
Las elecciones municipales de Túnez de mayo de 2018: contexto y lecturas

Miguel Hernando de Larramendi | GRESAM/Universidad de Castilla-La Mancha |
@mhlarramendi 

Bosco Govantes | Universidad Pablo de Olavide | @bosco_govantes 

Tema

El 6 de mayo de 2018 tuvieron lugar las primeras elecciones municipales en Túnez tras la adopción de la Constitución de 2014. Estas elecciones suponen el primer paso en el proceso de descentralización y un examen para la joven transición democrática tunecina.

Resumen

Las elecciones municipales celebradas el 6 de mayo de 2018 han supuesto un paso adelante en el proceso de transición política en Túnez al permitir, por primera vez en la historia tunecina, la elección democrática de ayuntamientos. En momentos de dificultades económicas profundas y degradación de las condiciones materiales de vida de gran parte de la población tunecina, la elevada abstención en las elecciones ha mostrado el nivel de desafección hacia el *establishment* político. Las medidas de discriminación positiva establecidas por la ley electoral aprobada en 2014 han permitido, sin embargo, la emergencia de una nueva elite local más joven y feminizada, llamada a jugar un papel clave en la consolidación de la transición democrática que en 2019 afrontará nuevas elecciones legislativas y presidenciales.

Análisis

El momento político de Túnez

Las elecciones municipales se han celebrado tras cuatro años de alianza gubernamental de Nidaa Tounes y Ennahda. Esta alianza de fuerzas políticas, consideradas enemigas hasta 2014, ha permitido desactivar la polarización entre islamistas y secularistas que estuvo a punto de hacer descarrilar la transición en 2013.

Aunque la Constitución establece un sistema político de corte semi-presidencialista, la dinámica consensual establecida entre Nidaa Tounes y Ennahda tras las elecciones legislativas de 2014 ha permitido a Béji Caïd Essebsi reforzar el papel del presidente de la República.¹ Elegido por sufragio universal, y por tanto con una legitimidad personal emanada de las urnas, impulsó la formación de gobiernos de coalición y de unidad

¹ Éric Gobe (2017), "La Tunisie en 2016 : La présidentialisation de l'impuissance politique (an II)", *L'Année du Maghreb*, nº 17, pp. 313-333, <http://journals.openedition.org/anneemaghreb/3293>.

nacional, pero sin fuerte liderazgo político. Los intentos de los sucesivos jefes de gobierno para conseguir un papel más autónomo han sido fuente de fricciones a lo largo de todo su mandato. Así, la forzada dimisión de Habib Essid, tecnócrata que dirigió el gobierno entre 2015 y 2016, no impidió que esas tensiones continuaran reproduciéndose con su sucesor al frente del ejecutivo, Youssef Chahed.

La preeminencia del presidente de la República se ha visto favorecida también por la decisión de Ennahda de renunciar a asumir el papel que la aritmética parlamentaria le hubiera permitido jugar. Ennahda aceptó una posición subordinada de aliado minoritario en los sucesivos gobiernos, pese a ser la fuerza política mayoritaria en la Asamblea de Representantes del Pueblo (ARP) tras las divisiones dentro de Nidaa Tounes a raíz del transfuguismo de 20 de sus diputados a favor del nuevo partido Machrouu Tounes y del grupo parlamentario Bloc National. Esta estrategia autolimitativa fue respaldada por el 10º congreso del movimiento celebrado en mayo de 2016, en la que el partido aprobó separar las actividades de predicación religiosa de su acción política, definiéndose en lo sucesivo no como un movimiento islamista, sino como un partido demócrata musulmán, todo ello en un contexto regional adverso para los movimientos islamistas.

La firma del Acuerdo de Cartago y la formación de un gobierno de unidad nacional en verano de 2016 reforzaron el papel del presidente de la República, Béji Caïd Essebsi, que lanzó ambas iniciativas en un momento de deterioro de la situación socioeconómica y agravamiento de la amenaza terrorista que obligó a decretar el estado de emergencia, todavía vigente.² Presidido por Youssef Chahed, miembro de Nidaa Tounes, el gobierno de unidad nacional es el encargado de ejecutar las directrices consensuadas por los nueve partidos políticos y organizaciones nacionales signatarias del Acuerdo de Cartago entre las que se encuentran el principal sindicato del país (UGTT) y la patronal (UTICA),³ ambas con protagonismo político indudable en el proceso de transición.

Considerada por algunos como un sistema de autoprotección mutua, la alianza entre Nidaa Tounes y Ennahda, negociada directamente por el presidente Essebsi y Rached Ghannouchi, ha estado acompañada de concesiones por parte del partido islamista. Modificando posiciones anteriores, Ennahda ha respaldado iniciativas promovidas directamente por el presidente de la República, como la ley de reconciliación económica para otorgar una amnistía a los implicados en casos de corrupción durante el período de Ben Ali. Fue la presión de la sociedad civil, a través del colectivo Manich Msameh (“No Perdono”) la que consiguió forzar en dos ocasiones la retirada del proyecto de ley, consiguiendo que el texto aprobado en septiembre de 2017 tuviera un alcance más limitado al afectar únicamente a los funcionarios implicados en actividades de malversación de bienes públicos. En aras de esta cohabitación, Ennahda tampoco se ha opuesto a la participación en política de figuras ligadas a Ben Ali en los gobiernos de

² Sergio Altuna (2018), “Evolución reciente del yihadismo en Túnez, una larga condena por los errores del pasado”, ARI , nº 18/2018, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-altuna-evolucion-reciente-yihadismo-tunez-larga-condena-errores-pasado.

³ El Acuerdo de Cartago establecía seis políticas prioritarias para el nuevo gobierno: lucha contra el terrorismo, aumento del desarrollo económico priorizando la creación de empleo, lucha contra la corrupción, mejora de las políticas fiscales y sociales, implementación de iniciativas de desarrollo local y regional, y aumento de la eficacia del gobierno.

unidad nacional. De hecho, y pese a las posiciones anteriores de Ennahda, uno de cada cinco miembros del gabinete formado en septiembre de 2017 había ocupado puestos ministeriales durante el régimen anterior.

Esta colaboración pragmática, no compartida por un sector de las bases de Ennahda, no ha eliminado, sin embargo, la desconfianza mutua. Ello ha ralentizado la adopción de reformas y ha impedido la concertación en cuestiones como la composición del Tribunal Constitucional, clave para la interpretación de la Constitución de 2014. Aunque el tribunal debía haber sido constituido en septiembre de 2015, el proceso de nombramiento de los cuatro miembros que debe elegir la Asamblea de Representantes del Pueblo continúa bloqueado en el Parlamento.

Al afectar a la identidad de sus proyectos políticos, esta alianza ha desgastado a ambas formaciones, aunque de manera desigual. En el caso de Nidaa Tounes, el partido se fracturó con el abandono de los sectores más anti islamistas, permitiendo a Hafez Caïd Essebsi, el hijo del presidente de la República, hacerse con sus riendas apoyándose en figuras del Reagrupamiento Constitucional y Democrático (RCD) de Ben Ali. Aunque Ennahda no se ha roto, la apuesta por el compromiso y las concesiones realizadas con el enemigo de ayer han erosionado el liderazgo de Rached Ghannouchi en el partido, tal como quedó reflejado en el ajustado respaldo que obtuvieron algunas de sus propuestas en el 10º congreso.

Los esfuerzos de concertación política no han traído soluciones a los problemas económicos del país, agravados por la caída del turismo tras los atentados de 2015.⁴ El aumento del desempleo, la elevada tasa de inflación y la devaluación del dinar tunecino, reclamada por el Fondo Monetario Internacional, han contribuido a empeorar las condiciones de vida, alimentando una creciente desafección hacia los políticos que se ha visto acompañada, en algunos casos, por una sensación de nostalgia hacia la estabilidad y seguridad del período anterior.

Los primeros pasos del proceso de descentralización

El proceso de transición, iniciado en 2011, ha priorizado las transformaciones institucionales y políticas (aprobación de la Constitución, celebración de elecciones legislativas y presidenciales, alternancia en el poder y superación de las crisis políticas a través del diálogo y el consenso) sobre las cuestiones económicas y sociales que estuvieron en el origen de las protestas antiautoritarias de 2011. Esas protestas surgieron en el interior menos desarrollado del país y reclamaban dignidad, justicia social, desarrollo económico y reequilibrio regional.

La Constitución de 2014 preveía una estructura estatal descentralizada para acercar la política a los ciudadanos y corregir las desigualdades regionales entre la capital y las regiones administrativas de Susa y Sfax –que concentran el 56% de población y el 85%

⁴ Gonzalo Escribano (2018), “Dos brechas de expectativas económicas en la transición tunecina”, ARI, nº 24/2018, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/ari24-2018-escribano-dos-brechas-expectativas-economicas-transicion-tunez.

del PIB— por un lado, y las regiones del sur y del interior, menos desarrolladas y con menores inversiones públicas, por otro lado. Sirva de muestra que en el último presupuesto aprobado por Ben Ali, tan solo un 18% de los recursos del Estado fueron asignados a estas regiones. Las diferencias sobre el alcance del proceso de descentralización, las resistencias derivadas de una tradición centralista, los temores a que pudiera impulsar la corrupción a nivel local, así como las inquietudes por el alto coste económico de su implementación contribuyeron a que la aprobación de la Ley Orgánica de Colectividades Locales se retrasara hasta abril de 2018. Aprobada sólo 10 días antes de la celebración de las elecciones municipales, y cuando la campaña electoral estaba ya en marcha, la ley prevé una descentralización en tres niveles (ayuntamientos, regiones y distritos), cuyo desarrollo deberá ser implementado de forma gradual durante los próximos 27 años.

La pervivencia de estos desequilibrios ha provocado frecuentes movilizaciones de protesta en las regiones menos favorecidas del país, reclamando el reclutamiento de trabajadores locales en las empresas de fosfatos, gas y petróleo (movilizaciones como *Winnou el petrole?* en 2015, *Kasserine* en 2016 y *Kamour* en 2017).

La celebración de las elecciones municipales, después de varios aplazamientos, supone un primer paso en el proceso de transformación de un Estado de larga tradición centralista, que puede impulsar el desarrollo local a través de una distribución más equitativa de los recursos. La elección democrática de nuevos ayuntamientos permitirá reemplazar las “Delegaciones especiales” que, de forma provisional, han gestionado desde 2011 los asuntos municipales y que, por primera vez, cubren toda la superficie del país tras la creación de 86 nuevos consejos municipales. El volumen de recursos transferidos por el Estado a las entidades locales se hará de forma *ad-hoc* y dependerá de la población, superficie y tasa de paro, pero también de aspectos vinculados a la gestión municipal como el grado de transparencia, la aplicación de los criterios de discriminación positiva y el índice de desarrollo. En el calendario electoral tunecino queda pendiente la celebración de elecciones directas de los consejos regionales.

Un marco electoral renovado

Las elecciones municipales, al igual que los comicios anteriores, han sido organizados por la *Instancia Superior Independiente para las Elecciones (ISIE)*, pero con una legislación electoral renovada que ha permitido votar por primera vez al ejército y a las fuerzas de seguridad del Estado. Las novedades introducidas también han buscado impulsar, a través de medidas de discriminación positiva, la emergencia de una nueva elite política local más joven, feminizada e integradora.

La elección de mujeres ha sido incentivada con medidas como la *paridad vertical y horizontal en las listas electorales*. En virtud de la paridad vertical, todas las candidaturas están obligadas a alternar la presencia de hombres y mujeres en “listas cremallera”. Esta medida, aplicada ya en las elecciones legislativas de 2014, ha sido acompañada de la obligación de que la mitad de las listas electorales presentadas por cada partido o coalición estén encabezadas por mujeres y la otra mitad por hombres. La importancia de esta medida de discriminación positiva queda de manifiesto cuando se observa cómo sólo el 3% de las listas independientes han sido encabezadas por mujeres, al no

aplicárseles ese requisito al concurrir en una única circunscripción. Este hecho ha rebajado el número total de mujeres cabeza de lista al 30% del total de las presentadas. La incorporación de las mujeres a puestos de responsabilidad en los órganos de gobierno de los nuevos ayuntamientos también es impulsada por la nueva [Ley Orgánica de Colectividades Locales \(LOCL\)](#), al establecer la obligatoriedad de que los cargos de presidente y vicepresidente de los consejos municipales tengan que ser hombre y mujer.

Respecto a la renovación generacional, la LOCL establece que, al menos, uno de los tres primeros candidatos de cada lista sea menor de 35 años y que, en las sucesivas series de seis candidatos, también lo sea uno de ellos. Esta discriminación positiva a favor de los jóvenes contribuyó a que un 52% del total de candidatos que se han presentado a las elecciones tuviera menos de 35 años, lo que ha permitido que el 37,2% de los elegidos cumplan esta condición. La participación de los electos jóvenes en los órganos de gobierno municipal se ve facilitada también por la exigencia recogida en la LOCL de que el presidente o alguno de sus adjuntos tenga menos de 35 años. La renovación generacional de la elite política a partir de la arena local es clave en un país en el que el presidente de la República, Béji Caïd Essebsi, tiene 91 años, el presidente de la Asamblea de Representantes del Pueblo, Mohamed Ennaceur, tiene 84, y el líder de Ennahda, Rached Ghannouchi, tiene 76 años.

Del mismo modo, también han sido aprobadas medidas para incentivar la presencia de personas con discapacidad en las candidaturas, como la privación de financiación a aquellas candidaturas que no incluyeran al menos a una persona con discapacidad entre los 10 primeros puestos de la lista. Aunque estas medidas han favorecido la presencia de 1.400 candidatos con alguna discapacidad, menos de un 1% de las listas fueron encabezadas por uno de ellos.

En relación con la organización del proceso electoral, la ISIE ha recibido críticas por su falta de independencia y porque el proceso de registro, lanzado en tres ocasiones, generó confusión en una parte de la ciudadanía que no sabía si se encontraba registrada o no. También ha recibido críticas la restrictiva regulación sobre [publicidad electoral en los medios de comunicación](#), que llevó a que una gran cantidad de medios privados optara por renunciar a cubrir las elecciones para no someterse a sus exigencias. Del mismo modo, la [limitación de la publicidad electoral](#) a los pocos espacios habilitados específicamente para ello dificultó la existencia de un clima adecuado a la movilización electoral.

El proceso electoral y sus resultados

La presentación de listas en los 350 ayuntamientos ha sido un reto difícil de alcanzar para la mayor parte de partidos políticos debido a su débil implantación a escala nacional. Sólo Ennahda fue capaz de presentar candidaturas en los 350 ayuntamientos del país, seguido de Nidaa Tounes, con 345 listas. El resto de las formaciones políticas lo hicieron de forma limitada. La tercera fuerza política con un mayor número de listas presentadas fue la coalición Front Populaire, con 132 listas.

Uno de los aspectos más relevantes de las elecciones municipales ha sido la concurrencia de 860 listas independientes. Las listas no vinculadas formalmente a

partidos políticos han supuesto un 41,46% del total de candidaturas presentadas, lo que supone un incremento del 10% respecto a las listas no partidistas que se presentaron a las legislativas de 2014 (que fueron un 31,46% del total). Aunque de carácter heterogéneo, y por tanto difíciles de valorar en su conjunto, el elevado número de listas independientes parece apuntar a diferentes estrategias relacionadas con el desgaste en términos de imagen de los partidos políticos. Una parte de ellas aspiraba a captar el descontento hacia la alianza entre Nidaa Tounes y Ennahda. Otras habían sido promovidas por estos mismos partidos para no perder a un electorado descontento, pensando en el establecimiento de pactos posteriores durante el proceso de constitución de los ayuntamientos. En otros casos habrían sido impulsadas por miembros de los partidos políticos mayoritarios como vía para asegurarse su elección al no tener una buena posición en la lista de su formación. Esta peculiar estrategia se ve incentivada por un sistema electoral que favorece la representación de los partidos y candidaturas que obtienen un número reducido de votos.

En relación con el proceso electoral, lo más significativo ha sido la bajísima tasa de participación: apenas un 35,6% de los inscritos (frente al 68,4% de 2014), lo que supone un 17% del total de personas con derecho a voto y 1.700.000 votantes menos que en las legislativas de 2014. Una desafección especialmente alta entre los votantes más jóvenes.⁵

Acerca de los resultados, hay tres grandes claves que se pueden destacar: (1) la victoria de Ennahda; (2) el hundimiento del gobernante Nidaa Tounes; y (3) la fuerte implantación de listas independientes.

⁵ Así lo pudieron constatar los autores durante la misión de observación electoral del OPEMAM dirigida por Rafael Bustos en la que participaron durante el mes de mayo de 2018. Véase http://opemam.org/sites/default/files/Análisis%20post%20electoral%20TUNEZ%202018%20%20Govantes_Larramendi_1.pdf.

Figura. Resultados de las elecciones municipales en Túnez de 2018 por porcentaje de voto, concejales obtenidos y listas presentadas

Candidaturas	Nº de concejales	Listas presentadas	% de votos
Ennahda	2.135	350	28,64
Nidaa Tounes	1.595	345	20,85
Al-Tayyar al-Dimuqrati	205	69	3,95
Front Populaire	259	132	4,19
Union Civile	23	36	1,44
Machrouu Tounes	124	69	1,33
Parti Destourien Libre	76	31	1,06
Mouvement Tunisie Volonté	84	46	1,33
Mouvement du Peuple	100	40	1,38
Afek Tounes	93	43	1,77
Bani Watani	15	9	0,5
Initiative Nationale Destourienne	23	7	0,36
Al Binaa Al Watani	6	15	0,23
Parti Socialiste	13	12	0,13
Union Populaire Républicaine	7	6	0,15
Coalition des Forces Démocrates	6	1	0,07
Ajyal	6	2	0,06
Parti Sawt Ettounsi	3	2	0,06
Otros partidos	11	–	0,14
Listas Independientes	2.367	–	32,9

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de ISIE (2018).

Ennahda aumenta levemente su porcentaje de voto respecto a las legislativas de 2014 (que fue entonces del 27,7%), aunque ello supone 430.000 votantes menos en relación con aquellos comicios. Su victoria no puede ocultar el desgaste del partido, pese a contar con una sólida organización, una militancia disciplinada y una implantación a lo largo de todo el país que le ha permitido ser la única formación con capacidad para presentar candidaturas en los 350 ayuntamientos. Ennahda obtiene la victoria en número de votos a nivel nacional, conserva su hegemonía en el sur y penetra fuertemente en zonas en las que en 2014 venció su rival Nidaa Tounes. Por su parte, Ennahda ha mejorado sus resultados presentando candidatos independientes –

incluyendo algunas figuras del antiguo RCD–, modernistas y, en el caso de Monastir, a un candidato judío. El partido ha obtenido la victoria también en la capital del país, con una lista encabezada por una candidata islamista, Souad Abderrahim, que en 2011 ya fue diputada en la Asamblea Nacional Constituyente.

Nidaa Tounes retrocede en todo el país, perdiendo en términos absolutos más de 800.000 votos en relación con las legislativas. En porcentaje de votos, su fuerza electoral desciende desde el 37,56% de 2014 a un modesto 20,85%. El partido que preside el gobierno sólo vence en número de concejales en dos de las 27 regiones administrativas del país, las de Le Kef y Nabeul, teniendo una caída histórica en votos en circunscripciones del Gran Túnez como Ariana o Ben Arous, donde es superado por su rival Ennahda. Este importante retroceso es, en gran parte, resultado del castigo de su electorado a su alianza con Ennahda y de sus fracturas y divisiones internas. Sin embargo, la caída en número de votos del partido no parece haber sido capitalizada ni por las nuevas formaciones escindidas del partido como Machrouu Tounes, que obtiene un discreto 1,44% del voto a nivel nacional, ni por las fuerzas de izquierda que defienden un proyecto modernista. La competencia en este frente entre el histórico Front Populaire y al-Tayyar al-Dimuqrati, partido fundado en 2013, se salda con una victoria por la mínima del último, a pesar de haber presentado candidaturas sólo en 67 municipios frente al Front Populaire, que se presentó en 120. Al-Tayyar al-Dimuqrati obtiene el 4,19% de los sufragios frente al 3,95% del Front Populaire.

Las listas independientes son claramente vencedoras en un contexto de desafección política. A nivel agregado, han obtenido un 32,9% de los sufragios, porcentaje de votos mayor que el alcanzado por Ennahda. Presentes en todo el territorio, han obtenido mejores resultados en la mitad norte del país, zona en la que Nidaa Tounes fue hegemónica en 2014. Los buenos resultados de las listas independientes pueden ser explicados por dos factores: por un lado, como resultado del atractivo que en los ámbitos locales tienen candidatos sin adscripción partidista vecinos del lugar, y, por otra parte, como consecuencia de la degradación de la imagen de los partidos tradicionales.

Sin embargo, no se pueden sacar fácilmente conclusiones a nivel nacional dada la diversidad y el carácter local de muchas de estas candidaturas independientes. Las alianzas que se establezcan en los procesos de constitución de los ayuntamientos ayudarán a perfilar mejor su papel. De cualquier modo, es significativo que las únicas dos fuerzas políticas con implantación nacional hayan pasado de concentrar el 65,35% de los votos en las legislativas de 2014 a sólo el 49,29%. Este hecho, sin duda, tendrá consecuencias internas en los dos principales partidos y también en la alianza que mantienen desde 2014.

Conclusiones

Los resultados de las elecciones municipales reflejan el aumento de la desafección hacia el proceso político y hacia la dinámica consensual acordada desde 2014 por los partidos Nidaa Tounes y Ennahda, lo que muestra una creciente desconexión entre la acción política y las expectativas de la ciudadanía. La superación del clima de polarización identitaria, que estuvo a punto de hacer descarrilar el proceso de transición política en 2013, no ha ido acompañada de una mejora de la situación económica ni de

la corrección de los desequilibrios regionales que estuvieron en el origen de la revolución tunecina.

Las medidas de discriminación positiva establecidas por la nueva legislación electoral han impulsado la incorporación a las instituciones municipales de una elite más joven y feminizada. Esta elite está llamada a jugar un papel clave en el proceso de renovación de los actores políticos. Sin duda, el rejuvenecimiento y feminización a nivel local representa un elemento distintivo en relación con el resto de los países de la región. También debería ser un factor de cambio, al menos en las formas de hacer política, que podría contribuir a revertir la desafección política de los tunecinos, convirtiéndose así en una pieza más para el éxito de la transición tunecina.

Aunque Ennahda y Nidaa Tounes se consolidan como las únicas fuerzas políticas con implantación a escala nacional, la nueva correlación de fuerzas surgida tras la victoria del partido islamista y el horizonte de elecciones legislativas y presidenciales en 2019 abrirán previsiblemente un proceso de ajustes en su alianza. La elección de alcaldes pondrá a prueba el alcance de la concertación entre ambos partidos en el ámbito local, ante la irrupción de listas independientes. En el ámbito nacional, el resultado del proceso de renovación del Acuerdo de Cartago y la continuidad o no al frente de gobierno de unidad nacional de Youssef Chahed, cuestionado por su propio partido –Nidaa Tounes– y por la UGTT, pero respaldado por Ennahda, proporcionarán claves sobre el proceso de recomposición del paisaje político con vistas a las citas electorales del año próximo.