



El contagio electoral durante la pandemia de COVID-19. Elecciones subnacionales de 2020 en Uruguay

JOSÉ RAÚL RODRÍGUEZ
<joseraul.rodriguez.pinho@gmail.com>
Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Montevideo, Uruguay
ORCID: 0009-0002-1745-161X

SALVADOR ANTONIO CARDARELLO IGLESIAS
<salvador.cardarello@cienciasociales.edu.uy>
Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Montevideo, Uruguay
ORCID: 0000-0003-2355-9993

[Resumen] Este trabajo describe los principales desafíos que implicó la organización de las elecciones departamentales y municipales de 2020 en Uruguay en medio de la emergencia sanitaria de la COVID-19. Se analizan las restricciones y los riesgos que el contexto impuso sobre la organización de las elecciones. En particular, se estudian los efectos de la postergación de las elecciones sobre la competencia electoral enfocados en tres dimensiones: (i) la coordinación y el diseño de la oferta electoral, (ii) la incidencia del gobierno nacional sobre las campañas electorales, y (iii) el efecto sobre la chance de las y los contendientes en contextos competitivos. En concreto, se observa que la postergación (a) potenció la incidencia del gobierno nacional sobre las campañas electorales departamentales; (b) ofreció mayores posibilidades de coordinación entre los partidos de la coalición de gobierno, a la vez que limitó los márgenes de acción de la oposición en los departamentos y municipios del interior del país; y (c) favoreció las posibilidades de las candidaturas desafiantes.

[Palabras clave] Elecciones subnacionales 2020, competencia, emergencia sanitaria, coordinación y oferta electoral, influencia gubernamental, Uruguay.

[Title] Electoral contagion under the COVID-2019 pandemic. The 2020 subnational elections in Uruguay

[Abstract] This article describes the main challenges involved in organizing the 2020 departmental and municipal elections in Uruguay amidst the COVID-19 health crisis, and analyzes the restrictions and risks imposed by this context. Specifically, this article examines the effects that postponing the elections had on electoral competition, focusing on three dimensions: (i) coordination and design of the electoral offer, (ii) the influence of the national government on electoral campaigns, and (iii) the effect on the chances of candidates in competitive contexts. Specifically, we observed that the postponement (a) increased the influence of the national government on departmental campaigns; (b) provided greater

room for coordination among parties in the governing coalition, while limiting the scope of action for the opposition in departments and municipalities; and (c) favored the opportunities for challenging candidates.

[Keywords] 2020 subnational elections, competition, health crisis, coordination and electoral offer, government influence, Uruguay.

[Recibido] 29/03/23 y [Aceptado] 09/06/23

RODRÍGUEZ, José Raúl y Salvador Antonio CARDARELLO IGLESIAS. 2023. “El contagio electoral durante la pandemia de Covid-19. Elecciones subnacionales de 2020 en Uruguay”. *Elecciones* (enero-junio), 22(25): 213-252. DOI: 10.53557/elecciones.2023.v22n25.07

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo describe los principales desafíos que se afrontaron en la organización de las elecciones departamentales y municipales en Uruguay, previstas inicialmente para mayo de 2020, y que, debido a la emergencia sanitaria debieron postergarse hasta setiembre del mismo año. Además de la pandemia, estas elecciones estuvieron marcadas por la alternancia producida en el gobierno nacional en las elecciones nacionales de noviembre de 2019, en las que el Partido Nacional (PN) desplazó al Frente Amplio (FA) luego de quince años de gobierno de izquierda. Como consecuencia fue elegido presidente Lacalle Pou, quien formó una coalición electoral de partidos de centro-derecha llamada “Coalición Multicolor” (CM), integrada por el partido ganador (PN) y sus socios: Partido Colorado (PC), Cabildo Abierto (CA), Partido Independiente (PI) y Partido de la Gente (PdlG). Este grupo se convirtió en la coalición gobernante a partir del 1 de marzo de 2020. La configuración del sistema de partidos uruguayo emergente tras el ciclo 2019 confirmó su carácter fuertemente institucionalizado, en la medida en que los cambios producidos fueron adaptativos, paulatinos y estables (NOCETTO *ET AL.* 2020, 512; BUQUET Y PIÑEIRO 2014).

El gobierno entrante debió decretar, apenas trece días después de haber asumido, la emergencia sanitaria a causa de la COVID-19. El calendario electoral preveía la realización de elecciones de autoridades de los 19 gobiernos departamentales (intendentes y ediles) y los 125 municipios (alcaldes y concejales) en mayo de 2020. No obstante, debido a la emergencia sanitaria, las elecciones debieron postergarse hasta setiembre.

En este trabajo buscamos desentrañar cómo operó la postergación de la elección departamental y municipal —en un contexto de alternancia en el gobierno— sobre la competencia electoral subnacional. El análisis se enfoca en tres variables relevantes: (a) la coordinación y el diseño de la oferta electoral, (b) la incidencia del gobierno nacional sobre las campañas electorales, y (c) la incidencia sobre la chance de las y los contendientes en contextos competitivos.

¿Qué efectos produjo la postergación de las elecciones en el contexto de la alternancia del gobierno nacional sobre la dinámica de la competencia electoral subnacional? A través de un estudio de caso se busca responder a esta interrogante, en el marco de un diseño descriptivo orientado a identificar posibles causas que pueden ser de utilidad para futuras investigaciones.

En la segunda sección, se presenta un marco de referencia conceptual que aborda la peculiaridad del contexto de pandemia en las democracias latinoamericanas y cómo ello repercute en la competencia electoral. En tercer lugar, se proporciona un breve marco metodológico con las variables, indicadores y fuentes utilizadas. En cuarto lugar, se repasan las principales decisiones tomadas por el sistema político y la Corte Electoral para la organización de la elección. En quinto lugar, se analizan los efectos de la postergación de la elección sobre las variables de la competencia electoral subnacional. Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones a modo de conclusión que pueden ser útiles para futuras elecciones en contextos similares.

2. ELECCIONES Y DEMOCRACIA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

La pandemia ocurrió en medio de un proceso de fatiga democrática (ALCÁNTARA SÁEZ 2022). En Latinoamérica esto se manifestó en sucesivas crisis políticas e institucionales en varios países. Estas crisis ocasionaron en algunos casos la interrupción del gobierno (PÉREZ-LIÑÁN 2008) mediante *impeachment* (Paraguay 2012, Brasil 2016, Perú 2022) y en general estuvieron acompañadas por fuertes movilizaciones y descontento social. En ese contexto, se produjeron diversas manifestaciones que reclamaban mayor equidad en la distribución de los ingresos y una mejor calidad de los servicios públicos.

Esta fatiga democrática implicó no solo un debilitamiento de los mecanismos tradicionales de representación política, sino también un problema de legitimidad del régimen democrático: tanto el nivel de apoyo como la satisfacción con la democracia han descendido en la región en la última década (LUPU ET AL. 2021). Incluso en países que se destacaban por su mejor posicionamiento en términos comparativos —como Uruguay, Chile y Costa Rica— han visto decaer los índices de predisposición favorables a la democracia a nivel de la opinión pública (ALCÁNTARA SÁEZ 2022; VAIRO Y RODRÍGUEZ 2017). Este desencanto y debilitamiento de la representación ha tenido expresiones paradigmáticas, como los rechazos a los plebiscitos en Colombia (2016) y Chile (2022); en ambos casos, esto muestra la notoria discordancia entre los acuerdos políticos de las élites y las preferencias ciudadanas.¹

1 En Colombia se trata del plebiscito para ratificar los acuerdos de paz llevados a cabo por el entonces presidente Santos, el cual tuvo un resultado negativo. Además del rechazo, la nota distintiva fue la elevada abstención, que superó el 60 %. En el caso chileno se refiere a la reforma constitucional elaborada por la Asamblea Constituyente elegida un año antes y cuya propuesta fue rechazada por la ciudadanía.

En este marco, y como respuesta institucionalizada, durante la última década se han producido alternancias de partidos y coaliciones de gobierno en muchos países latinoamericanos. En algunos casos estas alternancias pusieron fin a procesos de mediano plazo, como en Uruguay en 2019; en otros casos, devolvieron el poder a los partidos que gobernaron anteriormente, como en Argentina 2019, Chile 2022 o Brasil 2022. Si bien estos procesos de alternancia demuestran que las elecciones funcionan como principal instrumento de canalización de conflictos e intermediación política, los sistemas políticos de cada país no están exentos de problemas. No solo se ha observado que los gobiernos no siempre lograron brindar respuestas satisfactorias, sino que en ocasiones han facilitado tanto la judicialización de la política como el avance de la corrupción.²

Toda esta tensión política y social es canalizada y amplificadas a través de las redes sociales. Los líderes políticos fijan agenda en Twitter y se conectan directamente con la ciudadanía, prescindiendo de las estructuras partidarias y aumentando el nivel de personalización de la política. Esto ocurre en medio de un cambio de época (SUBIRATS 2012) caracterizado por la revolución de las tecnologías de la información, en el cual las redes sociales cumplen un papel determinante.

Es en medio de esta compleja combinación de procesos políticos y sociales que irrumpe la pandemia de la COVID-19. Este nuevo contexto exigió restricciones y limitaciones de derechos como la libertad de reunión, aún en aquellos países que adoptaron medidas más parsimoniosas, como fue el caso de Uruguay. Además de los aspectos que coartan la libre movilidad de las personas, Alcántara Sáez (2022) identifica una serie de restricciones políticas e institucionales que la pandemia tuvo sobre el régimen político: (a) la concentración de poderes en el Ejecutivo; (b) la reducción de derechos; (c) una mayor relevancia en el papel del Estado, que evidenció la fragilidad de las capacidades estatales en varios de los países; (d) la revalorización de la agenda nacional versus la agenda global; (e) el aumento de la polarización entre gobierno y oposición en torno a las medidas adoptadas; (f) “la expansión de la psicopolítica como consecuencia de los confinamientos, la penuria y el incremento de la desigualdad”; (g) una situación de descontrol creciente en la opinión pública; y (h) la corrupción asociada al mismo combate de la pandemia (ALCÁNTARA SÁEZ 2022, 39).

2 Alcántara Sáez (2022) menciona el caso de Odebrecht como ejemplo de expansión de la corrupción en la región, más allá de los casos nacionales.

En este escenario, la coincidencia de elecciones y pandemia genera tensiones en el régimen político para responder de manera eficaz a una situación de crisis sanitaria, económica y social que demanda acciones globales, nacionales y locales. En este marco, el principal desafío de los organismos electorales consiste en organizar elecciones limpias y libres, con niveles de participación satisfactorios para otorgar la legitimidad necesaria.

El efecto de la pandemia sobre la participación ha sido estudiado en diversos contextos y países donde se produjeron elecciones. En la mayoría de los casos el dilema se ha centrado en la necesidad de mitigar el riesgo de la propagación de la enfermedad, a la vez que reducir el temor de la población al contagio, para minimizar la abstención y favorecer la participación (CORVETTO SALINAS 2021, ANDREIS Y LIZAMA 2021). Además del estudio de la participación electoral, es relevante aproximarse a la medida en que otros factores críticos del contexto pueden interferir en la competencia electoral y afectar los propios resultados de la elección. Aunque el nivel de participación electoral puede asociarse con las preferencias del electorado, también existen otros factores como el papel de los medios, los grupos de interés o la propia influencia del gobierno y de la oposición en el transcurso de una campaña electoral. En este sentido es posible suponer que los oficialismos asumieron los costos políticos de la crisis, en la medida en que fueron “forzados a adoptar medidas tan drásticas como anti-páticas”. Este aspecto ha sido señalado tanto para América Latina como para Estados Unidos (IAZZETTA 2022, 15).

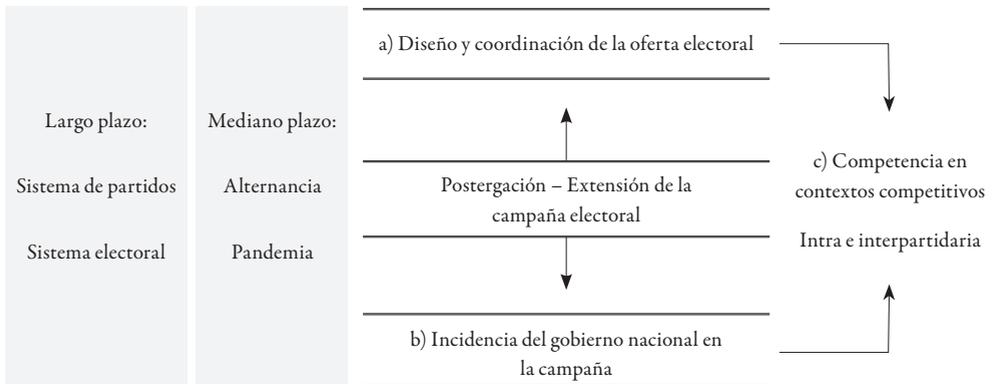
Además de los efectos sobre la participación, se ha observado la incidencia del contexto de pandemia sobre el aumento de opciones xenófobas o radicales (VEGA MACÍAS 2021), el aumento del oportunismo político en la distribución de recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales (LIVERT *ET AL.* 2022) y los efectos sobre los grupos vulnerables y la brecha de género, incluida la participación política (MUÑOZ-POGOSSIAN 2021). No obstante, ha habido una menor cantidad de estudios sobre los cambios producidos en el calendario electoral y sus efectos sobre la competencia y los resultados electorales. Este caso de estudio busca ser una contribución en este sentido.

3. MARCO METODOLÓGICO

Para describir cómo operó la postergación de la elección subnacional sobre la competencia electoral y sus resultados, se consideran tres dimensiones de análisis: (a) la coordinación y el diseño de la oferta electoral, (b) la incidencia del gobierno nacional sobre las campañas electorales, y (c) el efecto sobre la chance de los contendientes en contextos competitivos (Ver Gráfico 1).

GRÁFICO 1

Modelo de conceptualización de la competencia electoral subnacional



Fuente: Elaboración propia

Para la descripción de la primera dimensión, se contabilizan las listas de candidaturas por partidos tanto al nivel departamental (intendencia y ediles) como al concejo municipal. Asimismo, se señalan los departamentos y casos en los que se formaron alianzas estratégicas entre partidos para participar en las elecciones. Las fuentes utilizadas en esta primera dimensión son datos extraídos de la Corte Electoral y sistematizados por la Unidad de Métodos y Acceso a Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UMAD).

Para la descripción de la incidencia del gobierno nacional sobre las campañas electorales, el análisis se centra en la elección departamental. Para ello se analizan diversas fuentes bibliográficas y en prensa, así como datos de opinión pública de las distintas encuestadoras sistematizadas por la UMAD.

Finalmente, para describir la competencia en contextos competitivos, el estudio se centró en la escala departamental y se tomaron como fuentes los datos e informes de encuestas, así como también los capítulos del libro “Radio-grafía del territorio uruguayo. Elecciones departamentales y municipales 2020” (CARDARELLO Y FREIGEDO 2021). Se considera tanto la competencia electoral entre partidos (interpartidaria) como la competencia interna entre candidatos de un mismo partido (intrapartidaria).

4. EL RETO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES SUBNACIONALES EN URUGUAY DURANTE LA PANDEMIA

4.1. APUNTES SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL SUBNACIONAL

Una de las principales críticas que ha merecido el calendario electoral uruguayo es su excesiva duración, que abarca prácticamente un año, de junio a mayo del siguiente año (Ver Tabla 1). Ello genera pérdidas de tiempo fértil para gobernar, además de cierto desgaste en la ciudadanía y elevados costos económicos de campaña. La postergación de la elección a causa de la pandemia, aunque puso la campaña en *stand by*, en los hechos amplió todavía más el ciclo, añadiéndole casi cinco meses.

TABLA 1

Descripción del calendario electoral vigente en Uruguay

Fecha	Junio	Último domingo de octubre	Último domingo de noviembre	Segundo domingo de mayo
Tipo de elección	Elecciones internas o primarias	Elecciones presidenciales y parlamentarias	Balotaje presidencial	Elecciones departamentales y municipales
Cargos que se eligen	Candidaturas presidenciales, convenciones nacionales, convenciones departamentales (designan a las candidaturas para intendencia)	Presidente y Parlamento: Cámara de Senadores. 30 integrantes más el vicepresidente y Cámara de Representantes 99 miembros	Presidente y vicepresidente	Intendencias, Juntas Departamentales y Concejos Municipales

→

→				
Voto obligatorio	No	Sí	Sí	Sí
Mayoría exigida	50 % para candidatura presidencial o 40 % más 10 puntos de diferencia respecto al segundo puesto	Mayoría absoluta (MA) para presidente. Representación proporcional para los cargos legislativos	Mayoría	Mayoría Simple (MS) para intendencia Mayoría automática para la Juntas Departamentales Representación proporcional para los Concejos Municipales

Fuente: Elaboración propia

La elección para intendencia se define por: (i) fórmula de mayoría relativa; (ii) el sistema de doble voto simultáneo (DVS),³ en el que cada partido puede presentar hasta tres candidaturas a intendencia; (iii) la posibilidad de reelección inmediata de las y los intendentes por una vez, y de reelección mediata luego de un interregno. Resulta electo intendente/a la candidatura más votada del partido más votado.

El órgano legislativo, la Junta Departamental (JD), se elige por representación proporcional (RP), pero asegurando la mayoría del cuerpo (16 de 31) para el partido ganador, aunque este hubiese obtenido una mayoría relativa. Este sistema se conoce como mayoría automática, puesto que opera solo cuando el partido ganador no obtiene la mayoría en la asignación proporcional de bancas (MORAES 1997). Cada partido puede ofrecer una amplia oferta de candidaturas a la JD mediante el sistema de múltiple voto simultáneo (MVS). Es decir, el electorado debe elegir una lista de candidaturas (cerrada y bloqueada) dentro de un sublema asociado a una candidatura a intendencia, todo dentro del mismo partido y en una sola hoja de votación.

Por su parte, la autoridad local es el Concejo Municipal y se elige por representación proporcional, utilizando el MVS. A diferencia de las intendencias, no existen restricciones en cuanto al número de candidaturas a la alcaldía que puede presentar cada partido. La candidatura más votada del partido más votado resulta electa para la alcaldía, que es quien integra y preside el concejo⁴ (Ver Tabla 2).

3 Este singular mecanismo del sistema electoral uruguayo permite que se desarrolle una competencia intrapartidaria simultánea con la interpartidaria (BUQUET 2003).

4 Para un mayor detalle del sistema electoral municipal ver Cardarello (2012).

TABLA 2

Componentes del Sistema Electoral subnacional en Uruguay

Componentes	Intendencia	Junta Departamental	Concejo Municipal
Voto	Voto conjunto en una única HV	Voto conjunto en una única HV	Voto conjunto en una única HV
Circunscripción	Única departamental	Única departamental	Única municipal
Tipo de elección	Elección directa	Elección directa	Elección directa
Cargo	Unipersonal	Plurinominal, 31 ediles	Plurinominal, cinco concejales
Período	Cinco años	Cinco años	Cinco años
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada	Lista cerrada y bloqueada	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula	MS	MA y RP (D'Hondt)	RP (D'Hondt)
DVS	DVS	MVS	MVS
Reelección	Inmediata y mediata	Inmediata indefinida	Una inmediata para alcaldía e indefinida para concejales.
Suplentes	4 suplentes	El triple número de suplentes; preferencial, respectivo, ordinal y mixto.	El triple número de suplentes; preferencial, respectivo, ordinal y mixto.

Fuente: Elaboración propia

Nota: HV: hoja de votación, MS: mayoría simple, MA: mayoría absoluta, RP: representación proporcional, DVS: doble voto simultáneo, MVS: múltiple voto simultáneo.

4.2. FASES DE LA PANDEMIA Y REGLAMENTACIÓN DE LA POSTERGACIÓN DE LA ELECCIÓN

Cuando se declaró la emergencia sanitaria en Uruguay el 13 de marzo de 2020, rápidamente se fue forjando la idea de la postergación de las elecciones subnacionales, lo que finalmente ocurrió como consecuencia de la Ley n.º 19.875, promulgada el 8 de abril de 2020.⁵

⁵ Uruguay. Ley n.º 19.875, prórroga de fecha para la celebración de las elecciones departamentales y municipales, 8 de abril de 2020. <https://bit.ly/460fZEK>

La ley reconocía que, debido a la emergencia sanitaria en curso, no estaban dadas las garantías para llevar a cabo las elecciones sin alterar derechos fundamentales (artículo 1), y por lo tanto, facultaba a la Corte Electoral a prorrogar el acto electoral no más allá del 4 de octubre (artículo 2). Como reza en la exposición de motivos, además del derecho a la salud y “el deber que tienen todos los habitantes de cuidar su salud” estaba en juego también “el derecho fundamental [...] del ciudadano a ser elector y elegible en las elecciones departamentales y municipales, es decir, el derecho a la certeza de la celebración de elecciones libres, en la que los ciudadanos puedan ser electores y elegibles”.⁶ Al mismo tiempo la ley exigía que la fecha de la elección debería fijarse a los 15 días como máximo luego de promulgada la ley, y se respetaría el padrón electoral vigente al momento de la fecha original (artículo 2). De igual manera, la ley buscó otorgar previsibilidad y blindar el acto eleccionario acotando el marco de discrecionalidad que pudiera tener la Corte Electoral como organizadora y rectora de la elección.

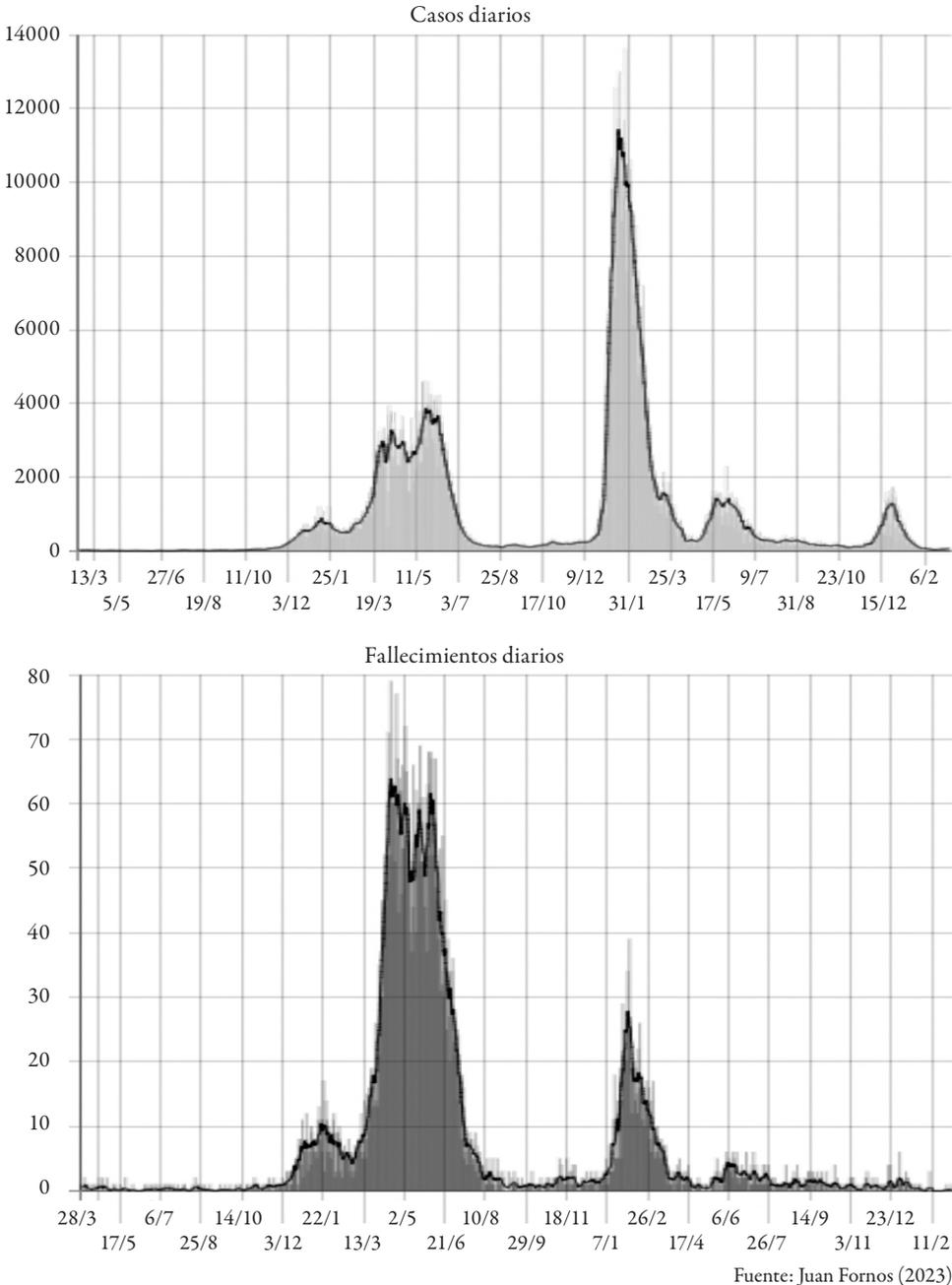
Pero además de la postergación y la fijación de una nueva fecha, en la ley también se tuvo que prever el régimen de transiciones de autoridades entre mandatos de gobierno (artículos 3 y 4), en la medida en que las autoridades departamentales y municipales en ejercicio debían permanecer en sus cargos hasta la asunción de las nuevas autoridades. Esto suscitó diversas actuaciones de la Corte Electoral relativas a la interpretación y alcance de la norma en función de algunas suplencias, principalmente a nivel de los concejos municipales.

El principal desafío consistía en adaptarse a la situación imperante y salvaguardar las exigencias que establecía el decreto de emergencia sanitaria, que prohibía las aglomeraciones y concentraciones de personas para evitar el contagio y la propagación de la enfermedad. Aunque el gobierno adoptó una estrategia que denominó “libertad responsable” por oposición al confinamiento obligatorio, tanto las recomendaciones científicas como las medidas del gobierno tendieron a disuadir y evitar las concentraciones de público, aun en espacios abiertos. Claramente, esta era una limitante para realizar las elecciones en condiciones que garantizaran la libertad del sufragio y una participación electoral acorde a las tradiciones del país.

6 “Elecciones departamentales y municipales. Se faculta a la Corte Electoral su prórroga, en este caso y por única vez”. Carpeta n.º 124 de 2020, Repartido n.º 34, abril de 2020. Montevideo: Cámara de Senadores, 10 de abril de 2020.

GRÁFICO 2

Contagios y fallecimientos diarios reportados por Covid-19 en Uruguay
(de marzo 2020 a febrero 2023)



Fuente: Juan Fornos (2023)

Como se puede apreciar en el Gráfico 2, Uruguay atravesó el primer año de la pandemia con una situación controlada, tanto en términos de contagios diarios como de personas fallecidas. A partir de noviembre de 2020, la situación empezó a escalar, hasta llegar a los 4000 casos diarios en el invierno de 2021, en lo que se considera la primera ola. Esta situación generó un pico que alcanzó hasta 70 fallecimientos diarios entre mayo y julio de 2021, siendo este el momento más crítico de la pandemia en el país. Esto comenzó a menguar a raíz de la vacunación iniciada en febrero de 2021 con la primera dosis, que empezó a surtir efectos a partir de julio/agosto de ese año. Sin embargo, durante las fiestas de finales de año y en plena temporada turística 2021/2022 se produjo la segunda ola de contagios debido a un notorio aumento en la movilidad. La incidencia sobre los niveles de fallecimiento fue menor que en la primera ola a causa de una mayor incidencia de la vacunación (GIL 2021). A partir de entonces la situación se fue “normalizando” hasta llegar a la situación actual.

Nótese que las elecciones se llevaron a cabo en la primera etapa de la pandemia, cuando la situación estaba lejos de ser acuciante. De todos modos, existía la preocupación sobre el impacto que podría tener la elección en términos de contagios y propagación de la enfermedad como consecuencia de las aglomeraciones y movilizaciones que el acto electoral iba a ocasionar. Aun en un contexto de relativa estabilidad y calma esta preocupación estaba justificada, sobre todo si se compara con lo que vino después, cuando se produjeron focos de contagios en ciudades y departamentos del interior del país, principalmente en los territorios de frontera abierta con Brasil. Esto llevó a la movilización de recursos en apoyo a los territorios más vulnerables. En este marco, resultó muy importante el papel que jugaron los gobiernos departamentales y municipales, en coordinación con las autoridades sanitarias y los comités de emergencias. Fue una etapa de gran sensibilización y movilización de recursos institucionales y políticos en el territorio, en la que el gobierno nacional recientemente instalado pudo desplegar toda su capacidad de comunicación en el marco del combate contra la crisis.⁷

En este contexto, la Corte Electoral debió organizar y reglamentar la postergación del acto electoral, para lo cual tomó un conjunto de decisiones a través de circulares y otros instrumentos administrativos. A continuación, se detallan cronológicamente las principales resoluciones:

7 Para mayor información vea los documentos elaborados por el Grupo Asesor Científico Honorario (GACH) en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19, disponibles <https://bit.ly/42ywrZQ>

- 1) Circular n.º 10853 del 17 de abril de 2020: Prorroga “en este caso y por única vez la fecha para la realización de las elecciones departamentales y municipales previstas originalmente para el 10 de mayo de 2020”.⁸
- 2) Circular n.º 10854 del 22 de abril: Resuelve prorrogar la celebración de las elecciones departamentales y municipales “previstas en el artículo 77 numeral 9 de la Constitución de la República, para el domingo 27 de septiembre de 2020”. Debido a esta prórroga fue necesario ajustar el calendario electoral de las elecciones departamentales y municipales oportunamente aprobado y comunicado por circular n.º 10703 de 16 de diciembre de 2019. Ello incluyó, entre otros aspectos, posponer los plazos para el registro e inscripción de las listas y hojas de votación.⁹
- 3) Circular n.º 10857 del 22 de abril: Aprueba el Reglamento para las elecciones departamentales del 27 de septiembre de 2020. En este aspecto la misma no difería de la establecida para anteriores comicios, ya que no modificó en esencia aspectos organizativos de la elección como la conformación de las comisiones receptoras de votos, el trabajo de la Corte Electoral y las Juntas Electorales departamentales o la presencia de las y los delegados partidarios, entre otros.¹⁰
- 4) Circular n.º 10975 del 31 de julio: Establece un protocolo sanitario para los escrutinios departamentales. Asimismo, comunica las medidas propuestas por el equipo de trabajo designado en relación con la implementación de protocolos sanitarios. La circular preveía, además de medidas generales de carácter organizativo, medidas de higiene en el lugar de trabajo. Por último, establece un “protocolo sanitario aplicable a funcionarios y miembros de las juntas electorales” y se determinaba el “protocolo para delegados partidarios”.¹¹

8 Circular n.º 10853. Montevideo: Corte Electoral, 17 de abril de 2020. <https://bit.ly/3J3wjKT>

9 "Calendario electoral Elecciones Departamentales y Municipales 2020". Circular n.º 10854. Montevideo: Corte Electoral, 22 de abril de 2020. <https://bit.ly/3Cp1MDG>

10 "Reglamento para las Elecciones Municipales que se realizarán el próximo 27 de setiembre de 2020". Circular n.º 10857. Montevideo: Corte Electoral, 22 de abril de 2020. <https://bit.ly/3qEvXnH>

11 "Protocolo Sanitario para los Escrutinios Departamentales". Circular n.º 10854. Montevideo: Corte Electoral, 22 de abril de 2020. <https://bit.ly/3WYrcRT>

En resumen, la reglamentación de la elección tuvo como aspecto más relevante la postergación del acto eleccionario y la inclusión de medidas sanitarias de prevención y mitigación del riesgo en el contexto de la pandemia. Por lo demás, no alteró ninguno de los aspectos sustantivos de la elección.

5. ANÁLISIS DEL CASO: EFECTOS DE LA POSTERGACIÓN DE LA ELECCIÓN SOBRE LA COMPETENCIA ELECTORAL

5.1. EFECTOS SOBRE EL DISEÑO Y LA COORDINACIÓN DE LA OFERTA ELECTORAL

En estas elecciones, los partidos utilizaron el DVS en casi todos los departamentos tanto para los cargos ejecutivos y legislativos a nivel departamental como para la elección de las autoridades municipales. Sin embargo, la experiencia demuestra que las candidaturas múltiples no garantizan el éxito, pues el uso del DVS debe combinarse con una buena selección de postulantes (LAURNAGA Y GUERRINI 1994). Además, la posibilidad de ampliar la oferta conlleva el riesgo de la competencia interna, en la que un partido con una disputa fratricida entre sus candidatos puede ver perjudicada su suerte en la elección.

Cuando observamos el número de candidaturas en el 2020, se aprecia una tendencia creciente desde 2000 a la fecha (Ver Tabla 3). Esto quiere decir que, aun habiendo mayor tiempo para coordinar debido a la postergación de la elección, ello no redundó en una disminución de la oferta de candidaturas derivada de posibles alianzas entre distintos partidos.

TABLA 3

Candidaturas a intendencia por departamento (2000-2020)

Departamentos	2000	2005	2010	2015	2020
Montevideo	5	7	7	12	6
Canelones	5	9	7	9	8
Maldonado	7	9	10	10	11
Rocha	6	6	7	8	10
Treinta y Tres	6	5	9	7	9
Cerro Largo	7	6	7	8	4
Rivera	6	7	10	11	10
Artigas	5	6	8	7	9
Salto	6	8	10	9	9
Paysandú	6	9	8	9	10
Río Negro	5	7	7	8	7
Soriano	6	9	10	7	12
Colonia	4	7	9	7	8
San José	6	6	7	5	9
Flores	6	6	7	7	9
Florida	6	6	8	7	10
Durazno	6	7	8	9	11
Lavalleja	6	7	7	8	11
Tacuarembó	6	5	7	8	8
Total	110	132	153	156	171

Fuente: Elaboración propia con base en Schmidt *et al.* (2020) y Corte Electoral (s. f.)

La oferta de candidaturas en los tres principales partidos tiende a replicar, en cada departamento, la estructura de los sectores nacionales (Ver Tabla 4). En el FA se habilitó el DVS por segunda vez en Montevideo, así como en

los demás departamentos, con la excepción de Cerro Largo, Canelones y Río Negro. En el primer caso, no tenía posibilidades reales de ganar y en los dos restantes se optó por que compitiera solamente la candidatura que iba por la reelección (*incumbent*), ambas con posibilidades ciertas de ganar.

En el Partido Nacional (PN) y el Partido Colorado (PC), prácticamente no hubo restricciones en cuanto a la cantidad de candidaturas a la intendencia. El PN presentó candidatura única en Flores y Durazno, donde contaba con *incumbents*. El PC hizo lo propio en Canelones y Cerro Largo, donde no tenía posibilidades realistas de ganar la intendencia.

En este punto, es importante mencionar la estrategia que siguió CA a la hora de definir su oferta electoral. Si bien presentó candidaturas en once departamentos, en otros tuvo una fuerte coordinación electoral con el PN, lo que lo llevó a presentar candidaturas a la intendencia dentro del lema PN en Rocha, Salto y Colonia, y listas a la JD en otros como Treinta y Tres, Cerro Largo y Paysandú.

Particular destaque merece el caso de Montevideo, en el que los partidos de la Coalición Multicolor (CM) coordinaron y se presentaron bajo el lema PI, y con la candidatura única de Laura Raffo (PN). Esta experiencia de comparecer bajo el mismo lema partidario tenía como antecedente la elección de 2015, cuando PN y PC compitieron bajo el lema Partido de la Concertación; a diferencia de 2020, en aquella ocasión habían presentado tres candidaturas a la intendencia (CARDARELLO Y CASTIGLIA 2015).

Todas estas alternativas en la oferta electoral de los partidos fueron posibles gracias al sistema de DVS. El aplazamiento de la elección generó una prórroga que permitió procesar y definir alternativas de coordinación, especialmente entre los partidos de la CM.

TABLA 4

Candidaturas para intendencia por partido y departamento (2020)

Departamento	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	-	1	-	11
Rocha	3	3	2	-	1	-	1	-	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	-	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

Fuente: Elaboración propia con base en Schmidt *et al.* (2020) y Corte Electoral (2020)
 Nota: PVA: Partido Verde Animalista, PERI: Partido Ecologista Radical Intransigente.

Respecto a la oferta en la elección municipal, se observó un aumento en el número de candidaturas a las alcaldías según partido y departamento. Dicho incremento puede deberse, entre otros factores, al creciente atractivo del cargo desde su creación en 2010; ya que en términos de carrera política, opera como

plataforma de lanzamiento con amplias oportunidades a futuro. Como ya se mencionó, a diferencia de las intendencias, no existe restricción en el número de candidaturas que puede presentar un partido. En sentido inverso, algunas reglas electorales como la posibilidad de reelección (JONES 1999; CARDARELLO 2011) y las estructuras de los propios partidos actúan como filtros que reducen la oferta de candidaturas, restringiendo así la disponibilidad de opciones (Ver Tabla 5).

TABLA 5
Candidatos a la alcaldía por partido y departamento

Departamento	AP	CA	FA	PC	PERI	PI	PN	PVA	Total
Montevideo	8	-	11	-	-	77	-	1	97
Canelones	10	53	112	101	-	-	391	1	668
Maldonado	3	12	29	21	-	-	45	-	110
Rocha	-	5	7	18	-	-	15	-	45
Treinta y Tres	-	-	7	3	-	-	30	-	40
Cerro Largo	-	-	19	2	-	-	87	-	108
Rivera	-	-	25	7	-	-	42	1	75
Artigas	-	-	11	6	-	-	16	-	33
Salto	-	-	24	31	-	-	37	-	92
Paysandú	-	-	30	11	1	-	39	-	81
Río Negro	-	2	11	5	-	-	14	-	32
Soriano	-	4	5	13	-	-	19	-	41
Colonia	3	-	36	27	-	-	87	-	153
San José	1	8	13	7	-	1	26	-	56
Flores	-	-	2	2	-	-	2	-	6
Florida	-	2	7	9	-	-	13	-	31
Durazno	2	4	2	4	-	-	10	-	22
Lavalleja	-	4	11	9	-	-	11	-	35
Tacuarembó	-	4	6	7	-	-	9	-	26
TOTAL	27	98	368	283	1	78	893	3	1751

Fuente: Elaboración propia con base en Schmidt *et al.* (2020) y Corte Electoral (2020)

Destaca que de las 1751 candidaturas a las alcaldías presentadas en todo el país, 893 pertenecían al PN (51 %). Esta ampliación y diversificación de su oferta potenció sus oportunidades y es una de las explicaciones de su éxito.

En suma, en la elección municipal se verificó un incremento en la oferta de candidaturas. Esto demuestra que, desde el punto de vista de la organización de la elección, no hubo un debilitamiento o restricción en la posibilidad de presentar listas, lo que significa que la pandemia no alteró este aspecto de la elección.

5.2. EFECTOS SOBRE LA CAMPAÑA ELECTORAL: ALTA INCIDENCIA DEL GOBIERNO NACIONAL

La postergación de las elecciones generó una ampliación del ciclo favorable de la luna de miel presidencial,¹² de la mano de una evaluación positiva que la opinión pública realizó sobre la gestión de la pandemia. Parece haber operado el efecto *rally 'round the flag*,¹³ visible en otros países, que da cuenta de cómo en contextos de crisis la ciudadanía se une en torno a sus líderes, en este caso, el presidente de la República. En efecto, durante todo 2020 la aprobación presidencial se situó en torno al 60 %, mientras que la desaprobación promedio no superó el 20 % (Ver Gráfico 3). Por lo tanto, este clima favorable al gobierno y al presidente probablemente haya impactado en la campaña electoral en los distintos departamentos, favoreciendo al partido y al sector del presidente en detrimento de las opciones opositoras.

Este clima ambientó la participación directa de las autoridades nacionales en diversas actividades y mítines en localidades y ciudades de todo el país. Muchas de estas acciones estuvieron relacionadas con el combate contra la pandemia, aunque también hubo otras motivadas por inauguraciones de obras o anuncios de futuras inversiones. Sin embargo, esta avanzada del gobierno nacional tuvo como contracara la dificultad del FA como partido opositor para organizarse en apoyo a sus propias opciones y movilizar a sus militantes después de haber

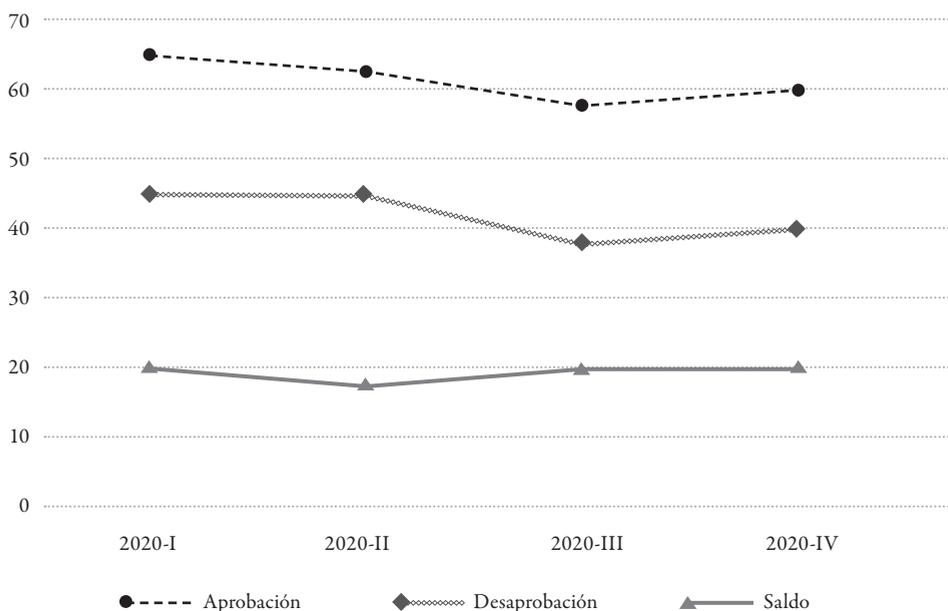
12 Shugart y Carey (1992) señalan que cuando en un país se celebran elecciones subnacionales o legislativas, dentro de lo que se conoce como la “luna de miel” presidencial, el partido del mandatario por lo general crece, o al menos mantiene su nivel de votación.

13 Este efecto acuñado por Mueller (1970), define la reacción de la ciudadanía en situaciones de incertidumbre o crisis, en las que se puede culpar a un enemigo externo, y en las que se vuelve poco menos que inevitable la tentación de cerrar filas detrás de un liderazgo fuerte.

perdido el gobierno nacional. También le fue difícil adaptarse al contexto de pandemia, puesto que requería cierto grado de cooperación con el gobierno.

GRÁFICO 3

Evaluación presidencial promedio según cuatrimestres de 2020 (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en UMAD (2020)

5.3. INCIDENCIA SOBRE ESCENARIOS COMPETITIVOS A NIVEL DEPARTAMENTAL: FORTALECIMIENTO DE LAS Y LOS DESAFIANTES

¿Cómo repercute esta postergación del calendario sobre las posibilidades de los partidos y las candidaturas? Consideramos que es un factor relevante que incide en contextos competitivos. Así, podemos identificar que en al menos 7 de los 19 departamentos, las elecciones fueron altamente competitivas, ya sea entre partidos distintos o entre candidaturas del mismo partido (CARDARELLO Y FREIGEDO 2021).

Un ejemplo de competencia entre candidaturas a la intendencia dentro del mismo partido es el caso de FA en Montevideo, en el que Cosse partía con desventaja frente a Martínez rumbo a mayo, para revertir la tendencia y finalmente triunfar en setiembre. En este caso, la postergación habría jugado en contra de Martínez y a favor de la desafiante Cosse.

Otros ejemplos en el interior son Cerro Largo y Treinta y Tres, donde el PN es predominante. En ambos casos, los candidatos que a la postre resultaron ganadores, Yurramendi y Silvera, partían en desventaja según los datos de opinión pública disponibles para ambos departamentos. En el caso de Treinta y Tres, la elección se terminó resolviendo por un puñado de votos, mientras que en Cerro Largo la diferencia fue menor a un punto porcentual (Ver Tabla 6).

TABLA 6

Intención de voto en elecciones competitivas entre candidaturas a la intendencia de un mismo partido (en % sobre el total departamental)

Departamento	Candidatos (Partido)	Intención de voto t1 (abril-mayo)	Intención de voto t2 (agosto-setiembre)	Resultado (% de votos válidos)
Montevideo	Martínez (FA)	24	15	13
	Cosse (FA)	17	19	22
	Villar (FA)	15	16	20
Cerro Largo	Duarte (PN)	s/d	33	42
	Yurramendi (PN)	s/d	27	44
Treinta y Tres	Da Silva (PN)	19 (julio 2019)	s/d	33,0
	Silvera (PN)	14 (julio 2019)	s/d	33,2

Fuente: Elaboración propia con base en ÁGORA Consultores (2020a), Equipos Consultores (2020a; 2020b; 2020c; 2020d), Opción Consultores (2019; 2020a; 2020b; 2020c) y Cardarelo y Freigedo (2021)

Nota: Los datos de Montevideo corresponden a promedios mensuales de encuestas publicadas por Opción y Equipos. Los datos de Cerro Largo se estiman en base a ÁGORA, septiembre de 2020. Finalmente, los datos de julio de 2019 son extraídos de Opción. Los resultados electorales son extraídos de Cardarelo y Freigedo (2021).

La competencia observada al interior del FA en Montevideo no solamente repercutió en la elección de la intendenta en este departamento, sino que también tuvo efectos en la reconfiguración interna del partido y su reposicionamiento

tras perder el gobierno nacional en 2019. El propio Martínez (FA), intendente entre 2015 y 2019, había ganado las internas presidenciales de junio de 2019 venciendo a Cosse. Luego de perder la elección presidencial en el balotaje de noviembre frente a Lacalle Pou, Martínez retornó a la arena departamental e intentó la reelección como intendente en Montevideo. En ese momento contaba con una buena evaluación de su gestión y, *a priori*, tenía posibilidades de erguirse como ganador al ser el candidato *incumbent* (CARDARELLO 2011), además de haber superado a Cosse en las primarias de su partido. Sin embargo, las preferencias empezaron a cambiar: primero se sumó un tercer candidato, Villar, quien contó con el apoyo del expresidente Mujica y terció en la contienda (LA DIARIA 2020). La postergación de la elección les dio tiempo a las candidaturas desafiantes para articular una oferta competitiva y atractiva que terminó costándole la reelección a Martínez.

Por su parte, en los departamentos históricamente competitivos donde sí existía una expectativa cierta de alternancia, el mayor plazo disponible tras la postergación también jugó un papel importante. Es posible que de las cuatro elecciones que aparecían como fuertemente competitivas previamente, al menos dos se hayan resuelto en el tramo final de la campaña en favor de los candidatos desafiantes que venían de atrás (Rocha y Paysandú). En el caso de Río Negro, la evidencia no es tan clara, puesto que, aunque fueron elecciones competitivas, el PN parece haber liderado las preferencias durante toda la campaña. Por último, la elección de Salto muestra un caso de “desinteligencia” entre los partidos de la oposición departamental que no lograron coordinar la oferta electoral como sí lo hicieron en otros departamentos (Ver Tabla 7).

TABLA 7

Intención de voto en elecciones competitivas entre partidos
(en % sobre el total departamental)

Departamento	Candidatos (Partido)	Intención de voto t1 (feb/mar)	Intención de voto t2 (jul/set)	Resultado (% de votos válidos)	¿Revirtió?
Rocha	FA	45 (julio)	42	47	Sí
	PN	38 (julio)	38	49	
	PC	24	20	20	
Salto	PN	24	32	35	No
	FA	42	37	41	
Paysandú	FA	42	43	40	Sí
	PN	39	45	48	
Río Negro	FA	37	38	43	No
	PN	45	40	48	

Fuente: Elaboración propia con base en ÁGORA Consultores (2020b), Factum (2020), Opción (2020c) y Cardarello y Freigedo (2021)

Nota: Las cifras son promedios de las publicaciones para cada período. Los resultados electorales son extraídos de Cardarello y Freigedo (2021).

5.4. PRINCIPALES RESULTADOS ELECTORALES A NIVEL DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

De este modo, se evidencia un “efecto arrastre” importante: el PN ganó 15 de las 19 intendencias (78 %) y 90 de los 125 municipios (72 %) (Ver Tablas 8 y 9). En comparación con la elección anterior, el PN aumentó en 3 el número de intendencias y en 22 el número de municipios. Al contrario, el FA pasó de 6 a 3 intendencias y de 37 a 32 municipios. El PC mantuvo una intendencia y descendió de siete a tres municipios. Por su parte, el novel CA solo consiguió ocho ediles y un concejal en todo el país. Los demás partidos del sistema no obtuvieron cargos. Más allá de este predominio del PN a nivel territorial, cabe tener presente que el FA gobierna en tres de los cuatro departamentos más poblados del país (Montevideo, Canelones y Salto), lo que representa el 60 % del total de la población.

¿Cómo pueden explicarse estos resultados globales a la luz de la postergación de la elección? En primer lugar, desde el inicio de la gestión de la emergencia sanitaria, el gobierno promovió una estrategia basada en el concepto de “libertad responsable”, que lo posicionó a la vanguardia a nivel de la región en función de los resultados obtenidos durante el primer año, lo que le significó una evaluación favorable por parte de la opinión pública. Además, jugó rápido al intentar replicar la CM en los departamentos: se coaligó rápidamente en Montevideo detrás de la candidatura de Raffo y promovió alianzas de distinto tipo y alcance en los departamentos del interior. Aunque en Montevideo no obtuvo el triunfo a nivel departamental, a nivel municipal ganó tres de las ocho alcaldías del departamento.¹⁴ Paralelamente, la campaña capitalina probablemente haya incidido, por su magnitud y elevada notoriedad, en medios y redes del interior, favoreciendo así la idea de la coordinación entre las dirigencias y el electorado de los partidos de la CM. La contracara fue Salto, donde esta coordinación no se produjo, lo que favoreció la elección del *incumbent* Lima (FA) (NIETO Y MANFREDI 2021).

Una de las pruebas de éxito de la estrategia seguida por el gobierno y el presidente es el resultado favorable obtenido por su sector partidario (TODOS)¹⁵ en las departamentales. Mientras que en 2010 y 2015 había sido Alianza Nacional (AN)¹⁶ el sector más exitoso en términos de intendencias ganadas, ocho de las doce obtenidas por el PN en ambas elecciones, el panorama cambió en la elección de 2020 donde TODOS obtuvo ocho de quince intendencias.¹⁷ Las siete intendencias restantes pertenecen a otros sectores minoritarios del partido.

14 La capital, Montevideo, es gobernada por el FA desde 1990. En 2010 el FA también ganó los ocho municipios del departamento. En 2015 la oposición ganó por primera vez en dos municipios (CH y E) y en el 2020 se sumó el Municipio F.

15 Los partidos en Uruguay son fraccionalizados. TODOS reúne a aquellas fracciones que apoyaron la candidatura de Lacalle Pou en la interna del PN.

16 AN fue liderado por Jorge Larrañaga, ex intendente de Paysandú, exsenador y precandidato presidencial opositor a Lacalle Pou en las dos últimas elecciones internas.

17 Umpiérrez en Rocha, Silvera en Treinta y Tres, Caram en Artigas, Bentaberry en San José, López en Florida, Etcheverría en Flores, Vidalín en Durazno y García en Lavalleja.

TABLA 8

Resultados electorales en cada departamento por partido (en %)

Departamento	FA	PN	PC	CA	PI	PERI	AP	PVA
Montevideo	56	-	-	-	43.1	-	0.5	0.4
Canelones	60.8	30.4	5	3	-	-	0.4	0.4
Maldonado	28.9	62.9	5.2	2	-	-	0.5	0.5
Rocha	46.7	49.4	3.3	-	-	-	0.2	0.4
Treinta y Tres	20.7	76	2.9	-	-	-	0.4	-
Cerro Largo	13	85.9	1	-	-	-	-	-
Rivera	9.5	25.2	60.2	4.9	-	-	0.1	-
Artigas	22.2	71.2	6.5	-	-	-	0.1	-
Salto	42.3	36.9	20.5	-	-	-	0.3	-
Paysandú	42.8	51.9	4.1	-	-	0.7	0.5	-
Río Negro	43.3	48	6.6	2.1	-	-	-	-
Soriano	26	59.5	10.7	2.1	-	1.5	0.3	-
Colonia	37.5	54.5	7.6	-	-	-	0.4	-
San José	37.2	56.1	3.4	2.2	0.7	-	0.5	-
Flores	22.3	53.4	19.3	4.7	-	-	0.3	-
Florida	35	53.7	9	2.3	-	-	0	-
Durazno	24.2	55.3	12.3	6.4	0.9	-	0.9	-
Lavalleja	22.9	59.9	11.6	4.8	0.4	-	0.3	-
Tacuarembó	18.8	62.1	8.2	10.6	-	-	0.3	-
Total	44.3	30.6	6.2	1.5	16.8	0.1	0.4	0.3

Fuente: Elaboración propia con base en Schmidt *et al.* (2020) y Corte Electoral (2020a)

TABLA 9

Alcaldes electos por partido en 2020

Departamento	FA	PN	PC
Montevideo	5	3	-
Canelones	21	9	-
Maldonado	-	8	-
Rocha	1	3	-
Treinta y Tres	-	6	-
Cerro Largo	-	15	-
Rivera	-	1	2
Artigas	-	3	-
Salto	4	1	1
Paysandú	-	7	-
Río Negro	-	3	-
Soriano	-	4	-
Colonia	1	10	-
San José	-	4	-
Flores	-	1	-
Florida	-	3	-
Durazno	-	2	-
Lavalleja	-	4	-
Tacuarembó	-	3	-
Total	32	90	3

Fuente: Elaboración propia con base en Schmidt *et. al* (2020) y Corte Electoral (2020b)

La otra incógnita radicaba en estimar la participación del electorado, máxime en un contexto de temor a causa de los efectos que podría provocar la movilización en el contexto de la pandemia. Históricamente, Uruguay ha tenido tasas de participación muy altas que a partir de 1970 se situaron entre el 85 % y el 90 %.¹⁸ La situación provocada por la pandemia generaba dudas sobre la

¹⁸ Aunque el voto es obligatorio en Uruguay desde 1934, recién en 1970 se establecen sanciones para quienes no cumplen con esta obligación (URRUTY 2007).

participación del electorado en esta instancia, que finalmente se disiparon y la participación se situó en el 87.4 % del total de personas habilitadas para votar (Ver Tabla 10).¹⁹ Sin embargo, la mayor incertidumbre estaba en la elección municipal, puesto que los dos antecedentes existentes (2010 y 2015) mostraban una alta abstención en este nivel.

La creación del nivel de gobierno local adquiere particular importancia ya que, si bien históricamente la política local ha sido considerada como una variable dependiente de la política nacional, este concepto ha variado en las últimas décadas. Como bien señala Carrillo Barroso (1989) “[...] al tiempo que avanza este fenómeno las elecciones locales pierden su carácter de meras elecciones administrativas para ejercer una influencia significativa en las consultas de ámbito superior; es decir, la política local se convierte a su vez en una variable independiente respecto a la política nacional” (1989, 29).

TABLA 10

Participación electoral en elecciones departamentales (2000-2020)

Elección	Habilitados	Emitidos	% / habilitados	Válidos	% / habilitados	% / emitidos
2000	2 411 198	2 126 034	88.2	2 064 111	85.6	97.1
2005	2 474 676	2 149 532	86.9	2 069 919	83.6	96.3
2010	2 567 869	2 214 951	86.3	1 988 084	77.4	89.8
2015	2 620 246	2 227 439	85.0	2 061 598	78.7	92.6
2020	2 694 370	2 353 442	87.4	2 102 430	78.0	89.3

Fuente: Elaboración propia con base en Corte Electoral (s. f.)

En la elección municipal de 2010, la primera en la historia, se observaron niveles sorprendentemente elevados de votos en blanco y anulados (MAGRI 2010; MAGRI Y FREIGEDO 2010; CARDARELLO 2011) sobre todo si los comparamos con los de la elección departamental y nacional en esos mismos territorios. Pero,

¹⁹ Al estudiar el efecto de la pandemia sobre la participación electoral en las elecciones departamentales, Acosta y Lara y Luján (2022) concluyen que, si bien hay una reducción de la participación en determinados contextos, dicha reducción fue de muy baja magnitud.

además, en las áreas con mayor concentración demográfica y niveles más altos de modernización, la participación fue menor, contradiciendo varios supuestos teóricos sobre la participación electoral (BUQUET *ET AL.* 2018).

En el 2020, la participación electoral a nivel municipal fue de 47 % en todo el país, superando los valores obtenidos en 2015 (40 %) y 2010 (43 %). Los niveles de participación son variados, desde un mínimo del 25 % de votos válidos en el Municipio D de Montevideo hasta un máximo del 87 % en Cerro de las Cuentas en Cerro Largo (Ver Tabla 11). Sin embargo, a pesar de la alta heterogeneidad, en promedio se registró el mejor porcentaje de participación, alcanzando el 67 %.²⁰ Esta cifra es levemente mayor a la obtenida en las ediciones anteriores: 66 % en 2015 y 63 % en 2010. Esto significa que, a pesar de las limitaciones derivadas del contexto de la pandemia, el nivel de participación electoral igualmente aumentó.²¹

Los ocho municipios de Montevideo experimentaron un notable crecimiento en términos de participación electoral, pasando del 23 % al 35 % en promedio, aunque su nivel continúa siendo bajo. Ello constituye un desafío para la consolidación del tercer nivel de gobierno en Uruguay, teniendo en cuenta que son los municipios con mayor población.

20 Este valor surge del promedio de participación departamental en la elección municipal. Es una medida de resumen para cada departamento, independientemente de la cantidad de municipios y población municipalizada.

21 Los datos de participación electoral en el nivel municipal se estiman teniendo en cuenta los votos válidos, es decir, se excluyen el voto en blanco parcial y los votos anulados, puesto que la elección es simultánea a la elección departamental. El nivel de votos válidos se expresa como porcentaje sobre el total de votos habilitados.

TABLA 11

Participación electoral promedio en elecciones municipales por departamento
(2020, en % de votos válidos sobre el total de habilitados)

Departamento	n.º municipios 2020	Media de % de votos válidos
Flores	1	82
Rivera	3	79
Florida	3	79
Lavalleja	4	78
Tacuarembó	3	78
Artigas	3	77
Treinta y Tres	6	77
Durazno	2	76
Cerro Largo	15	76
Salto	6	76
Río Negro	3	72
Paysandú	7	71
Rocha	4	70
Soriano	4	68
Colonia	11	67
San José	4	67
Maldonado	8	66
Canelones	30	60
Montevideo	8	35
Total (media)	125	67

Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio Territorio Uruguay (2020)

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

Para empezar, es relevante mencionar que la organización y desarrollo del proceso electoral permitieron cumplir con el objetivo de garantizar una participación electoral acorde a las tradiciones del país. En este sentido, la ciudadanía

pudo informarse sobre los riesgos y las medidas de mitigación para poder concurrir a votar, y la elección se llevó a cabo de manera normal, siguiendo los mecanismos de votación tradicionales del sistema uruguayo, que datan de hace prácticamente un siglo (BUQUET 2004).

Se dieron dos consecuencias o efectos de la postergación de la jornada electoral en 2020 que influyeron en el marco de la competencia entre partidos y candidaturas: (i) mayor tiempo para coordinar y desplegar estrategias favorables, principalmente entre los partidos de la CM; (ii) una notoria incidencia del gobierno nacional en las campañas electorales departamentales. Como se ha señalado, en varios departamentos se produjeron acuerdos entre los partidos de la CM, que permitieron ajustar la coordinación electoral. Así, en Montevideo todos los partidos compitieron bajo el mismo lema, lo cual, si bien no produjo un impacto decisivo en la competencia por el gobierno departamental, sí lo tuvo en la conquista de los tres municipios obtenidos. En otros departamentos, dicha coordinación fue clave para arrebatarle las intendencias al FA, como Rocha y Paysandú. Incluso en aquellos departamentos donde el PN es predominante pudo haber jugado un rol clave en la competencia intrapartidaria, como es el caso de Cerro Largo y Treinta y Tres. En todos los casos señalados, las candidaturas desafiantes se vieron favorecidas por la postergación de la elección y la consiguiente prolongación de la campaña.

El segundo lugar, cabe destacar el ya estudiado impacto del arrastre de las elecciones nacionales (SHUGART Y CAREY 1992) en el caso uruguayo (LÓPEZ 2007). La incidencia que tuvieron las elecciones en la extensión de la luna de miel, así como el efecto *rally' round the flag*, generaron tasas de aprobación de la gestión presidencial inusualmente altas, asociadas a la forma de gestionar la pandemia y superiores al respaldo obtenido en el balotaje de noviembre de 2019. A ello se sumaron las frecuentes visitas a los departamentos más competitivos, junto con el efecto arrastre de unos comicios nacionales que habían supuesto la alternancia tras 15 años, lo que configuró una combinación extremadamente favorable al gobierno y muy desventajosa para la oposición. Este es un aspecto novedoso respecto al contexto internacional y regional, en el cual en general la pandemia favoreció la performance electoral de los partidos opositores. No obstante, esto no ocurrió en Uruguay debido a la buena evaluación que la opinión pública hizo de la gestión de la pandemia por parte del

gobierno. Del mismo modo, la participación electoral tanto en el nivel departamental como en el nivel municipal no experimentó una caída significativa, sino que se mantuvo en los niveles históricos.

Por lo tanto, la postergación de la elección parece haber reforzado un efecto ya advertido (CARDARELLO Y PUIG 2022) de creciente concentración del PN en la consecución de intendencias y municipios, y donde el sistema electoral también tiene una importante incidencia al favorecer la competencia de tipo bipartidista (BUQUET Y PIÑEIRO 2016).

De consolidarse este proceso de concentración en las elecciones de segundo y tercer nivel, en esta instancia favorecido por la coyuntura, se plantean desafíos de cara a la calidad de la democracia subnacional. Esto se refiere a la posibilidad de alternancia y a una mayor representación de los terceros partidos o sectores minoritarios en los ámbitos del gobierno departamental y local, para limitar la centralización del poder político (RODRÍGUEZ 2022). Una alternativa en este sentido podría consistir en impulsar reformas institucionales (CARDARELLO Y NIETO 2023) que favorezcan el proceso de descentralización y eviten la concentración del poder en pocas manos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta y Lara, Federico, y Diego Luján. 2022. "COVID-19 y elecciones subnacionales en Uruguay.: Explorando efectos sobre el nivel de participación electoral". En *La democracia a prueba: los años que votamos en pandemia en las Américas*, compilado por Cintia Pinillos, Esteban Iglesias, y Osvaldo Iazzetta, 343-60. CLACSO. <https://doi.org/kd5v>
- ÁGORA Consultores. 2020a. "Cerro Largo hacia setiembre de 2020". ÁGORA Consultores. 22 de setiembre de 2020. <https://bit.ly/43CH6nu>
- . 2020b. "Hacia las elecciones en el litoral, agosto 2020". ÁGORA Consultores. 11 de agosto de 2020. <https://bit.ly/45VCwSX>
- Andreis, Mariano, y Guillermo Lizama. 2022. Democracia y Pandemia de COVID-19: efectos en la participación y en la organización de elecciones en Latinoamérica. *Raigal*, n.º 7: 57-73. <https://bit.ly/3X3NgdP>
- Alcántara Sáez, Manuel. 2022. "América Latina 2020-2021: votos y jueces en tiempos de pandemia". En *La democracia a prueba: los años que votamos en pandemia en las Américas*, compilado por Cintia Pinillos, Esteban Iglesias, y Osvaldo Iazzetta, 29-58. CLACSO. <https://doi.org/kd6b>
- Buquet, Daniel. 2003. "El doble voto simultáneo". *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político* 1 (2): 317-39. <https://bit.ly/42xr2lz>
- . "Elecciones y sistema electoral". En *El Uruguay del siglo XX*, editado por Benjamín Nahum y Gerardo Caetano, 2:131-71. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Buquet, Daniel, Antonio Cardarello, y Nicolás Schmidt. 2018. *Efectos de las reglas electorales sobre el sistema de partidos subnacional*. Descentralización y desarrollo territorial n.º 7. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto. <https://bit.ly/3oVV5Wv>
- Buquet, Daniel, y Rafael Piñeiro. 2014. "La consolidación de un nuevo Sistema de Partidos en Uruguay". *Revista Debates* 8 (1): 127-48. <https://doi.org/kd6j>
- . 2016. "Elecciones subnacionales en Uruguay y la Ley de Duverger". En *Permanencias, transiciones y rupturas : elecciones en Uruguay 2014/15*, coordinado por Adolfo Garce y Niki Johnson, 1a. ed., 197-216. Montevideo: Fin de Siglo. <https://bit.ly/3X0Bxwu>
- Cardarello, Antonio. 2011. "Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo: Las elecciones municipales 2010 en Uruguay". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 20 (1): 63-94. <https://bit.ly/46l830y>

- Cardarello, Antonio, y Alfonso Castiglia. 2015. “¿Somos mucho más que dos? El nuevo partido de la Concertación y el desafío de Montevideo”. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* 12: 169-95. <https://doi.org/kd6q>
- Cardarello, Antonio, y Martín Freigedo. 2021. “Introducción”. En *Radiografía política del territorio uruguayo*. Elecciones departamentales y municipales 2020, editado por Antonio Cardarello y Martín Freigedo, 9-38. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer; Departamento de Ciencia Política, FSC UDELAR. <https://bit.ly/42Czy2X>
- Cardarello, Antonio, y Ernesto Nieto. 2023. “Los desafíos de la Democracia subnacional en Uruguay”. En *La Democracia Uruguaya ante el espejo. Conversatorios desde la Máquina de Aprender*, editado por Adolfo Garce y Fernanda Boidi, 237-84. Montevideo: Editorial Planeta; Fundación Konrad Adenauer.
- Cardarello, Antonio, y Gonzalo Puig. 2022. “El predominio subnacional del PN después de la alternancia en Uruguay. Elecciones Departamentales 2020”. *Ciencia Nueva, Revista de Historia y Política* 6 (1): 42-69. <https://bit.ly/3Ja4bFN>
- Carrillo Barroso, Ernesto. 1989. “La nacionalización de la política local”. *Política y Sociedad*, n.º 3: 29-46.
- Corte Electoral. 2020a. “Elecciones departamentales 2020”. Corte Electoral. 2020. <https://bit.ly/460odMG>
- . 2020b. “Listado de cargos electos, alcaldes y concejales”. Corte Electoral. 2020. <https://bit.ly/3CkNZOm>
- . s. f. “Estadísticas”. Corte Electoral. Accedido en 2023. <https://bit.ly/42CbQn8>
- Corvetto Salinas, Piero Alessandro. 2021. “Los efectos de la pandemia en el sistema democrático peruano: la organización de las Elecciones Bicentenario”. *Revista Elecciones* 20 (22): 15-49. <https://doi.org/kd7b>
- Equipos Consultores. 2020a. “Intención de voto en Montevideo: primera encuesta”. Equipos Consultores. 11 de marzo de 2020. <https://bit.ly/43zijkh>
- . 2020b. “Intención de voto para la elección departamental en Montevideo”. Equipos Consultores. 16 de julio de 2020. <https://bit.ly/3WZtSGL>
- . 2020c. “Triple empate en la elección en Montevideo”. Equipos Consultores. 19 de agosto de 2020. <https://bit.ly/3J7DXns>
- . 2020d. “Intención de voto en Montevideo: FA 51 %, Coalición multicolor 37 %”. Equipos Consultores. 11 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3qz6Cvf>

- Factum. 2020. “Intención de voto - elecciones departamentales de Montevideo”. Factum, Portal de análisis político, opinión pública y estudios sociales. 6 de agosto de 2020. <https://bit.ly/3CocBpj>
- Fornos, Juan. 2023. “Coronavirus COVID-19 en Uruguay”. Coronavirus COVID-19 en Uruguay. 2023. <https://covid19uy.com/>
- Gil, Juan. 2021. “Informe sobre reducción de mortalidad por vacunas contra COVID-19 en Uruguay: análisis preliminar del período 1/1/2021 - 23/4/2021”. Grupo de Modelos y Ciencia de Datos (GACH). <https://bit.ly/3X2P6vp>
- Iazzetta, Osvaldo. 2022. “Introducción”. En *La democracia a prueba: los años que votamos en pandemia en las Américas*, compilado por Cintia Pinillos, Esteban Iglesias, y Osvaldo Iazzetta, 11-26. CLACSO. <https://doi.org/kd6s>
- Jones, Mark P. 1999. “Electoral Laws and the Effective Number of Candidates in Presidential Elections”. *The Journal of Politics* 61(1), 171–184. <https://doi.org/cgswsm>
- La Diaria. 2020. “José Mujica y su respaldo a Álvaro Villar: ‘Precisamos médicos que no se dediquen a juntar plata y comprar estancias, sino que se preocupen por la gente’”. *La Diaria*, 31 de enero de 2020, sec. Política nacional. <https://bit.ly/43NS9K4>
- 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* 7: 83-93. <https://bit.ly/3qFEgQ9>
- Livert, Felipe, Carlos Fabián Pressacco, e Ignacio Cienfuegos Spikin. 2022. “Sesgo político en la distribución de recursos durante la pandemia en Chile: evidencia para un país centralizado”. *Papel Político* 27 (agosto). <https://doi.org/kd62>
- López, Santiago. 2007. “¿Cuán ‘locales’ son las elecciones municipales en Uruguay? Estimando independencia de resultados y comportamientos electorales”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (16) 1: 73–101. <https://bit.ly/3oW9stV>
- Lupu, Noam, Mariana Rodríguez, y Elizabeth J. Zechmeister, eds. 2021. *El pulso de la Democracia*. Nashville, TN: LAPOP. <https://bit.ly/43ASzUH>
- Magri, Altair. 2010. “Descentralización municipal en Uruguay: El estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía”. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* 1 (2): 83-110.
- Magri, Altair, y Martín Freigedo. 2010. “Municipales 2010: ¿elecciones de segundo orden?” En *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010*, editado por Daniel Buquet y Niki Johnson, 325-46. Montevideo: Fin del Siglo; Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales.

- Moraes, Juan A. 1997. "Mayoría automática en el Uruguay: la experiencia de los gobiernos departamentales (1984-1994)". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 10: 47-77. <https://bit.ly/43YTWMN>
- Mueller, John E. 1970. "Presidential Popularity from Truman to Johnson". *The American Political Science Review* 64 (1): 18-34. <https://doi.org/10/cqnb5>
- Muñoz-Pogossian, Betilde. 2021. "Participación política de grupos en situación de vulnerabilidad en la pandemia". En *Covid-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, editado por Marie-Christine Fuchs y Leandro Querido, 123-46. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer. <https://bit.ly/3oWoHTD>
- Nieto, Ernesto, y Paula Manfredi. 2021. "Salto. En el norte, donde el Frente Amplio mantuvo el gobierno". En *Radiografía política del territorio uruguayo. Elecciones departamentales y municipales 2020*, editado por Antonio Cardarello y Martín Freigedo, 254-77. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer; Departamento de Ciencia Política, FSC UDELAR. <https://bit.ly/42Czy2X>
- Nocetto, Lihuen, Rafael Piñeiro, y Fernando Rosenblatt. 2020. "Uruguay 2019: Fin del ciclo progresista y reestructura del sistema de partidos". *Revista de Ciencia Política* 40 (2): 511-38. <https://doi.org/10/kd66>
- Observatorio Territorio Uruguay. 2020. "Votos válidos en elecciones municipales". Observatorio Territorio Uruguay. 2020. <https://bit.ly/3CuRcux>
- Opción Consultores 2019. "Monitor de Opinión Pública Departamental, Treinta y Tres". Julio de 2019.
- . 2020a. "Intención de Voto Elecciones Departamentales Montevideo, junio". Opción Consultores - Portal de Opinión Pública. 10 de junio de 2020. <https://bit.ly/45VyeLl>
- . 2020b. "Intención de Voto Elecciones Departamentales Montevideo, agosto". Opción Consultores - Portal de Opinión Pública. 25 de agosto de 2020. <https://bit.ly/3CmkfjU>
- . 2020c. "Intención de Voto Elecciones Departamentales setiembre 2020". Opción Consultores - Portal de Opinión Pública. 8 de setiembre de 2020. <https://bit.ly/3P3Obcn>
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2008. "Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales". *América Latina Hoy: Revista de ciencias sociales*, n.º 49: 105-26. <https://doi.org/kf7r>

- Rodríguez, José Raúl. 2022. “La centralización del poder político como contracara del proceso de descentralización en Uruguay”. En *Actores políticos, elecciones y sistemas de partidos: Una aproximación comparada desde la política subnacional en América Latina*, editado por Carlos Varetto y Juan Pablo Milanese, 45-71. Cali: Universidad Icesi. <https://doi.org/kd69>
- Schmidt, Nicolás, Antonio Cardarello, y Diego Luján. 2020. “Datos Electorales de Uruguay 1910-2020”. Boreluy. 2020. <https://bit.ly/3CtRW32>
- Shugart, Matthew Soberg, y John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/kd7c>
- Subirats, Joan. 2012. “Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 54: 5-32.
- Unidad de Métodos y Acceso a Datos. 2020. “Opinión pública en Uruguay, evaluación presidencial”. Unidad de Métodos y Acceso a Datos, Ciencias Sociales Universidad de la República. 2020. <https://bit.ly/3oSqWHE>
- Urruty, Carlos Alberto. 2007. “La obligatoriedad del voto en Uruguay: sus fundamentos”. En *Modernización del régimen electoral chileno*, editado por Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, José Antonio Viera-Gallo, y Ignacio Walker, 1ra ed., 205-9. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos y Projectamérica, Instituto Libertad y Desarrollo y Corporación de Estudios para Latinoamérica; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://bit.ly/43uPyoK>
- Vairo, Daniela, y José Rodríguez. 2017. “Treinta años de democracia en Uruguay: a modo de balance”. En *Política latinoamericana contemporánea*, editado por Godofredo Vidal de la Rosa, 529-54. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Vega Macías, Daniel. 2021. “La pandemia del COVID-19 en el discurso antimigratorio y xenófobo en Europa y Estados Unidos [The COVID-19 pandemic on anti-immigration and xenophobic discourse in Europe and the United States]”. *Estudios Fronterizos* 22: e066. <https://doi.org/kd7d>

Conflictos de interés:

Los autores declaran no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

JOSÉ RAÚL RODRÍGUEZ: conceptualización, curación de datos, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

SALVADOR ANTONIO CARDARELLO IGLESIAS: conceptualización, curación de datos, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

Autor para correspondencia:

JOSÉ RAÚL RODRÍGUEZ

<joseraul.rodriguez.pinho@gmail.com>

LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.

[Sobre los autores]

JOSÉ RAÚL RODRÍGUEZ

Candidato a doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Además, es magíster y licenciado en Ciencia Política por la misma casa de estudios. Sus principales líneas de investigación se centran en las capacidades estatales subnacionales y la descentralización. Desde 2007, se desempeña como consultor de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República de Uruguay.

SALVADOR ANTONIO CARDARELLO IGLESIAS

Doctor en Ciencia Política por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, Brasil). Su trabajo de investigación se enfoca en temas de política subnacional, sistemas electorales y partidos políticos. Es autor de un libro y ha coeditado otros cuatro. Además, ha publicado artículos en revistas y capítulos de libros tanto en Uruguay como en el extranjero. Actualmente, se desempeña como coordinador de la licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (FCS-Udelar).

