

CARRERAS POLÍTICAS EN LA JUNTA DEPARTAMENTAL DE FLORIDA: INESTABILIDAD Y AMATEURISMO 1985-2005*

Political Careers in the Junta Departamental of Florida: Instability and Amateurism

Richard Salvat**

Resumen. Este trabajo estudia las carreras políticas en Florida a partir del análisis de los integrantes de la Junta Departamental de Florida entre 1985 y 2005. El tamaño de la circunscripción departamental surge como una variable relevante a la hora de explicar el patrón de carrera dominante (de tipo alternativo) orientado principalmente hacia la política local. Asimismo, el estudio demuestra que Florida cuenta con elenco político inestable, con altas tasas de retiro de la política y bajas tasas de buscadores de reelección. La debilidad del sistema político para mantener de un cuerpo legislativo estable, combinado con una caída del nivel educativo de los miembros de la Junta, configuran un escenario caracterizado por la baja profesionalización de la política y un extendido amateurismo a en el proceso de políticas públicas.

Palabras clave: Carreras políticas, Partidos políticos, Sistema Político Local

Abstract: This paper studies the political careers in Florida, analyzing data about the members of the Junta Departamental de Florida between 1985 and 2005. The district magnitude is a relevant variable to explain the career pattern on the local political system. The study also shows that Florida has an unstable political class, with high rates of withdrawal of the legislative function, and low rates of reelection seekers. The weakness of the political system to maintain a stable legislative body, combined with the falling of education level of members of the Junta Departamental, shape a political situation characterized by a low professionalization of politics and a widespread amateurism to the policy making process.

Key Words: Political Careers, Political Parties, Local Political System

* Artículo recibido el 10 de mayo de 2008 y aceptado para su publicación el 14 de octubre de 2009

* Este artículo es una síntesis de la monografía final de la Licenciatura en Ciencia Política, "Carreras políticas en la Junta Departamental de Florida: inestabilidad y amateurismo (1985-2005)". Agradezco a Daniel Chasquetti por sus invaluable comentarios y aportes a este trabajo, como así también a dos lectores anónimos.

** Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Email: rmsalvat@gmail.com

Introducción

En Uruguay, desde la reapertura democrática en 1985 hasta el último proceso electoral, la estructura política-partidaria en muchos de los departamentos del país se ha ido modificando en diversa medida. En ese contexto, el departamento de Florida, adquiere relevancia pues es el único departamento que mantiene en dicho período una alternancia casi perfecta en la dirección del gobierno municipal, ya sea de partidos políticos, de fracciones partidarias o de jefes comunales. De los cinco intendentes electos, dos pertenecían al Partido Colorado, dos al Partido Nacional y uno al Frente Amplio. Los intendentes colorados Augusto Montesdeoca (1985-1990) y Juan Justo Amaro (1995-2000) pertenecían a fracciones diferentes, la Unión Colorada y Batllista, y el Batllismo Lista 15, respectivamente. Los intendentes nacionalistas, Cono Brescia (1990-1995) y Andrés Arocena (2000-2005), pertenecían al Herrerismo y a Línea Nacional de Florida¹. La victoria de Juan F. Giachetto (2005-2010) del Frente Amplio produjo un cambio importante en el sistema de partidos, pero confirmó la pauta de rotación continua en el control del ejecutivo departamental.

Mientras los cargos de intendente y representantes nacionales (diputado) son las posiciones más codiciadas, el cargo de representante departamental (ediles) es considerado el escalón más bajo de la política departamental. En el presente artículo, examino como se desarrollan las carreras políticas en el Departamento de Florida, poniendo especial atención en el estudio de las relaciones entre el nivel político departamental y el nivel nacional. Desde esta perspectiva, el estudio demuestra la inexistencia de vínculos de carreras entre uno y otro nivel, debido a la influencia de la magnitud (pequeña) de la circunscripción departamental para la elección de diputados². Este resultado favorece el desarrollo de carreras alternativas donde los individuos se mueven sin intercambiar el nivel institucional de gobierno. Por esa razón, el análisis se concentra en el estudio de la Junta Departamental y en los atributos que presentan sus integrantes, concluyendo que la política local está caracterizada por la inestabilidad de sus carreras y el amaterismo de los individuos.

En la primera sección se presenta un marco teórico para el análisis donde se detalla la tipología de carreras políticas formulada por Jens Borchert (2001), combinada con la teoría clásica de la ambición de Joseph Schlezinger (1967), al tiempo que se pasa revista a los principales aspectos institucionales de los dos niveles de gobierno presentes en Uruguay, el nacional y el local. En la segunda sección se analizan las carreras políticas en el departamento de Florida, considerando detenidamente la estructura de oportunidades que cuenta un dirigente local al momento de ingresar a la actividad política, y los niveles de estabilidad de esas carreras a partir del estudio empírico de diferentes indicadores como la experiencia de los miembros de la Junta Departamental, las tasas de retiro, las tasa de buscadores de reelección y las tasas de éxito. En la tercera sección se brinda una explicación teórica sobre la existencia

1 Entre 1946 y 1958 se observó un fenómeno parecido en Florida con la alternancia de intendentes colorados y blancos. Sin embargo, luego de 1958 se observa un predominio blanco que dura hasta la elección de 1971.

2 La magnitud de las circunscripciones pueden ser pequeñas (2 a 4), medianas (5 a 9) o grandes (más de 9 cargos).

de altas tasas de retiro, bajas tasas de búsqueda de reelección y altas tasas de éxito. En la cuarta sección, se analizan los atributos ocupacionales de los ediles titulares y sus respectivos primeros suplentes durante el período 1985-2004, demostrando la existencia de una tendencia hacia el descenso del nivel educativo de los mismos, que combinado con la inestabilidad analizada en la sección anterior, nos ilustra un escenario de baja profesionalización y extendido amateurismo. En la última sección se presentan las conclusiones finales del trabajo.

1. Las carreras políticas en Uruguay

El estudio de las trayectorias políticas³ resulta de vital importancia para determinar las características de los elencos dirigentes en las democracias (Hibbing 1999). Normalmente, los políticos buscan competir por cargos para aumentar su influencia y poder en cualquier nivel del Estado. Con el transcurso del tiempo, los individuos se mueven de un cargo a otro, describiendo trayectorias que denominamos *carreras políticas*. Borchert (2001) sostiene que las carreras desarrollan dos tipos básicos de trayectorias: por un lado, una horizontal, donde el *linkage* se produce entre cargos de un mismo nivel de gobierno; y por otro, una vertical, donde la relación se establece entre diferentes niveles de gobierno (local, regional, nacional, supranacional). Estos modelos suponen acumulaciones colectivas en el tiempo, que los actores del sistema toman en cuenta al momento de trazar estrategias.

No obstante, al momento de decidir su futuro, los políticos cuentan con una estructura de oportunidades conformada por tres factores determinantes: la disponibilidad de cargos, su accesibilidad, y el grado de atracción que los mismos presenten. La *disponibilidad* se corresponde con las restricciones formales que pueden existir para ser candidato y disputar el puesto dentro de la estructura estatal. Las restricciones formales, en Uruguay se encuentran mayoritariamente en la Constitución de la República, en tanto establecen limitaciones vinculadas con la ciudadanía legal o natural (artículos 90, 98, 176, 264 y 267) o la suspensión de la misma (artículo 80); la incompatibilidad de funciones (artículos 77, inciso 4°, 5°, y artículos 91, 92, 99, 123, 171, 178, 200, 201, 289, 290, 293 y 294); las edades mínimas para asumir el cargo (artículos 90, 98, 151, 176, 264 y 267); y la residencia del candidato (artículos 264 y 267).

La *accesibilidad* de los cargos públicos dentro de la estructura estatal está determinada por el número de puestos disponibles al momento de la competencia electoral o para la designación durante la etapa de formación de los gobiernos. Esta disponibilidad dificulta o facilita la entrada al sistema político, por lo cual resulta más probable que una carrera se desarrolle con mayores posibilidades en los partidos que controlan ámbitos gubernamentales, pues allí existe un número alto de cargos para asignar.

El *atractivo del cargo* se vincula con la ubicación de éste en la estructura estatal, en la medida de que brinda al dirigente una cierta cuota de poder político.

3 Los términos "carreras" y "trayectorias políticas" se utilizan aquí como sinónimos.

Otros elementos que determinan el prestigio que ciertos cargos brindan, el grado de estabilidad política y la remuneración. La atracción por un cargo también se sustenta en la posibilidad de ascender en el futuro dentro de la estructura de gobierno a partir de una posición (fenómeno conocido en la literatura como “trampolín” político hacia otros cargos)⁴.

De este modo, la decisión de competir dependerá de una estructura de oportunidades muy específica. El político a la hora de optar sobre su futuro, considerará que no todos los puestos exigen los mismos requisitos, que no todos están disponibles, y que ciertos cargos tienen mayor relevancia pública que otros.

En su clásico trabajo, Schlesinger (1966) sostiene que la *ambición* es el motor de toda carrera política y que la misma puede ser: a) *discreta*, cuando la idea de permanecer en la política es efímera, dado que el dirigente aspira a ocupar un cargo sólo circunstancialmente; b) *estática*, cuando el individuo pretende desarrollar una carrera en un único nivel de gobierno; o c) *progresiva*, cuando se producen trayectorias fluidas entre diferentes niveles de gobierno, pues los dirigentes aspiran a incrementar su poder mediante el ascenso o retroceso en la estructura de gobierno.

Tipos de carreras políticas

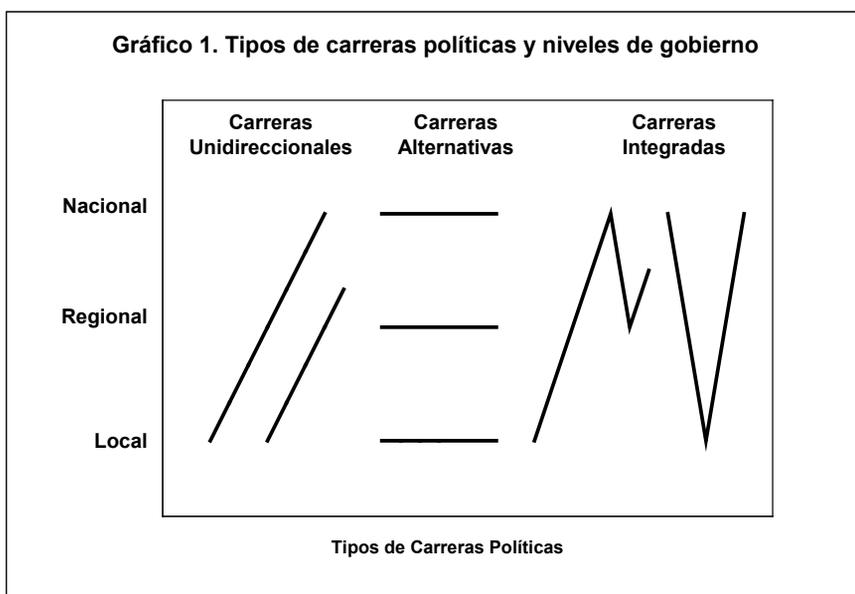
La estructura de oportunidades para competir por un cargo no determina por sí mismo las formas que adoptan las carreras políticas. Borchert (2001) distingue tres tipos de trayectorias teniendo en cuenta los niveles de gobierno. El primer modelo es el de las *carreras unidireccionales*, donde los cargos están claramente organizados en forma jerárquica a lo largo de las estructuras de gobierno. Los movimientos se producen mayormente en forma ascendente. Si bien es esperable que el camino político a recorrer sea desde el nivel inferior o local hacia el nivel superior o nacional (pasando por el regional, si existiese), el modelo unidireccional no establece inequívocamente la presencia de dicho sentido ascendente en todos los casos. Puede ocurrir que ciertos sistemas políticos determinen diferentes tipos de jerarquías en materia de cargos (por ejemplo, que se consideren más importantes a los cargos regionales que ciertos cargos nacionales). Este modelo se asocia con el concepto de ambición progresiva de Schlesinger.

Las *carreras alternativas* conforman el segundo modelo y se desarrollan en un único nivel institucional de gobierno. En este modelo, no existen diferencias o relación jerárquica entre cargos pertenecientes a un mismo ámbito de gobierno. Los elencos partidarios que ingresan a uno de esos niveles institucionales se mantienen durante largo tiempo, sin importar que existan movimientos de diversa índole en esa esfera de gobierno. Este tipo de trayectorias se desarrollan en contextos institucionales en los que los costos para lograr un “salto” de nivel son realmente altos, sea porque la accesibilidad es baja o porque los cambios suponen mayores niveles de inestabilidad política. Con este esquema, existe una relativa autonomía e independencia entre los elencos políticos de los diferentes niveles de gobierno. Incluso, a pesar de pertenecer

⁴ En Uruguay, los cargos de edil departamental, así como los de miembros de las Juntas Locales son honorario por prerrogativa constitucional (artículo 295, inciso 1°).

a un mismo partido, los diferentes jerarcas pueden mantener divergencias emanadas de la diferente naturaleza e importancia política del cargo gubernamental que ocupan. Este modelo se asocia con el concepto de ambición estática de Schlesinger.

Finalmente, el tercer modelo es el de las *carreras integradas*, donde los movimientos se producen dentro de una estructura integrada de gobierno en la que los dirigentes modifican fuertemente su posición en la estructura de gobierno en cada instancia electiva. Los cargos políticos no adquieren para la mayoría de los dirigentes una visión jerárquica, por lo que sus movimientos políticos no se rigen por parámetros de inmovilidad o permanencia en un mismo nivel institucional de gobierno a lo largo del paso de los años. Adquieren preponderancia los cálculos de costos y beneficios al momento de competir por un puesto público, teniendo en cuenta principalmente el contexto político del momento, más allá de la existencia de una estructura institucional predeterminada que pueda marcar diferencias entre la relevancia de los cargos. Esos cambios bruscos de posiciones no significan degradación o ascenso en la carrera política, pues en ningún caso los dirigentes quedan eliminados del juego político dadas las altas posibilidades de reversión de las situaciones. La presencia de este tipo de carreras se ve favorecida por la existencia niveles altos de volatilidad electoral durante prolongados períodos, como así también por la existencia de una amplia oferta de puestos públicos en el Estado. La alta volatilidad significa mayores niveles de inestabilidad política, pero, concomitantemente, mayores oportunidades de acceso a niveles superiores de gobierno en lapsos cortos.



Fuente: Borchert (2001)

Niveles institucionales de gobierno en Uruguay: Nacional y Departamental

La administración política del Uruguay se divide en dos niveles de gobierno, el nacional y el departamental. La Constitución de la República define la naturaleza y competencias de los órganos de gobierno de cada nivel, como también la forma de elección de sus miembros⁵. Las carreras políticas en Uruguay, al menos hasta entrado los años noventa, situaban en el peldaño más alto al Presidente de la República, siguiéndole luego en un orden descendente los cargos de senadores, ministros, diputados y finalmente, intendentes y ediles departamentales.

Algunos estudios solitarios han destacado la existencia de cambios en esta valoración, a partir de la sobrevaloración del cargo de intendente. Guerrini (2000) sostiene que los jefes comunales se habrían establecido como los principales actores de la política local, en un contexto de cambio y reforma del Estado⁶. La separación de las elecciones nacionales de las municipales a partir de la reforma constitucional de 1996 reforzó este proceso, otorgando al intendente mayor visibilidad pública y a la política local ciertos niveles de autonomía (López 2007).

Como contrapartida, se observa un lento declive de la figura del diputado motivada por diversos factores. Tras la reforma, la competencia a nivel de diputados sufrió fuertes restricciones, al prohibirse la acumulación de votos por sublemas partidarios, lo cual provocó una drástica disminución en la oferta de candidatos a la cámara. Este fenómeno afectó dramáticamente las posibilidades de las fracciones partidarias pequeñas⁷, al tiempo que los aspirantes a la cámara pasaron a depender cada vez más de los acuerdos y coordinaciones con las fracciones nacionales (Vairo 2008). Mientras los jefes municipales se mostraban cada vez más autónomos respecto a sus partidos, los candidatos a diputados se ven atados a los lineamientos y preferencias de los líderes de las fracciones nacionales, que privilegian la campaña política nacional por sobre las problemáticas específicas de la esfera local.

Finalmente, la potencialidad del cargo de diputado, a diferencia de la del Intendente, se ha visto recortada por dos modificaciones de índole institucional. Por un lado, la reforma constitucional de 1967 recortó las facultades presupuestales del Parlamento y por otro, la modernización del Estado, procesada durante los últimos veinte años, eliminó el papel de los agentes de intermediación. En virtud de ello, el cargo de diputado perdió parte del atractivo que lo caracterizara durante el período

5 Por ejemplo, no todos los cargos electivos de esos ámbitos de gobierno tienen la misma forma de elección y adjudicación. Como bien establece Moraes, desde 1942 “a nivel nacional, la RP [Representación Proporcional] pura caracteriza la elección del Poder Legislativo, pero (...) a nivel de las sub-unidades regionales, llamadas departamentos, el régimen es de Mayoría Automática (MA) de bancas para el ganador del Ejecutivo comunal. De ésta forma, el partido ganador obtiene sistemáticamente 16 bancas en 31, es decir, mayoría absoluta. El resto de las bancas se reparten por RP entre el resto de los partidos, al tiempo que al interior de cada uno (sublemas y listas) también se reparten los cargos por RP” (1998:47)

6 Guerrini afirma: “...sus desempeños modificaron la importancia relativa de otros actores políticos y les permitieron ir asumiendo personería en temas nacionales, alentando la conjetura de una previsible proyección hacia responsabilidades más altas” (2000:185)

7 Cardarello (1999:19) señala que la reforma “favorece a las fracciones grandes (que tienen agrupaciones en todos los departamentos) y estimula la concentración en la interna partidaria”.

previo al quiebre de la democracia, pues carece de poder para resolver demandas específicas provenientes de los electorados locales (Chasqueti 2008).

De esta forma, la combinación de un cambio positivo en la valoración del cargo de intendente y un deterioro en la valoración del cargo de diputado (producto de modificaciones institucionales) generó un cambio sustantivo en la estructura de oportunidades de los individuos dedicados a la actividad política. En la escena local, dicha modificación provocó consecuencias importantes, pues los dirigentes locales que antaño apuntaban su ambición hacia la Cámara de Representantes ahora la vuelven hacia el cargo de intendente.

Dicha situación contrasta con la existencia de un órgano legislativo departamental (Junta Departamental) con escasas prerrogativas, cuyos integrantes ni siquiera disfrutaban de un salario (por ser cargos *ad honorem*). Desde la perspectiva de las políticas públicas locales, este órgano legislativo cumple un papel muy marginal en su proceso de confección. No obstante, para aquellos que se inician en la política desde el nivel local, representa la única oportunidad de ingreso, pese a que su escasa visibilidad y su debilidad institucional no garantizan una firme proyección futura.

2. Carreras políticas en el departamento de Florida

El sistema político de Florida presenta características particulares que influyen de manera singular sobre las trayectorias de sus dirigentes, pero también evidencia rasgos que pueden encontrarse en otros departamentos del interior del país. Como hemos dicho antes, una de las principales peculiaridades ha sido la continua alternancia de partidos y fracciones en la titularidad del ejecutivo departamental. Sin embargo, en lo que respecta a su estructura socioeconómica y demográfica, Florida no se diferencia respecto a otros departamentos, como así tampoco en el tamaño de su circunscripción electoral.

Circunscripciones electorales y tipo de carreras políticas

Las trayectorias políticas, como vimos, pueden desarrollarse entre diferentes niveles de gobierno o en un mismo nivel. En Uruguay, un individuo que ingresa a la vida política en una circunscripción electoral pequeña carece de estímulos suficientes como para desarrollar una carrera de tipo unidireccional. En efecto, en circunscripciones pequeñas⁸ donde se asignan dos o tres bancas, los partidos normalmente tienen la expectativa de obtener un único escaño, por lo que la competencia intrapartidaria adquiere una importancia crucial. Bajo esas circunstancias, las per-

8 “Circunscripción es la zona geográfica en la cual se computan los votos emitidos para la adjudicación de cargos, con independencia de los votos emitidos en otras zonas electorales. En Uruguay las circunscripciones son de tres tipos: a) nacional (presidente, vice y senadores); b) departamental (diputados, intendentes, ediles y Juntas Electorales); y c) seccionales (Juntas Locales Autónomas electivas)” Una buena descripción del proceso de adjudicación de bancas para la Cámara de Diputados puede verse en Cardarello (1999)

sonalidades que ocupan el primer lugar en las listas⁹ a la Cámara de Representantes cumplen un papel decisivo en la competencia. En cambio, los candidatos que son relegados a los subsiguientes lugares de la lista pasan normalmente inadvertidos para el gran público.

Por esa razón, la estructura de oportunidades para los individuos que hacen política en el nivel local es restringida. Es cierto que las leyes electorales vigentes no limita el número de posibles listas por partido, sin embargo, las que efectivamente tienen posibilidades de ganar el cargo son bastante menos de las efectivamente se postulan. Por tanto, la estructura de oportunidades empuja a la mayoría de los nuevos dirigentes, a optar por candidaturas dentro del nivel institucional más bajo, o sea, el departamental.

Los dirigentes que actúan de ese modo y obtienen una banca de edil departamental, tienden a desarrollar una carrera política de tipo alternativa dado que los riesgos políticos de pasar hacia otro nivel institucional superior son muy altos, más allá de lo atractivo que puedan ser esos cargos. Las trayectorias de muchos dirigentes fluctúan así entre cargos disponibles en el nivel departamental, principalmente en los enlaces intra-nivel que se producen entre la Junta Departamental y las distintas Direcciones de la Intendencia Municipal. Si bien esos puestos son poco atractivos para cualquier dirigente que busque hacer carrera (bajo prestigio, escaso poder político, ausencia de visibilidad pública y remuneración moderada), en los hechos se transforman en un medio apto para sobrevivir en política. No obstante, los requisitos de disponibilidad y accesibilidad que su asignación supone (pertenencia al partido de gobierno, competencias técnicas, etc.), así como también una menor estabilidad en el cargo y una dificultosa posibilidad de ascenso, pueden primordialmente influir en las decisiones de los dirigentes de cada partido para aspirar a competir por cargos nacionales.

La tabla 1 presenta una valoración comparativa de la ecuación disponibilidad - accesibilidad - atractivo del cargo, de los principales puestos electivos y no electivos en el nivel departamental y nacional. Como podrá apreciarse, la ecuación disponible para un individuo que quiere hacer carrera en el nivel local es muy limitada. Las trayectorias esperadas difícilmente pueden ser de tipo unidireccional. Los cargos disponibles en el espacio nacional presentan mayores restricciones debido a la limitación de vacantes y a la existencia de numerosos competidores. Si bien la atracción por esos puestos es poderosa, dada la mayor importancia política (tanto partidaria como personal), el propio devenir político puede provocar sustanciales diferencias entre individuos con idénticas estructuras de oportunidades. En tal sentido, la alternancia partidaria en el ejecutivo departamental puede determinar diferentes estímulos para la toma de decisiones de carrera.

9 *"Lista es la nómina de candidatos titulares y suplentes, en un mismo orden y con un mismo sistema de suplentes, para un mismo cuerpo electivo, en una misma circunscripción"* (Cardarello 1999:4).

Tabla 1. Valoración comparativa de la ecuación “disponibilidad - accesibilidad - atractivo del cargo” para los principales puestos electivos y no electivos. Nivel departamental y nacional

Nivel Departamental	Disponibilidad	Accesibilidad	Atractivo del Cargo
Edil	Alta	Alta	Bajo
Director Municipal	Alta	Regular	Alto
Intendente Municipal	Regular	Baja	Muy Alto
Nivel Nacional	Disponibilidad	Accesibilidad	Atractivo del Cargo
Director de Emp. Públicas	Regular	Baja	Regular
Diputado	Regular	Baja*	Alto
Senador o Vicepresidente	Regular	Baja	Alto
Ministro de Estado	Regular	Baja	Alto
Presidente de la República	Baja	Muy baja	Muy Alto

*Solamente para aquellos departamentos de magnitudes electorales pequeñas.

Fuente: Elaboración propia.

Recordemos que las reglas electorales que separan en el tiempo las elecciones nacionales de las departamentales vuelven relativas las victorias y derrotas en el plano nacional, pues la suerte de los individuos puede estar atada a la performance de su partido en el nivel local. Las características particulares de cada circunscripción pueden influir en la competencia local, iniciando procesos autónomos que estimulan la vertebración de identidades partidarias particulares. De ese modo, las propias reglas de juego favorecerían la emergencia de diferentes tipos de sistemas políticos en los diecinueve departamentos del país. Los individuos interesados en desarrollar carreras se ven sujetos entonces a dinámicas más generales que limitan sus posibles movimientos ascendentes.

Pero además de las dificultades para desarrollar carreras unidireccionales en departamentos con circunscripciones pequeñas, aparece el de las altas tasas de alternancia partidaria en el cargo de intendente, lo cual provoca un impacto negativo adicional sobre la estabilidad de las trayectorias políticas. Los puestos de dirección de la Intendencia son casi siempre ocupados por dirigentes y técnicos del partido ganador que se benefician con el ascenso al gobierno. Pasado el período y en caso de derrota, esos mismos dirigentes serán reemplazados por otros y sus posibilidades de continuar en carrera se verán frustradas. Asimismo, la elección de los cargos de ediles departamentales se realiza mediante un sistema electoral que asigna al partido ganador una mayoría de bancas en forma automática. Es decir, el partido del candidato ganador del cargo de intendente, obtiene 16 de las 31 bancas en el legislativo departamental, las cuales se distribuyen proporcionalmente entre sus diferentes listas de candidatos¹⁰ (ver tabla 2). Esta regla contribuye a profundizar el efecto negativo de la alternancia, pues la alta rotación en el ejecutivo departamental determina una gran volatilidad en

10 Bottinelli (1993) afirma que este es un “sistema mayoritario, subsidiariamente proporcional”. El sistema establece que, una vez asignada la mayoría automática al partido ganador, los cargos se reparten en forma proporcional entre los partidos de la oposición y de igual modo en la interna de cada partido. Asimismo, si el ganador supera el 50% de los votos, el sistema asigna las bancas como si fuera de representación proporcional pura. A los efectos de la conformación del gobierno, este sistema provoca un fuerte desestímulo para el establecimiento de gobiernos de coalición.

la composición del legislativo departamental, atentando así contra la estabilidad de las carreras políticas locales.

Tabla 2. Composición de la Junta Departamental de Florida 1985-2010

	1985-90	1990-95	1995-00	2000-05	2005-10	1985-2010
Partido Nacional	13	16*	10	16*	11	66
Partido Colorado	16*	10	16*	10	4	56
Frente Amplio	2	3	4	5	16*	30
Otros**	-	2	1	0	-	3
Total	31	31	31	31	31	155

* Mayoría automática

** PGP (1990-1995) y NE (1995-2000)

Fuente: Elaboración propia en base a Albornoz 1988, 1992, 1998, Junta Electoral de Florida.

Junta Departamental de Florida y estabilidad de las carreras políticas

La Junta Departamental es el órgano legislativo máximo de cada departamento del país. Por mandato constitucional además de cumplir con la función legislativa local, cumple con la prerrogativa de controlar las actuaciones ejecutivas y administrativas del gobierno departamental encabezado por el Intendente. La importancia política de esta institución, en tanto generadora de experiencia y capital político para los nuevos dirigentes que acceden a ella, queda eclipsada en el departamento de Florida por las sucesivas alternancias y escasa estabilidad observada en las últimas dos décadas. En el caso de los ediles titulares, las carreras iniciadas en la Junta Departamental no logran trascender el ámbito institucional local, es decir, el espacio legislativo local no funciona como “trampolín” político o punto de entrada hacia un nivel de gobierno superior. La evidencia muestra trayectorias de tipo “alternativa” en la que el individuo construye su trayectoria a través del pasaje por cargos departamentales. Al mismo tiempo, esas carreras alternativas se muestran relativamente cortas, debido a los altos niveles de retiro de la actividad política y la ausencia de incentivos para permanecer en el cargo de edil por varios períodos.

Todo cargo político puede funcionar como un objetivo en sí mismo y para ello es necesario que predomine la ambición estática. Esto quiere decir que una vez superado el éxito inicial de acceder al puesto público el individuo no realiza nuevos intentos por modificar su situación. Pero también, un cargo político puede ser observado como un paso previo y por tanto transitorio, para el ascenso a posiciones superiores. El hecho de que un cargo se vea de un modo u otro, se relaciona directamente con los diferentes incentivos que genera la estructura de oportunidades. Cada dirigente a la hora de definir su futuro sopesa su ambición personal con las condicionantes particulares del medio ambiente. Es en ese punto donde el cargo se convierte o bien en un objetivo en sí mismo, o bien en un escalón más de la carrera política.

La dirección de la mayoría de los movimientos de carreras en un sistema político en particular tiene un impacto importante sobre el propio nivel institucio-

nal, ya que si el desarrollo es de tipo unidireccional los cargos inferiores del nivel subnacional serán meros trampolines para el acceso a cargos superiores. Bajo esas condiciones, que el sistema adquiere mayor dinamismo en cuanto a la circulación del personal político dentro del sistema. Pero si la participación en el nivel nacional no es el objetivo principal de carrera de los políticos locales, entonces el nivel departamental ya no será únicamente un trampolín, sino que constituirá el objetivo principal de esos individuos.

El análisis de las carreras políticas de 155 dirigentes electos como ediles titulares en el departamento de Florida durante el período 1985-2005, muestra que ninguno de ellos ha logrado constituir una carrera de tipo unidireccional que superara el nivel institucional departamental¹¹. Esta constatación sugiere la existencia de un fuerte límite para aquellos que desde el ámbito legislativo local desean impulsar una carrera ascendente hacia ámbitos nacionales. Esta situación no solamente depende del tipo de ambición política predominante sino también de los diferentes incentivos que el propio sistema político genera. En particular, me refiero a la magnitud pequeña de la circunscripción, que limita dramáticamente las oportunidades de acceder a alguna de las dos bancas de la cámara baja. De esta forma, la “puerta de entrada” hacia el nivel nacional se encuentra virtualmente cerrada para los ediles departamentales.

Por otra parte, la evidencia muestra que el 65% de los ediles electos como titulares (81 en 155) eran nuevos al momento de iniciar su mandato (ver tabla 3). Este dato es relevante para comprender que la mayoría de los integrantes de la Junta Departamental no logran desarrollar una trayectoria política. Los que sí efectivamente lo hacen representan un porcentaje muy pequeño.

Tabla 3. Experiencia de los ediles electos en cada elección (1989-2004)

Elección	Nuevos	2 períodos		3 períodos		4 períodos		5 períodos		
1989	20	65%	11	35%	0	0%	0	0%	0	0%
1994	20	65%	7	23%	4	13%	0	0%	0	0%
2000	21	68%	7	23%	2	6%	1	3%	0	0%
2005	20	65%	5	16%	4	13%	1	3%	1	3%
Total	81	65%	30	24%	10	8%	2	2%	1	1%

Fuente: Elaboración propia en base a a Alborno 1988, 1992, 1998, Junta Electoral de Florida.

De este modo, las carreras largas en Florida resultan poco frecuentes, incluso considerando los casos donde existen enlaces entre la Junta Departamental y los niveles de dirección de la Intendencia¹². El cargo de edil, por tanto, no resulta ser una posición

11 No se toma como carrera unidireccional el caso del diputado por el Partido Nacional, Carlos Enciso. A pesar de que fue electo como primer suplente de edil en 1995 y como edil titular en 2000, Enciso renunció a su banca para asumir como jefe de relaciones públicas de la Intendencia Municipal de Florida durante el gobierno del ex-intendente Andrés Arocena (PN).

12 Entre 1985 y 2005, se observan sólo 7 casos donde ediles “saltan” a direcciones de la Intendencia Municipal de Florida: 3 por el Partido Nacional (Arrillaga, Olivera y Bentancor), 2 por el Partido Colorado (Chenlo y Vega), y 2 por el Frente Amplio (Riviezzi y Ferreira).

muy relevante para el surgimiento y formación de dirigentes políticos con chance de crecer en la estructura de cargos y desarrollar una carrera política de largo aliento.

Sin embargo, existen diferencias importantes entre los partidos. Como se observa en la tabla 4, el Frente Amplio cuenta con niveles de estabilidad mayores que los de sus adversarios. Del total de ediles electos por este partido, un 39% contaba con al menos un período legislativo de experiencia (cinco se mantuvieron por tres o más períodos). En el otro extremo se encuentran los partidos fundacionales, ya que sólo el 30% de los ediles electos por el Partido Nacional, y el 35% de los electos por el Partido Colorado, contaban con experiencia en el cargo.

Tabla 4. Experiencia de los ediles por partido. 1989-2004

	Nuevos		2 períodos		3 períodos		4 períodos		5 períodos	
Partido Nacional	37	70%	11	21%	3	6%	1	2%	1	2%
Partido Colorado	26	65%	11	28%	3	8%	0	0%	0	0%
Frente Amplio	17	61%	6	21%	4	14%	1	4%	0	0%

Fuente: Elaboración propia en base a a Albornoz 1988, 1992, 1998, Junta Electoral de Florida.

De todos modos, sólo unos pocos ediles alcanzaron al menos tres períodos legislativos como ediles: cinco en el Frente Amplio, cinco en el Partido Nacional, y sólo tres en el Partido Colorado, lo cual prueba la escasa propensión a desarrollar carreras de largo aliento.

Si consideramos la decisión de futuro que adoptó cada edil titular a partir de la elección de 1989 (o sea, correr o no correr por mantener la banca), encontramos que más de la mitad se retiró de la actividad política (53,2%). Sólo un 46,8% de los ediles titulares decidieron postularse para un nuevo período. Si consideramos la totalidad del cuerpo de ediles, observamos que sólo un 33,9% consigue continuar en funciones (ver tabla 5), lo cual es una prueba innegable de la ausencia de ambición estática.

Tabla 5. Ediles titulares que buscan la reelección inmediata

	Se retiran		Buscan reelección		Reelectos*		
	Ediles	%	Ediles	%	Ediles	%	%
1989	16	51.6	15	48.4	11	73.3	35.5
1994 **	16	51.6	15	48.4	11	73.3	35.5
2000 **	17	54.8	14	45.2	10	71.4	32.3
2005	17	54.8	14	45.2	10	71.4	32.3
Promedio		53.2		46.8		72.4	33.9

* Primer porcentaje calculado sobre el total de buscadores de reelección; segundo porcentaje calculado sobre el total de integrantes de la Junta Departamental

** Para la cuantificación de los "buscadores de reelección" se consideran los casos donde un edil suplente asume la titularidad al comienzo del mandato. Por ejemplo, el edil suplente Carlos Blanco (PN) asumió la banca al inicio de la legislatura, tras renuncia del titular Jesús Bentancor, por lo cual, se le considera un buscador de reelección en la elección de 1994. Otro tanto sucede con el edil Javier Fernández (PC), que ocupó la banca del renunciante Raúl Vega en el mismo período.

Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a a Albornoz 1988, 1992, 1998, Junta Electoral de Florida.

No obstante, los datos muestran también que entre los ediles que deciden competir por mantener su cargo, un 72,4% tiene éxito, lo cual revela un hecho sumamente importante: muy pocos ediles deciden seguir adelante con su carrera, pero en este grupo la probabilidad de éxito es muy grande. Analizaremos este punto más adelante.

Veamos ahora que sucede con la suerte de los ediles según el partido de pertenencia. Entre los ediles de los partidos fundacionales la tasa de retiro es mayor que en el Frente Amplio. Mientras la deserción en el Partido Nacional alcanza el 65% y en el Partido Colorado el 50%, en el Frente Amplio se observa un nivel muy inferior, esto es, 17%. De los 55 ediles nacionalistas electos entre 1984 y 2000, sólo 19 se presentaron a la reelección. En el Partido Colorado sucede algo similar aunque de menor entidad, pues únicamente la mitad corrió por la reelección. En el Frente Amplio, en cambio, de 12 ediles electos, 10 buscaron continuar con su carrera en la Junta Departamental (83%).

Tabla 6. Buscadores de reelección y ediles reelectos según partido (1984-2004)

Partidos	Ediles Electos	Ediles que se retiran		Ediles que buscan la reelección		Ediles que son Reelectos*	
Partido Colorado	52	26	50%	26	50%	16	62%
Partido Nacional	55	36	65%	19	35%	16	84%
Frente Amplio	12	2	17%	10	83%	9	90%
Otros**	5	2	40%	3	60%	1	33%
Total	124	66	53%	58	47%	42	72%

* Sobre el total de ediles que buscan la reelección

** PGP en 1990-95; NE en 1995-2000.

Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a Alborno 1988, 1992, 1998, Junta Electoral de Florida.

La tabla 6 también muestra que el Frente Amplio presenta la tasa de éxito más alta (90%), seguido de cerca por el Partido Nacional (84%), y ya muy lejos por el Partido Colorado (62%).

Estos datos confirman entonces que un edil perteneciente al Frente Amplio tiene más chance de seguir con su carrera que un edil de los partidos fundacionales, pues muestra mayor propensión a correr por la reelección y mayor chance de ser reelecto.

Más allá de esto, la evidencia muestra que la Junta Departamental de Florida no ha sido un ámbito deseado por sus ocupantes, como tampoco un “trampolín” político para proyectarse a niveles institucionales superiores.

3. Explicando la inestabilidad.

¿Por qué tan pocos ediles de los partidos fundacionales deciden continuar su carrera? Hemos visto que la estructura de oportunidades para el cargo de edil es la más favorable de las disponibles para alguien que intenta hacer política a nivel

local. Esa ecuación está compuesta por una alta disponibilidad de cargos, un nivel holgado de accesibilidad, pero un escaso atractivo del cargo. Dado que los ediles ya pasaron por la aceptación de esa ecuación -cuando compitieron por ingresar a la Junta Departamental-, podría deducirse que alguno de los componentes positivos cambió durante el transcurso del mandato y que ello motiva la decisión de no correr. Parece obvio que el atractivo del cargo y la accesibilidad se mantienen constantes, ya que ambos dependen de un conjunto de reglas previamente establecidas. Por esa razón, puede suponerse que la modificación principal en la ecuación reside en la disponibilidad.

La disponibilidad de cargos tiene que ver con las expectativas que los partidos tienen ante cada elección. Como es sabido, las expectativas están mediadas por las preferencias que expresa la ciudadanía, inicialmente medidas en encuestas de opinión pública y más tarde ratificadas en la votación.

La disponibilidad de cargos se encuentra afectada inicialmente por las tendencias electorales dominantes, pero también por ciertas características estructurales del sistema electoral. Un primer elemento es el tamaño de la circunscripción, que, como hemos visto, para el caso de las Juntas Departamentales es alto. Sin embargo, para el caso de un partido que esté en el gobierno (con 16 cargos) el peligro de caer derrotado achica dramáticamente la expectativa de acceder a un número similar de representantes.

Un segundo elemento reside en el nivel de proporcionalidad del sistema, que como también hemos visto, está seriamente afectado por el mecanismo de mayoría automática que otorga al ganador una representación mayoritaria en la Junta. Un partido que pueda ganar la elección ampliará sus expectativas pues la disponibilidad aumentará considerablemente.

Un tercer elemento se vincula con el problema de la selección de candidatos y más precisamente, el grado de control que tienen los líderes sobre las candidaturas. Dado que en Uruguay se utiliza la lista cerrada y bloqueada, el poder del liderazgo sobre la selección y el orden de los candidatos en la nómina, será realmente alto¹³. La distancia o cercanía al liderazgo de la fracción puede aumentar o disminuir las expectativas de continuar con su carrera.

Por último, está el problema del nexo entre las fracciones nacionales y los grupos locales. Hasta 1996, este vínculo es muy importante pues la simultaneidad de las elecciones nacionales y departamentales, generaba una retroalimentación entre ambas competencias. Algunos grupos se alineaban por completo con una fracción nacional, en tanto otros, abrían un abanico de ofertas que vinculaba al nivel local con todas las opciones de votación del nivel nacional. Esto era posible pues la votación se realizaba en hojas separadas. Por tanto, diferentes circunstancias del nivel nacional pueden afectar la chance de los sectores locales en una elección.

Por tanto, es muy probable que los ediles formen su opinión respecto al grado de disponibilidad de cargos en función de tres elementos: (i) la chance que

13 Las principales formas de presentación de los candidatos al conjunto ciudadano en las instancias electorales son: a) las listas cerradas y bloqueadas, b) las listas cerradas y no bloqueadas, c) las listas abiertas y d) la candidatura personalizada.

tenga su partido de ganar o mantener sus votos, (ii) la chance de su grupo dentro del partido (candidato a Intendente que apoya); y (iii) la relación que mantenga el individuo con el liderazgo de su fracción. Este cálculo conduce a una estimación sobre la disponibilidad de cargos, que estimulará o desestimulará la decisión de correr por la reelección.

Este tipo de circunstancias puede verse con meridiana claridad en el caso de los ediles del Partido Nacional. En el período 1989-2004, este partido consiguió dos veces el cargo de Intendente (1989 y 2000) pero con la peculiar característica de que en el año electoral alguna de las fracciones mayoritarias del nivel nacional entraron en crisis por diferentes razones. Ello provocó reordenamientos en el nivel local, motivando el abandono de la actividad política de un número importante de ediles que evaluaron negativamente la disponibilidad de cargos. Asimismo, como los Intendentes nacionalistas no lograron ser reelectos, ni tampoco mantener a su partido en el gobierno departamental, en dichas coyunturas electorales (1994 y 2005) también se produjeron salidas masivas de ediles que realizaban cálculos negativos sobre la disponibilidad. Analicemos este fenómeno en forma detenida.

La bancada de ediles nacionalista electos en la primera elección de 1984, estaba dominada por la fracción local liderada por Andrés Arocena (lista 62) y vinculada al grupo mayoritario del partido a nivel nacional, "Por la Patria" (8 ediles en 13). Tras la muerte de Wilson Ferreira Aldunate, el grupo nacional sufre una importante crisis que repercute en el nivel local. En la elección de 1989, Arocena compite por la Intendencia y cae derrotado frente a Cono Brescia, que lidera el grupo local "Línea Nacional" y se convierte en el nuevo Intendente. Pese al triunfo, el escenario de reflujo interno favorece la deserción de muchos ediles (sólo 5 de 13 se presentan a la reelección) y una caída de la representación de la Lista 62 que pasa de 8 a 5 ediles. La victoria trae consigo una camada de nuevos ediles nacionalistas (12 sobre 16).

Cumplido el período y cuando se aproxima la nueva elección de 1994, las posibilidades de derrota del Intendente Brescia eran altas. El reordenamiento del partido a nivel nacional en dos grandes grupos (Herrerismo y Manos a la Obra) influye sobre el nivel local. Los representantes en el departamento de ambos grupos apoyan un segundo período del Brescia. El cálculo sobre la disponibilidad desestimula a la mitad de los ediles a competir por su banca (8 en 16 no corren). La derrota del Intendente provoca la disminución de la bancada partidaria en la Junta (pasa de 16 a 10), afectando así su composición¹⁴.

Para la siguiente elección de mayo de 2000, se produce el retorno como candidato de Andrés Arocena y del ex Intendente, Cono Brescia. La crisis a nivel nacional del sector Manos a la Obra genera un nuevo impacto sobre el nivel local. La nueva situación provoca la disidencia masiva de ediles que consideran tener pocas chances para competir por la reelección (corren solo 3 de 10). Este escenario es bastante similar al de 1989, pues una fracción mayoritaria entra en crisis, pero el partido recupera en el departamento el gobierno municipal. La nueva bancada tiene

¹⁴ Concomitantemente, de los 8 ediles que se postularon a la reelección 7 de ellos tuvieron éxito, lo que representa la menor cantidad de ediles nuevos en la bancada del Partido Nacional para todo el período 1985-2005.

14 nuevos ediles sobre un total de 16.

De esta forma, la volatilidad interna del Partido Nacional, pauta por los triunfos y derrotas en la competencia por el cargo de Intendente provoca alineamientos y realineamiento novedosos, que sufren la influencia del escenario nacional. Los cambios de humor del electorado junto a determinadas reglas del sistema electoral, afectan profundamente la estructura de oportunidades de los ediles. Algo similar acontece con el Partido Colorado, pero por razones de espacio no desarrollaremos el análisis en detalle.

La segunda pregunta que deberíamos responder es por qué, siendo tan pequeño el grupo de ediles que busca la reelección, su tasa de éxito resulta tan alta.

Podríamos pensar, en principio, que las mismas causas que alientan la deserción a la hora de decidir si se correrá o no por la reelección, explican las altas tasas de éxito entre los ediles que compiten.

Los ediles que efectivamente van por la reelección, lo hacen porque cuentan con cierto grado de seguridad respecto al resultado que obtendrán. La evaluación previa acerca de sus posibilidades de conseguir la banca genera una decantación importante, que podríamos considerar como un proceso de autoselección. Si el edil tiene oportunidad de encabezar una lista con buenas perspectivas de votación, o si tiene asegurado alguno de los primeros lugares en una lista con fuerte apoyo electoral, probablemente competirá con grandes posibilidades de resultar electo. En cierta forma, el proceso de autoselección en función del cálculo de disponibilidad, garantiza escenarios con altas tasas de reelección. En suma, pocos corren pero con alta chance.

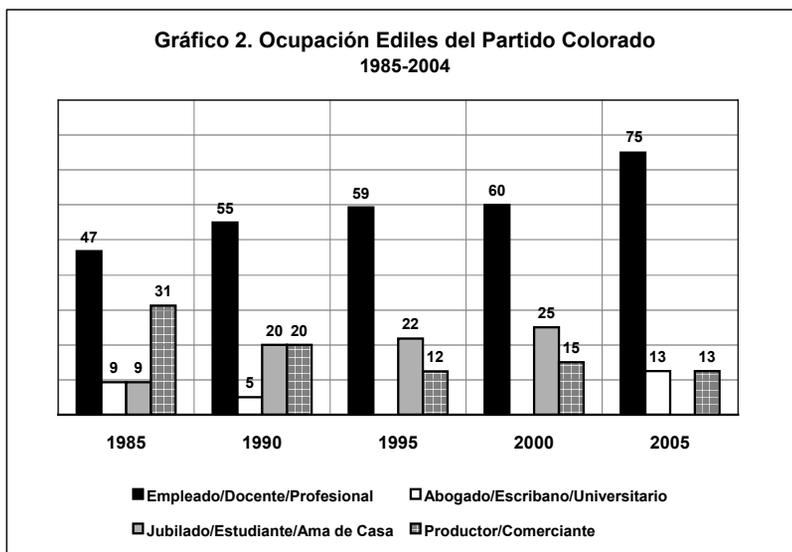
4. Consecuencias de la inestabilidad: amateurismo político

El sistema político en el departamento de Florida ha evolucionado a lo largo del tiempo, en virtud de las modificaciones en las preferencias de la ciudadanía y de las influencias que generan las reglas electorales vigentes. Existe una relativa autonomía en los procesos políticos del departamento respecto a lo que ocurre a nivel nacional, pese a que ciertos fenómenos terminan por afectar en algún grado el escenario interno de los partidos. El peculiar comportamiento electoral en el departamento de Florida ha inducido una elevada tasa de renovación de la Junta Departamental durante el período 1985-2005. Este fenómeno, combinado con la naturaleza honoraria del cargo, ha generado un proceso creciente de desprofesionalización de la política a nivel local, que se observa en el trabajo cotidiano del cuerpo y en los atributos de sus miembros. En particular, se puede destacar el tipo de profesiones u ocupaciones de los integrantes de la Junta Departamental, que nos habla de un descenso en el nivel educativo y técnico de la dirigencia política local, como así también de las prácticas que favorecen el beneficio de los ediles suplentes.

En efecto, la calidad de las instituciones departamentales ha estado jaqueada por una serie de elementos estructurales que mantenidos en el tiempo, potencian problemas relacionados con el grado de profesionalismo de la política. El análisis

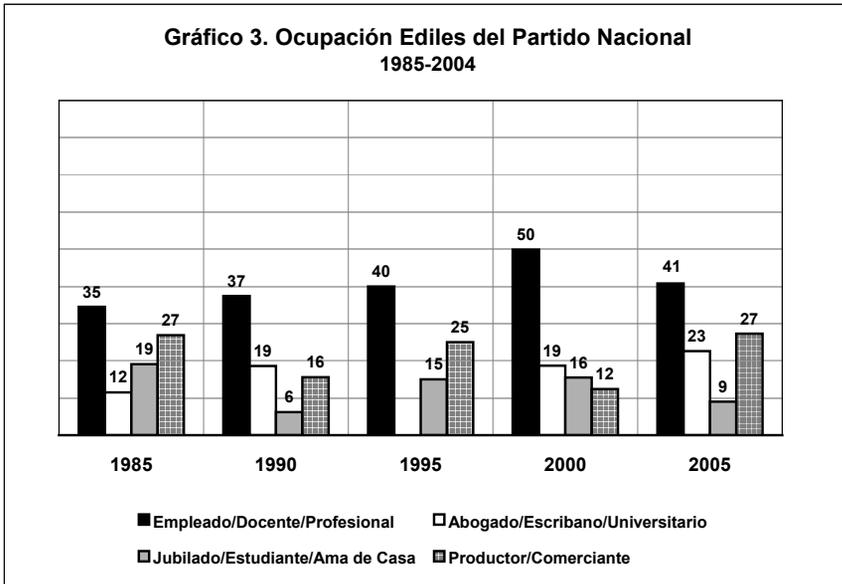
de los atributos ocupacionales, o sea, de las profesiones y oficios de los ediles electos en el órgano de gobierno departamental (teniendo en cuenta no sólo al edil titular, sino también a su respectivo primer suplente) muestra un creciente predominio de empleados u obreros (ya sean públicos o privados) por sobre otras actividades laborales.

En el Partido Colorado se evidencia un constante aumento porcentual de los ediles que ganan su sustento como empleados, aunque también es importante la participación de jubilados y en menor medida de comerciantes y profesionales no universitarios (ver gráfico 2).



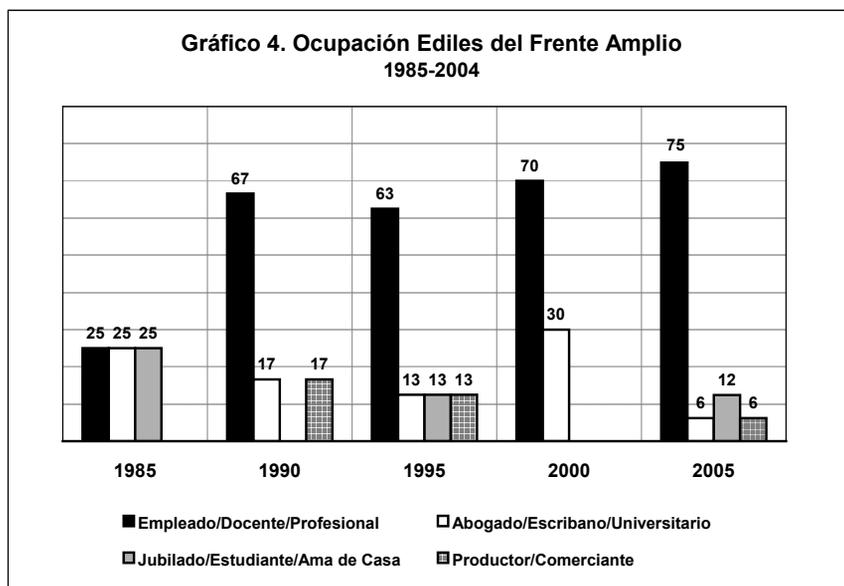
Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas a actores calificados.

En el Partido Nacional también predominan los empleados u obreros por sobre las demás actividades laborales pero con menor margen porcentual que en el Partido Colorado. Además, a diferencia de aquel, los comerciantes, profesionales no universitarios y profesionales universitarios son los grupos de actividad con más peso relativo dentro del partido. Otro rasgo a destacar es el número de dirigentes de profesión abogado o escribano electos por el Partido Nacional, que representan el porcentaje de mayor participación mayor entre los partidos para la serie. A excepción del período 1995-2000, en el que ningún edil electo titular y su respectivo primer edil suplente eran abogados o escribanos de profesión, en todos los restantes siempre la Junta Departamental ha tenido algún dirigente nacionalista con esas características (ver gráfico 3). Más precisamente, en las legislaturas de 1990-1995 y 2000-2005 solamente los abogados o escribanos que fueron electos para desempeñarse como ediles departamentales pertenecían exclusivamente al Partido Nacional, dado que por el Partido Colorado solamente tuvieron participación activa en los períodos de 1985-1990 y 2005-2010.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas a actores calificados.

Asimismo, ni el FA ni los otros partidos que tuvieron representación minoritaria dentro de la Junta (Partido por el Gobierno del Pueblo primero, y Nuevo Espacio posteriormente), han tenido en sus filas dirigentes con éste tipo de profesión universitaria. En Frente Amplio ha tenido una fuerte participación en la Junta de empleados, profesionales no universitarios y sobre todo, de docentes. En la última legislatura, donde el tamaño de su bancada adquiere la máxima expresión, el peso relativo de las diferentes profesiones u oficios ha sufrido modificaciones en relación a lo acontecido en las legislaturas pasadas, dado el aumento de los empleados u obreros. Este rasgo, convierte a esta ocupación en la principal actividad entre los dirigentes electos, por sobre la de docente y profesionales no universitarios (ver gráfico 4).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas a actores calificados.

Este examen muestra algunas tendencias muy claras. El Partido Nacional ha contado con bancadas de ediles con ocupaciones diferentes, donde predominan los empleados y profesionales, sobre todo, abogados y escribanos. El Partido Colorado muestra una pauta bastante similar aunque con un dominio más nítido de los empleados por sobre los profesionales universitarios. El Frente Amplio, en cambio, casi no ha promovido a la Junta abogados o escribanos, y la ocupación dominante es el empleado y el docente. Con el transcurso del tiempo, sin embargo, se nota en los tres partidos una caída de la participación de los profesionales y un aumento de otras profesiones. Asimismo, los comerciantes y productores rurales, tan importantes en una sociedad como Florida, han tenido una participación muy baja, que se expresó particularmente en los partidos tradicionales.

Esta estructura de cooptación refleja un hecho inocultable: los ciudadanos con estudios universitarios tienen bajos incentivos para participar activamente en la política del departamento. En particular, la Junta Departamental no genera estímulos para que individuos provenientes de los distintos sectores del espectro social se involucren en los aspectos políticos de gobierno. Los estímulos ausentes son obviamente económicos, dada la naturaleza honoraria del cargo de edil, pero también simbólicos, pues el cargo carece de una elevada reputación, ya que no es observado como un primer escalón o un “trampolín” hacia responsabilidades políticas más importantes relacionadas con el nivel nacional. Asimismo, la alta rotación de individuos en el transcurso del tiempo, vuelve más delgadas las fronteras de acceso y erosiona el sentido de exclusividad que todo cargo de representación debe tener.

Desde luego, este sesgo anunciado –que probablemente se pronunciará en los próximos lustros– provoca consecuencias importantes sobre la propia Junta Departamental. Un nivel educativo bajo vuelve más amateur y artesanal el trabajo legislativo, lo cual se ve agravado si se toman en cuenta los escasos niveles de experiencia. Ambas dimensiones, amateurismo e inexperiencia, redundarán finalmente en una erosión de la legitimidad de las autoridades locales, problema que por lo visto no se suele tomar en cuenta a la hora de evaluar la calidad de la democracia uruguaya.

5. Conclusiones

El estudio de las carreras políticas en el departamento de Florida muestra algunas conclusiones significativas:

En primer lugar, las carreras políticas iniciadas en una circunscripción departamental pequeña no tienden a orientarse hacia el nivel nacional (tipo unidireccional), pues el sistema electoral reduce las oportunidades de acceso a la Cámara de Representantes. De esta manera, los dirigentes de los departamentos con magnitud pequeña, cuentan con una estructura de oportunidades restringida. Bajo estas circunstancias, los *linkages* característicos de las carreras unidireccionales entre los diferentes niveles institucionales del gobierno, tienen menos posibilidades de concretarse, dada la negativa ecuación costo-beneficio que surge del análisis de la estructura de oportunidades.

En segundo término, las trayectorias de tipo alternativo tienen un mayor desarrollo potencial en circunscripciones pequeñas como el departamento de Florida, ya que las restricciones para el acceso a los cargos nacionales, impone a los dirigentes locales un único camino posible, esto es, actuar públicamente dentro de la circunscripción local. Además, en ese ámbito su estructura de oportunidades se muestra ampliamente favorecida en relación a la ecuación del nivel nacional.

En tercer lugar, la Junta Departamental de Florida no funciona como un ámbito para la formación de futuros dirigentes con proyección nacional. No se registran casos de ediles titulares que ulteriormente alcancen el cargo de diputado, ocupen la Dirección de un Ente Autónomo o de un Servicio Descentralizado. Por tanto, la evidencia muestra que la Junta Departamental no es un “trampolín” político hacia un nivel superior de gobierno.

En cuarto lugar, la evidencia muestra que el cargo de edil no representa un objetivo en sí mismo. Los ediles que una vez culminado su mandato buscan la reelección no alcanzan a la mitad. La tasa de retiro en la Junta Departamental es muy alta pues alcanza el 53% en promedio. La contracara de esta situación es el hecho de que en cada período legislativo los nuevos ediles representan el 65% de los integrantes de la Junta. La razón de dicha inestabilidad responde básicamente al cálculo que los ediles realizan respecto a sus posibilidades (ecuación de disponibilidad futura). Los ediles que no tienen oportunidad de ser electos prefieren no invertir recursos ni tiempo en una carrera donde no obtendrán el éxito. Dicho proceso de “autoselección” deja únicamente en competencia a aquellos individuos que tienen posibili-

dades reales de victoria, ya sea por encontrarse en el primer lugar de la lista o por estar entre los primeros lugares de una lista con un gran respaldo electoral. De esta forma, las tasas de éxito o reelección suelen ser altas, pues los que compiten cuentan con verdadera chance. El estudio demuestra que el cálculo de disponibilidad que realizan los ediles guarda estrecha relación con las preferencias del electorado y con aspectos estructurales del sistema electoral y de los propios partidos. Esta situación deja como resultado la existencia de unas pocas trayectorias de largo aliento (verdaderas carreras políticas orientadas por la ambición estática o la carrera alternativa) y un número muy grande de individuos que ingresa a la Junta Departamental por un único período.

Finalmente, el estudio de las ocupaciones de los ediles muestra que el nivel educativo promedio viene decayendo con el tiempo. En virtud de esto, podría especularse que la combinación del carácter honorario del cargo y la dificultad para establecer una carrera política de largo aliento, determina la existencia de escasos estímulos para que los ciudadanos con mayor educación se dediquen a la política. El número de abogados y/o escribanos en no sólo ha sido pequeño en relación a otras ocupaciones, sino que viene cayendo período tras período. Este indicador es particularmente relevante, dada la importancia de este tipo de formación para un cuerpo de carácter legislativo. El tratamiento de reglamentaciones municipales, normas generales o estatutos particulares, exige conocimientos específicos que la Junta Departamental de Florida, no puede ofrecer, dadas sus carencias en materia de recursos y asesores. Por tanto, podríamos sostener que existen aspectos formales que dificultan abiertamente la profesionalización de la actividad legislativa departamental como son la naturaleza honoraria del cargo de edil, como así también los mecanismos de suplencia automática en sala (no analizados en este artículo). Las consecuencias de estos elementos para el funcionamiento del cuerpo, así como para la calidad de los resultados en materia de políticas públicas municipales, son por demás graves. Pero el problema aumenta si se toma en cuenta que Florida cuenta con un sistema político con una composición inestable, ampliamente amateur y carente de incentivos para modificar esas tendencias en el corto plazo.

Bibliografía

- Albornoz, Alfredo (1988): *Elecciones 1984*, Cámara de Representantes del Uruguay, Montevideo, Uruguay.
- Albornoz, Alfredo (1992): *Elecciones 1989*, Cámara de Representantes del Uruguay, Montevideo, Uruguay.
- Albornoz, Alfredo (1998): *Elecciones 1999*, Cámara de Representantes del Uruguay, Montevideo, Uruguay.
- Altman, David. y Chasqueti, Daniel. (2005): “Re-Election and Political Career Paths in the Uruguayan Congress, 1985–99” en *The Journal of Legislative Studies*, Vol.11, No.2, Summer 2005, pp.235–253.
- Borchert, Jens. (2001): “Movement and Linkage in Political Careers: Individual Ambition and Institutional Repercussions in a Multi-Level Setting”, ponencia presentada en el *ECPR Joint Sessions of Workshops Grenoble*, EEUU. <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/grenoble/ws17/borchert.pdf>
- Bottinelli, Oscar (1993): “Estructura y funcionamiento de los partidos políticos en Uruguay. Hacia una Ley de Partidos Políticos”, en Bodemer Klaus y Ma. Elena Lurnaga (eds), *Estructura y funcionamiento de los partidos políticos: una reforma posible*, Fesur-Trilce, Montevideo.
- Buquet, Daniel (editor) (2005): *Las Claves del Cambio. Ciclo Electoral y Nuevo Gobierno 2004/2005*, EBO-ICP, Montevideo, Uruguay.
- Caetano, Gerardo (comp.) (2005): *20 años de Democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*, Taurus, Montevideo, Uruguay.
- Cardarello, Antonio (1999): “¿Cambio en la representación política en el Uruguay? Efectos de la eliminación de acumulación por sublemas en Diputados 1984-1994”, *Documento de Trabajo N° 17*, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, Uruguay.
- Chasqueti, Daniel. “Renovación del Parlamento. Reección y renovación en el Legislativo uruguayo: 1985-1999” *Constitución de la República Oriental del Uruguay*, Palacio Legislativo, Uruguay. <http://www.uruguay.gub.uy/estado/internas.asp?url=860>
- Corte Electoral: <http://www.corteelectoral.gub.uy>
- Guerrini, Aldo (2000): “El peso político de los intendentes del interior: apuntes para una discusión a la luz de las últimas consultas electorales”, en *Elecciones 1999-2000*, EBO-ICP, Montevideo, Uruguay.
- Hibbing, John (1999): “Legislative Careers: Why and How We Should Study Them”, en *Legislative Studies Quarterly* 24
- Lurnaga, María y Guerrini, Aldo (1995): “Del buen vecino al Intendente emprendedor”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 6*, ICP-FCU, Montevideo, Uruguay.
- López, Santiago (2007): “¿Cuán ‘locales’ son las elecciones municipales en Uruguay? Estimando independencia de resultados y comportamientos electorales”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 16*, ICP-FCU, Montevideo, Uruguay.

- Magri, Altair (2000): “La llave del triunfo electoral en mayo de 2000: reelección, continuidad y ‘por la vuelta’”, en *Elecciones 1999-2000*, EBO-ICP, Montevideo, Uruguay.
- Moraes, Juan Andrés (1998): “Mayoría automática en el Uruguay: la experiencia de los gobiernos departamentales (1984-1994)”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política N°10*, 1997-98, ICP, Montevideo, Uruguay.
- Moraes, Juan Andrés (2004): “Why Factions? Candidate selection and legislative politics in Uruguay”, ponencia presentada en la conferencia “*Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*”, Graylyn International Conference Center. Wake Forest University, Winston-Salem, NC. April 3-4, 2004, EEUU.
- North, Douglas (1995): *Instituciones, cambio y desempeño económico*, FCE, México.
- Salvat, Richard (2005): “Las trayectorias políticas de Diputados e Intendentes Municipales en el departamento de Florida y las características del sistema político local. 1985-2005”, ponencia presentada en *IV Jornadas de Investigación Científica FCS*, UdelaR, Agosto 30-31, 2005. Montevideo, Uruguay.
- Stolz, Klaus (1999): “Political Careers in Newly Established Regional Parliaments: Scotland and Catalonia”, ponencia presentada en *The 1999 Annual meeting of the American Political Science Association*, Setiembre 2-5, 1999, Atlanta, EEUU. <http://www.zens.uni-goettingen.de/pdf/stolz1.pdf>
- Stolz, Klaus (2000): “The Regional Political Class in Comparative Perspective: Career Patterns in Western Democracies”, ponencia presentada en *The triennial congress of the International Political Science Association*, Agosto 1-5, 2000, Quebec, Canadá. http://www.zens.uni-goettingen.de/pdf/stolz_ip-saquebec.pdf
- Vairo, Daniela (2008): “Juntos pero no casados: Los efectos de la reforma constitucional al interior de los partidos”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 17*, ICP-FCU, Montevideo, Uruguay.
- Varios Autores. (2003): *El Uruguay del Siglo XX. La Política*, ICP-EBO, Montevideo, Uruguay.

