

# PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SESIONES MUNICIPALES

## *Citizen Participation in Municipal Meetings*

DANIEL MONTALVO

*Universidad de Vanderbilt*

### RESUMEN

Este artículo muestra que en el contexto latinoamericano, los niveles de participación en sesiones municipales se mantienen generalmente bajos. Analizando los datos provistos por la encuesta de 2008 del Barómetro de las Américas, encontramos que los individuos que han sido victimizados por el crimen y la corrupción tienen mayor probabilidad de participar en sus gobiernos locales. Esta tendencia se observa también entre aquellos individuos que residen en áreas rurales y aquellos con mayor educación. Estos hallazgos sugieren que los individuos participan para incrementar los niveles de seguridad y transparencia, y que la descentralización gubernamental puede tener un impacto más pronunciado en municipalidades rurales y entre gente más educada.

**Palabras clave:** Participación ciudadana, sesiones municipales, crimen y corrupción, tamaño del lugar y educación.

### ABSTRACT

*This article shows that in the Latin American context, participation in municipal meetings remains generally low. By looking at the data provided by the AmericasBarometer 2008 survey, we find in 20 countries that individuals who have been victimized by crime or corruption are more likely to participate in their local governments. This pattern is also observed among individuals who live in rural areas and who are more educated. These findings suggest that individuals participate to increase security and transparency and that governmental decentralization may have a more pronounced impact in rural municipalities and among educated people.*

**Key words:** Citizen Participation, municipal meetings, crime and corruption, area size and education.

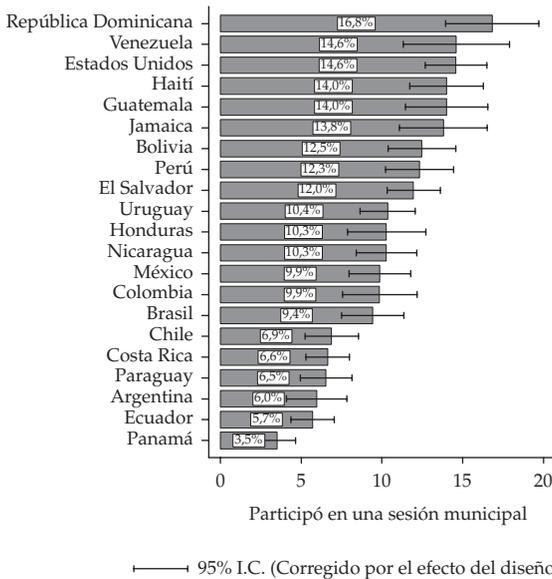
El ex Portavoz de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos Thomas Phillip O'Neill, Jr. es reconocido en el medio por su aforismo de que "toda política es local"; la opinión pública emerge de lo que los ciudadanos observan y experimentan en los niveles locales de gobierno, mas no en gobiernos nacionales remotos. Esta máxima es poco sorprendente (especialmente en el contexto estadounidense) ya que es muy común que los individuos se encuentren más conectados con sus autoridades locales en relación a sus gobiernos nacionales. Asimismo, los ciudadanos tienden a participar más activamente en sesiones locales para resolver sus problemas colectivos, mientras que la participación en instituciones públicas de nivel nacional es mucho más limitada.

La participación ciudadana en sesiones municipales ha sido tradicionalmente respaldada por varios académicos como una contribución importante a la consolidación democrática (Almond y Verba, 1963; Putnam, 1993). Esta participación, sin embargo, se mantiene en niveles más bien bajos especialmente en el contexto latinoamericano (Seligson, 1976, 2002, 2004). Estos niveles bajos de participación podrían estar mermando el compromiso cívico que una democracia sólida necesita para perdurar en el tiempo (Putnam, 2000).

¿Cuál es el porcentaje de la población en el continente americano que participa en sesiones municipales? ¿Cuáles son las características de estos ciudadanos comprometidos cívicamente? ¿Qué implicación tiene la participación en sesiones municipales? Esta investigación de la serie *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas* intenta responder estas preguntas, valiéndose de la base de datos de 2008 provista por las encuestas del Barómetro de las Américas conducidas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) en veintidós naciones del hemisferio occidental.<sup>1</sup> En esta encuesta 34.469 entrevistados respondieron a la siguiente pregunta:

**NP1.** ¿Ha asistido a un cabildo abierto o una sesión municipal durante los últimos 12 meses?

Gráfico 1: Promedio de participación en las Américas, 2008



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

<sup>1</sup> La financiación para la ronda de 2008 vino en su mayor parte de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Importantes fuentes de apoyo fueron también el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Centro para las Américas (CFA), y la Universidad de Vanderbilt.

El Gráfico 1 muestra los promedios nacionales de 21 países de la muestra.<sup>2</sup> Es importante notar primeramente que, en promedio, únicamente el 10,5 por ciento de la población adulta (en edad de votar) ha asistido a una sesión municipal durante los últimos doce meses previos a la realización de la encuesta.<sup>3</sup> Seguidamente, en este contexto de baja participación existe una variación significativa entre países. Entre un 14,6 y 16,8 por ciento de los ciudadanos de la República Dominicana, Venezuela y los Estados Unidos manifestaron haber participado; mientras que al otro extremo, únicamente entre 3,5 y 6,0 por ciento de los ciudadanos de Argentina, Ecuador y Panamá han asistido a una reunión municipal en los doce meses previos a la realización de la encuesta.

## PREDICIENDO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SESIONES MUNICIPALES

¿Cuáles son los factores que explican la variación de la participación ciudadana en sesiones municipales? Factores históricos y/o contextuales podrían explicar en parte la variación entre países. No obstante, en esta investigación nos concentramos en la varianza que se explica por factores de nivel individual.<sup>4</sup> Primeramente consideramos las características socioeconómicas y demográficas incluidas en las encuestas del Barómetro de las Américas, tal y como educación, género, edad, riqueza y tamaño del lugar. Para medir la influencia de estos factores en la participación en sesiones municipales empleamos una regresión binomial logística.<sup>5</sup> Debido a que los Estados Unidos posee niveles socioeconómicos bastante más elevados, en este estudio excluimos este país del análisis.<sup>6</sup> Para determinar de manera más eficaz los efectos de la educación y del tamaño del lugar, procedimos a dividir la primera variable en cuatro componentes (Ninguna, Primaria, Secundaria y Superior) y la segunda en cinco tamaños (Áreas rurales, Ciudad pequeña, Ciudad mediana, Ciudad grande, Capital nacional).<sup>7</sup> Los resultados de la regresión se ilustran en el Gráfico 2.

El Gráfico 2 muestra los efectos de las características socioeconómicas y demográficas en los niveles de participación de los latinoamericanos en sesiones municipales. Como se puede observar, todos y cada uno de los factores incluidos en el modelo son estadísticamente relevantes. La significancia estadística está representada gráficamente por aquel intervalo de confianza que no traspasa la línea vertical “0” (con un nivel 0,05 o menor). Cuando el punto, el cual representa el impacto predicho de la variable, se ubica a la derecha de la

<sup>2</sup> El Barómetro de las Américas colectó originalmente información en 22 países. No obstante, la pregunta NP1 no se llevó a cabo en Canadá, por lo tanto el número de países se redujo a 21.

<sup>3</sup> El porcentaje de no respuesta para toda la muestra fue de 1,17 por ciento.

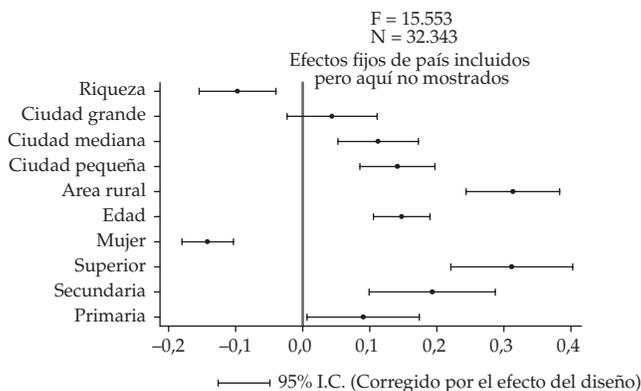
<sup>4</sup> En este estudio no se encontró ninguna relación estadísticamente significativa entre una serie de variables de nivel 2, tal y como PIB per cápita, Índice de Desarrollo humano, el coeficiente GINI, el nivel de democracia, etc. Y la participación ciudadana en sesiones municipales.

<sup>5</sup> Todos los análisis estadísticos en este estudio se llevaron a cabo utilizando el paquete estadístico STATA v10 y los cómputos fueron ajustados para considerar los diseños complejos de las muestras.

<sup>6</sup> Debido a que los niveles de participación ciudadana en sesiones municipales varían entre países, se incluyeron variables “Dummy” para cada país en el modelo, usando como base de referencia a Uruguay.

<sup>7</sup> Para evitar multicolinealidad usamos “Ninguna” como la categoría de base para la variable “Educación” y “Capital nacional” como la categoría de base para la variable “Tamaño de la ciudad”.

Gráfico 2: Determinantes socioeconómicos y demográficos de la participación ciudadana en sesiones municipales, 2008



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

línea vertical “0”, la relación es positiva, mientras que si el punto se ubica a la izquierda, la relación es negativa. En este modelo, el nivel de riqueza (medido como posesión de bienes de capital),<sup>8</sup> el tamaño del lugar de residencia del individuo, el nivel de educación, el género y la edad, son contribuciones estadísticamente significativas. Manteniendo constantes todas las otras variables, los individuos más pobres en América Latina muestran una probabilidad mayor de asistencia a sesiones municipales. Adicionalmente, la gente que reside en ciudades pequeñas y medianas, además de aquellos que viven en áreas rurales, tiene una probabilidad más alta de participar en reuniones municipales que aquellos que viven en ciudades grandes, incluida la capital nacional. La gente con educación primaria, secundaria y superior tienden a participar con mayor frecuencia en sesiones municipales que aquellos que no poseen educación. Finalmente, encontramos además que, manteniendo constante el resto de factores, los hombres tienen mayor probabilidad de participación que las mujeres, al igual que los individuos de mayor edad.

Estos resultados tienen importantes implicaciones de política pública que serán analizadas en la sección final de este artículo. La relación entre edad, género, y riqueza por una parte, y la asistencia a sesiones municipales por otra, se ilustra en el Gráfico 3, el cual indica los valores promedios de la muestra.<sup>9</sup>

El impacto de las variables socioeconómicas y demográficas sobre la probabilidad de la participación en sesiones municipales es estadísticamente significativa y sustantivamente robusta, como se indica en los Gráficos 2 y 3. Sin embargo, existen una serie de tendencias políticas y evaluaciones que ejercen influencia sobre los individuos a la hora de participar en reuniones municipales. Para poder determinar algunas de las características políticas de los ciudadanos que participan en reuniones municipales, añadimos algunas variables

<sup>8</sup> Para mayor información sobre la conformación de este índice, por favor ver Seligson (2006).

<sup>9</sup> Vale la pena notar que las variables “Edad” y “Educación” se encuentran agrupadas en categorías con el propósito de la ilustración. Ambas variables se insertaron como continuas en los modelos logísticos.

a nuestro análisis. Los resultados de esta nueva regresión se ilustran en el Gráfico 4. Cabe destacar que a pesar de que incluimos todas las variables socioeconómicas y demográficas mencionadas anteriormente, el gráfico a continuación muestra únicamente la evaluación política de las nuevas variables teóricas (para información sobre el set completo de estadísticas, por favor ver el anexo).

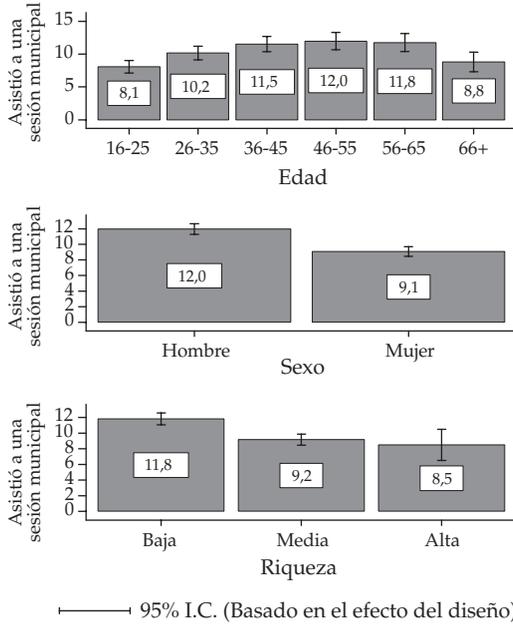
Los resultados indican que existen varios factores individuales (además de los socioeconómicos y demográficos) que determinan la participación ciudadana en sesiones municipales. Primero, aquellos individuos que han sido victimizados por corrupción por lo menos una vez durante los últimos 12 meses previos a la encuesta tienen una probabilidad mayor de participar en sesiones municipales que aquellos quienes no han sido victimizados.<sup>10</sup> Asimismo, la probabilidad de participación en reuniones municipales incrementa cuando los entrevistados afirman haber sido victimizados por crimen en los últimos 12 meses. Estos hallazgos fundamentales sugieren que los ciudadanos podrían estar incrementando su participación en sesiones municipales cuando perciben que el gobierno no está garantizando seguridad ciudadana y transparencia. A través del ejercicio de su derecho de expresión, los ciudadanos victimizados podrían estar demandando una mejor protección de sus gobiernos locales; sin embargo, necesitamos conocer con mayor profundidad acerca de los motivos específicos de su participación para poder confirmar estos argumentos. Adicionalmente, nuestro análisis muestra que aquellos individuos, quienes participan con mayor frecuencia en servicios religiosos, son a su vez más propensos a participar en sesiones municipales. Este hallazgo sugiere que para estos ciudadanos, la solución colectiva a sus problemas se la puede adquirir a través de medios políticos y espirituales; o que los ciudadanos buscan soluciones colectivas a los problemas en el contexto de los servicios religiosos además del gobierno formal

Seguidamente, la probabilidad de que los ciudadanos asistan a reuniones de la municipalidad se incrementa cuando ellos manifiestan un nivel más elevado de “apoyo al sistema”, es decir, una mayor legitimidad del sistema del gobierno.<sup>11</sup> Concomitantemente, a medida que la percepción positiva de los ciudadanos sobre la situación económica nacional aumenta, la probabilidad de participar en reuniones municipales se incrementa también. Finalmente, algunos estudios sobre la relación entre valores y política han demostrado que la satisfacción con la vida también es importante a la hora de explicar el compromiso cívico de los individuos (Inglehart, 2000). En nuestro estudio encontramos evidencia inicial que apoya a esta teoría; sin embargo, a medida que incluimos otras variables teóricas en el modelo, el efecto de la satisfacción con la vida sobre la participación a nivel municipal tendió a desaparecer.

<sup>10</sup> La dirección de esta relación puede ir también de forma contraria. Por tal motivo, es necesario llevar a cabo mayor investigación para determinar la dirección de la causalidad más apropiada.

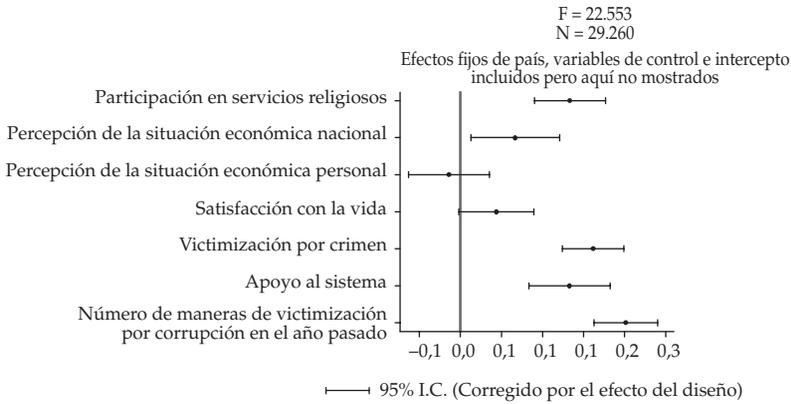
<sup>11</sup> El Índice de Apoyo al Sistema es medido a partir de las siguientes preguntas: B1. ¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia de (país) garantizan un juicio justo? B2. ¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de (país)? B3. ¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político en (país)? B4. ¿Hasta qué punto se siente usted orgulloso de vivir bajo el sistema político de (país)? B6. ¿Hasta qué punto piensa usted que se debe apoyar el sistema político (país)?

Gráfico 3: Edad, educación, género, tamaño del lugar, riqueza y participación ciudadana en sesiones municipales en América Latina, 2008



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

Gráfico 4: Determinantes del promedio de participación ciudadana en sesiones municipales, 2008



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP.

## IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Este reporte ha mostrado que en el contexto latinoamericano, la participación ciudadana en los gobiernos locales es más bien baja. Si Putnam (1993) está en lo correcto, es posible que estos bajos niveles de participación estén contribuyendo a la perseverancia de democracias “inmaduras”, “incompletas”, o “iliberales” en la región. Tal y como lo hemos mostrado, aquellos individuos que han sido victimizados por corrupción o por crimen en el pasado reportan una mayor probabilidad de participar en reuniones municipales que aquellos que no ha sido victimizados. Este crucial hallazgo sugiere que lo que podría estar contribuyendo a que los ciudadanos participen en sesiones municipales es su deseo de cambiar ciertas políticas municipales con el objeto de garantizar seguridad y transparencia. Análisis adicionales de esta hipótesis se llevarán a cabo cuando la serie *Perspectivas* sobre los factores que determinan las demandas en los municipios sea publicada. El problema que los tomadores de decisiones enfrentan es el de determinar cómo prevenir el crimen y la corrupción y, al mismo tiempo, fomentar la participación ciudadana en los gobiernos locales. Únicamente mejorando su capacidad de respuesta, las autoridades municipales pueden mejorar la provisión de servicios que a su vez son necesarios para consolidar las democracias latinoamericanas.

Finalmente, al estudiar de manera particular las características socioeconómicas y demográficas de los individuos que tienen mayores probabilidades de participar en reuniones municipales, encontramos por lo menos dos relaciones positivas, fuertes y sustantivas que son relevantes en términos de política pública. Por una parte, aquellos individuos que residen en áreas rurales tienen una probabilidad mucho más alta de participar en sesiones municipales que la gente que vive en ciudades grandes o en la capital nacional. Este hallazgo sugiere que la descentralización tiene un impacto más pronunciado en municipalidades rurales en relación a ciudades más grandes. Tomando en cuenta que los individuos más pobres tienden a vivir en áreas rurales,<sup>12</sup> la privación relativa de bienes privados podría aumentar la participación formal en las instituciones de gobiernos locales con el objeto de tener acceso a bienes públicos. Por otra parte, mayores niveles de educación aumentan la probabilidad de participación en reuniones municipales. Por lo tanto, sería importante que los municipios lleven a cabo programas para fomentar la participación de aquellos individuos con bajos niveles de educación. Solamente con el conocimiento de las necesidades de las personas con escasa educación, los municipios podrían mejorar la distribución de bienes y servicios para toda la sociedad.

## REFERENCIAS

- Almond, Gabriel A., and Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald. 2000. “Culture and Democracy”. In *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, edited by Lawrence E. Harrison, Samuel P. Huntington, 80-97. New York: Basic Books.

<sup>12</sup> El coeficiente de correlación entre “Riqueza” y “Tamaño de la ciudad” es 0,43.

- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- Putnam, Robert D. *Bowling Alone* 2000. *The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Seligson, Mitchell A., and John A. Booth. 1976. "Political Participation in Latin America: An Agenda for Research". *Latin American Research Review* 11: 95-119.
- Seligson, Mitchell A., and Julio Carrión. 2002. "Political Support, Political Skepticism and Political Stability in New Democracies: An Empirical Examination of Mass Support for Coups D'état in Peru". *Comparative Political Studies* 35, N° 1: 58-82.
- Seligson, Mitchell A., Marcus Catsam, Adrew Lotz, Daniel Moreno, and A. Polibio Córdova C. 2004. *Auditoría de la Democracia: Ecuador, 2004*. Quito, Ecuador: Ediciones CEDATOS, Universidad San Francisco de Quito, FLACSO Quito, Universidad Espíritu Santo, Guayaquil, Universidad de Guayaquil.

## Anexo: Resultados del modelo logístico

## Variable dependiente: Asistencia a sesiones municipales

	Coeficientes	(t)
Victimización por corrupción	0,193*	(10,10)
Apoyo al sistema	0,157*	(6,54)
Victimización por crimen	0,168*	(8,92)
Satisfacción con la vida	0,061*	(2,59)
Percepción de la situación económica personal	-0,027	(-1,08)
Percepción de la situación económica nacional	0,064*	(2,31)
Asistencia a servicios religiosos	-0,121*	(-5,55)
Educación	0,166*	(6,19)
Sexo	-0,138*	(-6,30)
Edad	0,177*	(7,86)
Tamaño del lugar	0,245*	(8,31)
Riqueza medida por la posesión de bienes de capital	-0,181*	(-6,27)
Constante	-2,234*	(-81,77)
F	38,64	
N. de Casos	29.260	

\*  $p < 0,05$ .

