

NOTA DE PROSPECTIVA Nº 49/2018

AUTORA: GUADALUPE MARTÍNEZ FUENTES, Profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada.

ASUNTO: RESULTADO DE LAS PRIMERAS ELECCIONES MUNICIPALES DEMOCRÁTICAS TUNECINAS¹. Panel:
Magreb Oriente-Medio

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/notas-prospectivas>



Opex. Director: Vicente Palacio
ISSN: 2341-1082
Maquetación: Vera López López

1 Este documento forma parte de los resultados del proyecto I+D+I: "Resiliencia del autoritarismo, choque de islamismos e intensificación del sectarismo en Oriente Medio y el Magreb"(CSO2017-86091), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad; y del Proyecto de excelencia "Persistencia del autoritarismo y procesos de cambio político en el Norte de África y Oriente Próximo: consecuencias sobre los regímenes políticos y el escenario internacional" (P12-SEJ-3118), financiado por la Junta de Andalucía.

La convocatoria de las primeras elecciones municipales democráticas de Túnez generó muchas expectativas, tantas que algunos las llegaron a interpretar como una verdadera revolución del sistema político tunecino².

Diversas razones justificaron tales expectativas. La celebración de las elecciones representó la última fase de legitimación de las instancias de gobierno en el curso de la transición hacia la democracia. Adelantó el primer paso en la ejecución del tan demandado proceso de descentralización del poder político, concebido como instrumento de desarrollo de los territorios más desfavorecidos. Ofreció el máximo "botín político" a disputar entre candidaturas³. Auspició la introducción de un amplio grado de pluralismo político en los Consejos Municipales, gracias al reparto de las mediante la fórmula electoral proporcional de resto mayor⁴. Obligó al reclutamiento de una nueva clase política local diversa e inclusiva, conforme a nuevas

² Leila Blaise: "Tunisie: pourquoi les élections municipales sont les plus importantes depuis la révolution", *Middle East Eye* (3/4/2017). En línea: <http://www.middleeasteye.net/fr/reportages/tunisie-pourquoi-les-lections-municipales-sont-les-plus-importantes-depuis-la-r-volution>

³ El número de cargos de representación en los Consejos Municipales pasó de 4.090 para el mandato 1995-2000, a 4.144 para 2000-2005 y a 4.366 para 2005-2010. El número asciende a 7.287 para el 2018-2023.

⁴ Tradicionalmente se había aplicado la fórmula electoral mayoritaria. Tras la reforma de 2009, las elecciones municipales del 2010 se rigieron por un sistema mixto que concedía el 75% de las consejerías a la lista más votada y permitía repartir proporcionalmente el 25% restante.

medidas de discriminación positiva de mujeres, jóvenes y personas con discapacidad física⁵.

En este análisis se sintetizan algunas claves para el análisis de sus principales resultados: participación electoral, orientación del voto y conformación de gobiernos municipales. Su propósito es favorecer la interpretación de estas variables con una doble lógica retrospectiva y prospectiva. De este modo, pretende facilitar la valoración de la contribución de estas elecciones al proceso de democratización política de Túnez.

Participación Electoral

Pese a la significación política de estas elecciones y al despliegue de numerosas campañas civiles para incentivar el voto⁶, sólo la tercera parte de los electores decidió acudir a las urnas el pasado 6 de mayo (33,5%), menos de la mitad que en las elecciones parlamentarias de 2014 (68,9%)⁷. Por lo tanto, la

⁵ La nueva ley electoral obliga a seguir principios de paridad vertical y horizontal en la conformación de las listas electorales. La representación de los jóvenes queda garantizada con el imperativo de incluir al menos un menor de 35 años en los tres primeros puestos de lista y otro más entre los seis siguientes. Al menos un puesto entre los diez primeros queda reservado para una persona con discapacidad física. Como resultado, prácticamente la mitad de los aspirantes a los Consejos Municipales fueron mujeres y menores de 35 años. De los algo más de 57.000 candidatos, cerca de 1.900 presentaban discapacidad física.

⁶ El conjunto de campañas y su ámbito de acción puede consultarse aquí: <http://jamaity.org/maps/municipales2018/#/about>

⁷ Las elecciones parlamentarias permitieron la participación de residentes en el país y en el extranjero. El dato aquí recogido se refiere solo al sufragio de tunecinos residentes en Túnez.

incógnita es doble. ¿Por qué se abstuvieron casi 3 millones y medio de electores? ¿Por qué cerca de 2 millones de antiguos votantes renunciaron a volver a serlo en esta ocasión?

Ningún factor puede explicar por sí solo ambos interrogantes. Los tunecinos que comprendieran las elecciones municipales como un pronunciamiento sobre el estado de la política nacional pudieron abstenerse por varios motivos: i) desconfianza en el Ejecutivo y castigo a su gestión económica; ii) decepción entre antiguos partidarios de las dos principales fuerzas políticas del país, *Nidaa Tounis* y *Ennahdha* por su alianza de gobierno; iii) frustración entre los detractores de ambos partidos ante la expectativa de reproducción del resultado de las elecciones parlamentarias también en los gobiernos municipales (según anunciaron las encuestas pre-electorales de la agencia Sigma Conseil); e iv) indecisión sobre a quién votar ante la cacofonía de consignas políticas difundidas en la campaña electoral⁸. Razones diferentes han podido desalentar el voto de quienes interpretaran los comicios como una oportunidad para expresarse sobre la gestión política de lo local. Entre ellos: i) percepción de deterioro de la economía y servicios municipales,

⁸ Ciertos representantes de *Nidaa Tounis* sugirieron que votar a *Ennahdha* suponía favorecer el terrorismo islamista. Pequeños partidos aconsejaron el voto a *Nidaa Tounis* para contrarrestar a *Ennahdha*, mientras que *Machrouû Tounes* señaló la debilidad de dicho voto por ser los *nidaaies* aliados estratégicos de los *nahdhauis*. Por su parte, el mensaje de campaña de *Ennahdha* – centrado en su rol de partido de consenso, generó incertidumbre sobre quiénes podrían acabar conformando gobiernos municipales con ellos.

combinada con pobres expectativas de mejora futura⁹; ii) pobre cobertura mediática de la campaña electoral¹⁰; o iii) incredulidad hacia las promesas electorales¹¹.

Orientación del voto

Tres cuestiones llaman poderosamente la atención sobre la decisión de voto de quienes sí decidieron acudir a las urnas. Una es la novedosa y abrumadora apuesta por listas de independientes (los *istiqlalioun*). Otra, la continuidad de *Ennahdha* y *Nidaa Tounis* como partidos preferidos sobre el resto de fuerzas políticas parlamentarias. La tercera, contemplando el resultado de ambos partidos de forma retrospectiva, es su común pérdida masiva de voto respecto a 2014. ¿A qué lógica responde

⁹ Gallup World Poll revela que en 2017 el 50% de los tunecinos creía que las condiciones económicas de su municipio habían empeorado, frente al 38% y al 21% que compartía dicha visión respectivamente en 2014 y 2011. La misma agencia manifestó en 2015 que la mayoría estaba insatisfecha con el transporte público, carreteras, escuelas, distribución de agua y atención sanitaria primaria.

¹⁰ La *Haute Autorité Indépendante de la communication audiovisuelle* (HAICA) y la *Instance Supérieure Indépendante pour les élections* (ISIE) pactaron la obligatoriedad de los medios de hacer un tratamiento igualitario de la información política de campaña para todos los contendientes. Como resultado, importantes exponentes de televisión, radio y prensa – (*Nessma TV*, *Mosaïque FM* y *Bussines News*, entre otros – reconocieron su incapacidad técnica para cumplir esta exigencia, dado el elevado número de candidaturas concurrentes (más de 2.700 repartidas en 350 circunscripciones).

¹¹ La ley presupuestaria de 2018 concedió a los municipios solo el 1% del conjunto del gasto y la campaña electoral dio comienzo antes de la aprobación de la nueva ley sobre el régimen local. Por lo tanto, los programas electorales se diseñaron en un marco de total incertidumbre sobre la cuantía y el momento de ejecución de los nuevos presupuestos municipales.

este comportamiento electoral? ¿Cuáles son sus principales consecuencias?

Ennahdha ha sido el partido más votado, consiguiendo el 30% de los votos a nivel nacional. Este dato parece alentador para sus dirigentes, como rendimiento de haber ofertado listas electorales en todos los municipios reclutando independientes cuando no ha sido posible u oportuno contar solo con militantes, y atino político de su estrategia de campaña “en positivo”, frente a la más negativa de otras fuerzas políticas. Por su parte, *Nidaa Tounis* ha perdido la condición de partido más respaldado lograda en 2014 para situarse ahora en segundo puesto (20,1% de votos). Aún así puede valorar este resultado de forma positiva como relativo éxito de su esfuerzo por presentar candidatos propios e independientes en todas las circunscripciones y como evidencia de superioridad frente a su escisión orgánica y parlamentaria *Machrouû Tounes* (1,7% del voto).

El volumen de respaldo recabado por ambas formaciones no resulta tan satisfactorio comparado con el de las elecciones parlamentarias de 2014¹². 414.754 electores que confiaron su voto a *Ennahdha* en 2014 se lo han denegado en 2018 (casi la mitad de sus antiguos partidarios). *Nidaa Tounis* ha perdido

¹² Este dato es de elaboración propia a partir del cruce de las cifras publicadas por la *Instance Supérieure Indépendante pour les Élections* (ISIE) el 9 de mayo de 2018 y las divulgadas en 2015 como resultado de la misión de observación Electoral del Intitut National Démocratique en las elecciones parlamentarias de 2014.

835.969 votantes, un tercio de los que antes le depositaron su confianza, y cuatro veces más de lo inicialmente estimado por sus sondeos internos. Esto revela el exiguu número de los incondicionales con los que cuentan ambas formaciones: 540.809 para *Ennahdha* y 398.840 en el caso de *Nidaa Tounis*. Por lo tanto, ambos deben corregir urgentemente actuaciones consideradas erráticas por sus antes votantes si desean mantener su posición de predominio en el mapa electoral de las próximas parlamentarias de 2019.

No es la primera vez que candidaturas independientes compiten en elecciones tunecinas, pero sí la única en la que consiguen resultados relevantes. El 32,9% de los votantes apostaron por esta alternativa que agregaba inicialmente 897 candidaturas distribuidas entre 321 de los 350 municipios. Este resultado revela que, al menos en el ámbito municipal, hay oportunidad para la acción política institucional al margen de la vida de partido. Es pronto para concluir si esta realidad obedece a la desconfianza ciudadana de la clase política partidista o al atractivo o prestigio de los candidatos independientes en sus respectivos municipios. Será necesario un futuro estudio en profundidad sobre este colectivo para comprender también su verdadero grado de independencia respecto a partidos, ya que algunos observadores han avanzado que ciertos *istiqlalioun* están vinculados tanto a partidos de izquierdas como al sector

*nahdhau*¹³. En cualquier caso, lo que sí puede ya adelantarse claramente es que las antiguas redes clientelares de voto tienden a extinguirse y el rédito electoral de los independientes a nivel nacional supone un obstáculo a que los partidos políticos mayoritarios parlamentarios hegemonicen la vida política municipal.

Formación de Consejos Municipales

¿Cómo serán los nuevos Consejos Municipales? Paritarios, rejuvenecidos, políticamente plurales y necesariamente colaborativos. Las medidas de discriminación positiva aplicadas para la conformación de listas electorales han dado su fruto. La composición social de los nuevos Consejos Municipales es la más paritaria y joven hasta ahora registrada en la historia del país, con prácticamente la mitad de consejerías ocupadas por mujeres y menores de 35 años.

La distribución proporcional de consejerías entre candidaturas también ha sido eficaz para conformar Consejos Municipales políticamente plurales. En la inmensa mayoría de municipios ninguna fuerza política cuenta con mayoría absoluta de concejales para elegir en solitario a su cabeza de lista como

¹³ Véase Cretois Jules: "Les indépendants, nouvelle force « politique »?", *Jeune Africa* (10/05/2018). En línea: <http://www.jeuneafrique.com/558448/politique/municipales-en-tunisie-les-independants-nouvelle-force-politique/>, e Ikhlas Latif: "Le sacre des indépendants", *Business News* (8/05/2018). En línea: <http://www.businessnews.com.tn/le-sacre-des-independants,519,79904,3>

Presidente del Consejo. Asumida la necesidad de conformar gobiernos políticamente diversos, sería que los futuros Presidentes reconocieran la oportunidad de conceder a mujeres y jóvenes un papel destacado a la hora de designar los integrantes de su gobierno.

De acuerdo a las preferencias políticas expuestas por los votantes, el nuevo mapa político municipal de Túnez estará dominado por 2.367 concejales *istiqlalioun*, 2.135 *nahdhauis* y 1.595 los *nidaauis*. Estos tres sectores aglutinan el 86,3% del conjunto de cargos de representación política municipal pero su influencia varía notablemente entre municipios. Los independientes encabezan Consejos de importantes ciudades como La Marsa, Ariana, Kerkennah, Kelibia, Mahdia y Tozeur. Los concejales de *Ennahdha* predominan en Túnez, Sfax, Bizerte, Kairouan, Gabès y Gafsa. En Monastir *Nidaa Tounis* cuenta con el mayor número de concejales. Puesto que en ningún caso estos sectores disponen de mayoría absoluta, su Presidencia y primacía en los gobiernos municipales dependerá de su habilidad y de la de sus contrapartes para forjar alianzas.

Prospectiva del impacto político de las elecciones municipales

Como conclusión del análisis arriba esbozado consideramos que las elecciones a los Consejos Municipales tunecinos han puesto de relieve los principales puntos de

fortaleza y fragilidad del inconcluso proceso de democratización política. Como fortalezas destacan: i) la capacidad institucional, administrativa y de seguridad del Estado para organizar y velar por el desarrollo de comicios valorados por la comunidad internacional como limpios y transparentes sin incidencias relevantes; ii) el compromiso y esfuerzo demostrado por múltiples organizaciones de la sociedad civil con la promoción elecciones íntegras y participativas; iii) la conciencia política manifiesta por un sector de la ciudadanía que se ha atrevido por primera vez a postular su candidatura, ya sea bajo el paraguas de las siglas de un partido o articulado como grupo independiente; y iv) la disposición de la inmensa mayoría de estos últimos a jugar limpiamente la disputa del cargo como aprendizaje y a la vez como ejemplo de valores democráticos. Entre las debilidades aparecen: i) el desinterés de la mayor parte de los tunecinos por participar en la elección de los gobernantes del nuevo régimen local; ii) el efecto desincentivador del voto que sobre los mismos ha ejercido el pobre resultado del Gobierno Central en la gestión de los asuntos económicos nacionales y locales y en la lucha contra la corrupción; iii) el fracaso de los dos principales partidos del Gobierno de Unidad Nacional para justificar a los suyos la importancia del consenso para asegurar la estabilidad del proceso de transición; y iv) la incapacidad del resto de los partidos parlamentarios para convencer a la ciudadanía de que pueden representar una alternativa de gobierno municipal más allá de los *nahdhawis* y los *nidaawis*.

Como reflexión derivada de tales conclusiones, ya en clave de prospectiva apuntamos que la actuación de los nuevos concejales será fundamental para impulsar, estancar o emponzoñar la calidad de la gobernanza local. Esta premisa descansa sobre la valoración del mejor y peor escenario posible en relación al futuro funcionamiento de los nuevos Consejos, participación electoral y orientación del voto local.

El nivel de abstencionismo registrado en las recientes elecciones municipales resulta preocupante y pone en entredicho la confianza y legitimidad que los tunecinos han conferido a los nuevos Consejos Municipales. Esto sitúa a la nueva clase política local ante el desafío de activar el interés ciudadano por la vida política municipal. Si lo logra, conseguirá en el medio plazo una nueva cultura de voto municipal comprometido y exigente de rendición de cuentas transparentes, lo que contribuirá a largo plazo a reducir el nivel de corrupción política local. Si no lo consigue, o incluso si llegara a decepcionar a sus ahora votantes, los nuevos responsables municipales precipitarán hacia el vacío las débiles esperanzas aún vigentes sobre la oportunidad de llevar a la práctica los valores que inspiraron la revolución de 2011.

Tal responsabilidad recaerá tanto en los concejales que finalmente dirijan los gobiernos municipales como en los que ejerzan el rol de oposición. En el corto plazo, ambos tipos de representantes – cualquiera que sea su signo político– deberán

aprender de los errores ya cometidos en la política nacional. Los primeros deberán comprender el desgaste político que entraña introducir en la agenda de gobierno asuntos alejados de las prioridades de los ciudadanos. Los segundos tendrían que asumir que avoca al fracaso centrar sus energías en desafiar o desprestigiar al gobierno en vez de dedicarse a exigir transparencia de gestión y proponer medidas negociables y asumibles para los gobernantes. De hacerlo o no dependerá en el medio plazo la ejecución o bloqueo de medidas de mejora de prestación de servicios municipales, y con ello, la oportunidad de la revalidación o pérdida de su cargo.

Finalmente, el que los gobiernos locales puedan poner en marcha o no un verdadero plan de mejora de servicios públicos dependerá fundamentalmente de los recursos económicos que ponga a su disposición la ley presupuestaria del Estado de 2019. Por ello, sería conveniente la articulación entre Consejos Municipales a modo de fuerza de presión sobre el Gobierno Central para acelerar los tiempos de transferencia de fondos y extender en lo posible su cuantía. Un retraso excesivo y/o una limitación notable en dicha transferencia serán nefastos y acabarán responsabilizando al Gobierno Central del fracaso del doble proceso de descentralización del poder político y de democratización del régimen tunecino.

Las Notas de Prospectiva son análisis breves que alertan sobre cambios sociales, políticos o económicos, que están teniendo lugar bajo la superficie de los acontecimientos; cambios susceptibles de afectar a la acción exterior de España y/o la Unión Europea.



www.fundacionalternativas.org