

OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Serie Análisis de Elecciones 2020

Uruguay Elecciones Departamentales y Municipales 2020

Julio Ascarrunz

Diciembre 2021

OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Cómo citar:

Ascarrunz, Julio. 2021. Uruguay: Elecciones Departamentales y Municipales 2020. Ciudad de México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA).

DOI: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.17228171.v1>.

Julio Ascarrunz



0000-0002-3945-6043



Este documento está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuye bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>

Uruguay: Elecciones Departamentales y Municipales 2020¹

Julio Ascarrunz²

Introducción

El 27 de septiembre de 2020 se llevaron a cabo las Elecciones Departamentales y Municipales en Uruguay. Estos comicios, como varios de la región en los últimos dos años, fueron postergados debido a la pandemia de Covid-19³, ya que inicialmente debían haberse realizado el 10 de mayo, pero el 16 de marzo de 2020 la Corte Electoral de la República del Uruguay mandó un informe al sistema político, a través de un comunicado⁴, donde detallaba las razones por las cuales no podía asegurar el normal desarrollo de la jornada electoral en la fecha original. Tras esto, la Asamblea General del poder legislativo promulgaba a principios de abril la Ley 19.875⁵ facultando a la Corte Electoral a postergar los comicios. Así, el 17 de abril la Corte Electoral resolvió mediante Circular 10.853⁶ la nueva fecha de elecciones para el domingo 27 de septiembre.

El presente documento tiene el objetivo de describir y analizar este proceso electoral en el que 2.694.370 ciudadanos y ciudadanas uruguayas estaban habilitados para sufragar en los 19 departamentos para elegir Intendentes y Juntas Departamentales y 1.935.724 personas podían votar en los 125 municipios para elegir Concejos Municipales. Se trata, para 2020 de la octava elección departamental –aunque quinta separada de las elecciones nacionales– y tercera elección municipal desde el ciclo electoral de 1984, primero tras la transición democrática.

El trabajo continúa con antecedentes institucionales que detallan los sistemas electorales utilizados y reglas relativas al proceso electoral como medidas de acción afirmativa para la representación política de las mujeres o las medidas para enfrentar la pandemia, así como la estructura y la dinámica del sistema de partidos. Una siguiente sección se concentra en las candidaturas, los

¹ Agradezco las aclaraciones brindadas por Martín Freigedo sobre el caso uruguayo, así como a Flavia Freidenberg y Karen Garzón-Sherdek por los comentarios a una primera versión de este texto y al equipo del #ObservatorioReformas por las gestiones realizadas. Cualquier error u omisión son de mi entera responsabilidad.

² Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia e Investigador del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina.

³ En América Latina, durante 2020, además de Uruguay, se postergaron procesos electorales en República Dominicana, Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay, así como algunos comicios locales muy concretos en Argentina, México o Perú. Ver <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/elecciones-y-covid-19-lecciones-de-am%C3%A9rica-latina>

⁴ El comunicado puede encontrarse en <https://www.corteelectoral.gub.uy/canal-sistema-politico/comunicado-extendido-al-sistema-politico-16-3-2020>

⁵ Ver la Ley 19.875 de 4 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19875-2020> [Consulta realizada el 14 de octubre de 2021, 16:30 hrs]

⁶ Ver la circular N° 10.853 de la Corte Electoral del 17 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.corteelectoral.gub.uy/circular-n-10853> [Consulta realizada el 14 de octubre de 2021, 17:30 hrs]

partidos y las coaliciones, tanto en sus prerrogativas legales como en la presentación real. Luego, se concentra en la campaña electoral asumiendo que se trata de una elección subnacional por lo que no se puede hablar de una sola campaña nacional. Finalmente, el trabajo se concentra en los resultados de la elección, primero en términos de ganadores, pero, posteriormente, y con mayor énfasis, en la estructura de la competencia política a partir de cuatro indicadores: participación electoral, porcentaje de votación válida, competitividad electoral y fragmentación electoral. El trabajo concluye con una recapitulación centrada en los principales fenómenos de esta elección.

Antecedentes

Uruguay tiene uno de los sistemas de partidos más estables e institucionalizados en América Latina (Mainwaring y Scully 1997). El dualismo entre el Partido Nacional (PN) y el Partido Colorado (PC) data de inicios del siglo XIX (Di Tella 2013), como continuación de la guerra civil de 1836 y los bandos que en ella se enfrentaban (Buquet 2016). A pesar de la existencia de otros partidos pequeños, esta configuración bipartidista marcó la mayor parte de la historia política uruguaya, aunque esta dualidad estaba bien caracterizada por una “fraccionalización interna” (Buquet 2016: 240) o un multipartidismo escondido bajo el “aparente bipartidismo” (Di Tella 2013: 135). Es recién a principios de la década de 1970 en que se crea el Frente Amplio (FA), pero tarda hasta la década de 1990 en equipararse electoralmente a los tradicionales (Buquet 2016) y quebrar el dominio de los históricos PN y PC en términos de representación legislativa (Di Tella 2013).

Estas transformaciones al sistema de partidos uruguayo en un tripartidismo en los años 90 (Buquet 2016) con el tiempo retornaron a una dualidad de tendencias para el nuevo siglo. Es decir, de la dicotomía liberal-conservadora, enraizada en el PC y PN que dominó la mayor parte de la historia uruguaya, tras el periodo de equilibrio electoral de los 90s entre el PC, PN y FA, se desembocó en una dualidad entre coaliciones (Di Tella 2013), representada por el bloque de la familia de tradicionales (PC y PN) y el bloque de la familia de izquierda (principalmente el FA) (Selios y Vairo 2012). Dentro de esta estructura de competencia, con su nueva estabilidad, el 2019 se inició el ciclo electoral que concluyó con las elecciones aquí analizadas (Departamentales y Municipales de 2020) con los comicios nacionales, donde se produjeron cambios significativos. Por una parte, el partido ganador de la presidencia cambió después de 15 años (Cardarello y Freigedo 2021), ya que desde su victoria electoral en 2004 el FA había estado en el gobierno hasta que en 2019 ganó la candidatura de Lacalle Pou con una coalición amplia, denominada Coalición Multicolor, en la que además de los tradicionales PN y PC estaban partidos pequeños como el Partido Independiente (PI)⁷, el Partido de la Gente (PG), y Cabildo Abierto (CA)⁸.

Por otra parte, los resultados y la conformación del legislativo reflejaron el escenario de mayor fragmentación parlamentaria desde al menos 1942 (Nocetto, Piñeiro y Rosenblatt 2020), por encima de los parlamentos electos en 1989 y 1994 que eran los que exhibían más cantidad de partidos parlamentarios efectivos (Buquet 2016). Finalmente, el contexto de emergencia sanitaria

⁷ El PI es un “grupo de centroizquierda remanente del Nuevo Espacio luego de que una porción se incorpora al PC en 1994 y otra al FA en 2004” (Buquet 2016: 250).

⁸ CA es un partido nuevo y de perfil militar creado por el general y ex comandante en jefe del ejército, Guido Manini Ríos, cesado en sus funciones el 12 de marzo de 2019 por el ex presidente Tabaré Vázquez por declaraciones en contra del Poder Judicial (Caetano, Selios y Nieto 2019).

de la Covid-19 también tuvo su impacto sobre el proceso, principalmente sobre el desarrollo de la campaña, aunque también sobre algunas de las reglas y el calendario electoral (Cardarello y Freigedo 2021).

El escenario anteriormente descrito refiere a la estructura de la competencia política a nivel nacional, pero resulta relevante para el análisis de las elecciones subnacionales toda vez que el sistema de partidos uruguayo, desde una perspectiva multinivel, es uno de los más congruentes de América Latina y con predominio de partidos tradicionales⁹ (Suárez-Cao y Freidenberg 2014). Esta congruencia se debe, principalmente, a cuestiones como los niveles de centralización, el dominio de las élites partidistas nacionales, la poca heterogeneidad de su población o la estabilidad política y económica del país (Dosek 2014). A estos factores estructurales se suma el hecho de que el sistema electoral, en tanto la entrada de partidos a la competencia, mantiene un fuerte “vínculo institucional que une a todo el ciclo electoral” (López 2007: 75). Se trata de la obligatoriedad para los partidos de participación en la elección nacional inmediata anterior como requisito para la participación en las elecciones subnacionales del siguiente año. Por lo que el sistema “no está diseñado para favorecer la formación de partidos locales o estrictamente departamentales” (López, 2007: 75).

Esta característica, sin embargo, contrasta con dos reformas que han marcado una mayor (posibilidad de) independencia de la competencia electoral subnacional al condicionar las reglas de dicha competencia: la reforma constitucional de 1996 y la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (Cardarello y Freigedo 2017). La primera de ellas significó la separación de los comicios nacionales de los departamentales que hasta ese momento se realizaban de manera concurrente con la elección presidencial “a la cabeza” de todo el proceso. La segunda reforma, significó la creación de los gobiernos municipales y su elección directa desde 2010.

A pesar del desdoblamiento de las elecciones departamentales y la introducción de las municipales, el sistema electoral subnacional en Uruguay mantiene una lógica centralista, al menos en comparación con el federalismo electoral argentino (Tullio 2016) o incluso con los múltiples sistemas electorales departamentales en Bolivia (Módica y Ascarrunz 2021). Esta característica centralista se debe a la homogeneidad de los sistemas electorales para cada nivel institucional. A nivel departamental, las 19 entidades territoriales están gobernadas por un/a intendente/a, que ejerce las funciones ejecutivas y por una junta departamental de 31 miembros, que hace de instancia legislativa. Por lo que, sin importar el peso demográfico de cada departamento y las claras asimetrías que existen entre ellos (Došek 2014), todos tienen la misma estructura de gobierno. Las intendencias se definen en circunscripción departamental mediante mayoría simple con el sistema de doble voto simultáneo (Cardarello y Freigedo 2017 y 2021) que permite a un mismo partido presentar distintas candidaturas por lo que el voto ciudadano se contabiliza por cada partido y una vez definido el partido con más votos se identifica el o la candidata (en caso de que hubiera habido más de uno) con más votos en su interior que es quién asume el cargo de

⁹ Esto significa que la estructura de la competencia entre niveles (nacional-departamental) es similar y que los partidos que son parte de esta estructura dominan el juego político desde al menos la transición democrática (Suárez-Cao y Freidenberg, 2014), aunque una buena parte de la literatura uruguaya sobre los partidos identifica al Frente Amplio como un partido desafiante y no uno tradicional (Došek 2014).

intendente/a. En un inicio se acordó que cada partido podía proponer hasta dos candidaturas, pero la Corte Electoral definió posteriormente habilitar la posibilidad de presentar hasta tres candidaturas (Choroszczucha 2021). Por otra parte, la elección de las juntas departamentales se realiza, también en circunscripción departamental, mediante fórmula proporcional, aunque el partido con más votos se asegura la mayoría absoluta de representantes si no la obtuvo electoralmente (Cardarello y Freigedo 2021). El procedimiento de asignación de escaños se realiza supeditado a si el partido ganador logró la mayoría absoluta de votos en el departamento. Si lo hizo, los 31 escaños se reparten mediante fórmula proporcional, pero si no lo logró se le asignan 16 escaños y los restantes 15 se reparten proporcionalmente entre los demás partidos (Pérez-Betancur 2015).

La homogeneidad de reglas también sucede a nivel municipal. En Uruguay, la autonomía municipal ha sido muchas veces pospuesta debido al nacimiento de un Estado y un sistema político fuertemente centralista¹⁰ que ha ido más allá de las instituciones y ha permeado hasta la cultura política de la ciudadanía (Cardarello 2011), así la introducción de la elección directa de autoridades municipales estuvo controlada desde el centro, provocando que la cantidad de municipios que se crean y participan de los comicios haya sido variable en los tres procesos. En 2010, eran 89 municipios que cumplían el requisito de la ley de ser localidades con más de 5.000 habitantes¹¹ (Cardarello 2011). Para las elecciones posteriores, la creación de nuevos municipios estaba en manos de la voluntad popular o de la iniciativa del intendente departamental con aprobación de la Junta Departamental respectiva (Cardarello y Freigedo 2021) por lo que para las elecciones 2015 la cantidad de municipios subió a 112 (Cardarello y Freigedo 2017) debido a una nueva norma (Pérez-Betancur 2015) y para 2020 se aumentaron otros 13 hasta alcanzar los 125, donde solamente los departamentos de Montevideo, Canelones y Maldonado lograron municipalizar todo su territorio (Cardarello y Freigedo 2021).

Todos estos municipios, sin importar su población o alguna otra característica están gobernados por un concejo municipal de cinco miembros elegidas/os mediante circunscripción municipal por método de proporcional de asignación de escaños. De entre las candidaturas a concejales municipales, el/la primer/a candidato/a de la lista más votada en el municipio asume las funciones de alcalde/sa (Cardarello y Freigedo 2021). Al momento de sufragar, las ciudadanas y ciudadanos introducen sus hojas de votación en un sobre único para autoridades municipales y departamentales debiendo ser todas del mismo partido o son anuladas.

A pesar de que Uruguay fue el primer país en América Latina en otorgar el derecho al sufragio a las mujeres en 1932¹², el país no cuenta con medidas de paridad (Freidenberg 2021) y recién en 2009, aplicable en 2014, aprobó su ley de cuotas (Pérez-Betancur 2021). Inicialmente la ley de

¹⁰ Sin embargo, se reconoce en la dicotomía entre unitarios y federales una de las principales líneas de conflicto (clivajes) “que más ha signado la identidad cultural uruguaya” (Ferla et al., 2016: 37).

¹¹ Además de esta condición la norma definía que cada departamento tenga al menos dos municipios, por lo que en aquellos casos en que no se cumplía este mínimo poblacional, era posible la creación de municipios en localidades con menos habitantes si eso significaba el cumplimiento del mínimo departamental.

¹² El primer país en conceder el voto a las mujeres, aunque no en aplicarlo, fue Ecuador en 1929 a partir de un antecedente previo de la Constitución de 1897 y las acciones de Matilde Hidalgo en 1924 (Freidenberg y Garzón-Sherdek 2022).

cuotas¹³ establecía esta medida de acción de afirmativa en favor de las mujeres solamente para el ciclo electoral 2014-2015 (nacionales y subnacionales), pero la reforma a esta ley¹⁴ modificó esta restricción y amplió su alcance a todos los procesos electorales. Así, para 2020 (al igual que para 2015) se establecía que, en cada terna de candidaturas, titulares y suplentes, debían estar presentes personas de ambos sexos, y aunque en rigor esto permite la presencia de dos mujeres por cada tres candidaturas (66%), en la realidad se aplicó más como una cuota de 30% con mandato de posición cada tres candidaturas.

Finalmente, cabe mencionar que, como estrategia de adaptación ante el contexto de pandemia, en las elecciones uruguayas de 2020, además de haberse pospuesto la votación del 10 de mayo al 27 de septiembre, se aplicaron una serie de medidas para reducir los riesgos de contagio y precautelar la salud al mismo tiempo que los derechos políticos. Así, entre las medidas más destacadas constan la exigencia de cubrebocas para todas las personas que participan de la elección (integrantes de mesas, votantes y delegadas/os de partidos), la utilización de guantes de parte de los integrantes de mesas, la desinfección previa y posterior de la emisión del sufragio en el cuarto oscuro, así como el distanciamiento físico obligatorio de entre un metro y medio a dos (Choroszczucha 2021: 569).

Candidaturas, partidos y coaliciones

Para las elecciones departamentales y municipales 2020 en Uruguay se presentaron un total de 171 para intendentes y 1.751 candidaturas para concejales municipales (Cardarello y Freigedo 2021). Sin embargo, estas candidaturas no fueron homogéneas a lo largo de los 19 departamentos, ni tuvieron la misma cantidad por cada partido político. Para el cargo de intendente departamental, que encabeza las listas de candidaturas para la conformación de las juntas departamentales, el departamento de Soriano fue el de mayor oferta electoral con 12 candidaturas en total, seguido de cerca por Lavalleja, Durazno y Maldonado con 11 candidaturas cada uno. En el otro extremo, el departamento con la menor cantidad de candidaturas fue Cerro Largo, donde solamente se presentaron 4 opciones. En cuanto a la oferta partidaria, los tres principales partidos del sistema uruguayo, FA, PN, y PC, presentaron una cantidad considerablemente mayor que de los demás partidos con 46, 41 y 40 candidaturas a intendentes, respectivamente¹⁵. De todas las candidaturas para ocupar los cargos ejecutivos departamentales, solamente el 15,9% fueron mujeres (Pérez-Betancur 2021).

La presencia del FA para las elecciones departamentales fue total, presentándose en los 19 departamentos. Algo similar ocurrió con el PN y el PC, aunque para el departamento de Montevideo optaron por asistir a la contienda electoral coaligados con el objetivo de ganarle al FA (Puig Lombardi 2021). Fuera de estas tres etiquetas partidarias, el Partido Asamblea Popular

¹³ Ver la Ley 18.476 del 3 de abril de 2009. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/uruguayleydecuotas2009.pdf> [Consulta realizada el 23 de octubre de 2021, 10:15 hrs].

¹⁴ Ver la Ley 19.555 de 9 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2021/01/LEY-19.555-URUGUAY.pdf> [Consulta realizada el 23 de octubre de 2021, 10:30 hrs].

¹⁵ Esta información proviene de Cardarello y Freigedo (2021) quienes utilizan datos de la Unidad de Métodos y Acceso a Datos (UMAD) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (Udelar) y de la Corte Electoral.

participó en 16 departamentos y Cabildo Abierto (CA) en 11. El resto de las organizaciones políticas no superan los 4 departamentos en los que tuvieron presencia como etiqueta partidaria. Por su parte, en el nivel municipal las 1.768 candidaturas se repartieron bajo la misma heterogeneidad territorial y partidaria que en el nivel departamental, con la salvedad de que la cantidad de candidaturas en cada departamento no depende solamente de la entrada de los partidos, sino que también está mediada por la cantidad de municipios que existe en cada departamento. Entre los partidos, sin embargo, sí es posible hacer una comparación directa. El partido con la mayor cantidad de candidaturas municipales fue el PN con un total de 904 opciones, seguido por casi un tercio por el FA y el PC con 368 y 286 candidaturas, respectivamente (Cardarello y Freigedo 2021). Empero, la participación de los partidos en los municipios tuvo mayor presencia territorial de parte del FA que compitió en 124 de los 125 municipios existentes, mientras que el PN alcanzó los 117 municipios y el PC llegó a 98 unidades territoriales, al menos de manera independiente y sin otra coalición.

Campaña Electoral

Además de la postergación de los comicios y la aplicación de medidas de bioseguridad, principalmente para el día de la votación, la pandemia tuvo uno de sus mayores impactos sobre el desarrollo de las campañas electorales (Cardarello y Freigedo 2021; Choroszczucha 2021). Salvando las diferencias entre departamentos, el desarrollo de la campaña electoral puede resumirse y generalizarse a partir de cuatro ejes principales. En primer lugar, y uno de los efectos directos y más importantes de la pandemia, fue la suspensión del desarrollo de las campañas electorales desde más o menos marzo, mes en que se confirman los primeros casos de COVID-19 en Uruguay, con retornos distintos entre julio y agosto. Sin embargo, dentro de esta tendencia general es posible identificar algunas excepciones. Por ejemplo, en el departamento de Salto la campaña no se detuvo (Nieto y Manfredi 2021). Además de las pausas obligadas, la pandemia forzó a la modificación de los formatos de campañas en la mayoría de las situaciones. Las aglomeraciones amplias se vieron postergadas o reducidas en cantidad de personas para asegurar el distanciamiento físico y muchos partidos optaron directamente por estrategias de campaña en redes sociales y medios digitales, así como las visitas “puerta a puerta” de parte de las y los candidatos.

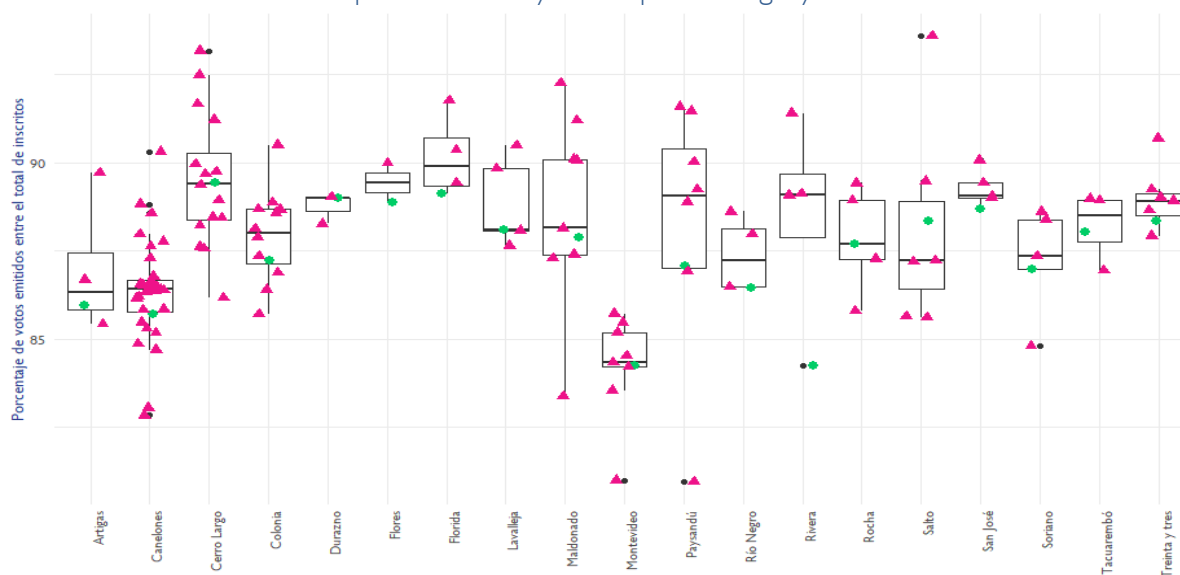
Fuera de una relación directa con la pandemia, la mayor parte de las campañas se centró en temas concretos de política pública sobre cuestiones propias de cada departamento. En general las candidaturas, facciones o partidos que buscaban la reelección se concentraron en resaltar los aspectos positivos de la o las gestiones pasadas, mientras que las candidaturas, facciones o partidos opositores se enfocaron en criticar el desarrollo de la administración pública por parte de sus contendientes. Algunas de las excepciones a estas lógicas de campaña centradas en temas de política pública se dieron, por ejemplo, en Montevideo, donde la campaña adoptó un tinte más político (Puig Lombardi 2021) o en Colonia, donde la campaña estuvo marcada por el escándalo de la denuncia de acoso sexual contra el intendente Carlos Moreira (Cancela Lalane e Irigoín Silveira 2021).

Resultados de la Elección

Los resultados de las elecciones departamentales y las municipales de 2020 en Uruguay han sido ampliamente analizados desde la perspectiva de los votos obtenidos por cada partido y quién resultó ganador de las diferentes contiendas, donde se observa que el PN ganó en 15 departamentos y en 90 municipios, el FA ganó en 3 departamentos y 32 municipios, y el PC ganó en un departamento y tres municipios (Cardarello y Freigedo 2021). De igual manera, y desde una perspectiva multinivel y su tendencia histórica se da cuenta de una aparente disminución en la congruencia nacional-departamental (siguiendo la tendencia de los últimos años), así como una baja en la cantidad de espacios de cohabitación departamental-municipal (Cardarello y Freigedo 2021). Finalmente, otra veta de análisis muy desarrollada tiene que ver con la presencia de mujeres electas. En cuanto a cargos ejecutivos se da cuenta de 10,5% de mujeres intendentas y un 18,5% de alcaldesas, donde ambos valores representan un crecimiento en relación con 2015, pero todavía menos que en 2010; y en cargos legislativos se observa un 32% de mujeres electas a juntas departamentales y un 34,5% de concejalas, ambos valores como los puntos históricos más altos desde 1984 para los departamentos y 2010 para los municipios (Pérez-Betancur 2021).

En este sentido, este análisis se concentra en dimensiones diferentes a las desarrolladas por la literatura mencionada y describe la estructura de la competencia electoral a partir de cuatro indicadores estructurales: el porcentaje de participación electoral, el porcentaje de votación no válida, el nivel de competitividad inter partidaria y el grado de fragmentación electoral. Todos estos datos se analizan tomando cada unidad territorial por separado, es decir a partir de los 125 municipios y 19 departamentos, se contemplan un total de 144 observaciones para cada indicador.

Gráfico I: Porcentaje de participación electoral por departamento y municipio. Elecciones Departamentales y Municipales Uruguay 2020



Nota: Los puntos verdes representan los departamentos y los triángulos rosas a las municipalidades

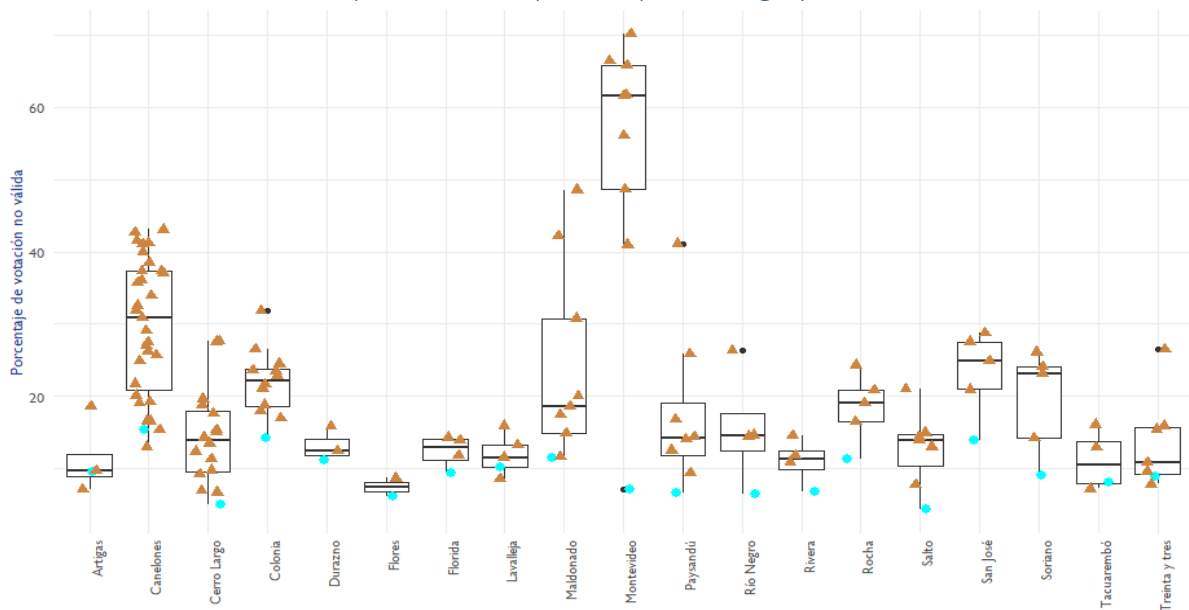
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Corte Electoral de la República del Uruguay.¹⁶

¹⁶ Datos obtenidos de la Corte Electoral de la República del Uruguay (<https://eleccionesdepartamentales2020.corteelectoral.gub.uy/>) [Consulta realizada el 14 de agosto de 2021, 9:30 hs.].

La participación electoral se calculó como el porcentaje de votos emitidos sobre el total de habilitados en cada unidad territorial por separado. Así, para los comicios de 2020, el porcentaje de participación electoral promedio entre todas las unidades territoriales (departamentos y municipios) fue de 87,8%. Estos niveles de participación en general no tuvieron mucha variación, ya que los porcentajes más bajos de participación están alrededor de 81% (Tambores en Paysandú y el Municipio B de Montevideo) y los porcentajes más altos están cerca del 93% (Tres Islas en Cerro Largo y Pueblo San Antonio en Salto), lo que implica un rango de un poco más de 12 puntos porcentuales entre ambos extremos. Estas tendencias casi no se modifican al observar por grupos diferenciando entre elecciones municipales y departamentales, los promedios de ambos grupos son casi iguales. Lo que sí tiene un cierto cambio es el rango (y por ende la dispersión) de los porcentajes de participación, ya que mientras que en el nivel municipal se mantiene lo descrito sobre la tendencia general para el nivel departamental la participación más baja fue de 84,24% (Montevideo) y la más alta de 89,43% (Cerro Largo), lo que da un rango de 5,19 puntos porcentuales.

Las diferencias más notorias están entre departamentos. Mientras algunos casos como Florida, y en menor medida Flores, San José y Durazno, exhiben porcentajes de participación más altos y variaciones menores al interior de sus territorios, otros departamentos como Montevideo, o en menor medida Canelones o Artigas, muestran porcentajes de participación en general más bajos. Otros casos como Maldonado, Cerro Largo o Paysandú tienen distribuciones mucho más dispersas con algunas unidades territoriales con participación menor a 85% y otras mayor a 90%.

Gráfico II: Porcentaje de votación no válida por departamento y municipio. Elecciones Departamentales y Municipales Uruguay 2020



Nota: Los puntos celestes representan los departamentos y los triángulos café a las municipalidades

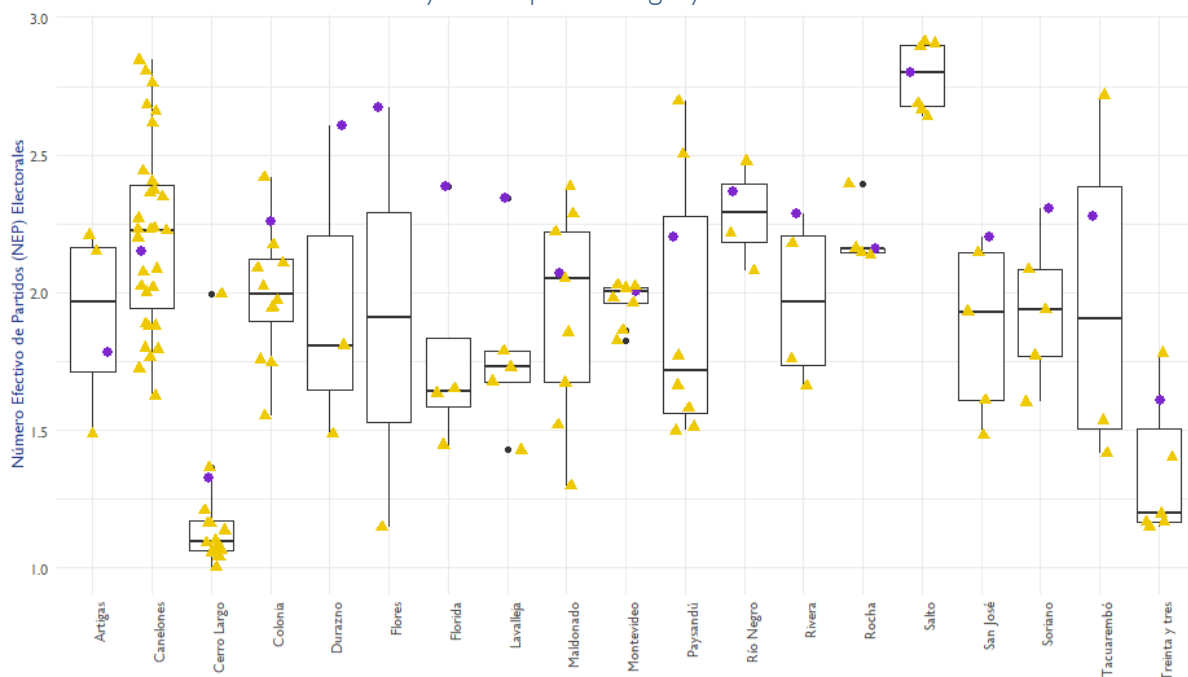
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Corte Electoral de la República del Uruguay.¹⁷

¹⁷ Datos obtenidos de la Corte Electoral de la República del Uruguay (<https://eleccionesdepartamentales2020.corteelectoral.gub.uy/>) [Consulta realizada el 14 de agosto de 2021, 9:30 hs.].

En un país donde el voto es obligatorio como Uruguay, la participación electoral no siempre refleja el nivel de satisfacción o de descontento con el sistema político o la oferta electoral. En este sentido, se mide el porcentaje de votación no válida como complemento de la participación electoral. Para esto, se considera votación no válida toda aquella que no fue directamente por ningún partido/candidato, es decir que se computó como voto en blanco, como nulo o como observado rechazado. Sobre este indicador, el porcentaje de votación no válida promedio entre todas las unidades analizadas es de 21,46%, pero en esta ocasión sí existe una diferencia significativa al observar este mismo valor entre las elecciones municipales (que tienen 23,33% de votación no válida en promedio) y las departamentales (que tienen 9,19% de votación no válida en promedio).

Al observar entre departamentos resaltan en los extremos: Montevideo como el departamento con mayores niveles de votación no válida muy por encima de los demás y Flores como el departamento con menores niveles de votación no válida. Más allá de estos extremos, departamentos como Artigas, Durazno, Florida, Lavalleja o Rivera también muestran bajos porcentajes de votación no válida, así como Canelones y Maldonado tienen algunas unidades que exhiben porcentajes de votación no válida altos. No obstante, cabe aclarar que estos resultados no implican automáticamente mayores niveles de desafección, sino que puede deberse a desinformación sobre cómo emitir el voto, en especial cuando se trata de los votos municipales y los departamentales que debieran ir hacia el mismo lema o partido para no incurrir en nulidad.

Gráfico III: Fragmentación electoral por departamento y municipio. Elecciones Departamentales y Municipales Uruguay 2020



Nota: Los puntos púrpuras representan a los departamentos y los triángulos amarillos a las municipalidades

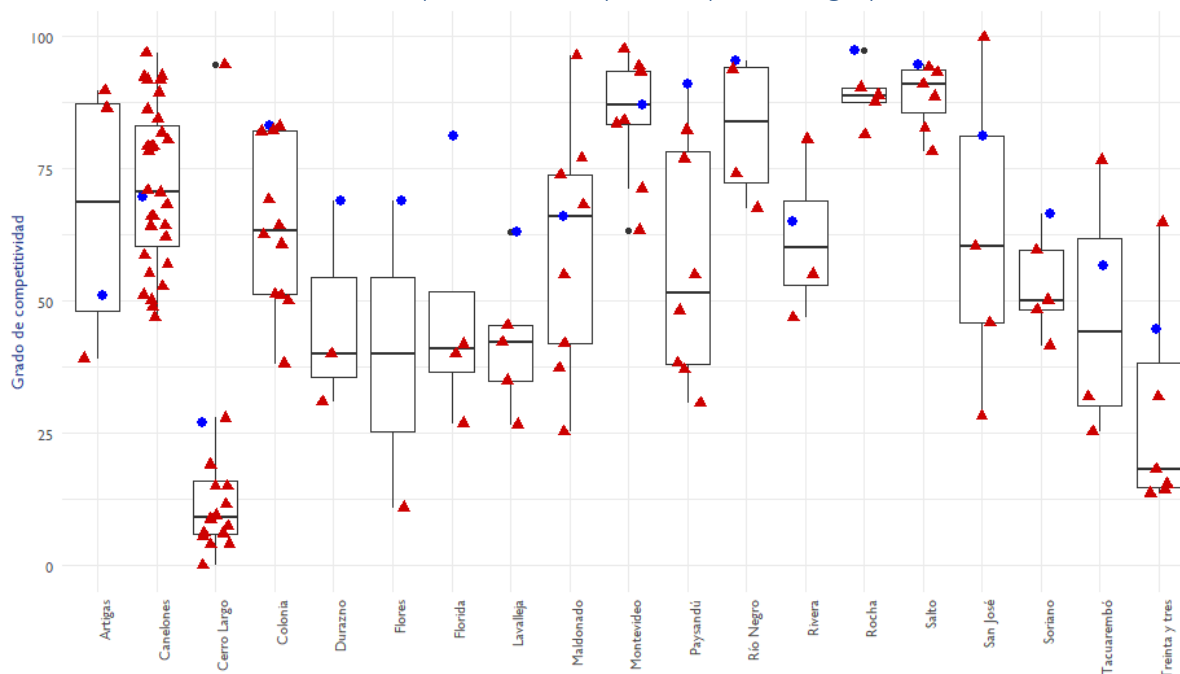
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Corte Electoral de la República del Uruguay.¹⁸

¹⁸ Datos obtenidos de la Corte Electoral de la República del Uruguay (<https://eleccionesdepartamentales2020.corteelectoral.gub.uy/>) [Consulta realizada el 14 de agosto de 2021, 9:30 hs.].

Referente al comportamiento de las y los electores sobre opciones electorales concretas, se analiza en primer lugar la fragmentación electoral a partir del Número Efectivo de Partidos (NEP) (Laakso y Taagepera 1979)¹⁹. En promedio, la fragmentación electoral fue de alrededor de 2 partidos efectivos, dato que no cambia significativamente al observar por grupos, diferenciando entre elecciones municipales y departamentales, y que en general tampoco se dispersa mucho al tener un valor mínimo de 1 partido efectivo y un máximo de casi 3 partidos efectivos. Así, las diferencias más significativas están entre departamentos.

Aunque la mayoría de las distribuciones departamentales están posicionadas alrededor de los dos partidos efectivos, hay dos departamentos que claramente salen de esta tendencia y conforman los extremos. Por un lado, en Salto los niveles de fragmentación de la elección departamental y las municipales en su interior son considerablemente más altos y con poca variación interna: en promedio el NEP de todas las unidades de análisis de Salto es de 2,79 y en este departamento están las tres elecciones más fragmentadas (municipios de Colonia Lavalleja, Pueblo San Antonio y Matajojo, con un NEP alrededor de los 2,9 partidos efectivos). Por otro lado, y en el otro extremo, la fragmentación en Cerro Largo es la más baja de todo el país, ya que el promedio del NEP de todas las unidades del departamento es de 1,18 partidos efectivos, además de que en el departamento está la única elección de partido único (municipio de Arévalo) donde el ganador PN fue la única opción política y, por tanto, también se llevó toda la representación legislativa.

Gráfico IV: Competitividad electoral por departamento y municipio.
Elecciones Departamentales y Municipales Uruguay 2020



Nota: Los puntos azules representan los departamentos y los triángulos rojos a las municipalidades

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Corte Electoral de la República del Uruguay.²⁰

¹⁹ La fórmula es $N=1/\sum p^2$, donde p es la proporción de la votación de cada partido en una elección dada.

²⁰ Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Corte Electoral de la República del Uruguay (<https://eleccionesdepartamentales2020.corteelectoral.gub.uy/>) [Consulta realizada el 14 de agosto de 2021, 9:30 hs.].

Finalmente, se ha calculado la competitividad electoral inter-partidaria, esto es la diferencia en el porcentaje de votación del partido más votado con el segundo partido más votado. Se explicita que se trata de un cálculo entre partidos por la característica del sistema de doble voto simultáneo que permite considerar otra competencia entre las candidaturas al interior del partido o lema más votado. Los valores obtenidos de esta operación son restados de 100 para que la escala refleje una relación directamente proporcional entre el valor exhibido y el grado de competitividad, es decir que mientras más alto el número, más competitiva la elección. En general, la competitividad promedio entre todas las unidades es de 59,3%, aunque en este caso la dispersión es la más alta de todas con valores de cero o cercanos a cero en el límite inferior y de más de 99 en el límite superior. Estas diferencias afectan también el análisis por grupos, ya que la competitividad promedio de las elecciones municipales es de 57,4% y para elecciones departamentales es de 71,5%, siendo las segundas más competitivas, en términos generales, que las primeras.

El extremo inferior, de menor competitividad presenta al mismo departamento con la menor fragmentación²¹ - Cerro Largo-. En este departamento la competitividad mediana es la más baja de todo el país y salvo algunas excepciones (como el municipio de Plácido Rosas que tiene 94,6% de competitividad) la mayoría de las unidades en su interior presentan bajos porcentajes. En el otro extremo, Salto se mantiene como el departamento con competitividad mediana más alta, pero en cuanto a este indicador con Rocha, Río Negro y Montevideo, cerca con altos niveles de competitividad.

Conclusiones

Las Elecciones Departamentales y Municipales 2020 en Uruguay se realizaron en un contexto diferente al del pasado inmediato al menos por dos características: una situación de pandemia por la COVID-19 y los efectos que ésta tiene, así como un nuevo gobierno nacional después de 15 años de gobierno del FA y luego de 25 del último gobierno del PN. En este escenario, se constató un predominio territorial del PN con la mayor cantidad de gobiernos departamentales y municipales ganados, así como el aparente inicio de una mayor independencia electoral de las elecciones departamentales de las nacionales al exhibir diferencias entre los ganadores relativos en cada departamento entre ambos procesos (Cardarello y Freigedo 2021). Por su parte, el nivel municipal da indicios de consolidación como arena electoral y como nivel de gobierno ya que llegaba a estas elecciones con valoraciones positivas de parte de las y los intendentes, aunque no sin su cuota de críticas y pendientes (Ferla et al 2018). La importancia de los actores subnacionales, en especial de los departamentales, van más allá de lo electoral y han tenido impacto sobre la gestión pública y la modernización del Estado (Laurinaga y Guerrini 1994).

El presente trabajo ha aportado al entendimiento de las dinámicas electorales subnacionales a partir de una descripción densa del proceso y en especial de los resultados. El desenlace de los comicios a partir de los cuatro indicadores analizados (participación, votación no válida, fragmentación y competitividad) da cuenta de la posibilidad de dinámicas diferenciadas entre grupos (elecciones departamentales y municipales) así como entre departamentos. Esta última

²¹ En general la fragmentación y la competitividad de las elecciones subnacionales 2020 en Uruguay presentan una alta correlación (0,88) con un nivel de significancia del 95%.

tendencia brinda evidencia en favor de una territorialización de la política uruguaya más allá del clivaje centro-periferia que tiene a Montevideo contra el resto de los departamentos como el centro de atención. De igual manera, los resultados aquí expuestos aportan a la agenda de investigación en política subnacional en América Latina con datos que permitan probar distintas relaciones teóricas sobre las elecciones y la democracia subnacional en la región.

Referencias Bibliográficas

Buquet, Daniel. 2016. “La transformación del sistema de partidos uruguayo: reglas electorales, adaptación y equilibrio”. En Freidenberg, Flavia. Ed. *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. Cono Sur y los Países Andinos*. Tomo 2. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Nacional Electoral, 235-268.

Caetano, Gerardo; Lucía Selios y Ernesto Nieto. 2019. “Descontentos y ‘cisnes negros’: las elecciones en Uruguay en 2019”. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 42: 277-311.

Cancela Lalane, Nicolás y Pablo Irigoien Silveira. 2021. “Colonia. ‘Que sea la ciudadanía quien lo juzgue’”. En Cardarello, Antonio y Martín Freigedo. Coord. *Radiografía política del territorio uruguayo. Elecciones departamentales y municipales 2020*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer / Departamento de Ciencia Política, FCS UDELAR, 351-382.

Cardarello, Antonio. 2011. “Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo. Las elecciones municipales 2010 en Uruguay”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 20 (1): 63-94.

Cardarello, Antonio y Marín Freigedo. 2017. “Introducción: Los desafíos de un cambio”. En Cardarello, Antonio y Martín Freigedo. Coord. *Los desafíos de un cambio. Elecciones Departamentales y Municipales 2015*. Montevideo: Universidad de la República – UDELAR, 17-38.

Cardarello, Antonio y Marín Freigedo. 2021. “Introducción”. En Cardarello, Antonio y Martín Freigedo. Coord. *Radiografía política del territorio uruguayo. Elecciones departamentales y municipales 2020*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer / Departamento de Ciencia Política, FCS UDELAR, 9-38.

Choroszczucha, Sandra. 2021. “Uruguay: elecciones e instituciones políticas en época de covid-19”. En Fuchs, Marie-Christine y Leandro Querido. Eds. *Covid-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer / Transparencia Electoral, 553-580.

Di Tella, Torcuato. 2013. *Historia de los partidos políticos en América Latina*. 2da Edición. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Došek, Tomáš. 2014. “Sistema de partidos multinivel en Uruguay (1984-2010): Desafío del Frente Amplio y adaptación de los partidos tradicionales en un escenario congruente”. En Freidenberg,

Flavia y Julieta Suárez-Cao. Eds. *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 254-294.

Ferla, Paula; Julián Gonzáles, Leticia Silva, e Ignacio Zuasnabar. 2016. *Panorama del nivel municipal en Uruguay*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer / Universidad Católica del Uruguay.

Ferla, Paula; Julián Gonzáles, Leticia Silva, e Ignacio Zuasnabar. 2018. *Evaluación de los gobiernos locales 2018. La visión de los intendentes*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer / Universidad Católica del Uruguay.

Freidenberg, Flavia y Karen Garzón-Sherdek. 2022. "Ecuador". Documento de Investigación para el Observatorio de Reformas Políticas de América Latina. (En prensa).

Freidenberg, Flavia. Dir., 2021, "Régimen electoral de género para cargos de elección del legislativo nacional en América Latina", <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.14515515.v1>, Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJUNAM) y Washington, D.C.: Secretaría de Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFP/OEA), V1. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/bases-de-datos/>.

Laakso, Markku y Rein Taagepera. 1979. "'Effective' Number of Parties. A Measure with Applications to West Europe". *Comparative Political Studies*, vol. 12 (1): 3-27.

Laurnaga, María Elena y Aldo Guerrini. 1994. "Del 'buen vecino' al 'intendente emprendedor': El rol de los intendentes departamentales en la reforma del Estado". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 7: 83-93.

López, Santiago. 2007. "¿Cuán 'locales' son las elecciones municipales en Uruguay? Estimando la independencia de resultados y comportamientos electorales". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 16 (1): 73-101.

Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1997. "La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina". *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 16: 91-108.

Modica, Luciana y Julio Ascarrunz. 2021. *Bolivia Elecciones Subnacionales 2021 (Elecciones de Autoridades Departamentales, Regionales y Municipales)*. Serie Análisis de Elecciones 2021. Ciudad de México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IIJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA).

Nieto, Ernesto y Paula Manfredi. 2021. "Salto. En el norte, donde el Frente Amplio mantuvo el gobierno". En Cardarelló, Antonio y Martín Freigedo. Coord. *Radiografía política del territorio uruguayo. Elecciones departamentales y municipales 2020*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer / Departamento de Ciencia Política, FCS UDELAR, 254-277.

Nocetto, Lihuen; Rafael Piñeiro y Fernando Rosenblatt. 2020. “Uruguay 2019. Fin del ciclo progresista y reestructura del sistema de partidos”. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 40, Núm. 2: 511-538.

Pérez-Betancur, Verónica. 2015. *La participación política de las mujeres en el nivel sub-nacional en Uruguay. Elecciones departamentales y municipales 2015*. Cotidiano Mujer / ONU Mujeres.

Pérez-Betancur, Verónica. 2021. *Mujeres en el territorio. Elecciones Subnacionales Uruguay 2020*. ONU Mujeres / UDELAR.

Puig Lombardi, Gonzalo. 2021. “Montevideo. Treinta años del Frente Amplio en Montevideo: ‘de sorpresa a partido predominante’”. En Cardarello, Antonio y Martín Freigedo. Coord. *Radiografía política del territorio uruguayo. Elecciones departamentales y municipales 2020*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer / Departamento de Ciencia Política, FCS UDELAR, 39-69.

Selios, Lucía y Daniela Vairo. 2012. “Elecciones 2009 en Uruguay: permanencia de lealtades políticas y accountability electoral”. *Opinião Pública*. Vol. 18 (1): 198-215.

Suárez-Cao, Julieta y Flavia Freidenberg. 2014. “Sistemas de partidos multinivel en América Latina: Una nueva tipología de partidos y sistemas de partidos”. En Freidenberg, Flavia y Julieta Suárez-Cao. Eds. *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 5-35.

Tullio, Alejandro. 2016. “El federalismo electoral argentino como régimen de autonomía institucional”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. Núm. 10: 177-208.