

Ciencias políticas

El predominio departamental después de la alternancia en Uruguay. Elecciones departamentales 2020

The departamental predominance after the alternation in Uruguay departamental elections 2020

Recibido: 10 de septiembre de 2021

Aceptado: 23 de marzo de 2022

DOI: 10.22517/25392662.24922

pp. 42-69

Salvador Antonio Cardarello Iglesias*

salcardarello@gmail.com

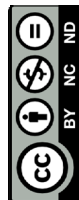
<https://orcid.org/0000-0003-2355-9993>

Gonzalo Puig Lombardi**

gonzalo.puiglombardi@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-0572-1283>

Licencia Creative Commons
Atribución/Reconocimiento-
NoComercial-SinDerivados 4.0
Internacional — CC BY-NC-ND 4.0.



* Doctor en Ciencia Política por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre - RS, Brasil. Magíster en Ciencia Política, Opción Partidos Políticos y Sistemas Electorales y licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República de Uruguay. Profesor Adjunto Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

** Magister en ciencias sociales del joint-master LAGLOBE (Université Sorbonne-Nouvelle, Stockholm University & Universidad de Salamanca) y licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. En proceso de candidatura al Doctorado en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.



Resumen

Tras acceder al gobierno nacional después de treinta años, el Partido Nacional afrontó por primera vez una elección departamental separada en el tiempo. Nuestro interrogante es primordialmente descriptivo: analizar integralmente los resultados y a su vez compararlos con los períodos anteriores. Este proceso también nos permite comenzar a aproximarnos a la cuestión sobre la existencia de un potencial efecto de arrastre de la elección presidencial por sobre la departamental. En este artículo esta cuestión es abordada mediante una descripción integral de los resultados departamentales 2020, por medio de algunos de los índices e indicadores más utilizados en la disciplina. Al tiempo, se destacan los principales hitos del ciclo.

Palabras clave: elecciones, sistema electoral, partidos, política subnacional, Uruguay.

Introducción

De forma atípica, pero por razones evidentes en el contexto de la pandemia de la COVID-19, el domingo 27 de septiembre del año pasado, se llevaron a cabo las elecciones departamentales y municipales del Uruguay. La Constitución estableció que las elecciones departamentales se realizarán el «segundo domingo del mes de mayo del año siguiente al de las elecciones nacionales» (artículo 77). Sin embargo, la fecha fue pospuesta por razones sanitarias tras un acuerdo político casi unánime para poder realizar la elección con la mayor «normalidad» posible. Se contempló que uno de los reparos con respecto a la elección sería la tasa de participación¹, y dentro de la dimensión sanitaria: los peligros de esta participación. Finalmente, el acto electoral se desarrolló sin mayores dificultades adicionales debido a la situación sanitaria, y la participación se situó en un 86,1 %, cifra acorde al promedio histórico.

No obstante, el cambio de fecha no era la única particularidad de este ciclo departamental con respecto a los anteriores, debido a que fueron las primeras luego de la alternancia a nivel nacional. Tras tres periodos del Frente Amplio (FA) en el gobierno nacional, por

Abstract

After its first national victory since 1989, the Partido Nacional faced its first departmental election separated in time. Our purpose is primarily descriptive: to comprehensively analyze the results and compare them with previous periods. This process also allows us to begin to approach the possibility of the existence of a potential “carry-over” effect of the presidential election over the departmental election. Hence, this article will integrally describe the results of the 2020 departmental elections, using the most widely used indicators for their analysis.

Keywords: elections, electoral system, parties, subnational politics, Uruguay.

¹ La participación en Uruguay es históricamente alta. Adicionalmente, sufragar es obligatorio desde 1934 y existen sanciones al respecto (1970).

primera vez desde 1989, el Partido Nacional (PN) triunfó en las elecciones nacionales. Si bien el PN había logrado capitalizar exitosamente la desvinculación entre el ciclo nacional y subnacional, siendo el partido más exitoso en este nivel desde 1989. Nos intriga el hecho de que, en septiembre de 2020, fue la primera elección departamental desvinculada que el PN afrontaba como gobierno nacional. Elección que este partido afrontó nuevamente de forma exitosa. De ahí el primer interés en un análisis en profundidad de la misma. Adicionalmente, considerando la historia electoral reciente, junto al hecho de que el presidente Lacalle Pou gozaba de una aprobación muy alta en la fecha de los comicios subnacionales² y que, de cierta forma, el «periodo luna de miel» se vio extendido por la pandemia³. Entonces, de forma meramente orientativa, nos preguntamos: ¿Se produjo un «efecto arrastre» de la victoria nacionalista de noviembre de 2019 y la popularidad del primer mandatario hacía las departamentales? Asunto que retomaremos en las conclusiones, en virtud de que el objetivo de este artículo es realizar una descripción integral de los resultados de las departamentales 2020, a través de los indicadores e índices más difundidos para su análisis. A partir de estos, se pueden analizar los hitos más relevantes del ciclo. Con los resultados de 2020 a la vista, la conclusión principal del ciclo es la consolidación del PN como partido «predominante» a nivel subnacional. Junto a una suerte de «confinamiento» del FA al área metropolitana, donde a pesar de afianzarse y hasta avanzar electoralmente, perdió peso en el resto del país. Mientras que el histórico Partido Colorado (PC) se vio confinado al departamento de Rivera, que gobierna ininterrumpidamente desde 1994.

A pesar de que el objetivo de este trabajo no es un estudio comparado, consideramos que se enmarca en el vasto campo del análisis de los cambios en la gobernanza subnacional en la región, considerando cómo el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales es una de las mayores tendencias de decisión política sobre la gobernanza por parte de los Estados nacionales en la región y en el mundo⁴. Adicionalmente, el interés por presentar el más reciente escenario electoral del Uruguay puede provenir de la excepcionalidad en cuanto al historial (y estabilidad) democrático del país, junto con la particularidad de que, en materia de reformas del sistema electoral, Uruguay ha realizado cambios orientados hacia una confluencia con la región, no lo contrario⁵.

Para lograrlo, el presente trabajo se estructura de la siguiente forma: una primera sección realiza un repaso de las reglas electorales, ya que estas son de crucial importancia para entender los resultados. En la segunda sección, se presentan los resultados de septiembre 2020, manteniendo una conexión con el sistema electoral anteriormente introducido. A continuación, se analizan los resultados a partir de los indicadores más populares en el análisis electoral. Finalmente, en las conclusiones, se revisa la aserción sobre el PN como partido predominante a nivel subnacional, junto a interrogantes a futuro.

2 «Primeros seis meses de Lacalle Pou: 57% aprueba, 20% desaprueba – equipos», Equipos Consultores, acceso septiembre de 2020, <https://equipos.com.uy/primeros-seis-meses-de-lacalle-pou-57-aprueba-20-desaprueba/>.

3 El efecto denominado «Rally around the flag» apreciado en la mayoría de los países durante esta crisis.

4 Kent Eaton, «Multilevel governance and the external strategies of subnational governments in Latin America», *Regional & Federal Studies* (2021): 1–21. <https://doi.org/10.1080/13597566.2021.1875448>.

5 Daniel Buquet, «La elección uruguaya después de la reforma electoral de 1997: los cambios que aseguraron la continuidad», *Perfiles Latinoamericanos*, n° 16 (2000), 135.

1. Sistema y reglas electorales

Como introdujimos, el Uruguay posee una rica historia de estabilidad democrática, junto a un sistema de partidos robusto; pero adicionalmente, como particularidad uruguaya, se puede nombrar su reglamento electoral también poseedor de un historial de estabilidad, así como su peculiar complejidad⁶. Sin embargo, la reforma Constitucional de 1997 produjo el mayor cambio en las reglas electorales que orientan la competencia departamental desde la Constitución de 1918. A destacar, la desvinculación entre el nivel departamental y nacional, previo a la misma entre 1934 y 1994, las elecciones nacionales (presidente, vicepresidente y las cámaras legislativas) y municipales (intendente y juntas departamentales) eran simultáneas –se realizaban el mismo día–⁷ y estaban vinculadas, ya que si bien existía una hoja para los cargos nacionales y otra hoja para los cargos municipales, no era posible votar por lemas diferentes en los distintos ámbitos (resultando en la anulación del voto si esto acontecía). La simultaneidad y vinculación de la elección provocaba un efecto de «arrastre» de la elección nacional sobre la departamental⁸, considerando que la única chance que tenía el elector para no verse obligado a sufragar por el mismo lema en ambos ámbitos sería votar en blanco en uno de los niveles.

Si bien, la reforma constitucional abarcó una amplia variedad de tópicos en materia subnacional, sin duda las transformaciones más trascendentes que consagró fueron las referidas al sistema electoral: 1) Separación en el tiempo de las elecciones municipales respecto a las nacionales; 2) Restricción del DVS limitando a tres el número de candidatos a intendente por lema; 3) La elección de las convenciones departamentales. Si bien no pretendemos atribuirle jerarquía a este listado de las principales modificaciones, queremos enfatizar cómo la separación en el tiempo representó un cambio político fundamental al permitir una mayor autonomía de la materia departamental⁹.

El ejecutivo departamental: intendente¹⁰, se define por el principio de mayoría simple que consiste en que el partido más votado se queda con la titularidad del ejecutivo comunal. A su vez, a diferencia del nivel nacional, tienen la posibilidad de hacer mayor uso del sistema de doble voto simultáneo (DVS)¹¹. El DVS coloquialmente conocido como «ley de lemas» es una de las cuatro principales características de la normativa electoral uruguaya, además de ser un rasgo distintivo del país en comparación con la región¹². Se trata de un mecanismo de “voto preferencial intrapartidario”, que permite presentar más de un candidato

6 Buquet, «La elección uruguaya después de la reforma electoral de 1997».

7 La excepción la constituyó el período en que rigió la Constitución de 1942, elecciones de 1946 y 1950, en que el nivel municipal estaba desvinculado del nacional.

8 Antonio Cardarelli y Martín Freigedo, «Introducción», en *Radiografía política del territorio uruguayo. Elecciones departamentales y municipales 2020* (Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2021).

9 Para una descripción en detalle de cada una de las modificaciones en materia subnacional ver A. Cardarelli, *La búsqueda de saberse inmortal: la reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales* (Montevideo: UDELAR, 2011).

10 Para ser intendente se requiere ser nativo del departamento o estar radicado en él al menos tres años antes del acto electoral.

11 Primordialmente, la gran diferencia es la regla de la mayoría simple, a diferencia de la mayoría absoluta con eventual doble vuelta en la nacional.

12 Buquet, «La elección uruguaya después de la reforma electoral de 1997», 132.

por partido¹³. De esta forma, el elector vota en dos niveles, primero por un partido y luego al interior del partido por un candidato (lista de candidatos).

Los intendentes durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones y podrán ser reelectos, por una sola vez, requiriéndose para ser candidatos que renuncien con tres meses de anticipación, por lo menos, a la fecha de las elecciones (art. 266). Junto al ejecutivo departamental, los votantes también eligen un cuerpo legislativo, la Junta Departamental (JD) compuesta de 31 ediles¹⁴, electos bajo el principio de representación proporcional integral. Sin embargo, este se ve adaptado, en lo que Moraes calificó como de mayoría automática¹⁵, debido a que el partido triunfador tiene asegurada la mayoría absoluta en el caso de que no la hubiese obtenido en la adjudicación «normal» de bancas. Mientras que, dentro del lema mayoritario, y entre los lemas restantes, el sistema es proporcional.

Por su parte la restricción del DVS en la elección del ejecutivo departamental ha significado un cambio sustantivo que limita algunos casos de oferta excesiva. Anteriormente, cada partido podía presentar un número ilimitado de candidatos al ejecutivo departamental; por ejemplo, llegaron a presentarse nueve candidatos a intendente por parte de un mismo partido. Luego de la reforma, usualmente se presentan dos, siempre y cuando se llegue a un acuerdo en el Organismo Deliberativo Departamental (ODD) que lo posibilite. Por ejemplo, en el caso que los dos candidatos que sigan al más votado empaten en el 30% de los votos del cuerpo.

Vale la pena no perder de vista la especial relevancia de la elección de los ODD, su importancia radica en que son quienes elegirán a los futuros candidatos a la jefatura departamental de cada partido. Esto obliga a los precandidatos a intendente a marcar sus votos en las elecciones internas, que tienen lugar el año previo a la elección departamental. Se añade de forma implícita (ya que no se las denomina como tales en la Constitución) una elección interna también para el nivel departamental, ya que los aspirantes al ejecutivo de este nivel deberán realizar una campaña exhibiendo no solo sus intenciones de postularse, sino también sus credenciales, negociar apoyos, etc., casi un año antes de los comicios. Entonces, se produce un efecto de anticipación de la competencia subnacional en las internas nacionales. Instancia que será determinante y en algunos departamentos cobrará aún más importancia que la competencia interpartidaria. Como se verá, esto sucedió en algunos departamentos durante el ciclo 2020.

Finalmente, queremos brevemente acotar sobre la mención de que usualmente los ODD seleccionan 2 candidatos a la intendencia, a pesar del límite de 3. Esto responde a la lógica interna de los partidos uruguayos, que se caracterizan por ser fraccionalizados¹⁶, en

13 También conocidos como «lemas» en la normativa uruguaya.

14 La JD de cada uno de los 19 departamentos está compuesta de 31 ediles, independientemente de la población del departamento.

15 Juan Andrés Moraes, «Mayoría automática en el Uruguay: la experiencia de los gobiernos departamentales (1984-1994)» (tesis de grado, Universidad de la República, Uruguay, FCS-ICP, 1997).

16 Daniel Chasqueti, «Carreras legislativas en Uruguay: un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras» (tesis de doctorado, Montevideo, Universidad de la República, Uruguay, FCS-UDELAR, 2010), 45.

combinación con las reglas electorales (mayoría simple). Los partidos uruguayos entonces «contienen» *múltiples* fracciones, a su vez el efecto reductor de la mayoría simple parece ser claro con respecto a la máxima candidatura, que en el caso departamental es la intendencia. Desestimulando una tercera candidatura que bajo este arreglo institucional no sería estratégica, como sintetiza Chasquetti «esta estructura estimuló la formación de dos grandes bloques en la interna de cada partido»¹⁷.

Tabla 1. Principales características del sistema electoral

Componentes	Intendente	Junta Departamental
Voto	Voto conjunto una única HV	Voto conjunto una única HV
Circunscripción	Única departamental	Única departamental
Tipo de elección	Elección directa	Elección directa
Cargo	Unipersonal	31 ediles
Período	5 años	5 años
Forma candidatura	Lista cerrada y bloqueada	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula	MS	RP y MA
DVS	DVS	MVS
Reelección	Inmediata y mediata	Inmediata
Suplentes	4 suplentes respectivos	El triple número de suplentes; sistema preferencial, respectivo, ordinal y mixto.

Fuente: elaboración propia.

2. Las elecciones departamentales 2020

La sección principal de este artículo se dedica a la presentación y descripción de los resultados en los últimos comicios departamentales. Con el fin de una exposición ordenada, esta sección se divide en tres partes: comenzando por la oferta electoral; continuando con la presentación de los resultados del 27 de septiembre de 2020, y finalizando con un apartado sobre la cohabitación y la presencia de partidos predominantes a nivel departamental.

¹⁷ Chasquetti, «Carreras legislativas en Uruguay: un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras».

2.1. Los partidos y sus circunstancias

Al igual que en ciclos anteriores, los partidos aprovecharon el DVS a nivel departamental, situación que contrasta con el candidato único que rige en el nivel nacional. De esta forma, los tres partidos principales postularon en promedio más de 2 candidatos por partido. Para una media total de 9 candidatos al ejecutivo departamental por departamento, tratándose del valor más alto desde la separación de las elecciones departamentales de las nacionales. Como vimos, el mecanismo del DVS permite que se desarrolle una competencia intrapartidaria en simultáneo con la interpartidaria. En ciertos casos la primera puede ser aún más intensa y determinante que la competencia entre los partidos. Asimismo, la posibilidad para los partidos de poder presentar una oferta variada de candidatos, si bien por un lado les permite aumentar su potencial, por el otro, estimula una fuerte competencia interna lo cual puede suponer riesgos en el caso de una interna demasiado ríspida. Una interna así puede comprometer la suerte del partido a la elección¹⁸.

Tabla 2. Candidaturas por partido y departamento

Departamento/Partido	FA	PN	PC	CA	AP	PI	PVA	PERI	TOTAL
Montevideo	3	-	-	-	1	1	1	-	6
Canelones	1	2	1	2	1		1	-	8
Maldonado	3	2	2	2	1	0	1	0	11
Rocha	3	3	2	-	1		1	0	10
Treinta y Tres	3	3	2	-	1	-	-	-	9
Cerro Largo	1	2	1	-	-	-	-	-	4
Rivera	2	3	3	1	1	-	-	-	10
Artigas	3	3	2	-	1	-	-	-	9
Salto	2	3	3	-	1	-	-	-	9
Paysandú	3	3	2	0	1	-	-	1	10
Río Negro	1	2	2	2	-	-	-	-	7
Soriano	3	2	3	2	1	-	-	1	12
Colonia	2	3	2		1	-	-	-	8
San José	2	2	2	1	1	1	-	-	9
Flores	3	1	3	1	1	-	-	-	9
Florida	3	2	2	2		-	1	-	10
Durazno	3	1	3	2	1	1	-	-	11
Lavalleja	3	2	3	1	1	1	-	-	11
Tacuarembó	2	2	2	1	1	-	-	-	8
TOTAL	46	41	40	17	16	4	5	2	171
Promedio	2,4	2,3	2,2	1,4	1	0,8	1	0,5	9

Fuente: Elaboración propia con base a datos de UMAD (FCS-UDELAR) y Corte Electoral del Uruguay.

Como puede verse se presentaron 171 candidaturas en todo el país, siendo los principales partidos a nivel nacional quienes más candidatos presentaron. Nuevamente, su oferta electoral tiende a replicar a nivel departamental la estructura de la competencia entre sectores a nivel nacional¹⁹. Mientras que esto representa un promedio de 9 candidaturas por departa-

18 Antonio Cardarello, Martín Freigedo e Isaac Cisneros, «No Tan Fuerte, Pero Muy Cerca. Las Elecciones Departamentales y El Ciclo Electoral», en *Permanencias, Transiciones y Rupturas. Elecciones En Uruguay*, ed. por Adolfo Garcé y Nikki Johnson (Montevideo: Fin de Siglo, 2016), 299–320.

19 Cardarello y Freigedo, «Introducción».

mento, este estadístico esconde la utilización heterogénea del DVS en los diferentes departamentos. Por ejemplo, el FA no acostumbró a hacer uso del DVS, hasta 2005, habilitando rara vez las candidaturas múltiples; justamente con la intención de «cuidar» la interna²⁰. Aunque lo permitió por segunda vez consecutiva en Montevideo.

En cambio, en el PN y PC, no hubo restricciones al número de candidaturas, aprovechando al máximo las posibilidades del DVS. Sin embargo, el PN presentó candidaturas únicas en Flores y Durazno, nuevamente en casos donde el incumbente iba por la reelección. La actitud del novel CA, cuarto partido en cuanto al número de candidatos presentados fue diferente a la de sus competidores. Al presentar candidatos en tan solo 11 departamentos y haciendo acuerdos en los otros 8 con el PN; esto es compareciendo con una lista bajo su lema. Mientras que en otros dos casos (Treinta y Cerro Largo) ni siquiera presentó candidaturas a la intendencia, compitiendo tan solo por presencia en la JD, nuevamente apoyando a diversos candidatos nacionalistas.

También vale la pena mencionar el caso particular de Montevideo con respecto a la oferta electoral del PN, PC y CA. En el departamento más poblado del país, los partidos que componen la denominada «coalición multicolor» (CM), esto es la coalición de gobierno a nivel nacional, unieron fuerzas bajo el lema de uno de los socios de la coalición de gobierno a nivel nacional: el Partido Independiente (PI). A su vez en este caso, a diferencia de la mayoría de los otros departamentos, presentando una candidatura única que fue liderada por la economista Laura Raffo²¹.

El resto de los partidos como es habitual no presentaron candidatos en todos los departamentos, siguiendo la literatura esto se debe por sobre todo al efecto de las reglas electorales, ya que la mayoría simple estimula una competencia polarizada entre 2 partidos²²; además del costo de competir en cada departamento, que es muy alto para los pequeños partidos con escasas oportunidades²³. La Tabla 2 muestra como la suma de candidaturas de los cuatro partidos más pequeños no alcanza ni siquiera el número de candidaturas del PC, el cual, a pesar de ser un partido tradicional, no disfruta recientemente de éxito departamental.

Al discutir la oferta electoral departamental es menester referirse al impacto de la posibilidad de reelección de los titulares del ejecutivo departamental. En 2020, unos 11 incumbentes se presentaron en búsqueda de la reelección, a su vez también se presentaban 8 exintendentes en busca de la llamada reelección mediata; esto significa que 19 candidatos que previamente habían ocupado el ejecutivo departamental fueron candidatos en los comicios. Comenzando por los incumbentes en busca de la reelección inmediata, siete de ellos lo

20 Antonio Cardarelo, «La cuenta de pérdidas y ganancias. El Frente Amplio y la elección de gobiernos departamentales 2010», *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* 8 (2013): 79–122. <https://doi.org/10.32457/riem.vi8.395>.

21 Como se detalla en G. Puig Lombardi, «Treinta años del Frente Amplio en Montevideo: “de sorpresa a partido predominante”», en *Radiografía política del territorio uruguayo. Elecciones departamentales y municipales 2020*, coord. por Antonio Cardarelo y Martín Freigedo (Montevideo: KAS, 2021), 39–69. Si bien Raffo fue una candidata de consenso, en ningún momento se ocultó que ella representaba al PN. Adicionalmente, el orden de suplentes se correspondía con el peso en la CM de los diferentes partidos.

22 Cardarelo, «La cuenta de pérdidas y ganancias. El Frente Amplio y la elección de gobiernos departamentales 2010».

23 Cardarelo y Freigedo, «Introducción».

lograron, guarismo ligeramente por arriba del promedio del período (2000-2020). En cuanto a los candidatos a la reelección mediata, tan solo 3 de los 8 fueron exitosos. La alta tasa de reelección de los últimos ciclos viene atada al éxito del PN a nivel departamental, ya que son, en mayor proporción, sus candidatos quienes buscan la reelección, y además son exitosos.

Al analizar la tasa de reelección, como bien apunta Cardarello (2013), debe separarse entre el periodo previo a la reforma constitucional de 1997 y el periodo de las elecciones nacionales y departamentales desvinculadas. Ya que la tasa de reelección promedio para el primer periodo (36%) es muy inferior a la del segundo (62,5%).

Tabla 3. Éxito de los intendentes incumbentes, Uruguay (1989-2020)

Candidatos	Incumbentes	Reelectos	Tasa de reelección	Promedio por periodo
1989	15	6	40%	36%
1994	10	3	30%	
2000	13	9	69,2%	62,50%
2005	10	5	50%	
2010	13	8	61,5%	
2015	9	6	66,70%	
2020	11	7	63,60%	

Fuente: elaboración propia.

2.2. Los resultados de septiembre de 2020

Continuando por el repaso de los últimos resultados electorales; las elecciones departamentales y municipales representan la última instancia del ciclo electoral uruguayo. En condiciones normales se realizan unos 60 días luego de la asunción del nuevo gobierno nacional, esto es dentro del período conocido como «luna de miel». Es así como se asume que el oficialismo se ve beneficiado²⁴ con un cierto favoritismo en estos comicios²⁵. Más aún, en este contexto tan extraordinario como lo es el de la pandemia de la covid-19. Esto último se ve reflejado por la alta tasa de aprobación del presidente, muy superior a su resultado en el balotaje de noviembre 2019.

24 Matthew Shugart y John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge University Press, 1992).

Santiago López, «¿Cuán “locales” son las elecciones municipales en Uruguay? Estimando independencia de resultados y comportamientos electorales», *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16, n° 1 (diciembre de 2007).

25 Al respecto, Shugart y Carey señalan que cuando en un país se celebran elecciones municipales o legislativas, dentro de lo que se conoce como la «luna de miel» presidencial, el partido del mandatario por lo general, o bien crece, o al menos sostiene su nivel de votación.

Entonces, un análisis previo a los resultados nos hacía pensar que el oficialista PN «corría con ventaja» y se podía anticipar un considerable efecto de arrastre. De hecho, el presidente apuntaba a arrebatárselo, nada más y nada menos, que Montevideo al FA²⁶, cerrando así de la forma más exitosa posible el ciclo electoral. No obstante, otro análisis posible sería que lo sucedido fue una continuación de una tendencia existente: el éxito del PN a nivel subnacional. En este caso estaríamos frente a una consolidación, y no ante un evento influenciado por el éxito nacional.

En cuanto a la distribución del «éxito» electoral departamental, los resultados no arrojan grandes sorpresas, ya que desde la victoria del FA en el ciclo 2004-05, la competencia departamental es prácticamente bipartidista: entre el FA y el PN²⁷. En este aspecto 2020 no fue diferente: el PN continúa siendo el partido más exitoso a nivel departamental, creciendo casi hasta su mejor resultado departamental²⁸ al triunfar en 15 de ellos. Esto es 3 más que en 2015, que le arrebató al FA; también se afianza en departamentos como Colonia y Maldonado poniendo en duda una futura victoria de otro partido en el próximo ciclo. Como se mencionó, la gran diferencia con el ciclo fue que el PN «suma» las victorias subnacionales a la victoria nacional, la segunda desde el retorno a la democracia (1984) y tan solo la cuarta en sus más de 100 años de historia. Sin duda, puede valorarse el ciclo 2019-20 como muy exitoso para el PN²⁹.

Por su parte el FA se ve «confinado» a la zona metropolitana, donde mantuvo sus 2 principales gobiernos departamentales (GD), pero además ganó terreno con un buen resultado en San José, departamento donde el PN detiene la condición de predominante. Otro «confinado», es el histórico partido de gobierno del Uruguay: el PC, que tan solo triunfa en Rivera. De esta forma, los partidos que obtienen GD son los mismos que en 2015. Al triunfar en 15 de los 19 GD del país, lo que representa el 78 % de los posibles, es por lo que, posteriormente se hará referencia al PN como «predominante a nivel subnacional».

Como muestra la Tabla 4, los resultados de los comicios departamentales son muy diferentes a los nacionales del año anterior; en ese momento el PN y el FA habían triunfado en nueve departamentos cada uno. Casi un año después, el PN multiplica por 5 en triunfos departamentales al FA. No obstante, no mejora su votación en Montevideo, a pesar de sumar 3 socios más a la coalición departamental de 2015; pierde margen en Canelones; y también pierde votos en San José a pesar de retener el gobierno de ese GD. Es así como el resultado del PN es relativamente decepcionante en la zona metropolitana con relación a sus, anteriormente mencionadas, expectativas. Es más, un hecho que se ve eclipsado por las 15 victorias departamentales del PN, es que el FA es el partido que obtiene más «votos departa-

26 «Lacalle Pou manifestó que en Montevideo hay que concertar para ganarle al FA», *la diaria*, 25 de enero de 2020, acceso el 31 de marzo de 2022, <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/1/lacalle-pou-manifesto-que-en-montevideo-hay-que-concertar-para-ganarle-al-fa/>.

27 Cardarelo y Freigedo, «Introducción».

28 El mejor resultado departamental del PN se dio en 1958 cuando conquistó casi la totalidad de los departamentos del país; sin embargo, aquí nos referimos al mejor resultado desde el retorno a la democracia: cuando triunfaron en 16 departamentos en 1989.

29 A esto habría que sumar las victorias municipales.

mentales»³⁰, el 44,3 %; principalmente debido al triunfo en los 2 departamentos más poblados del país³¹. Sin embargo, al tratarse de 19 elecciones distintas, en lugar de, una elección única nacional, esto último no tiene más que valor simbólico. Pero este resultado simbólico no debería ser menor para el FA, ya que puede darle un pequeño aliento considerando que había obtenido el 39 % de la votación en octubre 2019.

Tabla 4. Porcentaje de votos válidos por partido por departamento, 2020

Departamento	FA	PN	PC	CA	PI	PERI	AP	PVA
Artigas	22,20%	71,20%	6,50%	0,00%	0,00%	0,00%	0,10%	0,00%
Canelones	60,80%	30,40%	5,00%	3,00%	0,00%	0,00%	0,40%	0,40%
Cerro Largo	13,00%	85,90%	1,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Colonia	37,50%	54,50%	7,60%	0,00%	0,00%	0,00%	0,40%	0,00%
Durazno	24,20%	55,30%	12,30%	6,40%	0,90%	0,00%	0,90%	0,00%
Flores	22,30%	53,40%	19,30%	4,70%	0,00%	0,00%	0,30%	0,00%
Florida	35,00%	53,70%	9,00%	2,30%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Lavalleja	22,90%	59,90%	11,60%	4,80%	0,40%	0,00%	0,30%	0,00%
Maldonado	28,90%	62,90%	5,20%	2,00%	0,00%	0,00%	0,50%	0,50%
Montevideo	56,00%	0,00%	0,00%	0,00%	43,10%	0,00%	0,50%	0,40%
Paysandú	42,80%	51,90%	4,10%	0,00%	0,00%	0,70%	0,50%	0,00%
Río Negro	43,30%	48,00%	6,60%	2,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Rivera	9,50%	25,20%	60,20%	4,90%	0,00%	0,00%	0,10%	0,00%
Rocha	46,70%	49,40%	3,30%	0,00%	0,00%	0,00%	0,20%	0,40%
Salto	42,30%	36,90%	20,50%	0,00%	0,00%	0,00%	0,30%	0,00%
San José	37,20%	56,10%	3,40%	2,20%	0,70%	0,00%	0,50%	0,00%
Soriano	26,00%	59,50%	10,70%	2,10%	0,00%	1,50%	0,30%	0,00%
Tacuarembó	18,80%	62,10%	8,20%	10,60%	0,00%	0,00%	0,30%	0,00%
Treinta y Tres	20,70%	76,00%	2,90%	0,00%	0,00%	0,00%	0,40%	0,00%
Total	44,30%	30,60%	6,20%	1,50%	16,80%	0,10%	0,40%	0,30%

Fuente: Elaboración propia con base a datos de UMAD (FCS-UDELAR) y Corte Electoral del Uruguay.

En estas «departamentales», el FA se encontraba con la necesidad de buenos resultados luego de la derrota nacional en noviembre 2019, y ante el desafío de enfrentar a un PN oficialista con una alta aprobación. En el caso de Montevideo y Canelones, los 2 departamentos más poblados del país representan la mayor parte del PIB nacional y suman el 55 % del Cuerpo Electoral; citando las palabras de la exvicepresidenta Topolansky: «no había otra opción que ganar por el mayor margen posible»³². Además, el FA aspiraba a retener Rocha, Salto,

30 Nos referimos al total de votos a nivel departamental en todo el país. O sea, la suma de los votos obtenidos por cada partido en cada uno de los 19 departamentos.

31 Siendo Salto el quinto más poblado.

32 «Topolansky pidió a militantes del FA que en las elecciones departamentales hagan un esfuerzo 'voto a voto'», *la diaria*, 25 de agosto de 2020, acceso el 31 de marzo de 2022, <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/8/topolansky-pidio-a-militantes-del-fa-que-en-las-elecciones-departamentales-hagan-un-esfuerzo-voto-a-voto/>.

Paysandú y Río Negro, aunque en estos últimos las encuestas de opinión pública mostraban una competencia reñida, pero con un leve favoritismo de la izquierda. El PC se limitó una vez más a ser competitivo solamente en Salto y Rivera, donde era favorito, y a recuperar su votación en Montevideo. Cabe recordar que durante el último periodo legislativo en Montevideo el PC careció de representación en la JD. Finalmente, la incógnita electoral eran las aspiraciones del novel CA, partido que obtuvo una votación sorpresiva en 2019 y debía confirmar su presencia a nivel departamental.

Tabla 5. MV y RV elecciones 2020 por departamento

Departamento	FA	PN	Margen de victoria (MV)	Razón de ventaja (RV)
Cerro Largo	13 %	86 %	73	6,6
Treinta y Tres	21 %	76 %	55	3,6
Artigas	22 %	71 %	49	3,2
Tacuarembó	19 %	62 %	43	3,3
Lavalleja	23 %	60 %	37	2,6
Rivera	10 %	25 %	35	2,4
Maldonado	29 %	63 %	34	2,2
Soriano	26 %	59 %	33	2,3
Canelones	61 %	30 %	31	2,0
Durazno	24 %	55 %	31	2,3
Flores	22 %	53 %	31	2,4
Florida	35 %	54 %	19	1,5
San José	37 %	56 %	19	1,5
Colonia	37 %	54 %	17	1,5
Montevideo	56 %	0 %	13	1,3
Paysandú	43 %	52 %	9	1,2
Río Negro	43 %	48 %	5	1,1
Salto	42 %	37 %	5	1,1
Rocha	47 %	49 %	2	1,0

Fuente: Elaboración propia.

Un resumen de cuan competitivas fueron las elecciones nos lo da el margen de victoria (MV) y la razón de victoria (RV), al indicar la diferencia entre el primer y el segundo lugar. Los comicios departamentales muestran un MV estrecho (inferior a 5) en tan solo 3 de 19 departamentos. Aunque en la mayoría de las victorias del PN la elección no fue competitiva,

hay que precisar que no lo fue a nivel interpartidario, en algunos casos como en Treinta y Tres la competencia intrapartidaria fue demasiado reñida, al punto que fue el último intendente que los resultados proclamaron. La particularidad del DVS, es que en muchos departamentos la competencia dentro de los partidos es más atractiva que fuera; por ejemplo, el caso del FA en Montevideo o del PN en Treinta y Tres.

2.3. Partidos predominantes y cohabitación a nivel departamental

Los partidos predominantes no son una novedad en los sistemas de partidos departamentales del Uruguay. En 6 departamentos del país, desde el retorno a la democracia, solo ha gobernado el PN. Aunque en la mayoría ha habido una alternancia entre los 3 partidos principales.

Tabla 6. Departamentos según cantidad de partidos que han gobernado (1984-2020)

Gob. 3 Partidos	Gob. 2 Partidos		Gob. 1 Partido	
PC, PN y FA	PC y PN	PC y FA	PN y FA	PN
Artigas	Rivera	Montevideo	Treinta y Tres	Cerro Largo
Canelones	Lavalleja			Colonia
Florida				Durazno
Maldonado				Flores
Paysandú				San José
Río Negro				Tacuarembó
Rocha				
Salto				
Soriano				

Fuente: elaboración propia.

Los sistemas de partidos de nueve departamentos pueden ser considerados como tales (Tabla 6), teniendo en cuenta que el ganador lleva más de 3 elecciones consecutivas victoriosas. En la mayoría de los casos habiendo obtenido más del 50% de los votos, de todas formas, como se vio en la sección 1, el arreglo institucional de la mayoría automática hace que esta se asuma, o no debería ser considerada a los efectos de ser predominante a nivel departamental en Uruguay. Finalmente, con respecto a la predominancia departamental del PN, su

éxito a nivel departamental desde las primeras elecciones desvinculadas en el 2000 es lo que nos lleva al uso de la etiqueta «predominante». De ahí que, para darle mayor sentido a esta etiqueta, y que no sea mera retórica, se toma como medida el hecho de que el PN triunfa en 50 % o más de los GD del país desde el año 2000, específicamente en los últimos 3 ciclos departamentales el PN ha triunfado en promedio en 13 GD, esto es el 70 % de los departamentos del país.

A su vez, los resultados de esta elección departamental 2020 nos dejan una disminución significativa de la cohabitación entre el nivel departamental-nacional. Originalmente el término cohabitación proviene del francés y hace referencia a una característica de los regímenes semipresidencialistas³³: cuando el jefe de Estado (presidente) y el jefe de Gobierno (primer ministro) provienen de partidos diferentes³⁴. Esto es posible debido a que son electos de forma independiente; en el caso uruguayo esto es imposible debido al régimen presidencialista; no obstante, el concepto ha sido utilizado para hacer referencia a la elección de los intendentes. Precisamente, Moreira y Veneziano³⁵ analizaron el potencial conflicto entre el gobierno nacional de un partido y el principal gobierno departamental de otro. Curiosamente, los mismos partidos que en 2020 fueron los protagonistas: el PN en el gobierno nacional y el FA en el departamental. A pesar de que esta no fue la primera cohabitación gobierno nacional-gobierno de Montevideo³⁶, el análisis de Moreira y Veneziano fue pionero en cuanto las relaciones intergubernamentales (RIG) y sus potenciales conflictos.

Se puede calificar como cohabitación cualquier GD de diferente «color» que el gobierno nacional, aunque la atención tienda a concentrarse en la capital, teóricamente existen 18 otras posibles cohabitaciones. De hecho, desde la desvinculación de estas elecciones la cohabitación es más una regla que una excepción. Es más, la cohabitación resultante de las elecciones del 27/9, es la más baja desde la separación de estas elecciones. En ese momento, el presidente Batlle (del PC), «cohabitaba» con 14 intendentes de partidos diferentes (casi la totalidad del PN). El entorno para los gobiernos frenteamplistas no fue muy diferente, a pesar del gran apoyo nacional (3 veces mayoría legislativa), estos «cohabitaron» con un promedio de 12 intendentes de partidos diferentes (nuevamente en su mayoría del PN) durante los 3 períodos. En cambio, desde noviembre 2020, el nuevo gobierno del PN «cohabita» con tan solo 4 intendentes de otro partido. Aunque, no es menor que los dos GD más poblados del país se encuentren en situación de cohabitación. Situación que cambió desde los gobiernos nacionales de izquierda, que retuvieron Montevideo evitando así el escenario advertido

33 Edouard Balladur, «Les Deux Tentations», *Le Monde*, 16 de septiembre de 1983, acceso el 31 de marzo de 2022, https://www.lemonde.fr/archives/article/1983/09/16/les-deux-tentations_2830610_1819218.html.

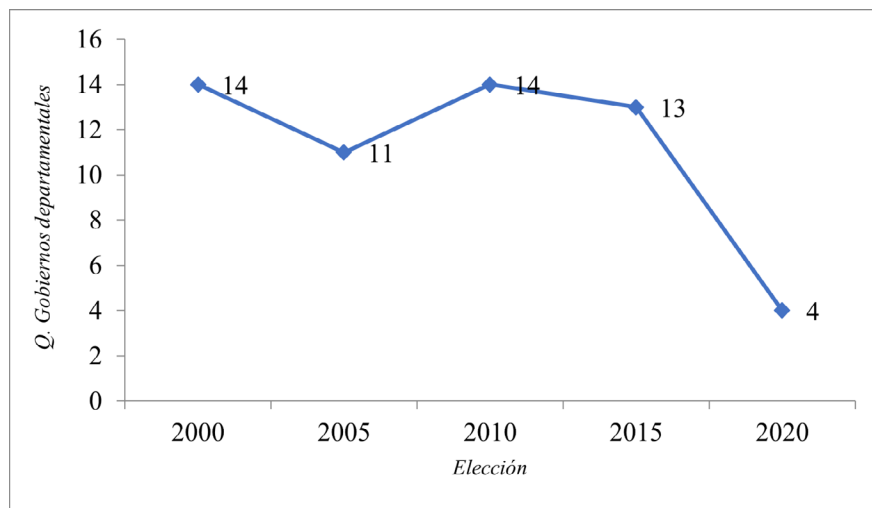
34 No obstante, esta combinación también es posible en regímenes parlamentaristas, como Alemania, Italia y Portugal, que eligen de forma directa a un jefe de Estado. Aunque estos tengan menos atribuciones que en el caso francés.

35 Constanza Moreira y Alicia Veneziano, «La cohabitación y los límites del conflicto: las relaciones entre el gobierno de Montevideo y el gobierno nacional (1990-1991)», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 4 (1990): 47–65.

36 En 1962, el PN ganan por segunda vez consecutiva la elección, pero esta vez los colorados recuperan Montevideo.

por Moreira y Veneziano.

Figura 1. Evolución de la cohabitación departamental-nacional 2000-20



Fuente: elaboración propia.

3. La trayectoria de las mujeres en la política departamental

Un primer análisis de los recién presentados resultados de este ciclo puede hacerse en clave de género. Considerando que la igualdad en la representación política es una de las cuestiones políticas de mayor interés a nivel nacional e internacional. La política subnacional no está para nada exenta del debate.

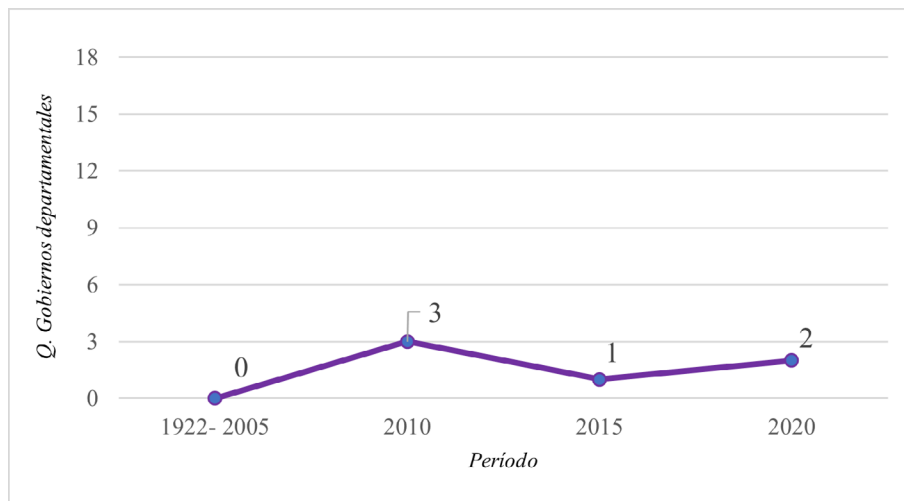
Desde noviembre 2020, un GD adicional estará bajo la dirección de una mujer (intendente). No obstante, esto tan solo lleva este número a 2 (entre los 19 departamentos), aunque no es menor que uno de ellos sea Montevideo, el principal departamento del país, que tuvo la peculiaridad de que sus 2 candidaturas más votadas fueron mujeres. Ahora bien, este hecho se trata más de la excepción que de la regla. En Uruguay, el número de mujeres intendentas es muy bajo (apenas más del 10 % de los GD en 2020), escasa cantidad que es una característica histórica del país. De hecho, entre 1922³⁷ y mayo de 2010 nunca hubo una mujer electa³⁸intendente. La elección de mayo 2010 cambió fuertemente esa tendencia, al resultar electas 3 intendentas. Luego la cantidad de intendentas vuelve a bajar a 1 en 2015,

37 En esa fecha se realizó la primera elección departamental.

38 Sí hubo un caso de una mujer política ocupando el ejecutivo departamental luego de una renuncia, fue en 1954 en Rocha. Tras el fallecimiento del intendente Sobrero en 1954, asume Alcides Cambre; no obstante, con la intención de ser candidato, puesto que el período estaba finalizando, este presenta su renuncia el 28 de septiembre de 1954, asumiendo así la segunda suplente: Amabilia Márquez Castro, quien ocupa la titularidad de la intendencia hasta el 15 de febrero de 1955. Ella fue la primera intendenta del Uruguay.

tras la reelección de Adriana Peña del PN en Lavalleja. Quien es hasta el momento la única mujer política en lograr la reelección³⁹.

Figura 2. Evolución de la cantidad de departamentos con intendentas



Fuente: elaboración propia.

Un análisis desagregado de los resultados departamentales en cuanto a mujeres políticas nos permite ver y comparar el número de candidatas, y no quedarnos tan solo con los casos exitosos, o el promedio nacional. Podemos ver que el número de mujeres que encabezaban una lista al ejecutivo departamental es en promedio bajo para todo el país: tan solo el 15 % de las 171 candidaturas departamentales fueron encabezadas por mujeres. A su vez, este dato es bastante heterogéneo entre los 19 departamentos, algunos como Montevideo tuvieron un 33 % de las candidaturas lideradas por una mujer política. Mientras que en la mayoría ese número ronda el 10 %; asimismo en 4 departamentos ni siquiera hubo candidatas.

Hay que recordar de la sección 1, que el número máximo de candidatos por partido es de 3, aunque lo más usual es que haya 2 candidatos. Ese número tan bajo de candidatos parecería excluir a las mujeres, a pesar de que compitieron unos 9 partidos por departamento. Por lo contrario, una magnitud más grande como lo es la del legislativo departamental (la JD) efectivamente permite más candidatas⁴⁰. La proporción de mujeres efectivamente electas a la JD aumenta al 32 %; o sea un tercio del total de los ediles del país son mujeres.

³⁹ Las otras 2 intendentas del 2010: Ana Olivera y Patricia Ayala del FA corrieron peor suerte. Olivera no fue ni siquiera candidata y Ayala fue derrotada al perder el FA en Artigas.

⁴⁰ Verónica Pérez, «La participación política de las mujeres en el nivel sub-nacional en Uruguay. Elecciones departamentales y municipales 2015», Cotidiano Mujer. Participación Política, 2015.

De todas formas, esto último parece explicarse sobre todo por la implementación de la ley de cuotas en las elecciones legislativas de todo nivel.

Tabla 7. Candidatas por departamento

Departamento	Cantidad de candidatas	Proporción candidaturas
Artigas	1	11 %
Canelones	1	13 %
Cerro Largo	0	0 %
Colonia	1	13 %
Durazno	3	27 %
Flores	0	0 %
Florida	3	30 %
Lavalleja	4	36 %
Maldonado	2	15 %
Montevideo	2	33 %
Paysandú	2	18 %
Río Negro	0	0 %
Rivera	2	20 %
Rocha	2	18 %
Salto	1	11 %
San José	2	22 %
Soriano	0	0 %
Tacuarembó	1	13 %
Treinta y Tres	1	11 %
Promedio	1,5	15 %

Fuente: elaboración propia.

La excepción a esta tendencia fue Montevideo, donde la alianza oficialista nacional (CM) compitió bajo un mismo lema presentando una candidatura única encabezada por una mujer, algo por más inusual en nuestro país en comparación con los ciclos anteriores⁴¹. A su vez, Montevideo eligió una intendenta por segunda vez en 10 años, siendo Carolina Cosse la candidata más votada en la terna de candidaturas frenteamplistas. Por su parte, Lavalleja fue en el GD donde hubo más candidatas (4), hay que recordar que ese departamento fue

41 Ana Olivera encabezó una candidatura única por el FA en 2010. Sin embargo, hasta el momento el resto de los partidos no había impulsado una candidatura única femenina en Montevideo en toda su historia.

gobernado por una mujer política en los 2 períodos anteriores.

Con respecto a la distribución por partidos, el FA es quien más candidatas presenta con 12, esto es el 26,1 % de sus candidaturas. Lo sigue CA con el 23,5 %; aunque, hay que tomar nota de que CA no presenta candidaturas propias en los 19 departamentos. Esto influye ya que por ejemplo el PC presenta el mismo número de candidatas, pero estas representan tan solo el 10 % de las candidaturas del partido. Finalmente, el PN presentó tan solo 3, o sea el 7,3 % de las candidaturas nacionalistas; nuevamente no hay que perder de vista que el PN es el partido que más candidaturas presentó.

3.1. Volatilidad electoral departamental

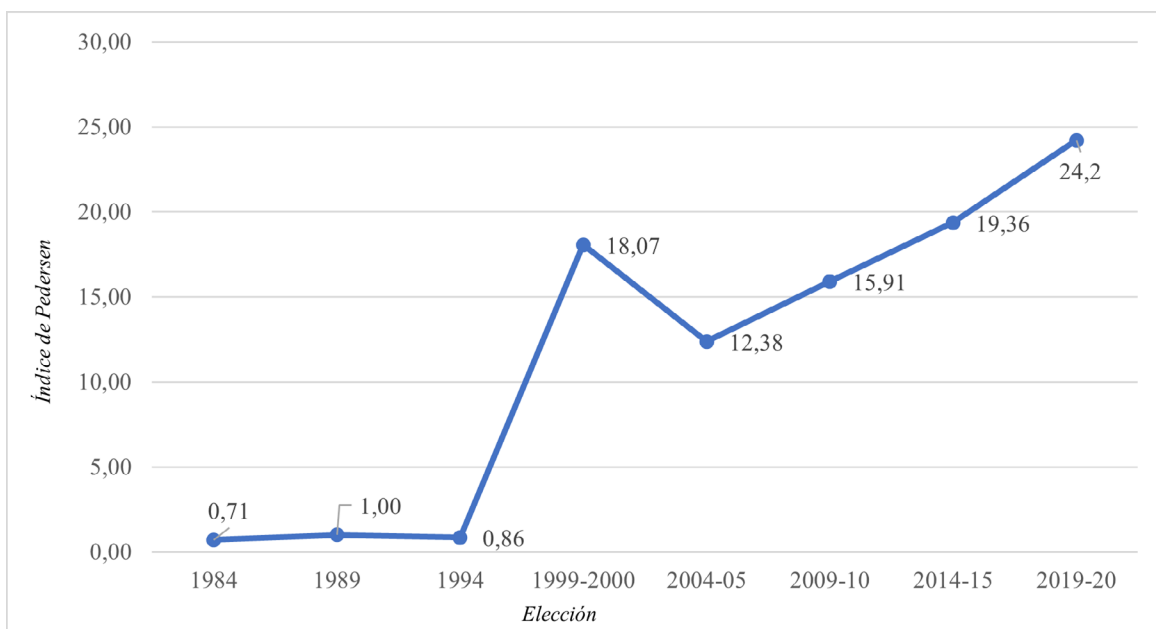
Un indicador de la estabilidad de un sistema de partidos es la medición de la volatilidad electoral, usualmente medida comparando los resultados electorales de diferentes ciclos (volatilidad intercíclica). Esta medida busca mostrar el porcentaje de votantes que cambiaron su voto entre estos ciclos, aunque también puede medirse la volatilidad dentro del mismo ciclo electoral (intracíclica) como lo sería el caso de las elecciones nacionales y las departamentales que ocurren meses después. La medición más utilizada para hacerlo es el Índice de Pedersen⁴², que es la elegida para este artículo.

En el caso uruguayo, producto de la desvinculación de las elecciones departamentales respecto a las nacionales se anticipaba un cambio sustancial de la volatilidad. Como indica la literatura, previo a la desvinculación, entre 1984 y 1994 el partido que triunfaba en la elección nacional en un departamento también lo hacía a nivel departamental en la amplia mayoría de los casos; no obstante, luego de la reforma esto cambió sustancialmente⁴³.

En sintonía con lo anterior, como puede verse la volatilidad intra cíclica aumenta levemente comparado con el ciclo anterior para ubicarse en un 24,2 %. Esto se interpreta como que casi 1 de cada 4 votantes cambiaron su voto entre la elección nacional y departamental. Una cifra suficiente como para lograr el cambio de partido, anteriormente mencionado, ganador en 6 departamentos. Vale la pena recordar nuevamente, que la competencia departamental se rige por mayoría simple. Asimismo, la Figura 4 deja sobre todo en evidencia el efecto de la desvinculación en la actitud de los votantes, como puede verse la volatilidad intra cíclica aumenta fuertemente al comparar el periodo 1984-94 con 1999-2020.

42 Mogens Pedersen, «The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility», *European Journal of Political Research* 7, n° 1 (1979): 1-26, <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1979.tb01267.x>.

43 Cardarelo, Freigedo, y Cisneros, «No tan fuerte, pero muy cerca. Las elecciones departamentales y el ciclo electoral», 18.

Figura 3. Volatilidad intracíclica promedio 1984-2020

Fuente: elaboración propia con base a datos de UMAD (FCS-UDELAR).

3.2. Fragmentación y congruencia del sistema de partidos departamental

Analizando la primera elección desvinculada (ciclo 1999-2000) Buquet⁴⁴ realizó una comparación entre la elección de mayo, definida por mayoría simple, y la primera vuelta de octubre, que exige mayoría absoluta. Encontrando que «el número efectivo de partidos electorales arrojó guarismos estrictamente menores en las 19 elecciones de mayo comparadas con los resultados del mismo departamento en octubre». En este ciclo, en las elecciones nacionales de 2019 el número efectivo de partidos (NEP)⁴⁵ promedio, de todo el país, se ubicó en 3,54; producto del sorpresivo resultado del novel competidor CA. Sin embargo, como se verá en los siguientes cuadros, el NEP promedio departamental desciende a 2,2; una reducción del 38% entre la elección nacional y departamental. Durante este ciclo se encuentra que la *diferencia promedio de los sistemas de partidos subnacionales con el sistema nacional* aumenta de 0,36 en el ciclo 2014-15 a 1,33; nuevamente un aumento considerable, un 73 %

La Figura 5 permite ver la diferencia entre cada elección para cada departamento del país. Como puede verse, en todos los departamentos se evidencia un importante descenso del NEP entre ambas elecciones. En algunos casos como Treinta y Tres, Maldonado o Artigas se pasa de un NEP que indicaría un sistema multipartidista para las elecciones nacionales, a un NEP departamental propio de un bipartidismo. Siendo posible concluir que la combinación entre las reglas de la mayoría simple y la mayoría automática para el legislativo

44 Buquet, «La elección uruguaya después de la reforma electoral de 1997», 80.

45 En todos los casos, en este artículo nos referimos al número efectivo de partidos (NEP) electorales.

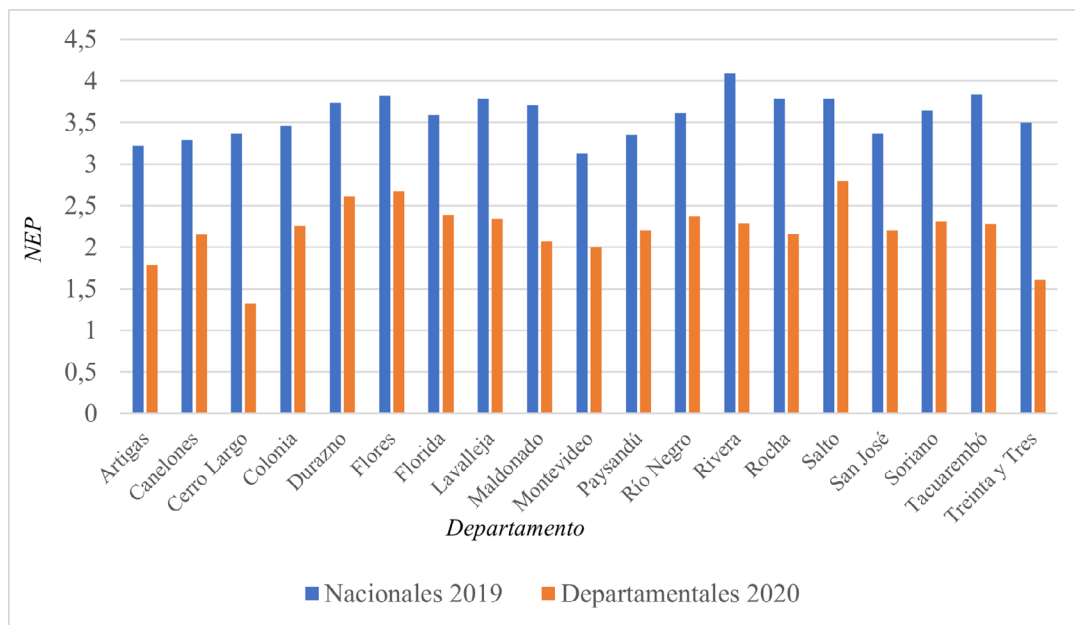
departamental estimulan una competencia de corte bipartidista.

Tabla 8. NEP nacional y departamental 2014-2020

	2014-2015	2019-20
NEP promedio a nivel nacional	2,74	3,54
NEP promedio a nivel departamental	2,14	2,2
Diferencia promedio de los sistemas de partidos subnacionales con el sistema nacional	0,36	1,33

Fuente: elaboración propia con base a datos de UMAD (FCS-UDELAR).

Figura 4. Comparación NEP entre elecciones nacionales y departamentales por departamento



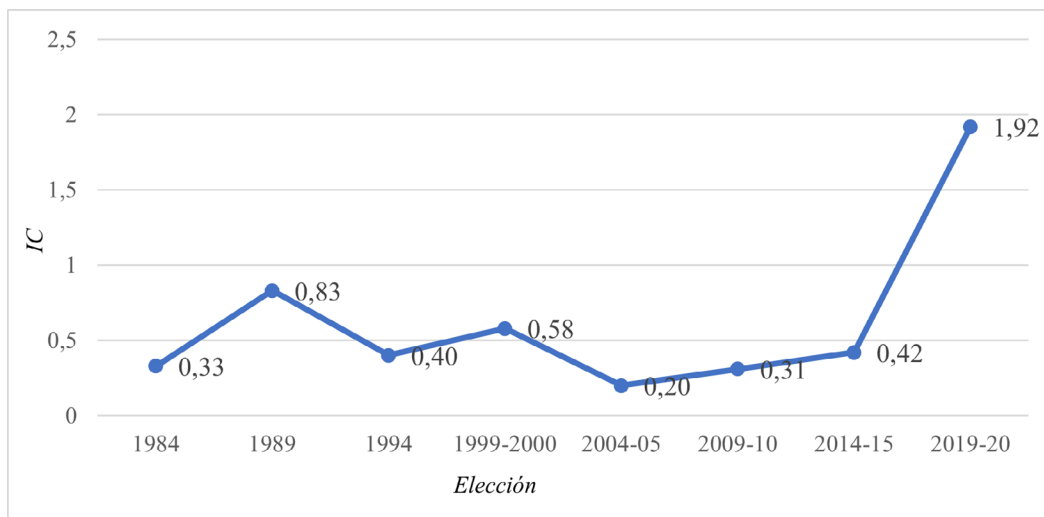
Fuente: elaboración propia.

Otra herramienta útil para el análisis de las diferencias entre el sistema de partidos entre ambas elecciones es el índice de congruencia (IC); creado con el objetivo de medir la relevancia de los partidos nacionales a nivel subnacional:

un sistema de partidos es congruente cuando los mismos partidos compiten efectivamente tanto en contiendas nacionales como subnacionales y, además, presenta patrones de competencia similares. Por el contrario, un sistema de partidos incongruente será aquel donde no solo existen diferentes combinaciones en el nivel subnacional, sino que la relevancia de los partidos variará: mientras algunos serán competitivos en todos los departamentos, otros tendrán relevancia solo en algunos^{46 47}.

Un valor cercano al 0 equivale a mayor congruencia⁴⁸, y cuanto más se aleja del 0 más incongruente sería un sistema de partidos. El IC pone en evidencia uno de los principales cambios que sucedieron en este ciclo, el deterioro de un sistema de partidos muy congruente. Como se puede ver en la Figura 5, los valores de congruencia entre 2004-05 y 2014-15 eran muy cercanos al 0. Esta tendencia se quiebra totalmente durante este ciclo, arrojando un valor 1,92 que, si bien no es un valor muy alejado de 0, es 357% mayor al valor anterior. Esta pérdida de congruencia puede significar que las transformaciones ya no se encuentran distribuidas en forma homogénea a través del territorio. En un sistema de partidos con baja congruencia o incongruente, además de existir diferentes combinaciones en el nivel subnacional, la relevancia de los partidos variará entre las unidades subnacionales.

Figura 5. Evolución del índice de congruencia 1984- 2020



Fuente: elaboración propia.

La relevancia desigual del PC a nivel subnacional, junto al mal resultado de CA entre elecciones, sumado a la estrepitosa caída del FA en varios departamentos, pueden ser las causas

46 Cardarello, «La Cuenta de pérdidas y ganancias. El Frente Amplio y la Elección de Gobiernos Departamentales 2010», 299.

47 Edward Gibson y Julieta Suarez-Cao, «Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina», *Comparative Politics* 43, nº 1 (2010): 21–39.

48 Congruencia total = 0

del cambio del IC. Que ya había sufrido alteraciones considerables en los ciclos de 1989-90 y 1999-2000, debido a la escisión del Nuevo Espacio del FA y en el 2000 debido a la primera elección desvinculada⁴⁹.

3.3. Nacionalización

Otra dimensión del sistema de partidos relevante para el análisis de los comicios departamentales es la correspondiente a la nacionalización del sistema. Como explican Jones y Mainwaring⁵⁰, la nacionalización del sistema de partidos refleja otro componente importante sobre la dinámica de la competencia entre los partidos, que no es capturada por indicadores como el NEP o la volatilidad recién presentados. Jones y Mainwaring definen nacionalización como «el grado en que las unidades subnacionales se asemejan a los patrones de votación nacionales». Los autores usan dos indicadores: el índice de nacionalización de partidos (INP) y el índice de nacionalización del sistema de partidos (INSP). El primero permite ver la evolución de un partido en el tiempo y compararlo con partidos dentro y fuera del sistema; el segundo resulta útil para comparar sistemas. Entonces, los diferentes partidos pueden presentar diferentes niveles o grados de nacionalización, siendo un partido altamente nacionalizado, un partido que obtenga una votación uniforme en las diferentes unidades subnacionales de un país, mientras que un partido débilmente nacionalizado sería uno que obtenga una votación muy diferente en las distintas unidades subnacionales⁵¹.

Tabla 9. Nacionalización de los partidos y del Sistema

	Ponderado	Estándar	Cobertura territorial
Sistema	0,76	0,69	
FA	0,81	0,75	100 %
PN	0,77	0,70	100 %
CA	0,57	0,47	79,1 %
PC	0,65	0,55	100 %
PdG	0,39	0,27	38,8 %
PERI	0,23	0,13	45,3 %
PI	0,44	0,32	45,7 %
AP	0,80	0,74	93,0 %
PVA	0,59	0,49	60,4 %

Fuente: elaboración propia.

49 Cardarelo, «La Cuenta de pérdidas y ganancias. El Frente Amplio y la Elección de Gobiernos Departamentales 2010», 300.

50 Mark P. Jones y Scott Mainwaring, «The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas», *Party Politics* 9, n° 2 (1 de marzo de 2003): 63.

51 Jones y Mainwaring, «The Nationalization of Parties and Party Systems», 140.

Para el caso uruguayo, en principio existiría un alto nivel de nacionalización asociado al sistema unitario. Lo que se confirma al observar un promedio del INSP de 0,88 entre 1984 y 2009, o sea un alto grado de nacionalización. La evolución de estos indicadores ubicaría a Uruguay entre los sistemas de partidos más nacionalizados de América y segundo en estabilidad de la nacionalización⁵². Por su parte, Bochsler⁵³ realizó algunos ajustes al índice de Jones y Mainwaring, ideando el índice de nacionalización de partidos estandarizado, que sería sensible a la diferencia de tamaño de los distritos. Ponderando con el peso del número de votantes de cada partido, esto provoca que el FA pase de ser el partido con menor INP en las elecciones de 2000 a encabezar el ranking a partir de 2005, mientras que el PC se desploma en 2005, si bien exhibe una modesta mejoría a partir de 2010, y el PN se mantiene estable⁵⁴.

Respecto a qué factores pueden estar operando en ello, podemos mencionar entre otros al hecho de que el sistema electoral de mayoría simple crea escenarios de competencia bipolar y desestimula la presencia de un tercer partido. Esto se refleja en que el partido que ha quedado en tercer lugar en los comicios para autoridades departamentales muestra un índice de nacionalización bastante más bajo que los otros dos. Se trata del caso del PC en las elecciones a partir de 2005, ya que el PC concentró sus votos en los departamentos en que compitió por el GD —Rivera y Salto— en tanto perdió apoyos en departamentos donde la disputa por el GD se definió entre el FA y el PN.

De la Tabla 9 se desprende que el FA es el partido más nacionalizado, seguido del AP y el PN. Esto sirve para demostrar que una mayor nacionalización no implica necesariamente más votos, sino una distribución homogénea en el territorio. En los casos del PN, PC, CA, PdlG y PI tomamos como su votación en Montevideo, los correspondientes a sus sublemas a la JD, ya que los cinco partidos se presentaron bajo el lema PI también conocida como Coalición Multicolor⁵⁵ (CM). De otro modo su índice de nacionalización se vería reducido sustancialmente al no haberse presentado como tales en las elecciones de Montevideo, que representa el 40 % de la población y el electorado nacional.

3.4. Resultados comparativos dentro de la Coalición Multicolor

Los resultados del 27/9 también refuerzan la posición de líder, dentro de la coalición nacional, del PN. Si bien en octubre 2019 obtuvo tan solo el 28 %, o sea menos de la mitad de los votos totales de la CM en la elección nacional. En cambio, el escenario departamental fue muy diferente, primero el PN triunfa en 15 de los 16 GD no frenteamplistas; en segundo lugar, obtiene el 75 % de los votos departamentales totales de la CM, esto quiere decir que más que triplica al segundo socio (el PC); finalmente salvo en Rivera, el PN es el principal partido del bloque de derecha en todos los GD. Esto último quiere decir, que en los GD que

52 Cardarello, «La Cuenta de pérdidas y ganancias. El Frente Amplio y la Elección de Gobiernos Departamentales 2010».

53 Daniel Bochsler, «Measuring Party Nationalisation: A New Gini-Based Indicator That Corrects for the Number of Units», *Electoral Studies* 29, n° 1 (1 de marzo de 2010): 155–68.

54 Cardarello, Freigedo, y Cisneros, «No tan fuerte, pero muy cerca. Las elecciones departamentales y el ciclo electoral».

55 La coalición multicolor hace referencia a los partidos que apoyaron al PN en el balotaje de noviembre 2021 y a nivel parlamentario a la hora de gobernar.

no triunfa de todas formas el PN se encuentra electoralmente por delante sus socios. Por ejemplo, en Montevideo representa el 59% de los votos totales de la CM; aun en Salto, GD en el cual el PC aspiraba a ganar, el PN casi lo duplica en votación.

Tabla 10. Proporción de votos entre los socios de la CM

	PN	PC	CA	PdG	PI
Total País	75%	20%	3%	3%	0%
Montevideo	59%	27%	4%	9%	0%
Canelones	79%	13%	8%	0%	0%
Maldonado	90%	7%	3%	0%	0%
Salto	63%	35%	2%	0%	0%
Colonia	86%	12%	2%	0%	0%
Paysandú	91%	7%	2%	0%	0%
San José	90%	5%	4%	0%	1%
Rivera	28%	67%	5%	0%	0%
Tacuarembó	77%	10%	13%	0%	0%
Cerro Largo	98%	1%	1%	0%	0%
Soriano	82%	15%	3%	0%	0%
Artigas	85%	8%	7%	0%	0%
Rocha	82%	5%	13%	0%	0%
Florida	83%	14%	4%	0%	0%
Lavalleja	78%	15%	6%	0%	1%
Durazno	74%	16%	9%	0%	1%
Río Negro	85%	12%	4%	0%	0%
Treinta y Tres	93%	3%	4%	0%	0%
Flores	69%	25%	6%	0%	0%

Fuente: elaboración propia.

3.4.1. Performance «del convidado de piedra»: Cabildo Abierto

Mención aparte merece el resultado del partido sorpresa de 2019: CA. En un principio la participación de CA podría de hecho haber sido vista como una «bendición encubierta» por el FA que ante la división de votos en el bloque de derecha podría apuntar a ser la «primer minoría» en los departamentos competitivos y así mejorar su resultado departamental (o retener los GD más competitivos). Evidentemente, esto no sucedió debido al esfuerzo de coordinación realizado por el PN y CA, ya que en los departamentos más competitivos (Rocha, Paysandú, Salto) CA compitió bajo el lema del PN. Sin embargo, el FA logró ser la primera minoría y triunfar en Salto ante la falta de coordinación entre el PC y el PN.

No obstante, como se apuntó en la presentación de los resultados, CA no logró acercarse a sus expectativas, de hecho, tan solo votó arriba cerca del 10 % en Tacuarembó y Rocha. Aunque en este último jugó un rol muy importante en asegurar la victoria del PN, que logra recuperar la intendencia luego de 3 períodos. No obstante, en ese departamento CA votó tan solo el 7 %, aunque eso representaba el 15 % de los votos del PN, no se trata del resultado esperado, que era además de asegurar el triunfo de la derecha, tener una importante representación en la JD.

Tabla 11. *Performance* comparada de Cabildo Abierto en el ciclo electoral

Ciclo electoral	Votos	Diferencia (%)	% votación total	% votos de la CM
Nacionales 2019	268736		11,5	20
Departamentales 2020	31296	-88,4	1,5	3

Fuente: elaboración propia.

La votación total de CA cae un 88 % comparado con el resultado de octubre 2019, pasando a representar tan solo el 1,5 % de la votación departamental, asimismo no supera el 11 % en ningún departamento. Es más, también se reduce casi 5 veces su peso electoral dentro de la CM. Sin duda, el cambio en la performance de CA parece confirmar que existen lógicas diferentes entre ambos ciclos electorales. CA es evidentemente el gran perdedor del ciclo, a pesar de haber sido determinante en la victoria nacionalista en Rocha y Paysandú, carece de una representación propia significativa en estos legislativos departamentales.

Conclusiones

A modo de cierre, encontramos que el ciclo 2019-20 muestra similitudes con lo ocurrido en 2004-05, o sea que, ante un cambio a nivel nacional, pareciera producirse un efecto de arrastre al departamental, a pesar de la separación temporal. En el 2005, el FA tuvo su mejor resultado departamental, «alentado» por su primera victoria nacional. El PN mejora su resultado departamental de 2015; a pesar de esto, el éxito departamental del PN no es una novedad, parece ser la norma desde el 2000 y esto fue así durante los gobiernos del FA. De cierta forma, podríamos hablar de «arrastre» pero advirtiendo que este «arrastre» fue menor para un PN que ya dominaba el escenario departamental; independientemente de la popularidad del presidente Lacalle Pou. Sin duda el sistema electoral es un factor crucial, siendo la combinación del DVS que permitió hasta alianzas interpartidarias (PN y CA) junto al efecto reductor de la mayoría simple. Estos últimos, como vimos, fueron determinantes en los departamentos más competitivos.

La combinación entre ambos factores parece plausible, sobre todo teniendo en cuenta que el punto de partida: los resultados de 2019 mostraban una igualdad en cuanto a victorias departamentales entre el FA y el PN. No obstante, lo mismo había sucedido en los ciclos anteriores. Es así como no debemos perder de vista las continuidades ante lo llamativo de la novedad de la alternancia nacional.

La extensa descripción realizada sí nos permite concluir sobre la consolidación del PN como el partido departamental por excelencia, hasta podemos hablar del PN como partido predominante a nivel subnacional. Como vimos, en los últimos tres ciclos ha triunfado, en el 70% de los GD en promedio, aunque su votación a nivel nacional ha sido más bien estable. Por su parte, el FA que aspiraba a «expandirse» al resto del país, se encuentra, en cambio, nuevamente «confinado» al área metropolitana. Cierto, retiene los 2 departamentos más importantes del país, incluso ampliando su votación en Canelones, pero esto no debe eclipsar sus pérdidas en el resto del país. Pérdidas que son aún más notorias a nivel municipal.

Referencias

- Balladur, Edouard. «Les Deux Tentations». *Le Monde*, 16 de septiembre de 1983. Acceso el 31 de marzo de 2022. <https://www.lemonde.fr/archives/article/1983/09/16/les-deux-tentations28306101819218.html>.
- Bochsler, Daniel. «Measuring Party Nationalisation: A New Gini-Based Indicator That Corrects for the Number of Units». *Electoral Studies* 29, n° 1 (1 de marzo de 2010): 155–68. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2009.06.003>.
- Buquet, Daniel. «La elección uruguaya después de la reforma electoral de 1997: los cambios que aseguraron la continuidad». *Perfiles Latinoamericanos*, n° 16 (2000): 127–47.
- Buquet, Daniel. «Elecciones Uruguayas 2004-2005: de la vieja oposición a la nueva mayoría». En *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2005.
- Cardarelo, Antonio. *La búsqueda de saberse inmortal: la reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales*. Montevideo: UDELAR, 2011.
- Cardarelo, Antonio. «La Cuenta de pérdidas y ganancias. El Frente Amplio y la elección de gobiernos departamentales 2010». *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* 8 (2013): 79–122. <https://doi.org/10.32457/riem.vi8.395>.
- Cardarelo, Antonio y Martín Freigedo. «Introducción». En *Radiografía política del territorio uruguayo. Elecciones departamentales y municipales 2020*, 9–38. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2021.

- Cardarello, Antonio, Martín Freigedo e Isaac Cisneros. «No tan fuerte, pero muy cerca. Las elecciones departamentales y el ciclo electoral». En *Permanencias, transiciones y rupturas. Elecciones en Uruguay*, editado por Adolfo Garcé y Nikki Johnson, 299–320. Montevideo: Fin de Siglo, 2016.
- Chasquetti, Daniel. «Carreras legislativas en Uruguay: un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras». Tesis de doctorado, Universidad de la República, Uruguay, FCS-UDELAR, 2010. <https://umad.cienciassociales.edu.uy/>.
- Eaton, Kent. «Multilevel governance and the external strategies of subnational governments in Latin America». *Regional & Federal Studies* (2021): 1–21. <https://doi.org/10.1080/13597566.2021.1875448>.
- Equipos Consultores. «Primeros seis meses de Lacalle Pou: 57% aprueba, 20% desaprueba – equipos». Acceso septiembre de 2020. <https://equipos.com.uy/primeros-seis-meses-de-lacalle-pou-57-aprueba-20-desaprueba/>.
- Gibson, Edward y Julieta Suarez-Cao. «Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina». *Comparative Politics* 43, n° 1 (2010): 21–39. <https://doi.org/10.5129/001041510X12911363510312>.
- Jones, Mark y Scott Mainwaring. «The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas». *Party Politics* 9, n° 2 (1 de marzo de 2003): 139–66. <https://doi.org/10.1177/13540688030092002>.
- la diaria. «Lacalle Pou manifestó que en Montevideo hay que concertar para ganarle al FA». *la diaria*, 25 de enero de 2020. Acceso el 31 de marzo de 2022. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/1/lacalle-pou-manifesto-que-en-montevideo-hay-que-concertar-para-ganarle-al-fa/>.
- la diaria. «Topolansky pidió a militantes del FA que en las elecciones departamentales hagan un esfuerzo ‘voto a voto’». *la diaria*, 25 de agosto de 2020. Acceso el 31 de marzo de 2022. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/8/topolansky-pidio-a-militantes-del-fa-que-en-las-elecciones-departamentales-hagan-un-esfuerzo-voto-a-voto/>.
- Lombardi, G. Puig. «Treinta años del Frente Amplio en Montevideo: “de sorpresa a partido predominante”». En *Radiografía política del territorio uruguayo. Elecciones departamentales y municipales 2020*, coordinado por Antonio Cardarello y Martín Freigedo, 39–69. Montevideo: KAS, 2021.
- López, Santiago. «¿Cuán “locales” son las elecciones municipales en Uruguay? Estimando independencia de resultados y comportamientos electorales». *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16, n° 1 (diciembre de 2007): 73–101.
- Moraes, Juan Andrés. «Mayoría automática en el Uruguay: la experiencia de los gobiernos departamentales (1984-1994)». Tesis de grado. Universidad de la República, Uru-

- guay, UR. FCS-ICP, 1997. <https://umad.cienciassociales.edu.uy/>.
- Moreira, Constanza, y Alicia Veneziano. «La cohabitación y los límites del conflicto: las relaciones entre el gobierno de Montevideo y el gobierno nacional (1990-1991)». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 4 (1990): 47–65.
- Pedersen, Morgens N. «The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility». *European Journal of Political Research* 7, n° 1 (1979): 1–26. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1979.tb01267.x>.
- Pérez, Verónica. «La participación política de las mujeres en el nivel sub-nacional en Uruguay. Elecciones departamentales y municipales 2015». Cotidiano Mujer. Participación Política, 2015.
- Puig Lombardi, Gonzalo. «Treinta años del Frente Amplio en Montevideo: «de sorpresa a partido predominante»». En *Radiografía política del territorio uruguayo. Elecciones departamentales y municipales 2020*, editado por Freigedo y Cardarelo, 39–69. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2021.
- Shugart, Matthew, y John Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, 1992.