoría de las comunas con porcentajes de pobreza multidimensional superiores al promedio **son rurales** (63,7%), seguidas de las mixtas (23,3%) y finalmente de las urbanas (13,1%), sin embargo, en términos de volumen de población, estas últimas concentran más de la mitad de los habitantes (55,4%), seguidas de las rurales (23,7%) y de las mixtas (20,8%).
- La mayoría también **se localiza en la zona sur** (58,6%), seguidas de la zona centro (38%) y finalmente de las del norte (13,5%), sin embargo, en términos de volumen de población, las del centro concentran más de la mitad de los habitantes, seguidas de las del sur y de las del norte.
- **Las elecciones constituyentes de 2021 dejan tres interesantes hallazgos:** (a) **se revierte la baja participación de las comunas extremadamente pobres**, que pasan de una participación electoral del 30,2% en el plebiscito de 2020 a un 50,5% (en un marco en que en promedio todas las comunas pobres aumentan su participación y las extremadamente pobres superan en 3 puntos a las con pobreza alta); (b) **se revierte la brecha de participación que situaba en desventaja a las comunas rurales**, que pasan de un 38,6% en el 2020 a un 49,4%, invirtiendo la brecha que en 2020 favorecía en 15 puntos a las urbanas, para quedar en 8 puntos a favor de las rurales; y (c) **se acorta la brecha de participación entre las comunas del norte y del sur respecto de las del centro (incluida la Región Metropolitana)**, que en 2020 ponía a estas últimas entre 7 y 11 puntos por sobre el resto y en 2021 se sitúa sólo 2 puntos por arriba. Si consideramos sólo a las comunas pobres de la RM, la participación baja de 54,1% en 2020 a 44,2% en 2021. **En resumen, aumenta la participación electoral popular, rural y del norte y del sur.**

1. Comunas pobres en Chile

De las 346 comunas de Chile, **245 de ellas pueden calificar como "comunas pobres", equivalente al 71% de las comunas del país.** Esto es así tomando datos oficiales de CASEN 2015 y 2017¹, aplicada la metodología de Estimación para Áreas Pequeñas y considerando todas las comunas que, en alguna de las mediciones de ambos años, ya sea para pobreza monetaria o pobreza multidimensional, presente cifras mayores al promedio comunal nacional: para monetaria 17,3% en 2015 y 12,8% en 2017; para multidimensional 25,9% en 2015 y 26,2% en 2017 (231 comunas); agregando también a aquellas que en 2015 se situaban hasta 5 puntos debajo del promedio y experimentaron un aumento superior a 3 puntos el año 2017 (14 comunas).

Considerando la población total nacional de acuerdo al Censo 2017 y los datos comunales (17.573.865 hab.), **el 47,1% de la población (8.283.453 habitantes) reside en estas comunas pobres.**

Agrupando a las comunas en tres tramos según nivel de pobreza multidimensional al año 2017², se observa que **132 comunas presentan un nivel alto (54% de las comunas pobres, con una población agregada de 6.132.824 hab.), 95 un nivel muy alto (39% de las comunas pobres, con 2.016.437 hab.) y 18 un nivel extremadamente alto de pobreza (7% de las comunas pobres, con 134.192 hab.).**

1.1. Comunas pobres en el arco rural-urbano

Distinguiendo a las comunas según sean urbanas, rurales o mixtas (rural-urbanas), de acuerdo a la clasificación elaborada por ODEPA (PNDR-ODEPA, 2014; 2020)³, el panorama de las comunas pobres es el siguiente: 32 son urbanas (13,1%), 57 son mixtas (23,3%) y 156 son rurales (63,7%).

Comunas pobres urbanas:

- En estas 32 comunas urbanas residen 4.592.351 hab. (26,1% de la población del país y 55,4% de la población que vive en comunas pobres).
- Para estas comunas, el año 2017 la mediana de pobreza multidimensional es 25%.
- De las 32 comunas, 6 están en el norte (18,8%), 24 en el centro (75%) y 2 en el sur (6,3%).
- Las comunas urbanas con mayor porcentaje de pobreza multidimensional (2017) son Lo Espejo (37,6%), Cerro Navia (34,7%) y La Pintana (32,8%).

Comunas pobres rurales:

- En estas 156 comunas rurales residen 1.966.650 hab. (11,2% de la población del país y 23,7% de la población que vive en comunas pobres).
- Para estas comunas, el año 2017 la mediana de pobreza multidimensional es 30,7%.

- De las 156 comunas, 27 están en el norte (17,3%), 42 en el centro (26,9%) y 87 en el sur (55,8%).
- Las comunas rurales con mayor porcentaje de pobreza multidimensional (2017) son General Lagos (67,2%), Colchane (63,6%) y Alto Biobío (60,8%).

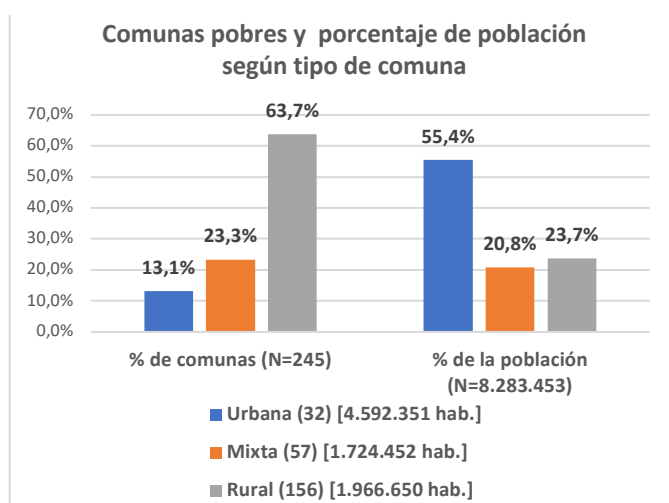
Comunas pobres mixtas:

- En estas 57 comunas mixtas residen 1.724.452 hab. (9,8% de la población del país y 20,8% de la población que vive en comunas pobres).
- Para estas comunas, el año 2017 la mediana de pobreza multidimensional es 26,9%.
- De las 57 comunas, 27 están en el centro (47,4%) y 30 en el sur (52,6%).
- Las comunas mixtas con mayor porcentaje de pobreza multidimensional (2017) son Nueva Imperial (43,6%), Calbuco (41,2%) y Quellón (36,3%).

En el Gráfico N°1 se observa que **la mayoría de las comunas con porcentajes de pobreza multidimensional superiores al promedio son rurales (63,7%),** seguidas de las mixtas (23,3%) y finalmente de las urbanas (13,1%), sin embargo, en términos de volumen de población, estas últimas concentran más de la mitad de los habitantes (55,4%), seguidas de las rurales (23,7%) y finalmente de las mixtas (20,8%).

En el Gráfico N°2, por su parte, se aprecia que, en términos de niveles de pobreza, **las comunas con pobreza multidimensional extremadamente alta son todas rurales,** representando el 12% de dicho tipo de comunas. Un 45% de estas comunas presenta también niveles de pobreza muy alta. Estas cifras se reducen en las comunas mixtas, donde el 37% tiene niveles de pobreza muy alta, valor que se reduce a 13% en el caso de las comunas urbanas.

Gráfico N°1: Comunas pobres y % de población según tipo de comuna



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2017 y ODEPA (2020).

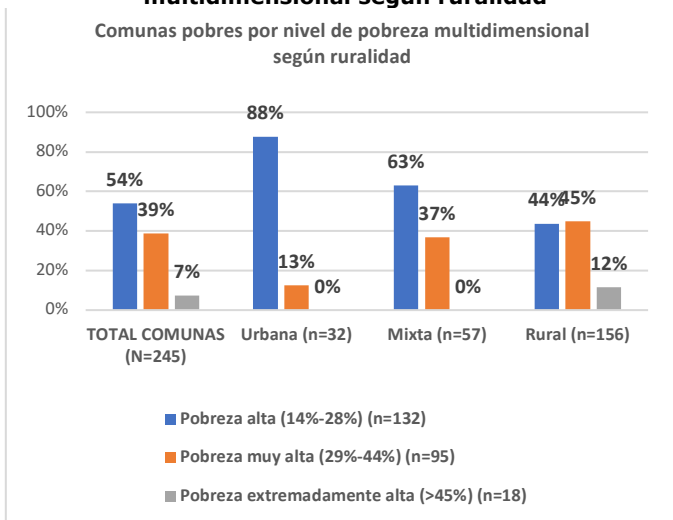
¹ <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pobreza-comunal>

² Aplicando un análisis estadístico de *k-medias* se conforman tres conglomerados de comunas según su % de pobreza: (i) "pobreza alta" = entre

14% y 28,9%; (ii) "pobreza muy alta" = entre 29% y 45%; y (iii) "pobreza extremadamente alta" = mayor a 45%.

³ <https://www.odepa.gob.cl/desarrollo-rural-2>

Gráfico N°2: Comunidades pobres por nivel de pobreza multidimensional según ruralidad



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2017 y ODEPA (2020).

1.2. Comunidades pobres por zona geográfica

Distinguiendo las comunas según zona geográfica, considerando las zonas Norte (regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo), Centro (Valparaíso, RM, O'Higgins y Maule) y Sur (Biobío, Ñuble, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes), la distribución de las comunas pobres es la siguiente: 33 son del norte (13,5%), 93 son del centro (38%) y 119 son del sur (48,6%).

Comunidades pobres del norte:

- En las 33 comunas residen 1.146.079 hab. (6,5% de la población del país y 13,8% de la población que vive en comunas pobres);
- Para estas comunas, el año 2017 la mediana de pobreza multidimensional es de 31,5%.
- De las 33 comunas, 6 son urbanas (18,2%) y 27 rurales (81,8%). Ninguna es mixta.
- Las comunas del norte con mayor porcentaje de pobreza multidimensional (2017) son General Lagos (67,2%), Colchane (63,6%) y Camarones (58,7%).

Comunidades pobres del centro:

- En las 93 comunas residen 4.909.516 hab. (27,9% de la población del país y 59,3% de la población que vive en comunas pobres);
- Para estas comunas, el año 2017 la mediana de pobreza multidimensional es de 25,8%.
- De las 93 comunas, 24 son urbanas (15,8%), 42 rurales (45,2%) y 27 mixtas (29%).
- Las comunas del centro con mayor porcentaje de pobreza multidimensional (2017) son Chanco (43,5%), Nogales (39,2%) y Empedrado y Lo Espejo (37,6% ambas).

Comunidades pobres del sur:

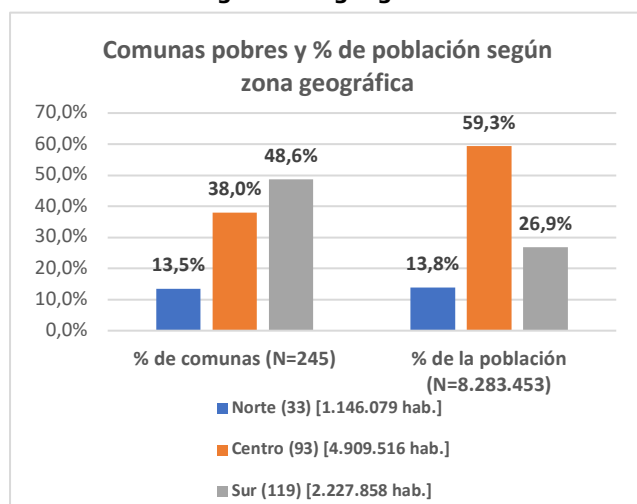
- En las 119 comunas residen 2.227.858 hab. (12,7% de la población del país y 26,9% de la población que vive en comunas pobres);
- Para estas comunas, el año 2017 la mediana de pobreza multidimensional es de 30,1%.

- De las 119 comunas, 2 son urbanas (1,7%), 87 rurales (73,1%) y 30 mixtas (25,2%).
- Las comunas del sur con mayor porcentaje de pobreza multidimensional (2017) son Alto Biobío (60,8%), Lonquimay (55%) y Galvarino (54,5%).

En el Gráfico N°3 se observa que **la mayoría de las comunas con porcentajes de pobreza multidimensional superiores al promedio se localizan en la zona sur (48,6%)**, seguidas de las ubicadas en la zona centro (38%) y finalmente de las del norte (13,5%), sin embargo, en términos de volumen de población, las del centro concentran más de la mitad de los hab., seguidas de las del sur y finalmente de las del norte.

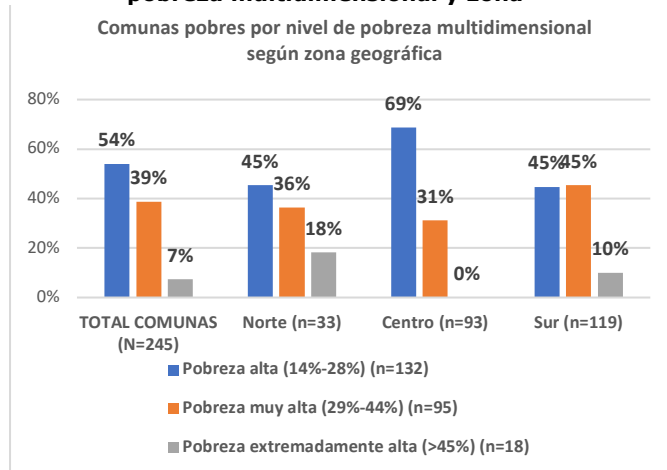
En el Gráfico N°4, por su parte, se aprecia que, en términos de niveles de pobreza, **las comunas con pobreza multidimensional extremadamente alta están en el norte y en el sur**, mas no en el centro. Norte y sur cuentan con una proporción importante de comunas con niveles muy altos y extremadamente altos de pobreza, mientras que en el centro el panorama es menos agudo.

Gráfico N°3: Comunidades pobres y % de población según zona geográfica



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2017.

Gráfico N°4: Comunidades pobres según nivel de pobreza multidimensional y zona



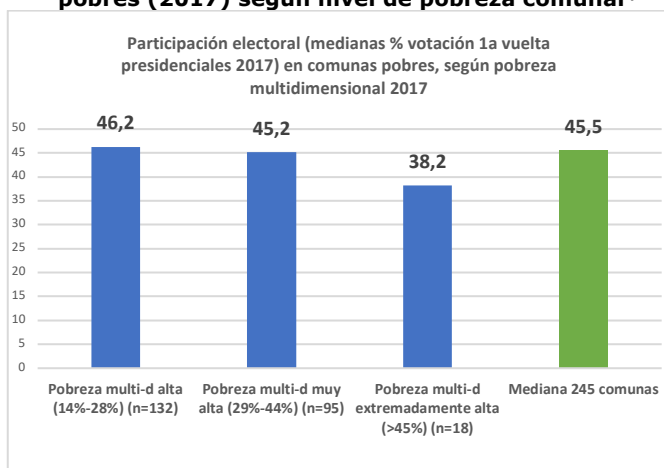
Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2017.

2. Trayectoria de participación electoral en comunas pobres 2017-2021

2.1. Participación electoral en presidenciales 2017 (primera vuelta)

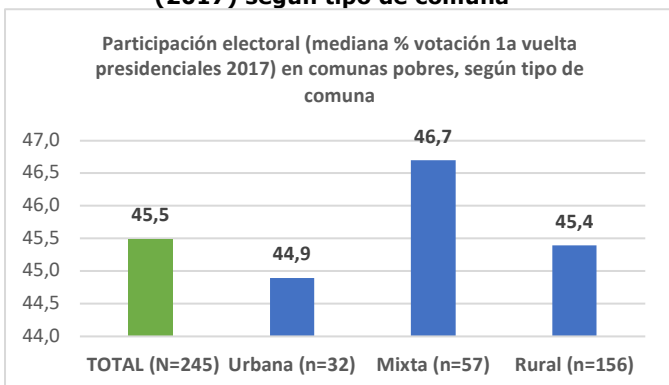
- La participación electoral (% de votantes respecto del total de inscritos) comunal en las 245 comunas pobres en 2017 tuvo una mediana de 45,5%, (mientras que en las 100 comunas no-pobres fue de un 47,4%).
- Comparando según nivel de pobreza multidimensional, se observa que **las medianas de participación decrecen desde las comunas con pobreza alta (46,2%), a las con pobreza muy alta (45,2%) y, finalmente, las comunas con pobreza extremadamente alta (38,2%)**.
- Así, comunas con pobreza alta como Pitrufquén presentaron una participación mayor (45,7%) que comunas con pobreza muy alta como Victoria (43,2%) y que comunas con pobreza extremadamente alta como Curarrehue (37,7%).

Gráfico N°5: Participación electoral en comunas pobres (2017) según nivel de pobreza comunal*



Fuente: Elaboración propia en base a SERVEL y a CASEN 2017. *Diferencia de medianas significativa con prueba H de Kruskal-Wallis.

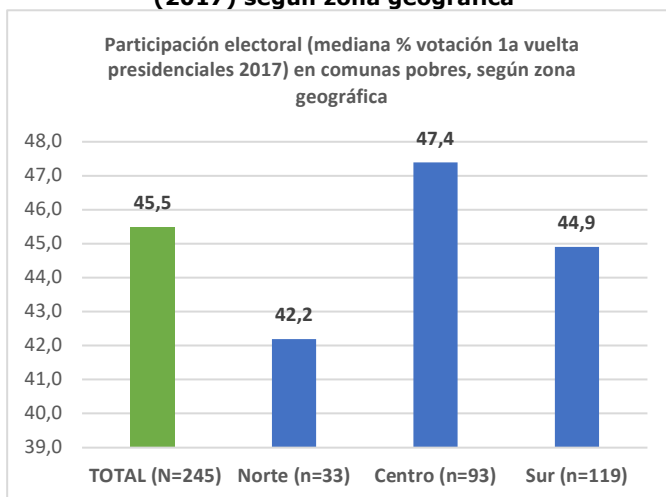
Gráfico N°6: Participación electoral en comunas pobres (2017) según tipo de comuna*



Fuente: Elaboración propia en base a SERVEL y a ODEPA 2020. *Diferencia de medianas significativa con prueba H de Kruskal-Wallis.

- Comparando según tipo de comuna, se observa que **las medianas de participación mayores se dan en las comunas mixtas (46,7%), seguidas de las rurales (45,4%) y de las comunas urbanas (44,9%)**.
- Así, comunas mixtas como Cabildo, tienen una participación mayor (46,7%) que comunas rurales como Cabrero (45,4) y que urbanas como San Ramón (45,3%).

Gráfico N°7: Participación electoral en comunas pobres (2017) según zona geográfica*



Fuente: Elaboración propia en base a SERVEL. *Diferencia de medianas significativa con prueba H de Kruskal-Wallis.

- Comparando según zona geográfica, se observa que **las medianas de participación mayores se dan en las comunas del centro (47,4%), seguidas de las del sur (44,9%) y, finalmente, las comunas del norte (42,2%)**.
- Así, comunas del centro como Buin, tienen una participación mayor (47,4%) que comunas del sur como San Carlos (44,9%) y del norte como San Pedro de Atacama (42,7%).

2.2. La revuelta de octubre de 2019 en los territorios y la participación electoral en pandemia: plebiscito constitucional 2020 y elecciones constituyentes 2021

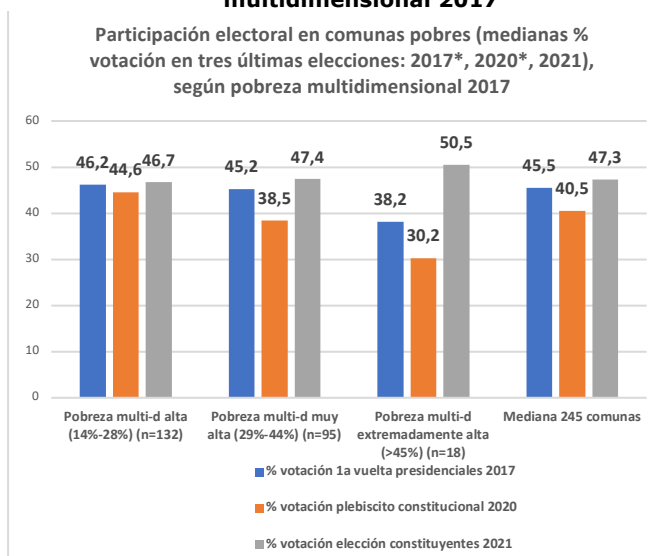
- La mediana de la participación electoral comunal en las 245 comunas pobres **en el plebiscito constitucional de 2020 fue de 40,5%, representando una baja respecto de la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2017 (45,5%), y experimentó un incremento hasta el 47,3% en la elección de constituyentes de 2021**. Como referencia, la media comunal de participación a nivel nacional en la elección de 2021 alcanzó el 46,5%, y la participación comunal de las 100 comunas no-pobres llegó sólo al 43,4%⁴.
- Comparando según nivel de pobreza multidimensional, se observa que las medianas de participación decrecían entre 2017 y 2020 desde las comunas con pobreza alta, a las con pobreza muy

⁴ Estos porcentajes corresponden a promedios comunales, diferentes a los promedios totales a nivel nacional, donde en

el caso de la elección de constituyentes en 2021 se llegó a 43%.

alta y, finalmente, a las comunas con pobreza extremadamente alta, **sin embargo, en la elección constituyente de 2021 se observa un giro para incrementarse desde las comunas con pobreza alta (46,7%) y muy alta (47,4%) hacia las con pobreza extremadamente alta (50,5%).** Cuando en 2020 existía una brecha de casi 14 puntos entre la participación de comunas con alta pobreza por sobre las extremadamente pobres, en 2021 se da un quiebre, con 3 puntos a favor de las comunas con pobreza extremadamente alta.

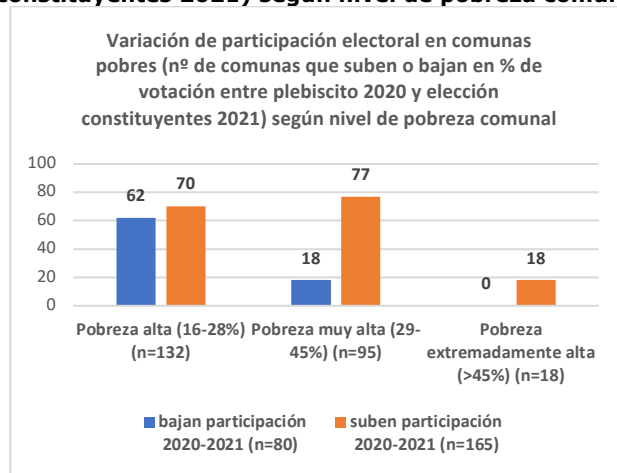
Gráfico N°8: Participación electoral en comunas pobres (medianas % votación en tres últimas elecciones: 2017, 2020, 2021), según pobreza multidimensional 2017



Fuente: Elaboración propia en base a SERVEL 2021 y a CASEN 2017. *Diferencia de medianas significativa con prueba H de Kruskal-Wallis.

- Si consideramos a las 245 comunas pobres del país, **165 de ellas subieron su participación electoral entre 2020 y 2021 y sólo 80 bajaron.** Subieron todas las comunas con pobreza extremadamente alta (100%), la mayoría abrumadora de las con pobreza muy alta (el 81%) y la mayoría de las con pobreza alta (53%).

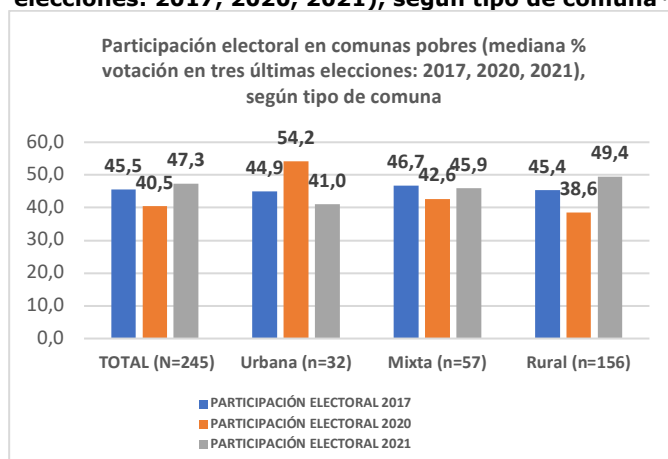
Gráfico N°9: Variación den participación electoral en comunas pobres (n° de comunas que suben o bajan en % de votación entre plebiscito 2020 y elección de constituyentes 2021) según nivel de pobreza comunal



Fuente: Elaboración propia en base a SERVEL y a CASEN 2017.

- Comparando según tipo de comuna, se observa que en 2017 las comunas mixtas presentaban una participación ligeramente superior (46,7%) que las rurales (45,4%) y las urbanas (44,9%), lo cual cambió en 2020, presentando una mayor participación las urbanas (54,2%), seguidas de las mixtas (42,6%) y por último las rurales (38,6%). Sin embargo, **en la elección constituyente de 2021 se observa que las comunas rurales son las que presentan una mediana de participación electoral mayor (49,4%),** seguidas de las mixtas (45,9%) y en tercer lugar las urbanas (41%). Cuando en 2020 existe una brecha de 15 puntos entre la participación urbana y la rural, **en 2021 se da un giro, con 8 puntos a favor de las comunas rurales sobre las urbanas.**

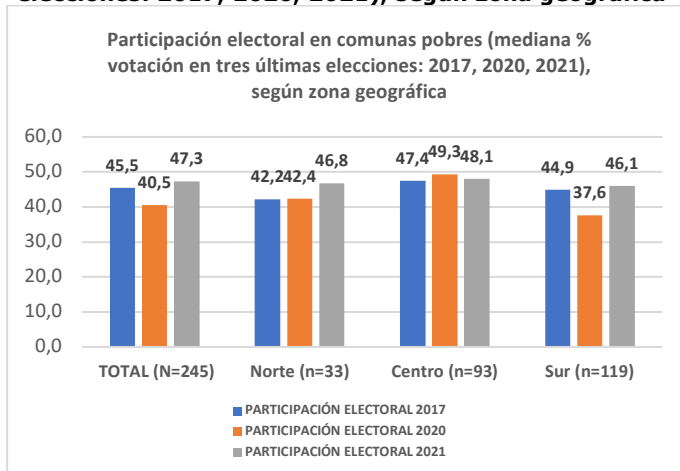
Gráfico N°10: Participación electoral en comunas pobres (promedio % votación en tres últimas elecciones: 2017, 2020, 2021), según tipo de comuna*



Fuente: Elaboración propia en base a SERVEL 2021 y a ODEPA 2020. *Diferencia de medianas significativa con prueba H de Kruskal-Wallis.

- Finalmente, comparando según zona geográfica, se observa que en 2017 la mayor participación se daba en las comunas del centro (47,4%) y de las del norte (42,2%), situación que varió levemente el 2020, manteniéndose la mayor participación en el centro (49,3%), pero esta vez seguida del norte (42,4%) y por último del sur (37,6%), con una brecha importante. **En la elección constituyente de 2021 se observa que las comunas del centro mantienen la mayor participación electoral, con un 48,1%, pero seguidas muy de cerca del norte (46,8%) y de las del sur (46,1%). Cuando en 2020 existe una brecha de entre 7 y 11 puntos entre la participación del centro sobre el norte y el sur, en 2021 esa brecha se acorta a sólo 2 puntos.**
- Si consideramos sólo a la RM, la participación baja de 54,1% en 2020 a 44,2% en 2021.

Gráfico N°11: Participación electoral en comunas pobres (promedio % votación en tres últimas elecciones: 2017, 2020, 2021), según zona geográfica



Fuente: Elaboración propia en base a SERVEL 2021.
 *Diferencia de medianas significativa con prueba H de Kruskal-Wallis.

De este modo, las elecciones constituyentes de 2021 dejan tres interesantes hallazgos: (a) **se revierte la baja participación de las comunas extremadamente pobres**; (b) **se revierte la brecha de participación que situaba en desventaja a las comunas rurales**; y (c) **se acorta la brecha de participación entre las comunas del norte y del sur respecto de las del centro (incluida la Región Metropolitana). En resumen, aumenta la participación electoral popular, rural y del norte y del sur.**

Nota metodológica: Analizando las distribuciones, para las variables "participación electoral 2017" y "participación electoral 2021", existe sesgo (la distribución no es normal, concentrando casos hacia una de las colas), por lo que es recomendable analizar las medianas en lugar de las medias (la mediana se ubica al centro de la distribución). Considerando los tres grupos resultantes del análisis de *k-medias* según porcentaje de pobreza, se realizó la prueba de Kruskal-Wallis para comparación de medianas, obteniendo diferencias estadísticamente significativas ($p < 0,05$) para las variables "participación electoral 2017" y "participación electoral 2020".

El Observatorio Participación Popular y Territorio forma parte del Proyecto FONDECYT Iniciación N°11200175, financiado por ANID. La elaboración de este Boletín estuvo a cargo de Juan Fernández Labbé (Investigador Responsable), Tatiana Aguirre y Daniela Rojas, equipo de investigación de dicho proyecto. Contacto: jfernandezl@ucsh.cl Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Juventud (CISJU). Facultad de Ciencias Sociales, Jurídicas y Económicas. Universidad Católica Silva Henríquez.

