

PARTICIPACIÓN Y APROBACIÓN DE GESTIÓN EN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES DE URUGUAY

Proyecto tesis de Doctorado en Ciencia Política- FCS- UDELAR

Ernesto Nieto

Congreso GEPADE, agosto 2019

A PARTIR DE LA APROBACIÓN DE UN CONJUNTO DE LEYES QUE INCLUYEN LA 18.567 (DEL AÑO 2009), Y LAS 18.644, 18.653, Y 18.665 (TODAS DEL AÑO 2010 Y QUE CORRIGIERON Y DEJARON EXPLÍCITOS LOS CONCEPTOS DE LA PLANTEADA EN EL AÑO 2009) SE “*INVENTÓ*” PARA NUESTRO PAÍS UN NUEVO NIVEL DE GOBIERNO

- a- En el Estado/gobierno (se crea el denominado tercer nivel de gobierno, con nuevas estructuras, funciones, cargos, roles, y demás, propios a la generación de un nuevo diseño de jerarquías de tomas de decisión en ámbitos funcionales y de políticas públicas)
- b- Política/partidaria (existe una nueva dimensión de cargos por los que competir, un nuevo conjunto de reglas de juego que le dan un marco de acción a dicha competencia, pero además la necesidad para los actores involucrados de tener candidatos y estructuras partidarias para ocupar dichos cargos, , es decir, se da una nueva dimensión que afecta las carreras partidarias)
- c- Sociedad/ciudadanía (hay nuevas elecciones y mecanismos para participar en ellas, pero además y como veremos a continuación dicha dimensión contiene expreso la intencionalidad de generar un nuevo marco de vínculos entre gobierno y sociedad)

LAS INSTITUCIONES SON REGLAS DE JUEGO, COMO TALES MOLDEAN UNA AMPLIA VARIEDAD DE ESTRUCTURAS FORMALES Y NO TANTO, PERO ADEMÁS INFLUYEN EN EL COMPORTAMIENTO DE LOS ACTORES Y POR TANTO TAMBIÉN SON IMPORTANTES PARA ENTENDER EL PROCESO DINÁMICO EN UN SISTEMA POLÍTICO
(ACUÑA, 2013)

- Las ya clásicas Preguntas de Putnam son relevantes para nuestro caso:
 - *“¿Cómo influyen las instituciones formales en la práctica política y gubernamental? ¿Si trasplantamos instituciones democráticas, crecerán en el nuevo ambiente como lo hicieron en el viejo? ¿O la calidad de una democracia depende de la calidad de sus ciudadanos...?”*
 - ¿qué impacto tiene que se creen nuevas instituciones en nuestro territorio?, ¿qué significa un nuevo nivel de gobierno para los politólogos? Hay una frase que lo sintetiza: se trata de una fantástica oportunidad.

LA LEY 18.567 LLEVA COMO NOMBRE “DESCENTRALIZACIÓN EN MATERIA DEPARTAMENTAL, LOCAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA” . LA LEY DESCENTRALIZA, CREA UN NUEVO NIVEL DE GOBIERNO (EL TERCER NIVEL O SEGÚN LA LEY EL “LOCAL”) PERO ADEMÁS ESTABLECE UN MARCO PARA LA “PARTICIPACIÓN CIUDADANA”. COMO VEMOS TENEMOS AL MENOS DOS DIMENSIONES RELEVANTES, LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL, Y LA DENOMINADA “PARTICIPACIÓN CIUDADANA”

- Aunque parezca por demás extraño en el país donde una larga tradición electoral ha imperado y se destaca en diversos estudios el lugar de Uruguay en los mayores niveles de participación electoral comparada (Zovatto, 2003), “la participación electoral en Uruguay no ha sido un fenómeno muy estudiado” (Buquet y Piñeiro, 2011).

PERO CUANDO SE TRATA DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD, DE ALGO QUE RECIÉN HA COMENZADO A EJERCITARSE, ¿CUÁL ES LA PARTICIPACIÓN QUE DEBEMOS ATENDER?

- Nohlen “...la participación electoral sigue siendo, por varias razones, la más importante de todas las formas de participación”
 - Y desde otra óptica dice Manin “las democracias representativas modernas, los ciudadanos pueden ser políticamente activos en diferentes maneras. Ellos pueden discutir libremente sobre política, unirse a las asociaciones civiles, participar en las actividades de un partido, y participar en manifestaciones políticas pacíficas. Sin embargo, la actividad política por excelencia en una democracia representativa se da participando en las elecciones. Las democracias modernas son sistemas elitistas competitivos. Los ciudadanos son gobernados por otros, pero seleccionar estos gobernantes con sus votos”

¿QUÉ ES LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL?

“SE CONSIDERA GENERALMENTE COMO EL NÚMERO O EL PORCENTAJE DE CIUDADANOS QUE ACUDIERON A VOTAR EN ELECCIONES DE CARÁCTER POLÍTICO. ESTE DATO PUEDE SER TRABAJADO TANTO EN EL NIVEL AGREGADO, UTILIZANDO LOS RESULTADOS DE LAS VOTACIONES, COMO EN EL NIVEL DE DATOS INDIVIDUALES, A TRAVÉS DE ESTUDIOS DE ENCUESTA” (PÉREZ BARAT, 2006).

- En el comienzo hubo una pregunta central, ¿Por qué votamos lo que votamos?
- Inmediatamente se agregó otra que pertenece a una decisión anterior en el tiempo: ¿Por qué vamos a votar?
- En la actualidad muchas veces la pregunta a responder es ¿Por qué van tan pocos a votar?

MODELOS TEÓRICOS DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

- A- FACTORES SOCIOLÓGICOS COMO EXPLICATIVOS DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL:
- Elementos como el nivel socioeconómico, el educativo, (Verba, Lehman, Brady y Nie, 1993)
- o la integración social son claves para explicar el mismo. (Miller, 1992)
- En esta corriente también encontramos quienes diferencian que el género y la edad también tienen relaciones con la participación electoral
- B- FACTORES ECONÓMICO RACIONALES SON LOS PREPONDERANTES:
- El axioma a partir de la obra de Downs (1957) sería “los individuos en general se comportan en política con la misma racionalidad que en el mercado económico, por tanto concurren a votar si el “costo” de hacerlo les brinda un “beneficio” mayor a la “inversión realizada”
- b) otros autores además destacan dentro de este enfoque el peso que le dan a la evaluación que los individuos realizan sobre la gestión del gobierno de turno, para estos las evaluaciones generales que los individuos hacen sobre estos aspectos son más importantes aún que la evaluación económica del voto (Lewis-Beck y Lockerbie, 1989)

MODELOS TEÓRICOS DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

- C- LOS FACTORES PSICOLÓGICOS SON CENTRALES PARA EXPLICAR LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL :
- La obra *American Voter* (Campbell, Converse, Miller y Stokes) de 1960 inauguró lo que por mucho tiempo sería quizás el principal paradigma para explicar la concurrencia a votar. Para este enfoque los procesos de socialización política, así como los valores hacia aspectos políticos, pero también no tradicionalmente políticos, son esenciales para explicar el voto.
- Otros autores dentro de esta corriente han argumentado que la cultura política es el elemento esencial a tener en cuenta para explicar la participación electoral y el voto (Almond y Powell, 1978). Para otros, elementos tales como la identificación partidaria (Butler y Stokes, 1974), el nivel de interés en la política (Milbrath y Goel, 1972) así como las actitudes en general hacia el sistema político (Conway, 1987) son variables independientes de la participación electoral.

MODELOS TEÓRICOS DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

- D- LOS FACTORES INSTITUCIONALES EXPLICAN LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL
- Dentro de este grupo la mirada se dirige hacia diferentes aspectos. Los aspectos de la mecánica electoral van desde Nohlen que afirma que el voto obligatorio cambia los niveles de participación electoral (Nohlen, 1981), pasando por quienes afirman que además el voto obligatorio también refuerza la idea de deber cívico y por tanto incrementa la participación electoral (Milbrath y Goel, 1977). Otros autores dirigen la mirada hacia el proceso electoral, allí hay quienes establecen diferencias si el voto es en la órbita nacional o local, así como en la frecuencia del voto (Lijhpart, 1977) y también en el rol que desempeñan las campañas electorales en la participación electoral (Conway, 1987). Otros autores también han señalado el rol que desempeña el sistema de partidos en la participación electoral, tanto desde la movilización que dicho sistema genera (Powell, 1986) hasta la afirmación de que dicha capacidad existe, pero a su vez depende de la confianza y credibilidad que el mismo genere (Miller, 1992)

TAMBIÉN HAY DIVERSIDAD DE ANTECEDENTES EMPÍRICOS

- Otro de los antecedentes que debemos de tener en cuenta para nuestro planteo es el que establece que determinados procesos de descentralización promueven una mayor participación electoral conjuntamente con cambios en las actitudes en general hacia la política. O'Neill (2003) a partir de un estudio de cinco países andinos muestra que la descentralización obedece a una lógica donde los partidos políticos intentan obtener el máximo rédito a nivel subnacional.
- A otros autores les preocupa el efecto que producen determinadas instituciones políticas en la descentralización y cómo esto determina la profundidad del proceso en la región (Montero y Samuels, 2004). Por ejemplo, se preguntan cómo influyen en la descentralización los procesos electorales, la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, el presidencialismo, entre otros.
- En nuestro país un “experimento natural” como lo denominan sus autores, demostró que los habitantes del municipio de Casupá tienen en promedio mejores opiniones sobre la eficacia de la política y las instituciones políticas que los ciudadanos de Fray Marcos (una localidad del mismo Departamento, y con casi idéntica cantidad de habitantes, pero sin municipalizar), al igual que muestran mayores niveles de confianza en las instituciones representativas. Por lo tanto, sostienen los autores, estas diferencias se pueden asociar a la creación del municipio en Casupá y a la elección de los concejales municipales, pese a que no encontraron diferencias significativas en los niveles de involucramiento político en una y otra localidad.

TEORÍA DE LA PE EN A. LATINA: MÁS DUDAS QUE CERTEZAS:

- También existen estudios que partiendo de la base de que “todavía se sabe muy poco qué factores favorecen la participación electoral en América Latina” intentan encontrar los patrones explicativos de la participación electoral en nuestro subcontinente; Carreras y Castañeda (2013)
- “los predictores más fuertes de todos nuestros modelos son dos recursos individuales como la educación y la edad; nuestro análisis revela que estas características objetivas de los votantes explican mucho más que sus motivaciones subjetivas (confianza en las elecciones, eficacia política, y el interés por la política). También muestran que algunas redes de movilización son importantes para activar la participación en América Latina (redes de partidos políticos, asociaciones civiles, y lugar de trabajo), pero no lo hacen otras redes (como las del lugar de residencia, redes clientelistas, congregaciones religiosas)”

LAS PREGUNTAS QUE NOS GUÍAN

- En un nivel descriptivo, ¿Cuáles son las reglas de juego de la elección municipal en Uruguay? ¿Qué combinaciones y restricciones de comportamiento estratégico le son permitidas a los electores?
- También en un nivel descriptivo, pero ahora sobre el comportamiento de los electores ¿Qué niveles de participación electoral se han dado en todos los municipios del país en estas dos primeras experiencias?
- Finalmente, en un nivel explicativo, ¿qué factores influyen sobre los niveles de participación electoral en el nivel municipal?

COMO OBJETIVO GENERAL VAMOS A OBSERVAR EL FENÓMENO DE ESTA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DEL PAÍS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL,

- a- Describir los más explícitamente posible las particularidades del régimen electoral de nuestro país en el nivel departamental y municipal (elección simultánea).
- b- Sistematizar información sobre el nivel de participación electoral en las instancias electorales departamentales y municipales en el 2010, 2015 y las próximas elecciones 2020
- c- Analizar las diferencias de participación entre el nivel municipal y el nivel departamental
- d- Sistematizar información sobre las condiciones sociales de los municipios a estudiar.
- e- Describir el nivel de conocimiento que tienen los ciudadanos de los municipios sobre diferentes dimensiones y actores del gobierno: intendentes, diputados y alcaldes.
- f- Identificar qué evaluación realizan los ciudadanos de las nuevas figuras ejecutivas como lo son los alcaldes y compararlas con la de los intendentes.

HI - EL ESCASO CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN SOBRE LAS NUEVAS REGLAS DE JUEGO DEL NUEVO NIVEL DE GOBIERNO DETERMINÓ UNA MENOR PARTICIPACIÓN ELECTORAL

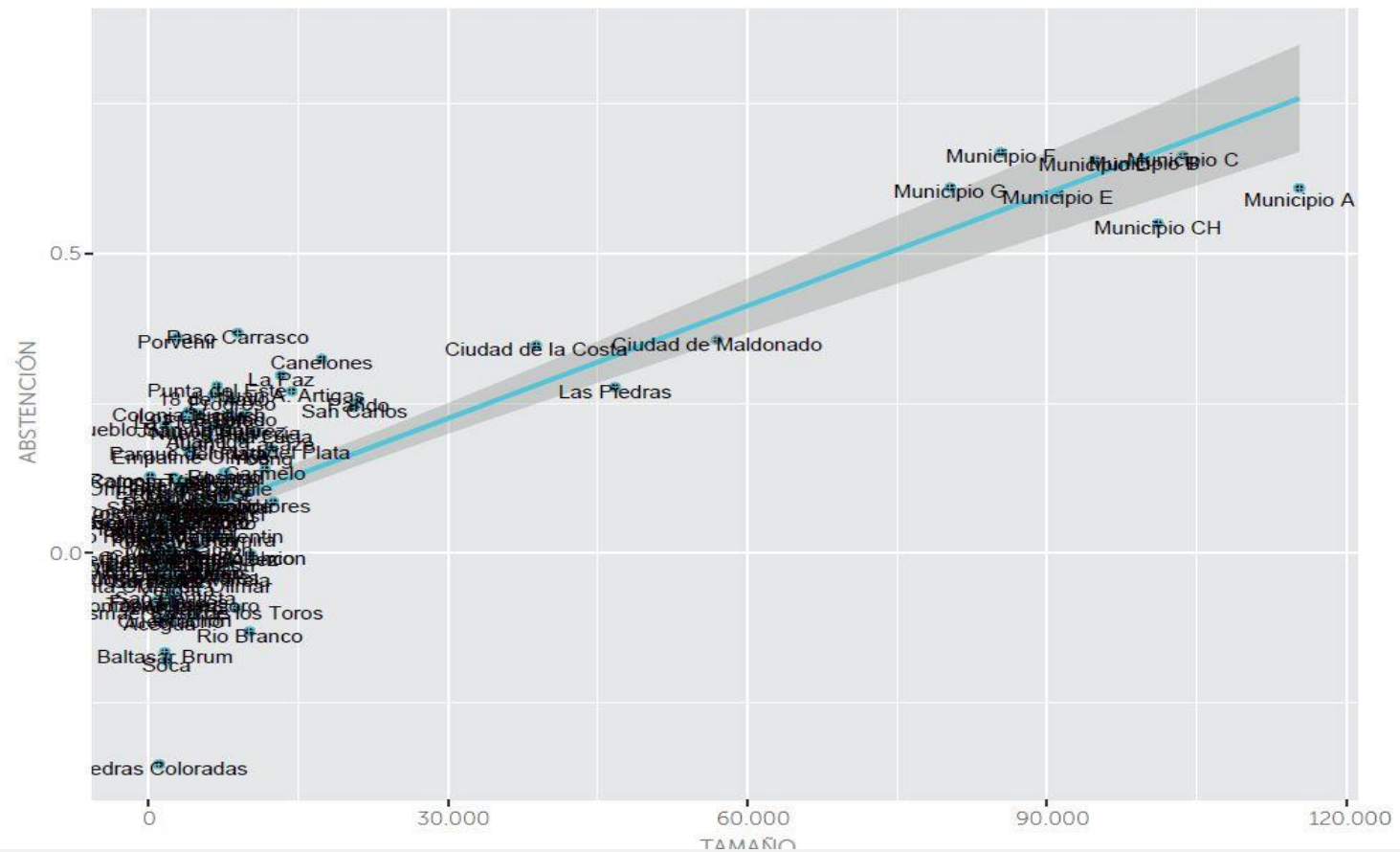
- En la primera elección municipal (2010), los ciudadanos y los partidos contaban con escasa información y conocimiento sobre el nuevo nivel de gobierno. La ley fue aprobada sólo unos meses antes de su puesta en práctica. Cuando los actores y ciudadanos conocieron todas las posibilidades que brindaba el régimen (2015) la participación aumentó.

H2- LAS ELECCIONES DE 2010, 2015 Y 2020 MUESTRAN QUE CUANTO MENOR ES EL TAMAÑO DEL MUNICIPIO (MEDIDO EN ELECTORES O EN HABITANTES), MAYOR SERÁ LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

- Donde vive menos población los incentivos para la participación electoral son mayores. Cuanto mayor es el electorado hay menos probabilidades que un voto sea influyente, en cambio cuanto menor es el electorado la probabilidad de que un voto sea definitorio lo hace adquirir mayor valor y menores son los costos de información política que tiene el elector. Pero a ello debemos agregar que en los ámbitos electorales con menos electores existe mayor estabilidad, permanencia de las poblaciones y las identificaciones partidarias son fuertes y duraderas. Es decir, diferentes teorías que ponen su acento en los factores sociológicos tienen preeminencia en esta hipótesis.

EVIDENCIA SOBRE H-2

Figura 2. Ajuste lineal entre abstención electoral y tamaño del municipio



H3- ALTOS NIVELES DE VISIBILIDAD Y APROBACIÓN PÚBLICA DE LOS ALCALDES FAVORECEN UNA MAYOR PARTICIPACIÓN ELECTORAL

- En los municipios con menos electores la nueva figura del alcalde se ha vuelto un referente político para la comunidad. Estos tienen notoriedad derivada de su función y del nuevo rol, lo cual les permite ser actores de primer orden dentro de su municipio. Estos alcaldes tienen una alta aprobación en sus gestiones y actúan como agentes de gobierno local y como canalizadores de diversas demandas de la ciudadanía. En estos municipios los alcaldes tienen pocos recursos materiales, pero dichos recursos atienden también a menor población, y la sola presencia de una autoridad ejecutiva implica un cambio importante con relación al pasado, con lo cual los niveles de satisfacción de los ciudadanos con el nuevo nivel de gobierno son mayores a los de los municipios de mayor población. Todos estos elementos les ha permitido obtener niveles de re elección muy importantes.

H4- EL NIVEL DE COMPETITIVIDAD ENTRE LOS PARTIDOS FAVORECE UNA MAYOR PARTICIPACIÓN ELECTORAL. ESTO ES AÚN MÁS ACENTUADO EN LOS MUNICIPIOS DE MENOR POBLACIÓN.

- En los municipios de mayor tamaño poblacional la competencia electoral tiende a diluirse en el plano departamental. En cambio, en los de menor población la competencia partidaria por el cargo de alcalde se ha incrementado considerablemente y esto empuja hacia la mayor participación electoral.

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA

- • Obtener, organizar y sistematizar información sobre la participación en las tres instancias que la nueva institucionalidad ha generado (2010, 2015, 2020). Para ello, crearemos una base de datos que vincule las características socio demográficas de la población de los diferentes municipios, la participación electoral y el desempeño de los partidos en dichas instancias.
- Para conocer la opinión de los principales actores involucrados en el proceso de descentralización utilizaremos
- Encuesta de opinión pública con ciudadanos de diferentes municipios del país. Esta encuesta será central para permitirnos obtener información específica de las diferentes variables que utilizamos en nuestras hipótesis, así como registrar nuevas variables que hayan surgido de las entrevistas. Esta encuesta nos brindará insumos para desarrollar una segunda base de datos que nos permitirá estudiar en profundidad los resultados.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Las variables vinculadas a la cantidad de electores de los diferentes municipios se obtendrán de datos de elecciones de la Corte Electoral y del I.N.E. Las variables vinculadas a la participación Electoral se calcularán a partir de información de la Corte Electoral. Las variables vinculadas a las estrategias de los partidos en la competencia electoral se operacionalizarán a partir de indicadores como el número efectivo de candidatos y sublemas que compiten. Esta información se conformará a partir de datos de la Corte Electoral. Las demás variables vinculadas a las características sociodemográficas de los municipios surgirán del procesamiento de datos del I.N.E.
- Para las variables “aprobación de gestión de intendentes y alcaldes”, “evaluación de la gestión del municipio y del gobierno departamental”, “conocimiento del trabajo del alcalde”, “interés en la política”; e “identificación partidaria”, se diseñarán preguntas que luego se incluirán en la encuesta de opinión pública. Todas ellas nos permitirán construir indicadores comparables para los diferentes municipios incluidos en el estudio.

UNIDADES DE ANÁLISIS

- Para la primera experiencia de elecciones municipales (2010) se crearon más de 80 municipios, pero para la segunda (2015) ya tenemos los actuales 112 municipios. Nuestra intención es estudiar la participación electoral en el total de estos municipios en lo que tiene que ver con los resultados electorales, dado que esta amplia base de datos nos permitirá un acceso imprescindible a las características específicas del comportamiento electoral en el objeto de estudio.
- En lo que hace a la realización de la encuesta deberemos crear una muestra representativa de una amplia variedad de casos que permitan comprobar empíricamente las hipótesis de trabajo. Al respecto, tomaremos en consideración que:
 - a- Existe una amplia variedad poblacional en los municipios. Para que la muestra permita contrastar nuestras hipótesis, deberemos incluir municipios de diferentes tamaños.
 - b- Existen municipios con diferentes partidos al frente del gobierno local. La muestra de municipios también deberá reflejar esta realidad.
 - c- Existen diversas situaciones de congruencia entre los partidos que gobiernan a nivel local y departamental. No es igual la situación política cuando el municipio y el gobierno departamental están en manos de un mismo partido que cuando existen situaciones de cohabitación con un partido gobernando un nivel y otro partido gobernando el otro. Esta situación también deberá ser tenida en cuenta a la hora de elaborar la muestra.
- Por tanto, para que la muestra represente a la variedad existente de municipios, su diseño deberá considerar con precaución estos tres aspectos. En total proponemos estudiar entre 32 y 38 municipios con amplia variedad de identidades políticas, culturales y también estructuras sociales y económicas.

- La selección de estos municipios debe tener en cuenta un supuesto complementario. Las tradiciones políticas reflejadas en la evolución de los resultados electorales de estos municipios también son relevantes, dado que en ellos se desarrollan diferentes comportamientos en las instancias electorales, con diferentes partidos accediendo al gobierno tanto del departamento como del municipio. Esto nos permitirá aislar posibles casos para estudiar en profundidad las relaciones que mencionamos anteriormente.
- Pero además nuestra encuesta deberá tener particular atención a los factores socio demográficos. Existe una copiosa evidencia contradictoria en la relación entre algunas categorías sociológicas básicas y su relación con la Participación Electoral (Blais, 2006) por tanto deberemos generar una dimensión específica en nuestra encuesta que enfatice aspectos tales como el género, la edad, la cantidad de integrantes del hogar del encuestado, el nivel de estudios, la principal ocupación y el nivel de ingresos del hogar.
 - *Una vez procesada la información sobre participación electoral, se estará en condiciones de agrupar a los diferentes municipios a los efectos de contrastar las hipótesis presentadas. Dado que una de nuestras variables independientes más importante es la cantidad de electores o habitantes, los municipios serán agrupados en diferentes sub-universos de estudio.*

TÉCNICAS DE VERIFICACIÓN DE HIPÓTESIS

- Como la mayoría de las variables seleccionadas son de carácter cuantitativo y presentan escalas comparables, se realizará una serie de exámenes o test estadísticos (regresiones lineales o comparación de medias) para comprobar la veracidad de las hipótesis que hemos presentado.

- Muchas Gracias-