



Ciencia Política  
Facultad de Ciencias Sociales  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

De la estabilidad  
al equilibrio inestable:  
**elecciones y**  
**comportamiento electoral**  
en Uruguay 2019



Juan A. Moraes y Verónica Pérez Bentancur (editores)



**De la estabilidad  
al equilibrio inestable:**  
elecciones y comportamiento electoral  
en Uruguay 2019

*De la estabilidad al equilibrio inestable:  
elecciones y comportamiento electoral en Uruguay 2019*

Editores: Juan A. Moraes y Verónica Pérez Bentancur.

© 2021, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales,  
Universidad de la República.

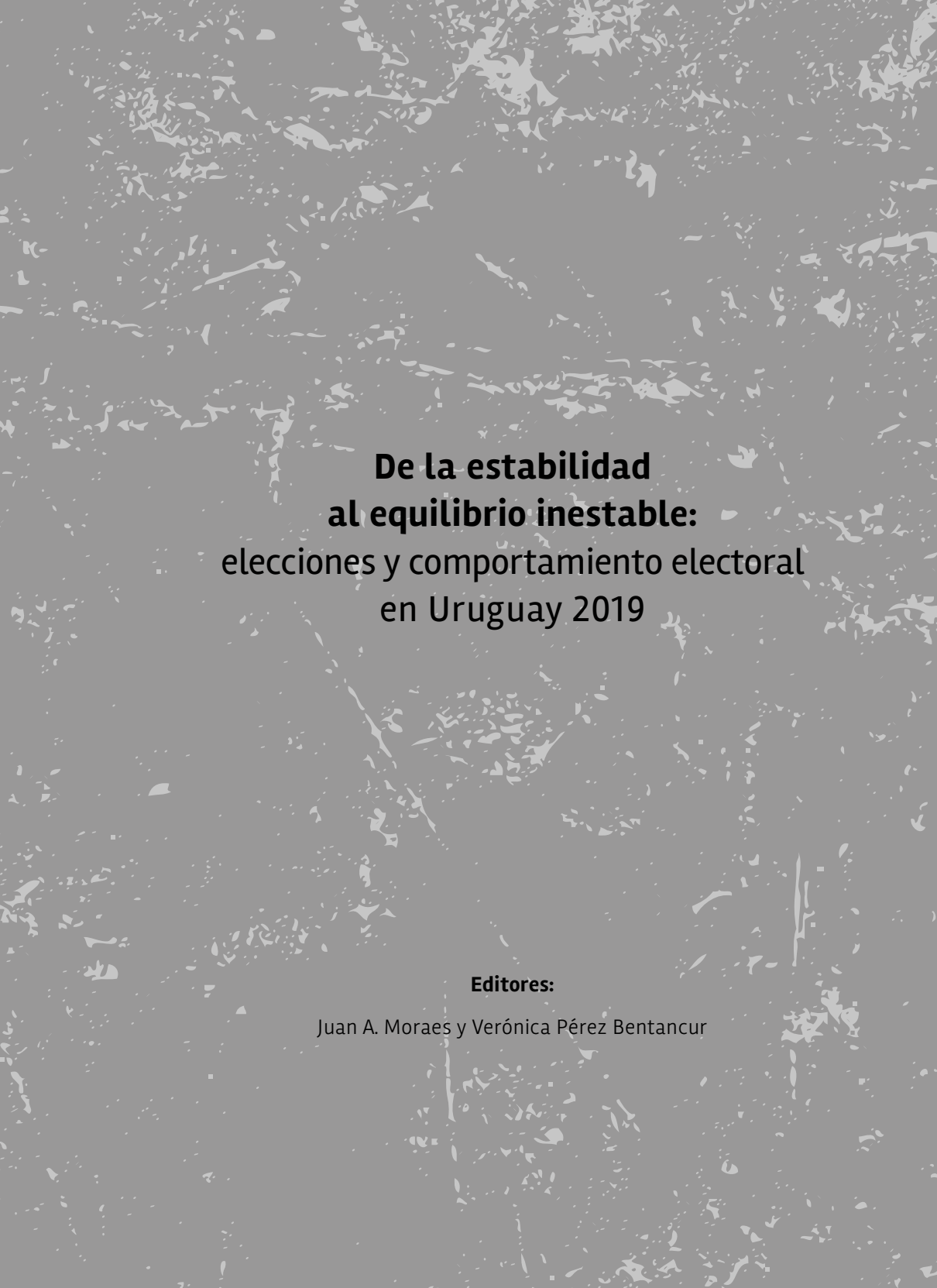
© 2021, Adolfo Garcé, Antonio Cardarello, Cecilia Giambruno, Daniel Buquet,  
Daniel Chasquetti, Diego Luján, Esteban García Ortiz, Fabricio Carneiro,  
Federico Acosta y Lara, Felipe Monestier, Fernando Filgueira, Fernando Rosenblatt,  
Gimena Albarenga, Guillermo Martínez, Ignacio Borba, Isaac Cisneros, Jaime Yaffé,  
Juan A. Bogliaccini, Juan A. Moraes, Lihuen Nocchetto, Marcelo Wilchinski,  
Martín Freigedo, Martín Operti, Nicolás Schmidt, Rafael Pífeiro,  
Rafael Porzecanski, Rosario Queirolo, Santiago Acuña, Verónica Pérez Bentancur.

Edición y corrección de estilo: Carla Chiappara y María Lila Ltaif.  
Diseño y armado: María Fernández Russomagno.

**Lucida**  
COMUNICACIÓN INTEGRAL

ISBN: 978-9974-8594-3-2

Datos imprenta:



**De la estabilidad  
al equilibrio inestable:  
elecciones y comportamiento electoral  
en Uruguay 2019**

**Editores:**

Juan A. Moraes y Verónica Pérez Bentancur



# Índice

**Prefacio** ..... 13

**Introducción** ..... 15

*Juan A. Moraes y Verónica Pérez Bentancur*

**Parte I: El contexto de las elecciones 2019** ..... 25

Capítulo I.1. La opinión pública uruguaya:  
explicando el voto ..... 27  
*Martín Operti y Rosario Queirolo*

Capítulo I.2. Twitter y el proceso electoral 2019 en Uruguay..... 53  
*Juan A. Bogliaccini, Ignacio Borba, Cecilia Giambruno,  
Martín Operti y Rafael Piñeiro*

Capítulo I.3. ¿Crónica de una derrota inevitable?  
Tensiones distributivas en las bases sociales del FA y  
caída de su voto popular ..... 77  
*Fabrizio Carneiro y Fernando Filgueira*

**Parte II: Hacia las elecciones nacionales** ..... 107

Capítulo II.1. Oferta electoral y elecciones presidenciales  
en Uruguay 2019: fragmentación, nuevos partidos y avance  
del personalismo ..... 109  
*Diego Luján*

Capítulo II.2. Elecciones primarias obligatorias,  
simultáneas y muy abiertas ..... 131  
*Daniel Buquet*

Capítulo II.3. Cabildo Abierto: oportunidades y desafíos para  
la construcción partidaria en un sistema de partidos  
institucionalizado ..... 155  
*Felipe Monestier, Lihuen Nocetto y Fernando Rosenblatt*



**Parte III: Las elecciones nacionales ..... 181**

Capítulo III.1. Las elecciones de 2019: ¿continuidad o desalineamiento? Un repaso de la evolución de la fragmentación partidaria y la volatilidad electoral ..... 183  
*Daniel Buquet y Jaime Yaffé*

Capítulo III.2. La pecera rebelde: explicando el trasiego de votos de octubre a noviembre ..... 209  
*Nicolás Schmidt y Rafael Porzecanski*

Capítulo III.3. Las mujeres en las elecciones nacionales 2019 ..... 235  
*Gimena Albarenga, Santiago Acuña y Verónica Pérez Bentancur*

Capítulo III.4. Claves territoriales del cambio: geografía y comportamiento electoral en las elecciones nacionales de 2019 ..... 257  
*Antonio Cardarelo, Isaac Cisneros y Martín Freigedo*

**Parte IV: El producto de las elecciones: Parlamento y gobierno .... 291**

Capítulo IV.1. El Parlamento de la alternancia: examen de la 49.ª legislatura ..... 293  
*Daniel Chasquetti y Esteban García Ortiz*

Capítulo IV.2. Conformación, dinámica y perspectivas de la coalición multicolor ..... 323  
*Adolfo Garcé y Rafael Porzecanski*

**Parte V: El proceso electoral uruguayo 2019 en perspectiva comparada ..... 353**

V.1. «We are fantastic»: Are we? ..... 355  
*Juan A. Moraes, Federico Acosta y Lara, Guillermo Martínez y Marcelo Wilchinski*

**Anexo ..... 381**  
*Federico Acosta y Lara, Guillermo Martínez y Marcelo Wilchinski*





## Sobre los autores

**Adolfo Garcé García y Santos** es doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República. Profesor titular en el Departamento de Ciencia Política, Universidad de la República. Además de temas de coyuntura política nacional, ha estudiado la dinámica de las ideologías partidarias y el vínculo entre expertos y política. Publicó artículos de su especialidad en diversas revistas científicas. Como autor, coautor o editor publicó una decena de libros entre los que cabe mencionar *Ideas y competencia política en Uruguay*, *Donde hubo fuego*, *La era progresista* (con Jaime Yaffé) y *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica* (con Gerardo Uña).

**Antonio Cardarelo** es doctor en Ciencia Política por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, Brasil). Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política (FCS-Udelar). Investigador activo del área de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

**Cecilia Giambruno** es magíster en Políticas Públicas por la Universidad Católica del Uruguay. Actualmente se desempeña como consultora en Transformación Digital Educativa en la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo. Sus temas de interés son políticas educativas, género y regímenes de bienestar. Es coautora del libro *Twitterquía: La política de las redes en Uruguay*.

**Daniel Buquet** es doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México) y profesor titular de la Universidad de la República de Uruguay. Se especializa en el estudio de los partidos políticos y los sistemas electorales en América Latina. Es coautor del libro *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?»* (Udelar, 1998) y coeditor de *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo* (CIS, 2018). Ha publicado artículos en revistas como *Journal of Democracy*, *Electoral Studies*, *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencia Política* y capítulos en libros publicados por editoriales académicas internacionales.

**Daniel Chasquetti** es doctor en Ciencia Política (Udelar). Profesor titular del Departamento de Ciencia Política (FCS-Udelar) y nivel II en el SNI. Investiga la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, el funcionamiento de los congresos, la formación de gabinetes presidenciales y los partidos políticos. Es coautor con Daniel Buquet y Juan A. Moraes de *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* (1998), y autor de *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la «difícil combinación»* (2008) y *Parlamento y carreras legislativas en Uruguay* (2014).



Ha publicado numerosos capítulos de libro y artículos en revistas científicas como *Legislative Studies Quarterly*, *The Journal of Legislative Studies*, *Journal of Politics in Latin America*, entre otras.

**Diego Luján** es doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Profesor asistente del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República. Se especializa en comportamiento electoral, partidos políticos y sistemas de partidos, con foco en América Latina. Ha publicado artículos en revistas como *Latin American Politics and Society*, *Latin American Research Review*, *Colombia Internacional* y *Revista de Ciencia Política*, entre otras.

**Esteban García Ortiz** es magíster en Ciencia Política por la Universidad de la República. Ha trabajado y colaborado en diferentes investigaciones del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, entre las que se destaca su participación en el proyecto «El control parlamentario ex-post en América Latina», financiado por la ANII. En la actualidad se especializa en los mecanismos de supervisión legislativa y en la relación entre poderes, y sus trabajos han sido publicados en la *Revista Uruguaya de Ciencia Política* y *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*.

**Fabrizio Carneiro** es magíster y candidato a doctor por la Universidad Torcuato Di Tella (Argentina). Es docente e investigador del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales y la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Se especializa en temas de economía política comparada, como la organización de sindicatos y empresarios, el mercado laboral y la desigualdad de ingresos. Ha publicado trabajos en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, *Revista Chilena de Ciencia Política*, *Revista de la Facultad de Derecho* y *Latin American Perspectives*, entre otras.

**Federico Acosta y Lara** es licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República y actualmente cursa el posgrado de Economía para no Economistas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

**Felipe Monestier** es doctor en Ciencia Política por la Universidad Católica de Chile. Profesor adjunto del Departamento de Ciencia Política, Universidad de la República. Su área de investigación principal es la política comparada en América Latina, con foco en las relaciones entre élites económicas, partidos políticos y democracia. Sus trabajos como autor o coautor han sido publicados en revistas como *Democratization*, *Latin American Politics and Society*, *Journal of Policy History*.

**Fernando Filgueira** es doctor en Sociología por la Northwestern University. Ha publicado libros y artículos en revistas especializadas de políticas socia-



les, estructura social, políticas públicas, educación y desarrollo de América Latina. Se desempeñó como oficial de asuntos sociales de la CEPAL en Chile y fue *lead author* en el Panel Internacional para el Progreso Social liderado por Amartya Sen. En la actualidad es profesor de la Facultad de Ciencias Sociales (Udelar) y jefe de oficina del Fondo de Población de Naciones Unidas en Uruguay. Es autor y coautor de numerosos textos publicados en *Latin American Economic Review*, *International Journal of Care*, *Review of Social Economy*, entre otras. Recientemente ha recibido el Premio a la Investigación Alexander Von Humboldt por sus aportes a las ciencias sociales.

**Fernando Rosenblatt** es profesor asociado en la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales. Doctor en Ciencia Política (PUC-Chile, 2013). Ha publicado artículos académicos sobre institucionalización de sistemas de partidos, activismo partidario, organizaciones partidarias y representación democrática. Sus trabajos han sido publicados en *Perspectives on Politics*, *Comparative Political Studies*, *Party Politics*, entre otros. Su libro *Party Vibrancy: Democracy in Latin America* fue publicado por Oxford University Press en 2018. Es coautor del libro *How Party Activism Survives. Uruguay's Frente Amplio*, publicado por Cambridge University Press en 2020.

**Gimena Albarenga** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de la República y candidata a Magíster en Políticas Públicas por la Universidad Católica del Uruguay. Actualmente se desempeña como docente asistente en la División Estadística de la Dirección General de Planeamiento y como ayudante en el Centro de Estudios Interdisciplinarios Feministas de la Universidad de la República. Su experiencia en investigación se ha enmarcado en tres líneas temáticas: educación universitaria, política subnacional y género.

**Guillermo Martínez** es licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República y actualmente cursa el posgrado de Economía para no Economistas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

**Ignacio Borba** es estudiante avanzado de la Licenciatura en Sociología por la Universidad Católica del Uruguay. Profesor del Laboratorio Metodológico del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Uruguay. Asistente de investigación en el área de Opinión Pública de Equipos Consultores. Coautor de *Twitterquía, la política de las redes en Uruguay*, 2019.

**Isaac Cisneros Yescas** es doctor en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México). Es profesor investigador en el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Su trabajo de investigación se centra en el estudio del comportamiento político-electoral con especial énfasis en el estudio de la ideología política, la independencia partidista, la opinión pública, el voto nulo y los procesos electorales. Su trabajo ha sido publicado



en revistas especializadas como *Política y Gobierno*, *Estudios Sociológicos*, *Colombia Internacional* y *Latin American Research Review*, entre otras.

**Jaime Yaffé** es doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República. Profesor agregado en el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la misma universidad. Investiga y enseña en temas de historia política e instituciones políticas en Uruguay y América Latina. Es encargado de cursos de Historia Contemporánea de América Latina, Historia Reciente y Sistema Político Nacional. Ha publicado entre otros los libros *Al centro y adentro: La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay* (2005), *La era progresista* (en coautoría con Adolfo Garcé, 2004, 2009, 2014) y *Transiciones a la democracia: Europa y América Latina en el siglo xx* (coeditado con Jaime Valim y Helder Goldim, 2017).

**Juan A. Bogliaccini** es profesor titular de Ciencia Política en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Uruguay. Es Ph. D. en Ciencia Política (Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill) y editor principal de la serie sobre Economía Política en América Latina de Palgrave. Ha publicado en editoriales universitarias internacionales sobre economía política y política pública. En particular, es autor de diversos trabajos publicados en revistas arbitradas como *Third World Quarterly*, *Journal of Latin American Studies*, *Economics and Politics*. Es coautor del libro *Twitterquía: la política de las redes en Uruguay*.

**Juan A. Moraes** es Ph. D. en Ciencia Política (University of Notre Dame, 2010), y profesor agregado en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República. Se especializa en política comparada, con especial énfasis en partidos, sistemas de partidos y competencia electoral en América Latina. Es coautor con Daniel Buquet y Daniel Chasquetti de *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?*, editado por Udelar en 1998, y autor de numerosos artículos en revistas de su especialidad como *Party Politics*, *Comparative Political Studies*, *Journal of Public Opinion and Parties* o la *Latin American Research Review*, entre otras.

**Lihuen Nocetto** es candidato a doctor en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile, becario de Doctorado ANID y doctorante en el Instituto Milenio Fundamento de los Datos. Su trabajo se centra en el área de economía política y política comparada, en particular en mecanismos de estabilidad en democracias desiguales.

**Marcelo Wilchinski** es licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República y actualmente cursa el posgrado de Economía para no Economistas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.



**Martín Freigedo** es doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México) y profesor asistente en el Departamento de Ciencia Política, Universidad de la República. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Su trabajo de investigación se centra en temas de política subnacional, especialmente en el análisis de los procesos de descentralización y los asuntos de participación ciudadana en el nivel local.

**Martín Operti** es licenciado en Sociología y docente asistente en la Unidad de Métodos y Acceso a Datos de la Facultad de Ciencias Sociales (Udelar). También se desempeña como asistente de investigación y docente de grado en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Uruguay. Su trabajo de investigación se centra en el comportamiento político de masas, la opinión pública y el uso político de redes sociales. Es coautor del libro *Twittarquía: La política de las redes en Uruguay*.

**Nicolás Schmidt** es magíster en Ciencia Política por la Universidad de la República y estudiante de Doctorado en Ciencia Política por la misma universidad. Profesor asistente del Departamento de Ciencia Política y de la Unidad de Métodos y Acceso a Datos de la Facultad de Ciencias Sociales. Su trabajo de investigación se centra en el estudio de los sistemas de partidos y los sistemas electorales y su impacto en la estabilidad y desarrollo de las democracias en América Latina y en el desarrollo de técnicas de análisis cuantitativos aplicados a la ciencia política. Su trabajo de investigación ha sido publicado en revistas como *Democratization*, *Journal of Open Source Software* o *The R Journal*.

**Rafael Piñeiro** es doctor en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile y profesor asociado del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Católica del Uruguay. Su trabajo de investigación se enfoca en transparencia, financiamiento de campañas y partidos políticos. Ha publicado artículos en diversas revistas académicas como *Comparative Political Studies*, *Party Politics*, entre otras. Es coautor del libro *How Party Activism Survives. Uruguay's Frente Amplio*, publicado por Cambridge University Press en 2020, así como coautor del libro *Twittarquía: La política de las redes en Uruguay*.

**Rafael Porzecanski** es máster en Sociología por la Universidad de California, Los Ángeles. Director de Opinión Pública y Estudios Sociales en Opción Consultores, donde tuvo a su cargo la dirección metodológica de todos los estudios electores del ciclo 2019-2020. Cuenta con varias publicaciones académicas, entre ellas dos libros y varios artículos en libros y revistas arbitradas.

**Rosario Queirolo** es Ph. D. en Ciencia Política (University of Pittsburgh, 2008), y profesora asociada en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Uruguay. Sus áreas de investigación son el comportamiento electoral, la opinión pública y las políticas de drogas. Es autora del libro *The Success of the Left in Latin America. Untainted Parties, Market Reforms*



*and Voting Behavior* (University of Notre Dame Press, 2013). Ha publicado numerosos capítulos de libros y artículos en revistas como *International Journal of Public Opinion Research*, *Colombia Internacional*, *Revista de Ciencia Política*, *Addiction*, *International Journal of Drug Policy* y *World Psychiatry*, entre otras.

**Santiago Acuña** es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica del Uruguay, Magíster en Ciencia Política por la Universidad de la República (Uruguay) y candidato a doctor por la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Ha participado en distintos proyectos de investigación sobre partidos políticos, participación política de las mujeres, financiamiento de campañas electorales, políticas sociales y descentralización territorial. Además, desarrolla tareas de asesoramiento político. A nivel académico estudia el vínculo entre sistemas electorales y sistemas de partidos, y la participación política en partidos.

**Verónica Pérez Bentancur** es doctora en Ciencia Política por la Universidad Torcuato Di Tella (Argentina). Profesora asistente en el Departamento de Ciencia Política, Universidad de la República. Su trabajo de investigación se centra en temas de política comparada en América Latina, en particular en asuntos de política y género y partidos políticos. Su trabajo de investigación fue publicado en revistas como *Comparative Political Studies*, *Politics and Gender*, *Revista de Ciencia Política*, entre otras. Es coautora del libro *How Party Activism Survives: Uruguay's Frente Amplio*, publicado en 2020 por Cambridge University Press.



## Prefacio

Este volumen es el fruto del trabajo colectivo de la ciencia política uruguaya. Desde 1999, el Departamento de Ciencia Política (DCP) de la Universidad de la República publica sistemáticamente un libro enteramente dedicado al proceso electoral a nivel nacional y subnacional. Tradicionalmente, este esfuerzo siempre ha implicado la participación de un conjunto de académicos del DCP y profesionales especialmente invitados a participar en la confección del volumen. Durante las últimas dos décadas, nuestros libros han sido un producto de uso regular por académicos a nivel internacional interesados en la política uruguaya, pero fundamentalmente por lectores nacionales informados y estudiantes de grado y posgrado de nuestra facultad. Desde este punto de vista, nuestro libro es parte de una serie que ha sido construida con esfuerzo y cuyos resultados son fáciles de observar en citas y consultas sencillas de datos e información sobre el proceso electoral. Sin embargo, este volumen no es un número más de la saga.

Por un lado, este libro se articuló en torno a un proyecto en lugar de a un llamado abierto a contribuciones. Este último procedimiento tiene la doble ventaja de ser ampliamente participativo a la vez que presenta una variedad importante de intereses temáticos o problemas en el universo de asuntos abordables en un proceso electoral. Esta edición, sin embargo, ha buscado una estrategia basada en un proyecto centrado en una serie limitada de asuntos o problemas que ofician de corsé para los editores y autores del libro. El proyecto implica un rango menor de asuntos de interés (aunque no de menor importancia) y una búsqueda específica de colaboradores o especialistas a cargo de cada uno de esos asuntos. De este modo, el volumen incorpora un amplio rango de académicos, académicas y especialistas de las ciencias sociales uruguayas que habrán de contribuir al debate público de los asuntos centrales del proceso electoral de 2019.

Por otro lado, si bien el volumen no ha sido sometido a un proceso regular de revisión anónima de pares, el proceso de elaboración ofrece una serie de garantías de calidad que han sido diseñadas con particular cuidado. En primer lugar, el proyecto desarrolló dos seminarios que contaron con la participación de los autores y autoras del libro. Los seminarios permitieron ajustar los objetivos generales del volumen, así como los contenidos específicos a cada artículo. En segundo lugar, los seminarios tuvieron



como objetivo la presentación y elaboración de comentarios para cada uno de los artículos por pares del mismo proyecto. En tercer lugar, cada artículo fue revisado por un lector anónimo, en la mayoría de ellos de origen internacional. Por tanto, cada artículo ha contado con los comentarios sustantivos de los editores, un revisor anónimo y un autor del propio volumen. Por último, pero no menos importante, queremos agradecer muy especialmente a Andrea Delbono, Facundo Cruz, Paula Clerici, Santiago López Cariboni, Yoana Cabrera, Cecilia Rocha y Talita São Thiago Tanscheit por los comentarios brindados a distintos capítulos de este volumen. El resultado de estos procesos de revisión ha sido productivo para los autores y autoras del volumen, ha producido cambios, incorporaciones y referencias cruzadas que contribuyen a una mayor unidad entre sus partes.





# Introducción

*Juan A. Moraes y Verónica Pérez Bentancur*

¿Qué factores explican el resultado de la elección nacional de 2019? Esta elección podría constituir un punto de inflexión en la evolución electoral de Uruguay desde la reinstauración democrática en 1985. Contra las expectativas de encuestadores y analistas, su resultado fue por momentos tan incierto que el país no tuvo un ganador oficial de la elección hasta pasada una semana de realizado el acto electoral. Finalmente, el candidato ganador en la segunda vuelta logró un margen de apenas el 1,5 %, e inició un cambio no solo de partido en el gobierno, sino también en la forma de gestionarlo a través de una coalición.

Hasta la elección de 2019, el sistema de partidos venía mostrando signos de sorprendente estabilidad, había llegado a un 4,2 % de volatilidad electoral en las elecciones de 2014 como mínimo histórico en la evolución democrática del país. Las elecciones nacionales de 2019 muestran un cambio frente a este mapa. En primer lugar, muestran un incremento notorio de la volatilidad sistémica del 14 % (entre partidos establecidos) y extrasistémica, desde partidos establecidos hacia partidos nuevos en la oferta electoral (6,1 %). Estos cambios revelan que el electorado uruguayo no solo está dispuesto a cambiar sus preferencias de voto entre partidos establecidos, sino también a dar su voto a partidos nuevos. En segundo lugar, existen cambios dentro de los partidos, no en términos de estructura u organización, sino de la correlación de fuerzas entre los distintos sectores. Este cambio podría ser, pero no necesariamente es, elástico al cambio a nivel sistémico o de la correlación de fuerzas entre los partidos.

En tercer lugar, pero no menos importante, las elecciones de 2019 también muestran un cambio en la oferta programática. El surgimiento de nuevos partidos no siempre trae aparejado un cambio en esta dirección. Sin embargo, la elección de 2019 mostró la emergencia de un nuevo partido de derecha electoralmente exitoso. Salvo excepciones, desde la reinstauración democrática, los nuevos partidos solían competir por un espacio disputado con los sectores moderados de los partidos establecidos. Sin embargo, al igual que el Frente Amplio (FA) en 1971, Cabildo Abierto (CA) surge en un espacio del espectro no del todo disputado por los partidos fundacionales. ¿Qué factores explican estos cambios?



Este libro busca describir y explicar los resultados del largo y complejo proceso de las elecciones nacionales de 2019. Para ello, el volumen se centra en la construcción de la oferta electoral de los partidos y el comportamiento de los electores desde las elecciones internas hasta la primera y segunda vuelta electoral. Nuestro interés por el estudio de los procesos electorales se desarrolla en dos dimensiones complementarias. Por un lado, el libro pretende observar la estabilidad o los cambios ocurridos a nivel sistémico o agregado en el sistema de partidos. Por otro, también busca observar el nivel intrasistémico, estudiando a los partidos como unidades relevantes en sí mismas tanto en la oferta electoral como en el interés de los electores. El libro contiene catorce capítulos dedicados al contexto en el que se desarrollaron las elecciones de 2019, el proceso desde la oferta (de partidos, sectores y candidatos) y la demanda electoral a través del voto de los electores, así como las etapas inmediatamente posteriores vinculadas al armado de gobierno.

## La elección y después

Las elecciones de 2019 implicaron el fin (o quizás un *impasse*) en el llamado giro a la izquierda en Uruguay (Lanzaro, 2001). Este proceso, o resultado, acerca a Uruguay al cambio electoral verificado recientemente en otros países de América Latina (Levitsky y Roberts, 2011; Moraes y Luján, 2020; Weyland, 2009). Tras quince años ininterrumpidos de gobierno, el Frente Amplio, un partido de izquierda moderada, perdió las elecciones con una coalición de derecha moderada, integrada por cinco partidos y encabezada por Luis Lacalle Pou (Partido Nacional).

El FA había llegado por primera vez al gobierno en 2005, tras ganar las elecciones del año anterior. Luego, volvió a ganar en 2009 y en 2014 con mayoría absoluta. Aunque el FA fue el partido más votado en la primera vuelta de 2019 —con el 40,7 % de los votos válidos—, recibió casi nueve puntos menos que en las elecciones de 2014. Esta fue la mayor caída de votos en su historia. El segundo partido, el Partido Nacional (PN), obtuvo el 29,7 % de los votos, y el Partido Colorado (PC), el 12,8 %. Si bien de estos tres partidos el FA fue el que perdió más votos con relación a la primera vuelta de 2014, el PN y el PC no capitalizaron la caída de la izquierda pues ambos también obtuvieron menos adhesiones (el PN perdió 2,2 puntos respecto a 2014 y el PC, 0,5).



El gran triunfador simbólico de la primera vuelta fue CA: un partido de derecha, liderado por un militar retirado y con un claro perfil conservador. CA, creado en tan solo seis meses y encabezado por Guido Manini Ríos, ex comandante en jefe del Ejército y pasado a retiro por el presidente Vázquez (FA) en 2019, logró el 11,3 % de los votos y obtuvo once diputados y tres senadores. La votación de este partido fue la más alta que haya registrado un cuarto partido en Uruguay desde el retorno de la democracia en 1985. CA también es el primer partido electoralmente exitoso de derecha del país, dado que este voto solía canalizarse a través de los sectores o fracciones más cercanos a ese perfil ideológico dentro de los partidos fundacionales (el PN y el PC).

De cara a la segunda vuelta de 2019, Lacalle Pou conformó una coalición con cinco partidos con el objetivo de disputarle el gobierno al FA. La llamada «coalición multicolor» (CM) se integró con el Partido Nacional, el Partido Colorado, Cabildo Abierto y dos partidos menores: el Partido de la Gente y el Partido Independiente. Fuera de la coalición solo quedó el PERI, un partido ecologista que obtuvo una única banca en el Parlamento, al igual que el Partido Independiente y el Partido de la Gente. La campaña de Lacalle Pou hacia la segunda vuelta se centró en consolidar su coalición, realizando actos conjuntos con sus socios y sellando una plataforma programática con ellos. El candidato del FA (Daniel Martínez), en cambio, realizó campaña en solitario. Sin posibilidad de aliarse con otros partidos, el FA depositó su campaña en su estructura militante. El Voto a Voto, como se llamó la campaña del Frente Amplio en la segunda vuelta, consistió en una campaña de contacto personal que buscaba persuadir a votantes que en la primera vuelta habían elegido a otros partidos.

Durante el mes previo a la segunda vuelta (del 24 de noviembre), todas las encuestadoras indicaban a Lacalle Pou como favorito por márgenes que variaban entre un mínimo de 5 y un máximo de 8 puntos. Para la mayoría de los analistas se trataba de una elección con muy poca incertidumbre. Sin embargo, los resultados mostraron que los pronósticos no se acercaron a la realidad. La segunda vuelta tuvo un resultado sumamente ajustado. Lacalle Pou no solo no alcanzó el 50 % de los votos, sino que superó a Martínez por solo 1,5 puntos porcentuales (algo más de 37.000 votos). La coalición no logró retener los votos que sus integrantes habían obtenido (individualmente) en la primera vuelta. El FA, en cambio, obtuvo el crecimiento más grande de su historia respecto a la primera vuelta. Tras estos resultados, el sistema de partidos uruguayo parece consolidar un funcionamiento con base en bloques (Buquet y Piñeiro, 2014, y Bogliaccini y otros en este volu-



men), uno hacia la izquierda conformado por el FA y otro hacia la derecha conformado por los partidos fundacionales y ahora también por CA. En este caso, el bloque se encuentra más fragmentado y con un nuevo partido que empuja a la coalición hacia la derecha del espectro.

A nivel agregado, la elección de 2019 deja al menos tres novedades importantes que actualmente desconocemos si constituyen una alteración en la trayectoria de estabilidad registrada durante las últimas décadas o el inicio de un cambio en el equilibrio de largo plazo en el sistema de partidos uruguayo. El cambio más sobresaliente de la pasada elección es el notorio aumento de la volatilidad electoral. Este es un indicador que preocupa a numerosos analistas y ha sido frecuentemente sindicado como el indicador de la inestabilidad de los sistemas de partidos. Sin embargo, en los niveles en los que se encuentra Uruguay luego de la pasada elección, no deja de ser comparativamente bajo. Para otros, la volatilidad puede indicar sanamente la capacidad de cambio o transformación de los sistemas de partidos a partir de cambios en la estructura de preferencias de los votantes.

El segundo indicador relevante que muestra cambios es el número de agentes, medido a través del número efectivo de partidos. La elección de 2019 dejó sentado un sistema con un número efectivo de 3,5, mientras que el valor de equilibrio de largo plazo desde 1985 era de 3,0. Como se dijo, este cambio puede tener implicaciones importantes, fundamentalmente para el funcionamiento del gobierno mediante la conformación y el mantenimiento de coaliciones mayoritarias. Finalmente, el tercer indicador que muestra un avance —sobre niveles que ya eran comparativamente altos— es la polarización ideológica. Aunque todavía no contamos con registros de polarización para la legislatura elegida en 2019, la evidencia indica niveles crecientes de polarización desde nuestros primeros registros en 1995. En este caso, si bien la polarización (definida como mera diferenciación en preferencias de política pública) puede ser vista como una herramienta heurística en la capacidad de discernimiento de los votantes, también puede constituirse en una barrera para el establecimiento de acuerdos interpartidarios de largo plazo. Puestos en conjunto, la pasada elección deja mayores niveles de volatilidad electoral, un creciente número de partidos y mayor polarización, lo que configura un cuadro complejo con el que el sistema político habrá de operar en los próximos años.

Desde el 1.º de marzo de 2020, Lacalle Pou gobernará apoyado por una coalición, que si bien no constituye una innovación en la política uruguaya (Buquet, Chasqueti y Moraes, 1998; Chasqueti, 2008), tendrá al menos dos diferencias respecto a las anteriores. En primer lugar y como ya se



dijo, será una coalición con un mayor nivel de fragmentación respecto a las observadas en décadas anteriores, pues en lugar de dos socios como ha ocurrido hasta ahora (el Partido Nacional y el Partido Colorado), la actual coalición tendrá cinco socios. En segundo lugar, será una coalición orientada hacia la derecha del espectro, con un partido de derecha electoralmente relevante (CA), cuyo comportamiento en el Parlamento y el Poder Ejecutivo no tiene registro aún.

En teoría, el poder de los presidentes conjuga la sumatoria de sus poderes institucionales y políticos. Los primeros comprenden el conjunto de reglas y procedimientos que le confieren el poder de fijar la agenda legislativa a través de distintos dispositivos como los proyectos de urgente consideración, la iniciativa privativa, la iniciativa presupuestal, etcétera. Sin embargo, el poder político de los presidentes varía en función de su apoyo dentro y fuera de su partido. En este sentido, si bien el herrerismo goza de una mayoría dentro de su partido, el PN de Lacalle Pou cuenta con el contingente legislativo propio más pequeño desde 1985 (con el 30 % de las bancas en el Parlamento). De hecho, su condición minoritaria en el Senado apenas logra alcanzar una mayoría de dos quintos para sostener los vetos del Poder Ejecutivo. En esta combinación, Lacalle Pou será un presidente institucionalmente fuerte pero políticamente débil (Aboal y Moraes, 2003; Biglaiser, 2016).

La evidencia empírica para Uruguay indica que el tiempo de vida de las coaliciones no supera en promedio los dos años y medio (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998). La primera experiencia similar de coalición (con una agenda pública y explícita de asuntos negociados e integración del gabinete de los partidos integrantes) fue desarrollada en 1990 por el propio Partido Nacional, durante la presidencia del doctor Luis Alberto Lacalle Herrera. Las experiencias se seguirían desde entonces, hasta el advenimiento de los gobiernos en mayoría del FA. El regreso a los gobiernos de coalición, no obstante, se enmarca en un contexto de mayor fragmentación, dado que la coalición ha dejado de tener dos socios de similar tamaño —como ocurriera en décadas anteriores— para ser integrada por cinco partidos de distinto tamaño electoral y preferencias ideológicas que cubren un rango importante del espectro. Muchos socios en una coalición mínima ganadora elevan el riesgo de ruptura y el pasaje a una condición minoritaria del partido del presidente, dado que los mismos socios que forman parte del gobierno al día de hoy también tendrán que competir en 2024. Para ello, la única forma de lograrlo es buscar un alejamiento que les permita a los votantes observar diferencias sustantivas entre los partidos (Chasquetti y Moraes, 2002).



## El volumen

Al igual que en ediciones anteriores, este volumen busca contribuir al debate público a través del análisis sistemático del proceso electoral uruguayo. Para ello, está guiado por un doble propósito. Por un lado, pretendemos difundir conocimiento especializado a través de nuestra acumulación en el estudio de los procesos electorales en el país. Por otro lado, el volumen maximiza la divulgación de nuestro trabajo orientado al más amplio espectro de lectores. Por tanto, nuestro objetivo centrado en la divulgación no colide con nuestra vocación por la producción de ciencia política teórica y empíricamente guiada. En conjunto, el volumen busca difundir conocimiento especializado a través de un lenguaje accesible al más diverso público interesado en las elecciones uruguayas.

Los catorce capítulos fueron divididos en cuatro secciones. Una primera sección explora el contexto de la elección nacional de 2019 a partir del estudio de las preferencias de la opinión pública y el proceso económico y social. Rosario Queirolo y Martín Operti ofrecen una mirada al estado de la opinión pública de cara a la elección nacional, poniendo énfasis en algunos cambios en la oferta electoral con el ingreso de CA y ofreciendo una explicación de los resultados basada en las teorías clásicas del voto económico. En este mismo nivel de análisis, Bogliaccini, Borba, Giambruno, Operti y Piñeiro hacen uso de datos de Twitter para explorar el estado de la opinión pública y la forma en que esta nueva evidencia arroja luz sobre algunas explicaciones del proceso electoral uruguayo que han predominado durante las últimas décadas. Por último, en una mirada distinta sobre el rol del contexto en la elección nacional y en particular en el marco de la primera vuelta electoral del ciclo, Fernando Filgueira y Fabricio Carneiro ofrecen una explicación estructuralista del resultado electoral basado en la configuración de factores socioeconómicos.

La segunda sección analiza el proceso de construcción de la oferta electoral en el ciclo electoral de 2019. En particular, Diego Luján ofrece una descripción detallada de la oferta electoral, en la que el incremento de la fragmentación y la aparición de partidos electoralmente no consolidados constituyen la tónica de la elección de 2019. Luján explica el cambio reciente en la oferta electoral como consecuencia de una pérdida de la «programaticidad» de los partidos y un incremento en el nivel de personalismo en la competencia electoral. En el siguiente capítulo, Daniel Buquet elabora una revisión somera de la literatura sobre las elecciones internas en Uruguay y un análisis sobre la forma en que estas elecciones



han contribuido a la estabilidad en el sistema de partidos en el largo plazo. Estos dos trabajos son complementados con el artículo de Monestier, Nocetto y Rosenblatt sobre el factor más novedoso de la oferta electoral 2019: el nacimiento de CA. Este proceso es analizado en función de los recursos materiales y simbólicos con los que contó CA; el éxito electoral de este nuevo partido es visto en función de la oferta electoral existente en el sistema de partidos y la oposición a la agenda de reformas desarrollada durante los gobiernos del FA.

La tercera sección se centra en la descripción y explicación de aspectos generales asociados a la elección nacional de 2019. Cuatro artículos componen esta sección, en la que se busca combinar el corto y largo plazo de variables o indicadores a nivel agregado, pero que también operan a nivel subnacional. Jaime Yaffé y Daniel Buquet se sumergen en el repaso de algunos indicadores básicos que caracterizan al sistema de partidos uruguayo y sus características de largo plazo. La elección de 2019 es explorada en sí misma, sin perder su vínculo con elecciones anteriores y la expectativa teórica ofrecida por los efectos esperables de las reformas electorales que ha procesado el país desde la reinstauración democrática. En el segundo capítulo de esta sección, Nicolás Schmidt y Rafael Porzecanski buscan explicar el sorprendente incremento de votos hacia el FA observado entre la primera y la segunda ronda de la elección presidencial, a partir de un planteo metodológicamente sofisticado de inferencia ecológica con datos de opinión pública y bocas de urna a nivel circunscricional. Luego, Acuña, Albarenga y Pérez Bentancur analizan el desempeño de las mujeres candidatas en la elección de 2019. A pesar de los avances marcados por la ley de cuotas, el artículo muestra el rezago de Uruguay a nivel comparado en la representación de mujeres en el Parlamento. En particular, los autores muestran cómo el tamaño de las circunscripciones y el aumento en la fragmentación partidaria limitaron los efectos de la ley de cuotas, generando una legislatura donde las mujeres siguen siendo minoría. Finalmente, Cardarello, Cisneros y Freigedo estudian con datos agregados algunos aspectos de la elección a nivel subnacional.

La penúltima sección presenta un cuadro general de consecuencias políticas e institucionales derivadas de la elección nacional de 2019. En esta sección, Chasquetti y García repasan el mapa parlamentario dejado por la elección y algunas de las características más salientes de los partidos y la coalición a cargo del gobierno inaugurado el 1.º de marzo de 2020. En el siguiente capítulo, Garcé y Porzecanski profundizan sobre el arreglo coalicional que se ha dado el gobierno, explorando la forma en que la



coalición fue diseñada y los obstáculos que debieron superar los actores para lograr un acuerdo programático con distribución de cargos en el gabinete y la estructura del Estado.

Por último, Moraes, Acosta y Lara, Martínez y Wilchinski retoman algunos de los indicadores de mayor interés a lo largo de este volumen, dándoles vuelo comparado a tres variables: la fragmentación, la volatilidad electoral y la polarización ideológica. En particular, el artículo estudia la forma en que la combinación de estos tres indicadores puede presentar una difícil combinación para el funcionamiento del sistema político y la estabilidad del régimen democrático en Uruguay.





## Bibliografía

- Aboal, D., y Moraes, J. A. (2003). Instituciones y actores políticos en el proceso económico. Montevideo: Trilce.
- Biglaiser, G. (2016). Mandate and the Market: Policy Outcomes under the Left in Latin America. *Comparative Politics*, 48(2): 185-204.
- Buquet, D., Chasquetti, D., y Moraes, J. A. (1998). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Buquet, D., y Piñeiro, R. (2014). La consolidación de un nuevo sistema de partidos en Uruguay. *Revista Debates*, 8(1): 127-148. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.44774>
- Chasquetti, D. (2008). Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la «difícil combinación». Montevideo: CAUCE.
- Lanzaro, J. (2001). El Frente Amplio: Un partido de coalición, entre lógica de oposición y la lógica de gobierno. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 12: 35-67.
- Levitsky, S., y Roberts, K. (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: JHU Press.
- Moraes, J. A., y Luján, D. (2020). The Electoral Success of the Left in Latin America: Is There Any Room for Spatial Models of Voting? *Latin American Research Review*, 55(4): 691-705. <https://doi.org/10.25222/larr.466>
- Weyland, K. (2009). The Rise of Latin America's Two Lefts: Insights from Rentier State Theory. *Comparative Politics*, 41(2): 145-164.







Parte I:

# EL CONTEXTO DE LAS ELECCIONES 2019



## Capítulo I.1

# La opinión pública uruguaya: explicando el voto

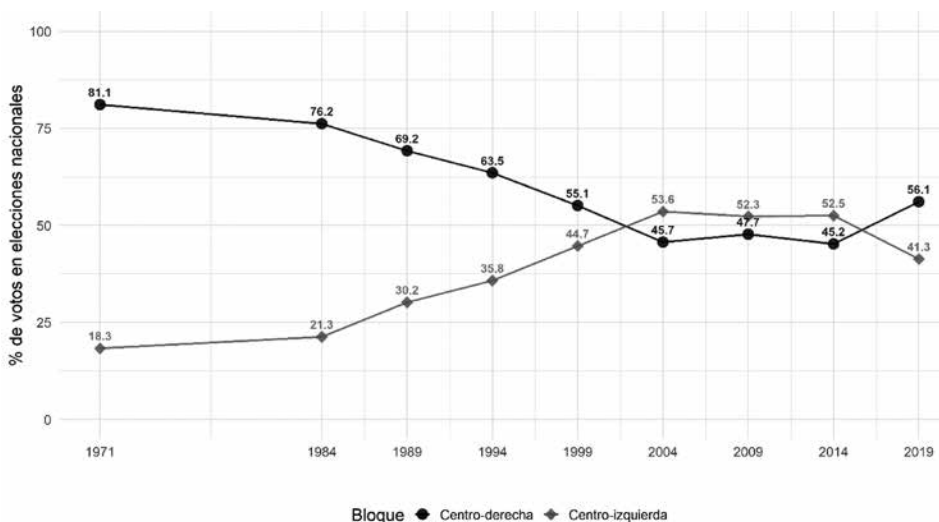
*Martín Opertti y Rosario Queirolo*

### 1. Introducción

La elección del 2019 demostró que Uruguay sigue siendo un país dividido en dos mitades, como lo es desde hace 20 años. Las dos mitades corresponden a bloques ideológicos: uno de centroizquierda y otro de centroderecha. Estos dos bloques ideológicos son muy similares en tamaño desde 1999, y los cambios en el gobierno se producen cuando una de esas dos mitades crece apenas unos pocos puntos porcentuales. Eso es lo que sucedió en noviembre del 2019 cuando Luis Lacalle Pou, apoyado por la coalición multicolor (CM), obtuvo 37.042 votos más que el Frente Amplio (FA) (48,9 % y 47,4 %, respectivamente). El gráfico 1 muestra que los cambios entre bloques son menores entre 1999 y 2019 a pesar de las dos alternancias en el gobierno: la primera en 2004 cuando ganó el FA y la segunda en 2019 cuando ganó el Partido Nacional (PN).



**Gráfico 1: Evolución electoral de los bloques ideológicos en elecciones presidenciales 1971–2019 (en % de votos emitidos)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral del Uruguay.

El trabajo pionero en este tema es el de Luis Eduardo González (1999), quien caracterizó a los partidos uruguayos como *tradicionales* y *desafiantes*. Dentro de los primeros, González ubicó al Partido Colorado (PC) y al PN. Este bloque fue denominado *tradicional* porque el origen de ambos partidos prácticamente coincide con la creación de Uruguay como Estado independiente; también ambos se ubicaban en la centroderecha del espectro ideológico. El segundo bloque fue llamado *desafiante* porque cuando el concepto fue acuñado incluía a los partidos políticos de centroizquierda que nunca habían gobernado: FA y Nuevo Espacio (NE). Actualmente, la denominación de *desafiantes* y *tradicionales* perdió vigencia, pero no la forma de entender en dos bloques el sistema de partidos y el comportamiento de los votantes uruguayos.

Este capítulo, en primer lugar, describe cómo es el electorado de los partidos que componen esos bloques. En segundo lugar, se centra en analizar los cambios relevantes en los electorados de los tres partidos políticos mayores: FA, PN y PC. A su vez, la elección de 2019 trajo la aparición de CA, un partido político nuevo que logra más del 10 % de los votos en la primera elección en que compite, fenómeno que no sucedía desde la aparición



del FA en 1971 (véase el capítulo II.3). Este trabajo se pregunta cómo es el perfil socioeconómico de su electorado, si sus votantes se diferencian de los votantes de los otros partidos del bloque de centroderecha y a quién votaron los electores de CA en la elección de 2014. Luego de este análisis, el capítulo busca explicar por qué el bloque de centroderecha ganó la elección de 2019 analizando el efecto de las evaluaciones económicas en el voto. Las percepciones de los uruguayos sobre la situación económica del país cambiaron de forma importante en 2015, cuando pasaron de ser mayormente positivas a negativas. ¿Fueron estas percepciones las que inclinaron la balanza a favor de la CM y en contra del FA? El capítulo se vale de datos de encuestas preelectorales de opinión pública de Equipos Consultores.<sup>1</sup>

## 2. ¿Electorados de siempre o cambios en el electorado?

La existencia de alternancia entre un bloque y otro en el gobierno puede implicar un cambio en la composición sociodemográfica del electorado, pero también puede suceder que un bloque se vuelva mayoritario sin que cambie su perfil, simplemente sumando votantes con las mismas características que el existente. Este último escenario no sería raro debido a que los partidos políticos uruguayos son lo que Otto Kirchheimer (1966) denomina *catch all*, es decir, partidos que captan votos en distintos sectores sociales, por lo tanto pueden aumentar su cantidad de votos aunque no cambie el perfil del electorado, simplemente sumando más adhesiones en los mismos sectores donde ya reclutan. Si bien este escenario no sería imposible, es poco probable, por lo tanto vamos a analizar si existen cambios en los electorados.

### 2.1. Los electorados por bloques

El análisis del sistema de partidos y comportamiento electoral en dos bloques que inició González en 1999 ha sido usado en sucesivos análisis tanto para entender cómo se da la competencia entre partidos como para analizar el voto de los uruguayos (Buquet y De Armas, 2004; Buquet y Piñeiro, 2014; Chasquetti y Garcé, 2005; González, 2010, 2014; González y Queirolo, 2000; Lanzaro, 1999, 2000; Moreira, 1999, 2004; Selios y Vairo, 2012). La

<sup>1</sup> Agradecemos a Equipos Consultores, y en particular a Ignacio Zuasnábar, por permitirnos el uso de las encuestas preelectorales de los años 2004, 2009, 2014 y 2019. En todos los casos las encuestas fueron realizadas con anterioridad a la elección nacional de octubre.



composición de estos bloques no ha sido exactamente la misma desde que la ciencia política uruguaya empezó a analizar el sistema de partidos con este concepto. En un principio, en el bloque *tradicional* se agrupaba a los votantes del PC y el PN, mientras que en el bloque *desafiante* se ubicaba al FA y al NE/Partido Independiente (PI) (dependiendo de la elección, a pesar de que este último nunca apoyó orgánicamente al FA en los balotajes). Hasta la elección de 2014 el PI estaba dentro del bloque de centroizquierda. Sin embargo, la situación cambió en 2019 cuando definió que, en caso de balotaje, no apoyaría al FA y se sumaría a la oposición. Con fines analíticos, desde ese momento pasó a integrar el bloque de centroderecha que actualmente componen los partidos políticos que integran la CM.<sup>2</sup>

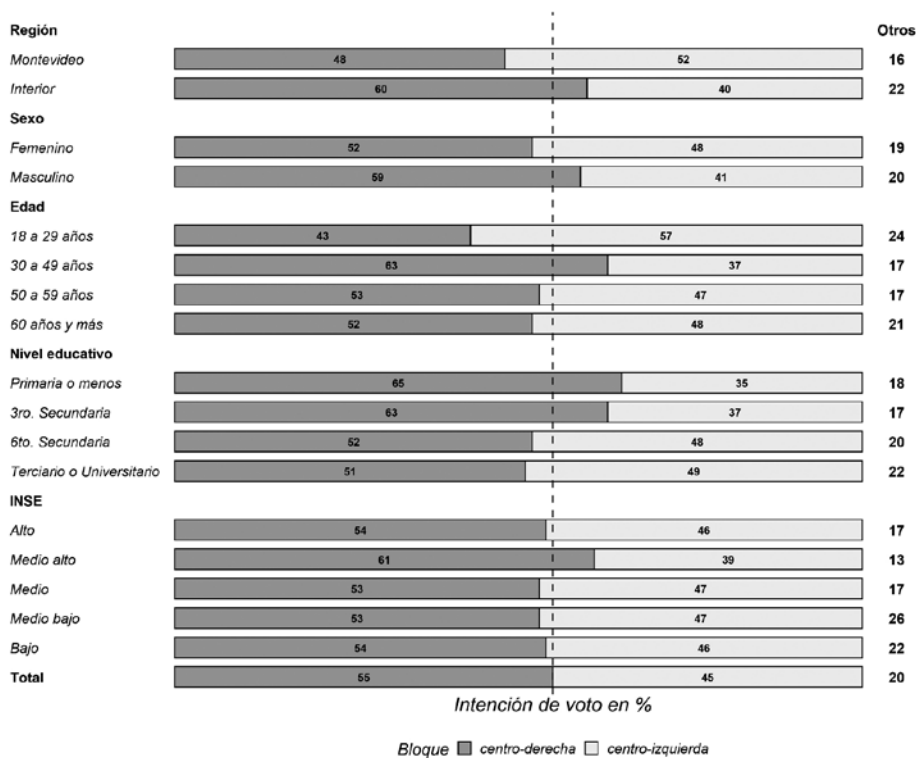
El gráfico 2 muestra que el bloque de centroderecha, ganador de la elección de 2019, alcanzó la mayoría de los votos en todos los sectores con la excepción de los más jóvenes y en Montevideo, donde ganó el bloque de centroizquierda. Además, el bloque de centroderecha captó más adhesiones que el promedio que obtuvo en el conjunto de la población entre los hombres, los que tienen entre 30 y 49 años, los uruguayos de nivel socioeconómico medio-alto y los que tienen menos educación (máximo tercer año de educación secundaria). Sin embargo, si prestamos atención a la distribución general de los votantes, encontramos que los dos bloques reclutaron de forma muy pareja en la mayoría de los sectores. Esto es coincidente con lo que plantearon Vairo y Selios (2012) en su análisis de los determinantes del voto en la *familia de izquierda* y la *familia tradicional* en la elección del 2009: el voto por uno u otro bloque está más asociado con variables políticas como la autoidentificación ideológica y algunas preferencias políticas que por características sociodemográficas.

.....  
2 Otra manera de entender la composición de estos dos bloques es dejar fuera al PI. Esta es la estrategia de Mieres (2015) para mostrar que el apoyo a las dos mitades disminuyó de 97,4% en 2004 a 96,7% en 2009 y 94,6% en 2014. Sin embargo, consideramos que tiene más sentido incluir al PI y a CA dentro del bloque de centroderecha, ya que ambos partidos terminaron integrado la CM.





**Gráfico 2: Intención de voto a cada bloque según características sociodemográficas, 2019  
(en porcentaje sobre el voto a ambos bloques)**



Nota: Los porcentajes indican la proporción de intención de voto a cada bloque sobre la intención de voto de ambos bloques, sin considerar al resto del electorado. La línea vertical indica la distribución de los dos bloques entre toda la población. Los valores debajo de la columna «Otros» representa el porcentaje dentro de cada segmento que no tenía intención de votar a ninguno de los dos bloques (incluye blanco y nulo, indecisos y partidos menores).

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta de Equipos Consultores en octubre de 2019.

## 2.2. Los electorados por partidos políticos

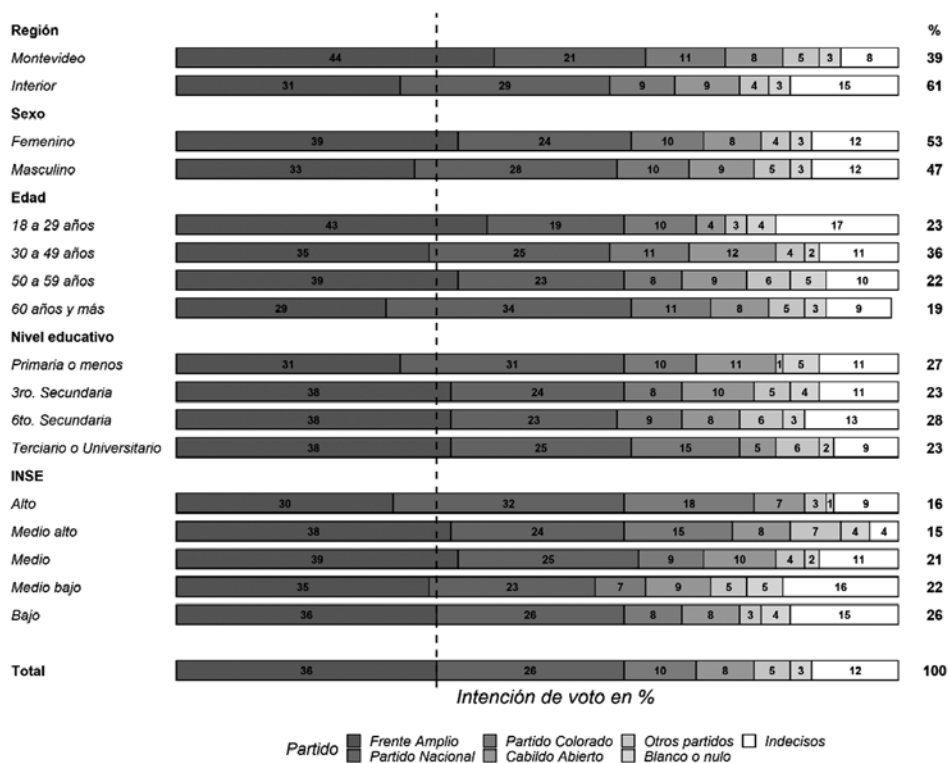
Ningún análisis sobre comportamiento político en Uruguay puede dejar de lado la influencia que tienen las identificaciones partidarias para definir el voto (Zuasnábar, 2015), por eso no podemos analizar el voto únicamente por bloque, sino que hay que observar también el voto hacia los partidos políticos. Como toda medida de agregación, el voto hacia los bloques puede esconder diferencias en lo que ocurre dentro cada uno de ellos. Por ejemplo, si bien es interesante analizar la pérdida de votos del bloque de los *tradicionales* (actual *centroderecha*) de 1971 a 2004 y cómo esos votos se fueron al bloque de los *desafiantes* (actual *centroizquierda*), también es relevante el movimiento en ciclos entre el PC y el PN, pues se ha observado que cuando un partido aumenta, el otro disminuye (Armellini, 2005).

Los tres partidos políticos uruguayos que históricamente han recibido más votos y logrado mayor representación parlamentaria (el PC, el PN y el FA) son partidos *catch all*, ‘atrápalo todo’ o *policlasistas*. El PN y el PC lo fueron desde sus orígenes, aunque claramente el primero tenía un enclave electoral mayor en los sectores rurales y el segundo en los sectores urbanos (González, 1991). El FA, también desde su surgimiento, recibió apoyos desde muy diferentes sectores sociales, aunque tuvo mayor adhesión electoral entre los universitarios y los trabajadores sindicalizados (Gillespie, 1986; Mieres, 1994).

El gráfico 3 indica que los tres partidos mayores mantienen su característica de *catch all* en la elección de 2019. La línea vertical indica el promedio de intención de voto al FA. Los porcentajes a la derecha de cada segmento indican el peso sobre el total de la población mayor de 18 años. El FA es el partido que en la elección de 2019 obtiene más votos en el conjunto de la población y en cada grupo poblacional por separado, a excepción de las personas de nivel socioeconómico alto, los menos educados y los mayores de 60 años. El FA continúa siendo un partido *catch all* con un arraigo un poco mayor en los jóvenes y los sectores medios. Por su parte, el PN logra en promedio una cuarta parte de los apoyos, con intención de voto mayor entre los grupos recién mencionados y menor entre los grupos más jóvenes y en Montevideo.



**Gráfico 3: Intención de voto según variables sociodemográficas (en porcentaje)**

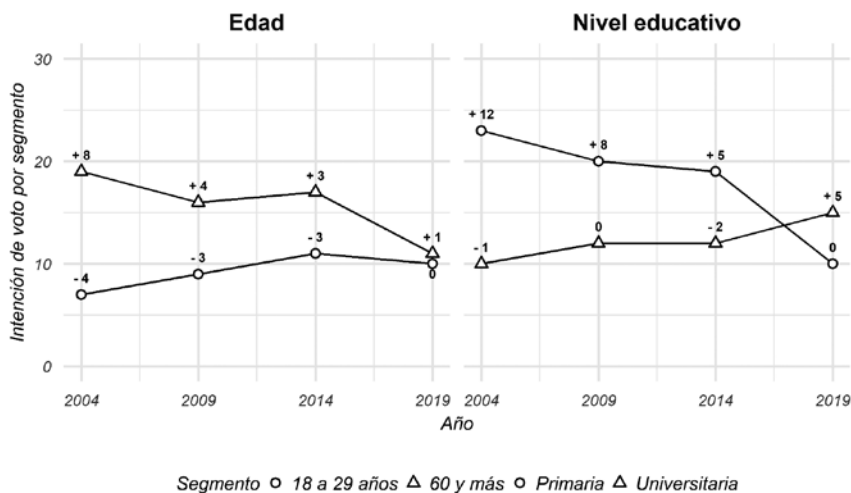


Fuente: Elaboración propia con base en encuesta de Equipos Consultores octubre de 2019 y Encuesta Continua de Hogares 2019.

En la elección de 2019, el PC obtuvo alrededor del 10 % de los votos en todos los sectores, pero reforzó su presencia entre los votantes de mayor nivel socioeconómico y entre los profesionales. Esto es un cambio relevante con relación al electorado colorado de elecciones anteriores. Más aún, si miramos los perfiles sociodemográficos del electorado de cada partido a lo largo del tiempo, los cambios más importantes ocurren en los colorados. El gráfico 4 muestra la evolución de la intención de voto al PC según edad y educación; los valores indican los puntos porcentuales de distancia entre la intención de voto en un sector específico de edad y educación y la intención de voto en el total de la muestra. En la elección de 2004 —

en menor medida en las de 2009 y 2014—, el PC tenía sobrerrepresentados a los votantes de mayor edad (60 y más) y subrepresentados a los más jóvenes. En 2019 estas diferencias desaparecen y las adhesiones que obtiene entre los distintos grupos etarios son proporcionales al peso de esos grupos en el conjunto de la población. Otro cambio está relacionado con la educación. En 2004, estaban sobrerrepresentados los votantes cuyo máximo nivel educativo era primaria (+12 en el gráfico 4). En cambio, en 2019 el perfil educativo del electorado colorado se revierte y pasan a estar sobrerrepresentados los votantes con educación universitaria (+5).

**Gráfico 4: Evolución de la intención de voto al PC por segmentos de nivel educativo y edad (en porcentaje)**



Nota: Las etiquetas sobre los puntos indican los puntos porcentuales de distancia sobre los que se encuentra la intención de voto al PC en cada segmento respecto al total de la muestra.

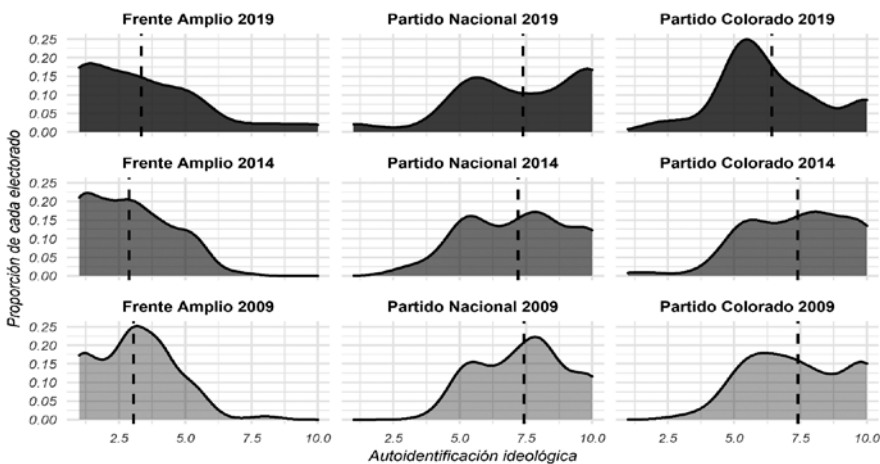
Fuente: Elaboración propia con base en encuesta de Equipos Consultores en octubre de 2019.

La idea del policlasismo de los partidos políticos uruguayos ha sido cuestionada por Moreira y Delbono (2015) con el argumento de que el voto a los diferentes partidos no se distribuye de forma uniforme entre sectores sociales, regiones y franjas etarias. Sin embargo, la elección de 2019 in-

dica que, más allá de que cada partido tiene diferentes enclaves electores, los partidos uruguayos siguen siendo partidos *catch all*.

Los electorados de los partidos no solo presentan diferencias sociodemográficas, sino que captan diferentes segmentos del espacio ideológico. El gráfico 5 muestra la evolución de los promedios de autoidentificación de los electorados del FA, PN y PC en las últimas tres elecciones. En primer lugar, queda clara la composición ideológica de los dos bloques, blancos y colorados se ubican del centro a la derecha, mientras que los frentistas se ubican del centro a la izquierda. En segundo lugar, los electorados del FA y el PN mantuvieron distribuciones ideológicas estables durante las últimas tres elecciones. Nuevamente, el cambio está en el PC, donde aumenta la proporción de individuos ubicados en el centro de la escala, en detrimento de los ubicados en el extremo derecho.

**Gráfico 5: Serie de autoidentificación ideológica de los tres principales partidos 2009-2019**



Nota: Las líneas verticales indican la media de autoidentificación ideológica, donde 1 representa izquierda y 10 derecha.

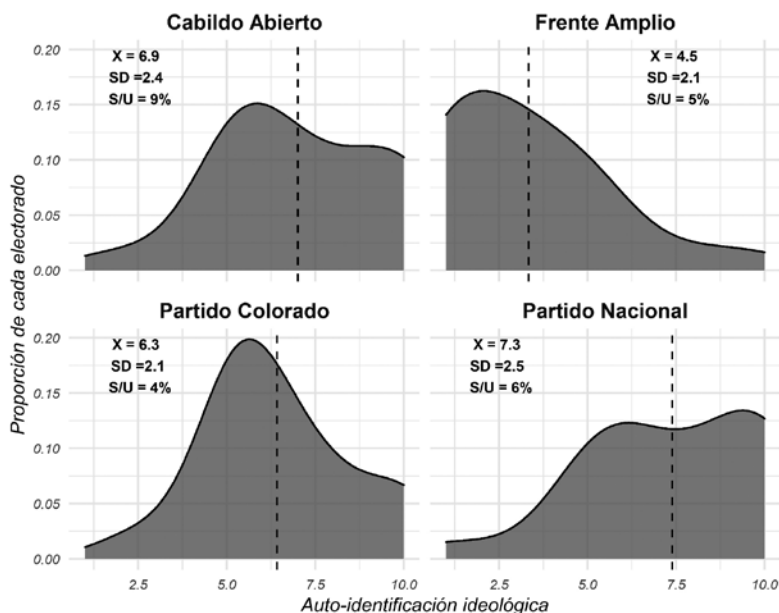
Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de Equipos Consultores.

En la elección de 2019, al bloque de centroderecha se sumó CA. El gráfico 6 muestra que el electorado de CA se ubica en el lado derecho de la dimensión



ideológica (promedio 6,9), entre el PC (6,3) y el PN (7,3). La aparición de CA como otro actor político relevante puede responder a preferencias insatisfechas de una parte del electorado de derecha que no se sentía representado.

**Gráfico 6: Autoidentificación ideológica de los cuatro principales electorados en 2019**



Nota: Las líneas verticales indican la media de autoidentificación ideológica. Cada cuadrante contiene la media, el desvío estándar y el % de votantes que no se ubican en la escala.

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta de Equipos Consultores en octubre de 2019.

### 2.3. El electorado de Cabildo Abierto

Más allá de la alternancia en el poder, el cambio más importante en el sistema de partidos que dejó la elección nacional de 2019 es el surgimiento de CA. Si bien el capítulo 5 de este volumen se dedica exclusivamente a documentar y explicar este fenómeno, en esta sección se describirá brevemente el perfil de los votantes de CA.



El partido, fundado en marzo de 2019, cobró notoriedad luego de obtener casi 50.000 votos en las elecciones internas, a pesar de que el precandidato Guido Manini Ríos no había tenido competencia interna. Poco tiempo después, los sondeos de opinión pública comenzaron a mostrar de forma consistente a CA como el cuarto actor del sistema de partidos, desplazando al PI con holgada diferencia. Algunos actores políticos, académicos y medios de prensa locales e internacionales rápidamente identificaron al novel partido como la «ultraderecha»<sup>3</sup> o «derecha pura y dura»<sup>4</sup> y las comparaciones con Vox en España<sup>5</sup> o Jair Bolsonaro en Brasil<sup>6</sup> afloraron.

El electorado de CA está compuesto por una proporción levemente mayor de hombres que de mujeres: una encuesta de Equipos Consultores realizada en agosto de 2019 indicaba que el 54 % de los votantes de CA eran hombres.<sup>7</sup> A su vez, datos publicados por Cifra sugieren que dentro de los votantes de CA se encuentran sobrerrepresentadas las personas con educación primaria (35 %<sup>8</sup> frente a 27 % en la población adulta).<sup>9</sup> En la misma línea, la consultora Equipos estimó que el 39 % de los votantes de CA son de nivel socioeconómico bajo.

Una segunda interrogante sobre este nuevo electorado corresponde a su origen. Tanto los datos de la consultora Cifra como los de Equipos indican que en el entorno de la mitad de los votantes de CA provienen de los partidos tradicionales —probablemente de las facciones más a la derecha dentro de estos partidos—. Entre un quinto y un cuarto de los votantes provienen del FA —probablemente más relacionados con el Movimiento de Participación Popular (MPP)—, mientras que los votantes restantes no declararon voto en la encuesta correspondiente o no votaron.

3 *Portal TNU*: «Cabildo Abierto es un partido de ultraderecha que reúne todo lo que estaba disperso», 9 de junio de 2019. <https://www.portaltnu.com.uy/video.php?vid=6124> (visitada el 06/11/2020).

4 *El Observador*: «Mieres: «Con Cabildo Abierto emerge una derecha pura y dura como nunca hubo en Uruguay», 12 de agosto de 2019. <https://www.elobservador.com.uy/nota/mieres-con-cabildo-abierto-emerge-una-derecha-pura-y-dura-como-nunca-hubo-en-uruguay--201981211840> (visitada el 06/11/2020).

5 Speranza, Jorge, «Uruguay cuenta ya con su propio Vox», *La Vanguardia*, 26 de mayo de 2019. <https://www.lavanguardia.com/participacion/lectores-corresponsales/20190522/462361152039/uruguay-partido-ultraderecha-cabildo-abierto-elecciones-2019.html> (visitada el 06/11/2020).

6 Vázquez, M., y Del Río, A.: «¿Un Bolsonaro uruguayo en octubre?», *openDemocracy*, 16 de julio de 2019. <https://www.opendemocracy.net/es/uruguayan-bolsonaro-october-es/> (visitada el 06/11/2020).

7 *Subrayado*: «Casi la mitad de los votantes de Manini se define de centro y el 31% votó al Partido Nacional», 7 de agosto de 2019. <https://www.subrayado.com.uy/casi-la-mitad-los-votantes-manini-se-define-centro-y-el-31-voto-al-partido-nacional-n540953> (visitada el 06/11/2020).

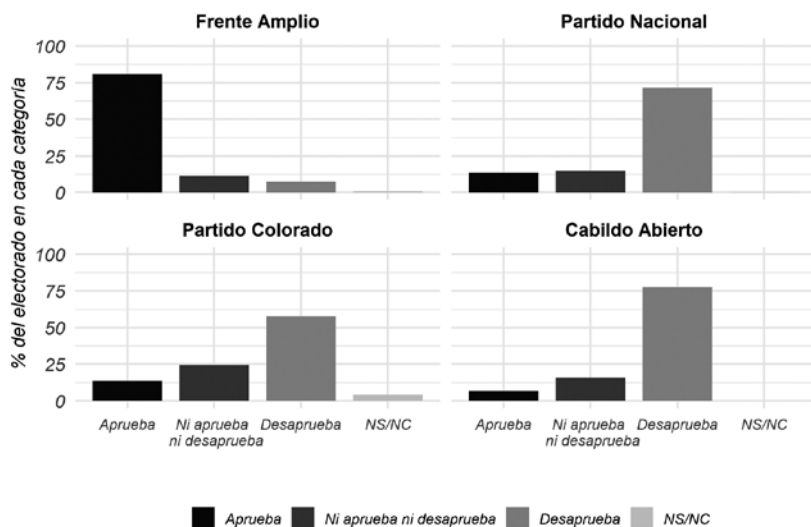
8 Cifra: «El perfil de los votantes de los distintos partidos», 31 de octubre de 2019, <https://www.cifra.com.uy/index.php/2019/10/31/el-perfil-de-los-votantes-de-los-distintos-partidos/> (visitada el 06/11/2020).

9 Encuesta Continua de Hogares, 2019. Instituto Nacional de Estadística.



Por último, es relevante conocer cuáles son las principales actitudes políticas de los votantes de CA. La evidencia muestra que la característica distintiva de los electores de CA no pasa tanto por su ubicación en la escala ideológica, como ya se mostró antes (aunque es posible que los votantes tengan actitudes y valores cercanos a la derecha radical que no necesariamente son captados por la autoidentificación ideológica), sino más bien por una fuerte desaprobación del desempeño del presidente (gráfico 7) y de la evaluación de la situación económica del país (gráfico 9). También es importante destacar que parece haber una significativa influencia militar en el voto a CA, como lo muestra el capítulo 5 de este volumen.

**Gráfico 7: Aprobación del presidente según intención de voto**



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta de Equipos Consultores en octubre de 2019.





### 3. Cambio de ciclo en las evaluaciones económicas y voto económico

Las elecciones son momentos donde los ciudadanos evalúan al gobierno de turno y deciden si reelegirlo o votar por la oposición. Entre todos los posibles aspectos que los votantes pueden considerar antes de una elección, las evaluaciones sobre la economía suelen ser decisivas (Lewis Beck y Stegmaier, 2000), tanto es así que existe una teoría que lo explica: la teoría del voto económico. La lógica subyacente al voto económico es sencilla: los votantes premian con su voto a los gobernantes que logran un buen desempeño económico durante su mandato, mientras que castigan malos desempeños evitando votar al partido de gobierno. El efecto de las percepciones económicas ha sido evidenciado en numerosos trabajos en Europa y Estados Unidos (Kinder y Kiewiet, 1981; Lewis-Beck, 1986; Lewis Beck y Stegmaier, 2000, entre otros), así como en América Latina (Gélineau y Singer, 2015; Lewis-Beck y Ratto, 2013) y Uruguay (Queirolo, 2013). En esta sección estimamos el efecto del voto económico en las elecciones nacionales de 2019.

Usualmente, para estudiar la relación entre economía y voto se utilizan las percepciones económicas de los votantes a nivel individual, ya que son mejores predictores que los indicadores macroeconómicos objetivos (Evans y Andersen, 2006). Sin embargo, esta estrategia empírica puede derivar en estimaciones sesgadas dado que las percepciones económicas de los votantes suelen estar influidas no solo por la economía «real», sino también por la exposición a medios de comunicación, experiencias individuales, características demográficas y actitudes políticas previas (Duch *et al.*, 2000). La causalidad también fluye en la dirección contraria, es decir, no solamente las percepciones económicas afectan las preferencias partidarias, sino que también las preferencias partidarias condicionan las percepciones económicas (véanse Evans y Andersen, 2006; Tilley y Hobolt, 2011). Esto se debe a que las identificaciones partidarias funcionan, como sugería el estudio seminal de Campbell *et al.* (1960), como una pantalla perceptual mediante la que los individuos tienden a reconciliar los hechos con sus preferencias políticas previas. Esto es particularmente importante en sistemas de partidos con elevados niveles de identificación partidaria como el uruguayo, donde no solo la dirección, sino también la fuerza de las identificaciones partidarias condiciona fuertemente las percepciones económicas (Opertti, 2020).

Por lo antedicho, existe cierto consenso respecto a que al estimar el efecto de las percepciones económicas en el voto es necesario considerar



la endogeneidad entre estas y la identificación partidaria, preferentemente utilizando datos de panel (Niemi *et al.*, 2011). En ausencia de datos de este tipo, se suele apelar a distintas estrategias estadísticas: métodos de dos pasos (Duch *et al.*, 2000), modelos con variables instrumentales (Nadeau *et al.*, 2012), diseños focalizados en muestras de votantes independientes (Stevenson, 1997) o controles por identificación partidaria o alguna variante de ella (Hellwig y McAllister, 2016, o Michelitch *et al.*, 2012). En general, estudios que tienen en cuenta estas consideraciones han encontrado que una vez exogenizadas (sea a través de diseños causales o controles estadísticos), las percepciones económicas tienen un impacto en el apoyo político (Stevenson y Duch, 2013).

### 3.2. Un cambio en el humor de la opinión pública uruguaya

Desde que hay mediciones sistemáticas de opinión pública en Uruguay, alrededor de 1990, los uruguayos han tenido una percepción predominantemente negativa de la situación económica del país (Zuasnábar, 2018), lo que llevó a calificarlos como «pesimistas estructurales» (Luna, 2002). No es hasta mediados del primer gobierno del FA que los uruguayos desarrollaron visiones mayormente positivas de la situación económica del país (gráfico 8). Esta fase optimista se interrumpió a mediados de 2015 cuando se generó un nuevo cambio de humor de la opinión pública respecto a la economía. Las evaluaciones volvieron a ser mayoritariamente negativas como en la década del 90, y en 10 meses registraron oscilaciones superiores a las mostradas en 10 años.

**Gráfico 8: Serie de evaluación de la situación económica del país 2004–2019**



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas de Equipos Consultores.



Una contrastación sencilla entre percepciones económicas (gráfico 8) e indicadores macroeconómicos (como la evolución del salario real, el PBI per cápita y la tasa de desempleo, véase el capítulo I.3) sugiere que el desplome de las percepciones económicas en 2015 puede ser visto como «exagerado». Por ejemplo, la proporción de uruguayos que consideraba que la situación económica del país era «mala» o «muy mala» durante el segundo gobierno de Vázquez oscilaba entre el 40 y el 55 %, aproximadamente el mismo rango de valores que durante la segunda presidencia de Sanguinetti, a pesar de que una simple comparación de indicadores macroeconómicos sugiere niveles absolutos de bienestar económico muy diferentes. Esta particularidad puede deberse a que los individuos tienden a reaccionar en mayor medida a las variaciones en los indicadores económicos que a los niveles absolutos (Niemi *et al.*, 1999).

Que los votantes construyan sus percepciones económicas no solamente a través de niveles absolutos de bienestar económico, sino también mediante comparaciones de corto plazo ayuda a entender el gran impacto que un cambio de tendencia relativamente menor en los índices macroeconómicos tuvo en las percepciones económicas de los uruguayos. Otras hipótesis sugieren que ajustes de tarifas o impuestos, así como errores comunicacionales de la política económica de gobierno pueden haber influido (Bogliaccini y Queirolo, 2017; Zuasnábar, 2018).

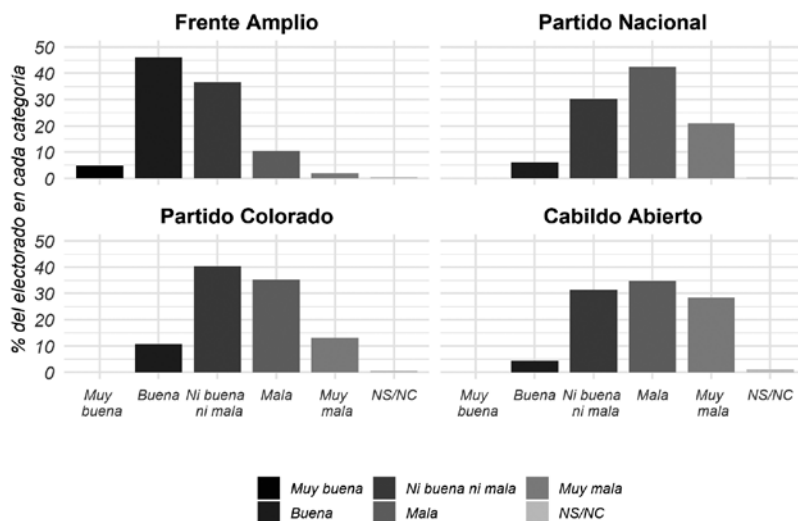
Más allá de las causas del desplome de las percepciones económicas de los uruguayos en 2015, es evidente que este cambio abrupto, precedido de una estabilidad de percepciones mayoritariamente negativas durante el segundo gobierno de Tabaré Vázquez, sugería un escenario menos favorable para el FA de cara a las elecciones de 2019 en comparación con las tres elecciones previas.

### 3.2. El impacto del voto económico en las elecciones de octubre

Existe cierto consenso en que las percepciones sociotrópicas son las que tienen un mayor impacto al explicar el voto (Lewis-Beck y Stegmaier, 2007). En nuestro caso utilizamos una pregunta que indaga sobre la percepción de la situación económica actual del país. El gráfico 9 muestra su distribución según intención de voto y sugiere una fuerte heterogeneidad: los votantes del FA mantienen juicios económicos mayormente favorables, mientras que los votantes del PN, PC y CA tienen evaluaciones predominantemente negativas.



**Gráfico 9: Percepciones económicas del país según intención de voto**



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta de Equipos Consultores en octubre de 2019.

La fuerte relación entre ambas variables en el gráfico 9 puede estar mediada por otras variables, por lo tanto, para lograr estimaciones más precisas sobre el impacto del voto económico en las elecciones nacionales de 2019 utilizamos una serie de modelos de regresión logística. La variable dependiente es binaria: 1 es la intención de voto a cualquiera de los tres principales partidos de la CM y 0 al resto de las opciones. Una primera especificación simple del modelo que sirve como línea de base estima el efecto de las percepciones económicas incluyendo controles sociodemográficos (sexo, edad, educación y desempleo) y variables actitudinales (interés en la política y autoidentificación ideológica). La segunda especificación del modelo agrega un control por identificación partidaria (codificada en independientes, la categoría de referencia, identificados con el FA e identificados con el PN y/o PC).<sup>10</sup> Por último, una tercera especificación responde a posibles problemas de interpretación de la variable dependiente debido a que solo distingue votantes de PN, PC y CA del resto de los votantes, sean votantes del FA, partidos menores, indecisos o voten en blanco o anulado.

10 La variable de identificación partidaria se construye con el indicador usado en Zuasnábar (2010). Este indicador contempla posibilidades de identificaciones partidarias múltiples. Para el modelo, agrupamos a los partidarios en independientes, partidarios del FA y partidarios de los partidos tradicionales (incluyendo partidarios solo PN, solo PC y los identificados con ambos partidos).

En términos estrictos, la variable dependiente para las dos primeras especificaciones del modelo es la intención de voto a los partidos de la CM a mediados de octubre (fecha de campo de la encuesta). Esto es una ventaja en cuanto a que tenemos un interés sustantivo por identificar las causas de que un votante elija tal partido en detrimento de otros partidos o de no decidir. Sin embargo, el hecho de que un votante no haya decidido —o no quiera reportar— su voto al momento de la encuesta no necesariamente implica que no vaya a votar por alguno de los partidos de la CM, que en definitiva es el comportamiento que estamos tratando de estimar. Para evitar esto, la tercera especificación excluye a los indecisos. Si los resultados se mantienen en una tercera especificación del modelo que solo contempla a los votantes «decididos», el modelo se vuelve más robusto.

**Tabla 1: Efecto de las percepciones económicas en el voto al PN, PC o CA**

	(1)	(2)	(3)
	Línea de base	Control por identificación partidaria	Entre votantes decididos
<b>Percepciones económicas (ref.=«Muy buena o buena»)</b>			
«Ni buena ni mala»	4,82*** (0,98)	1,88*** (0,44)	2,00*** (0,52)
«Mala o muy mala»	11,03*** (2,20)	3,06*** (0,71)	4,76*** (1,26)
<b>Mujer (1=Sí)</b>	0,71*** (0,09)	0,89 (0,13)	1,12 (0,20)
<b>Edad</b>	1,01** (0,00)	1,00 (0,00)	1,01 (0,01)
<b>Desocupado (1=Sí)</b>	1,18 (0,25)	1,02 (0,24)	1,00 (0,28)
<b>Nivel educativo (ref.=Primaria o menos)</b>			
Ciclo básico	0,91 (0,18)	0,68* (0,14)	0,69 (0,18)
Bachillerato	1,05 (0,21)	0,80 (0,17)	0,94 (0,25)
Terciario	1,48* (0,30)	0,95 (0,22)	1,06 (0,30)



	(1)	(2)	(3)
	Línea de base	Control por identificación partidaria	Entre votantes decididos
<b>Interés en la política (ref.=«Nada»)</b>			
«Poco»	1,27 (0,2)	1,21 (0,2)	1,10 (0,23)
«Bastante»	1,97*** (0,37)	2,03*** (0,45)	1,51 (0,40)
«Mucho»	1,79** (0,41)	2,01** (0,58)	1,19 (0,42)
<b>Autoidentificación ideológica (1=izquierda, 10=derecha)</b>			
	1,50*** (0,04)	1,34*** (0,05)	1,40*** (0,06)
<b>Identificación partidaria (ref.=independiente)</b>			
Identificado con FA		0,02*** (0,01)	0,01*** (0,01)
Identificado con PN, PC o ambos		9,87*** (2,29)	29,94*** (14,07)
<b>Constante</b>	0,01*** (0,00)	0,05*** (0,02)	0,05*** (0,02)
Pseudo R <sup>2</sup>	0,28	0,43	0,56
N	1,657	1,657	1,395

Nota: La variable dependiente es intención de voto a los principales partidos de la Coalición Multicolor, codificada como 1 si el respondiente dice votar por el PN, PC o CA. Las celdas reportan razones de probabilidad con errores estándar entre paréntesis. \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Equipos Consultores.

La tabla 1 presenta los principales resultados de las tres especificaciones del modelo de regresión logística. Los coeficientes están calculados como razones de probabilidad —*odds ratios*—, por lo que valores mayores a 1 implican una relación positiva y valores entre 0 y 1, una relación negati-



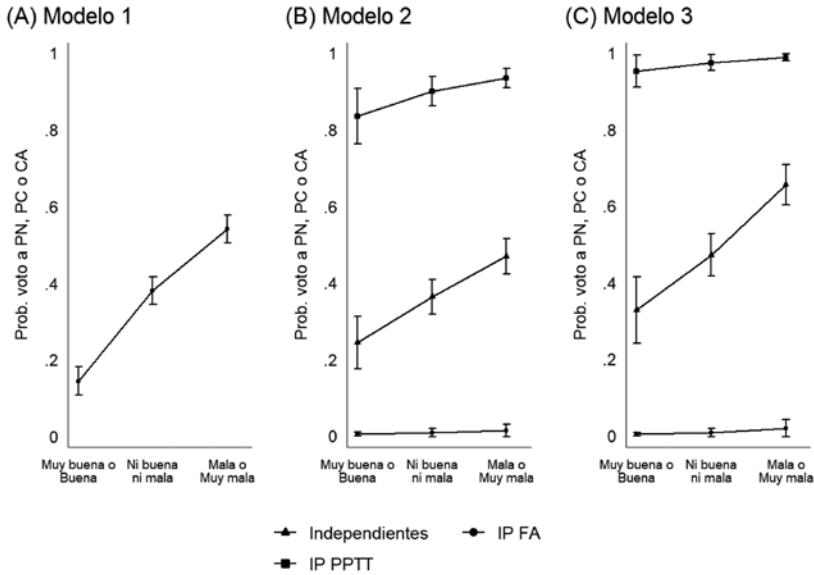
va. Los resultados evidencian que en las tres especificaciones existe una relación positiva entre las percepciones económicas y la intención de voto a la oposición. También, en línea con lo esperado, la inclusión del control de identificación partidaria reduce significativamente esta relación. Estos resultados también sugieren que el impacto de variables sociodemográficas como educación y desempleo no muestra una relación significativa con el voto por bloque.

Para facilitar la interpretación de estos resultados presentamos probabilidades estimadas promedio (*average predicted probabilities*) de votar a partidos de la CM según la evaluación económica. Para lograr estas estimaciones dejamos constantes todas las variables en sus valores observados para cada caso para luego calcular la probabilidad estimada y promediar todos los casos.<sup>11</sup> Este enfoque evita generar predicciones para valores no existentes (como mantener variables discretas en sus medias) y permite una mejor interpretación sustantiva de ellas (Hanmer y Ozan, 2013). El gráfico 10 presenta las probabilidades estimadas de voto a PN, PC o CA y sus intervalos de confianza según distintos valores de nuestros predictores. El panel (A) muestra la probabilidad de voto al PN, PC o CA según las evaluaciones económicas. Estos resultados fueron derivados de la primera especificación del modelo, que no incluye el control por identificación partidaria. En esa especificación, el efecto marginal promedio de las percepciones económicas en el voto a los partidos de la CM no solamente es estadísticamente significativo, sino que es grande: aun controlando por variables sociodemográficas y actitudinales, la probabilidad de que un votante se incline por algún partido de la CM es aproximadamente tres veces mayor si tiene una percepción negativa de la situación económica actual del país (0,54 [0,50 0,58]) que si tiene una percepción positiva (0,15 [0,11 0,18]).

.....  
11 Las estimaciones se realizaron mediante la función *margins (asobserved)* del software Stata.



**Gráfico 10: Probabilidades estimadas promedio según percepciones económicas e identificación partidaria**



Nota: La variable dependiente es intención de voto a los principales partidos de la Coalición Multicolor, codificada como 1 si el respondiente dice votar por el PN, PC o CA. El resto de las variables se dejaron como observadas.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Equipos Consultores.

Sin embargo, utilizando este enfoque corremos el riesgo de sobreestimar el impacto del voto económico, dado que muchos votantes pueden haber ajustado sus evaluaciones económicas a su identificación partidaria previa. Para evitar esta sobreestimación, el panel (B) presenta las probabilidades estimadas promedio para individuos sin IP, con IP con el FA y con IP con los PPTT, derivadas del modelo (2). Allí podemos observar que las percepciones económicas poco importan en el voto para los uruguayos que se identifican con un partido, fenómeno que es esperable debido a la importante correlación entre identificación partidaria y voto. No obstante, no todo el electorado tiene una identificación partidaria; de hecho, las últimas estimaciones —incluyendo la encuesta utilizada para la construcción de estos modelos— sugieren que poco menos de la mitad de los uruguayos tienen identificaciones partidarias.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> En 2019 la encuesta de LAPOP en Uruguay arrojó que el 48% de los uruguayos se sienten identificados con un partido político.



Si nos concentramos en el efecto de las percepciones económicas sobre el voto a partidos de la CM para los independientes, vemos que hay una relación directa: a peor evaluación de la situación económica del país, mayor probabilidad de voto dentro de la CM, aun controlando por variables sociodemográficas y actitudinales. Tanto el efecto marginal promedio de pasar de la categoría «buena o muy buena» a «ni buena ni mala» como el de pasar de «ni buena ni mala» a «mala o muy mala» son estadísticamente significativos en la intención de voto a partidos de la CM. En esta estimación, nuevamente, no solo se trata de efectos significativos, sino que también el tamaño del efecto es considerable. Por ejemplo, un votante sin identificación partidaria con una evaluación económica positiva tiene una probabilidad de votar a un partido de la CM de 0,24 [0,18 0,31] mientras que si tiene evaluación económica negativa esa probabilidad se duplica 0,47 [0,42 0,52].

El panel (C) muestra las probabilidades esperadas promedio derivadas del modelo (3), es decir, solo para aquellos votantes que hayan decidido su voto (sea por un partido, en blanco o anulado). Las probabilidades estimadas promedio para esta especificación sugieren que las percepciones económicas —entre votantes independientes— tienen un efecto aún más pronunciado cuando excluimos los indecisos. Por supuesto, las probabilidades estimadas en el panel (C) son en general mayores debido a que la probabilidad de base de votar a los partidos de la CM aumenta al excluir a los votantes indecisos. La probabilidad de votar a algún partido de la CM de un votante sin identificación partidaria que evalúa de forma positiva la economía es de 0,33 [0,24 0,42], mientras que si sus percepciones económicas son negativas es de 0,66 [0,6 0,71]. Al igual que en la especificación anterior, controlando por variables sociodemográficas y actitudinales, la probabilidad de que un individuo vote a algún partido de la CM se duplica si pasa de evaluar la economía del país como «buena» o «muy buena» a evaluarla como «muy mala» o «mala».

En definitiva, incluso si consideramos que con los datos disponibles no podemos obviar la endogeneidad entre identificación partidaria y percepciones económicas y tomamos el supuesto conservador de que todos los individuos con identificación partidaria determinaron su voto de forma independiente de las evaluaciones económicas, encontramos que las percepciones económicas jugaron un rol importante en el voto a los partidos de la CM. A grandes rasgos, nuestras estimaciones sugieren que, para un votante independiente, pasar de evaluar la situación económica del país de forma positiva a evaluarla de forma negativa duplica la probabilidad de votar al PN, PC o CA.



## 4. Conclusiones

El comportamiento político de los uruguayos desde 1999 está dividido en dos bloques estables. En este marco, la alternancia en el gobierno se produce cuando uno de esos bloques logra captar algunos votos más que el otro. Eso fue lo que sucedió en 2004 y volvió a suceder en 2019. Este artículo mostró que los perfiles sociodemográficos de los votantes del bloque de centroizquierda y del bloque de centroderecha no han cambiado de forma sustantiva. Tampoco encontramos cambios importantes en los electorados de los partidos políticos mayores: FA, PC y PN, con la excepción de la pérdida de votantes con nivel educativo bajo que captaba el PC y el movimiento de su electorado hacia el centro. La aparición de CA como un actor relevante en el sistema de partidos trajo la pregunta de quiénes son y de dónde vienen sus votantes. Los cabildantes comparten algunas características de los electorados que apoyan a partidos de derecha radical en otras partes del mundo, aunque su autoidentificación ideológica no se ubica en un extremo.

En conclusión, las adhesiones a los bloques ideológicos y a los partidos políticos uruguayos son muy estables. Por lo tanto, los cambios se dan en los márgenes. Esto no es una novedad, el resultado de las elecciones en Uruguay está definido bastante antes de la fecha en que se realizan, y es un pequeño grupo de votantes el que termina definiendo la elección, sea por «activación» o «conversión» (De Armas y Cardarello, 2015). La elección de 2019 no fue la excepción.

Tampoco fue la excepción el peso que tuvieron las evaluaciones de la economía en las decisiones de voto de los uruguayos en 2019. Después de unos años de optimismo con la situación económica del país, poco común en la historia uruguaya desde que existen estudios de opinión pública que nos permitan medir las evaluaciones económicas, volvió el pesimismo a instalarse a mediados de 2015. Este cambio de humor en el clima de opinión no es coincidente con la evolución de indicadores económicos como el crecimiento económico, el salario real o el desempleo. No en sus valores absolutos, aunque sí puede estar relacionado con los cambios relativos. Las causas de este cambio de humor y la vuelta al pesimismo económico es un tema para futuras investigaciones.

Este capítulo presenta evidencia de que estas evaluaciones negativas pueden haber tenido un efecto en el voto de los uruguayos hacia los partidos que actualmente integran la CM, es decir, en el voto a favor de la oposición y en contra del gobierno. El efecto de la disconformidad económica fue muy importante, principalmente entre quienes son independientes, los mismos que, en un país dividido en mitades, suelen definir una elección.



## Bibliografía

- Armellini, M. (2005). Algunas notas sobre la evolución de las decisiones electorales en Uruguay. En D. Buquet (Coord.), *Las claves del cambio: Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. Montevideo: Banda Oriental, ICP, FCS, Udelar.
- Bogliaccini, J. A. y Queirolo, R. (2017). Uruguay 2016: Mayorías parlamentarias en jaque y desafíos de revisión para sostener el modelo. *Revista de Ciencia Política*, 37(2): 589-612.
- Buquet, D., y De Armas, G. (2004). La evolución electoral de la izquierda: Crecimiento demográfico y moderación ideológica. En J. Lanzaro (Coord.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Buquet, D., y Piñeiro, R. (2014). La consolidación de un nuevo sistema de partidos en Uruguay. *Revista Debates*, 8(1).
- Campbell, A., Converse, P. E., Miller, W. E., y Stokes, D. E. (1960). *The American Voter*. University of Chicago Press.
- Chasquetti, D., y Garcé, A. (2005). Unidos por la historia: Desempeño electoral y perspectivas de colorados y blancos como bloque político. En D. Buquet (Coord.), *Las claves del cambio: Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. Montevideo: Banda Oriental, ICP, FCS, Udelar.
- De Armas, G., y Cardarello, A. (2015). El comportamiento electoral de los uruguayos en octubre de 2010: Haciendo la autopsia a votantes «fieles», «conversos» e «indecisos». En D. Buquet y N. Johnson (Eds.), *Del cambio a la continuidad: Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*. Montevideo: Fin de Siglo, ICP, FCS, Udelar.
- Duch, R. M., Palmer, H. D., y Anderson, C. J. (2000). Heterogeneity in perceptions of national economic conditions. *American Journal of Political Science*: 635-652.
- Evans, G., y Andersen, R. (2006). The political conditioning of economic perceptions. *The Journal of Politics*, 68(1): 194-207.
- Gélineau, F., y Singer, M. M. (2015). The economy and incumbent support in Latin America. En R. Carlin *et al.* (Eds.), *The Latin American voter: Pursuing representation and accountability in challenging contexts*. Ann Arbor: University of Michigan Press.



- Gillespie, C. (1986). Activists and the Floating Voter: The Unheeled Lessons of Uruguay's 1982 Primaries. En D. A. Silva (Ed.), *Elections and Democratization*. San Diego: Center for Iberian and Latin America Studies, University of California.
- Golder, M. (2016). Far right parties in Europe. *Annual Review of Political Science*, 19.
- González, L. E. (1991). *Political Structures and Democracy in Uruguay*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- González, L. E. (1999). Los partidos establecidos y sus desafiantes. En L. E. González, *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*. Montevideo: Fundación BankBoston y Universidad Católica del Uruguay.
- González, L. E. (2009). La estabilización del sistema de partidos uruguayo, 1999-2009. En L. E. González (Ed.), *El voto en Uruguay, 2009-2010*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer y Universidad Católica del Uruguay.
- González, L. E. (2014). Uruguay en las dos primeras décadas del siglo XXI: Partidos cambiantes, sistema estable. En P. Mieres (Ed.), *La campaña electoral 2014 en Uruguay*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer y Universidad Católica del Uruguay.
- González, L. E., y Queirolo, R. (2005). Las elecciones nacionales del 2004: Posibles escenarios. En autores varios, *Elecciones 1999/2000*. Montevideo: Banda Oriental, ICP, FCS, Udelar.
- Hanmer, M. J., y Ozan Kalkan, K. (2013). Behind the curve: Clarifying the best approach to calculating predicted probabilities and marginal effects from limited dependent variable models. *American Journal of Political Science*, 57(1): 263-277.
- Hellwig, T., y McAllister, I. (2016). Does the economy matter? Economic perceptions and the vote in Australia. *Australian Journal of Political Science*, 51(2): 236-254.
- Kinder, D. R., y Kiewiet, D. R. (1981). Sociotropic politics: The American case. *British Journal of Political Science*, 11(2): 129-161.
- Kirchheimer, O. (1966). The transformation of the Western European party systems. *Political parties and political development*, 177-200.
- Lanzaro, J. (1999). A las coaliciones hay que verlas como sociedades en las que los socios se juntan y también compiten entre sí. En autores varios, *Uruguay después del balotaje: El impacto de la reforma y el nuevo escenario político*. Montevideo: Cauce.



- Lanzaro, J. (2000). *La «segunda» transición en el Uruguay: Gobierno y partidos en un tiempo de reformas*. Montevideo: CSIC, ICP, FCS, Udelar - Fondo de Cultura Universitaria.
- Lewis-Beck, M. S. (1986). Comparative Economic Voting: Britain, France, Germany, Italy. *American Journal of Political Science*, 315-346.
- Lewis-Beck, M. S., Nadeau, R., y Elias, A. (2008). Economics, party, and the vote: Causality issues and panel data. *American Journal of Political Science*, 52(1): 84-95.
- Lewis-Beck, M. S., y Ratto, M. C. (2013). Economic voting in Latin America: A general model. *Electoral Studies*, 32(3): 489-493.
- Lewis-Beck, M. S., y Stegmaier, M. (2000). Economic determinants of electoral outcomes. *Annual Review of Political Science*, 3(1): 183-219.
- Lewis-Beck, M. S., y Stegmaier, M. (2007). Economic models of voting. En *The Oxford handbook of political behavior*.
- Luna, J. P. (2002). ¿Pesimismo estructural o voto económico? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 13: 123-151.
- Michelitch, K., Morales, M., Owen, A., y Tucker, J. A. (2012). Looking to the future: Prospective economic voting in 2008 Presidential Elections. *Electoral Studies*, 31(4): 838-851.
- Mieres, P. (1994). *El voto: Desobediencia y lealtad ciudadana*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Mieres, P. (2015). *Eppur si muove*: La evolución electoral de las opciones políticas alternativas a las dos mitades. En A. Garcé y N. Johnson (Eds.), *Permanencias, transiciones y rupturas: Elecciones en Uruguay 2014/2015*. Montevideo: Fin de Siglo, ICP, FCS, Udelar.
- Moreira, C. (1999). Coalición y política de bloques. En autores varios, *Uruguay después del balotaje: El impacto de la reforma y el nuevo escenario político*. Montevideo: Cauce.
- Moreira, C. (2004). *Final de juego: Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevideo: Trilce.
- Moreira, C., y Delbono, A. (2015). Diferenciación social, generacional y geográfica del voto del FA en las elecciones nacionales de 2014: Revisando la hipótesis del policlasismo de los partidos políticos uruguayos. En *Permanencias, transiciones y rupturas: Elecciones en Uruguay 2014/2015*. En A. Garcé y N. Johnson (Eds.). Montevideo: Fin de Siglo, ICP, FCS, Udelar.



- Nadeau, R., Lewis-Beck, M. S., y Bélanger, É. (2012). Economics and elections revisited. *Comparative Political Studies*, 46(5): 551-573.
- Niemi, R. G., Bremer, J., y Heel, M. (1999). Determinants of state economic perceptions. *Political Behavior*, 21(2): 175-193.
- Niemi, R. G., Weisberg, H. F., y Kimball, D. C. (2011). Are economic factors weakening as vote determinants. *Controversies in Voting Behavior*, 5.
- Opertti, M. (2020). Stoic partisans: The political conditioning of economic perceptions in Uruguay. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, 9(1): 67-88.
- Piñeiro Rodríguez, R., y Rosenblatt, F. (2020). Stability and incorporation: Toward a new concept of party system institutionalization. *Party Politics*, 26(2): 249-260.
- Queirolo, R. (2013). *The Success of the Left in Latin America: Untainted Parties, Market Reforms, and Voting Behavior*. University of Notre Dame Press.
- Selios, L., y Vairo, D. (2012). Elecciones 2009 en Uruguay: Permanencia de lealtades políticas y accountability electoral. *Opinião Pública*, 18(1): 198-215.
- Stevenson, R. T. (1997). *How Parties Compete: Electoral Performance and Government Participation in Parliamentary Democracies*. Ph. D. dissertation, University of Rochester.
- Stevenson, R. T., y Duch, R. (2013). The meaning and use of subjective perceptions in studies of economic voting. *Electoral Studies*, 32(2): 305-320.
- Tilley, J., y Hobolt, S. B. (2011). Is the government to blame? An experimental test of how partisanship shapes perceptions of performance and responsibility. *The Journal of Politics*, 73(2): 316-330.
- Zuasnábar, I. (2015). Identificação partidária no Uruguai: Os impactos da reforma eleitoral de 1996. En H. De Souza y A. Lavareda (Coords.), *Voto e estratégias de comunicação política na América Latina*. Curitiba: Appris.
- Zuasnábar, I. (2018). *Treinta años de opinión pública en el Uruguay*. Montevideo: Konrad-Adenauer Stiftung e. V./Fundación Konrad Adenauer Oficina Uruguay.



## Capítulo I.2:

# Twitter y el proceso electoral 2019 en Uruguay\*

*Juan A. Bogliaccini, Ignacio Borba, Cecilia Giambruno, Martín Opertti y Rafael Piñeiro*

### 1. Introducción

Twitter y otras redes sociales como Facebook e Instagram irrumpieron en la política en las últimas dos décadas en casi todos los países del mundo. Los procesos electorales y los conflictos políticos entre gobiernos y movimientos sociales, a nivel tanto nacional como internacional, han sido afectados por las redes sociales (Bennett and Segerberg, 2012; Gainous and Wagner, 2013; Hussain and Howard, 2013; Karpf, 2012; Tufekci, 2017; Weidmann y Rød, 2019; Woolley y Howard, 2018). En estas redes los políticos publicitan sus mensajes, emiten sus opiniones y debaten con sus pares, pero a la vez, la ciudadanía interactúa con estos mensajes, emite opiniones y en ocasiones es capaz de movilizar nuevos temas en la agenda política. Es esta interacción la que permite afectar eventualmente las estrategias de políticos y gobiernos, o desatar ciclos de movilización y protesta social. En este sentido, las redes sociales no solo son una plataforma de comunicación política, sino que también son fuente de datos para el desarrollo de estrategias de campaña y gobierno.

¿Qué dimensiones de la política refleja la discusión en redes sociales y en particular en Twitter? Esta es una pregunta empírica que diferentes estudios sobre la discusión política en redes sociales intentan comenzar

\* Juan A. Bogliaccini agradece el apoyo del proyecto ANII (FCE\_1\_2017\_1\_135444) en el proceso de recolección de la base de datos utilizada en el presente capítulo, entre marzo y diciembre de 2019.



a responder. En Uruguay, nuestro estudio de la campaña electoral de 2019 en las redes es pionero en la materia (Bogliaccini *et al.*, 2019). En este capítulo, a partir de la discusión política en Twitter en la campaña electoral de 2019, mostramos de qué forma Twitter nos ayuda a entender la política. A su vez, analizamos de qué manera lo que conocemos sobre las estructuras políticas en Uruguay nos ayuda a comprender la forma en que se procesa la conversación política en la red. Para esto, sacamos partido del análisis de una base de datos de más de dos millones de tuits descargados entre marzo y noviembre de 2019.

En las últimas décadas la aplicación de teoría de redes a fenómenos sociales creció debido a la necesidad de considerar la característica relacional de los datos. El aspecto fundamental de este tipo de análisis es considerar las relaciones entre agentes; las que no son propiedad de los individuos sino de los sistemas de individuos (Scott, 1988). Se trata de entender el comportamiento de los agentes en función no solo de sus atributos individuales, sino también de su posición en la red. Otros fenómenos también eminentemente relacionales, como el status (Burt, 1982), el poder (Coleman, 1973), el empleo (Granovetter, 2005) han sido revisitados mediante esta estrategia metodológica y enfoque teórico.

Los fenómenos políticos no han sido ajenos al avance del uso de redes sociales. Incluso antes del avance computacional para el procesamiento de datos el análisis de redes sociales se aplicó en estudios de comportamiento político. Estas investigaciones hicieron énfasis en la importancia de las relaciones entre personas para explicar fenómenos políticos, identificando que los contactos personales eran más importantes que, por ejemplo, la influencia de los medios de comunicación (Lazarsfeld, Berelson y Gaudet, 1949). En años recientes, gracias a la penetración de blogs y microblogs (como Twitter) y al aumento de las capacidades de procesamiento de datos, ha florecido la aplicación del análisis de redes al estudio de la discusión política en redes sociales.

Twitter ha sido, desde comienzos de la segunda década del siglo XXI, objeto de estudio de la ciencia política debido al uso que hacen los políticos y ciudadanos de esta red.<sup>2</sup> El análisis de datos de Twitter permite identificar empíricamente fenómenos como la polarización, la importancia de temas en la conversación política, las estrategias de comunicación política, los actores influyentes e incluso la distribución de posiciones ideológicas.

.....  
2 Todos los candidatos a la presidencia de los partidos políticos que alcanzaron representación parlamentaria en las elecciones de 2019 poseen una cuenta en Twitter, así como también sus partidos.





En este capítulo proponemos un recorrido empírico sobre los comportamientos de los usuarios partidarios en Twitter. Definimos como usuarios partidarios a las cuentas que retuitean más a candidatos de determinado partido que de otros. Más que activistas en línea son simpatizantes o personas que tienen identificación partidaria y adhesión al partido. Para identificarlos utilizamos un índice de identificación partidaria en Twitter previamente propuesto por Bogliaccini *et al.* (2019) que permite observar los patrones de comportamiento en la red de los partidarios *vis-à-vis* los no partidarios y de los partidarios de diferentes candidatos y partidos. A continuación, analizamos la estructura de la conversación política en Twitter en Uruguay durante el proceso electoral de 2019 y su convergencia y divergencia con los modelos teóricos y empíricos con que la ciencia política ha explicado el funcionamiento del sistema de partidos en Uruguay.

## 2. Datos y métodos

El análisis de redes permite identificar la relación entre votantes y candidatos, comunidades políticas y realizar un seguimiento de las diferentes temáticas que surgen en la conversación en Twitter. Para estimar la conexión política de los tuiteros con los partidos o los candidatos se han utilizado distintos enfoques. Algunos autores han estimado la conexión política de los usuarios por medio del análisis del contenido de los tuits mediante análisis de sentimiento o palabras claves (Aruguete y Calvo, 2018; Calvo, 2015; Pla y Hurtado, 2014). Otros han utilizado la posición con relación a la estructura de la red, considerando usuarios seguidos o seguidores (Bogliaccini *et al.*, 2019; Rivero y Barbera, 2015). Finalmente, otros se han basado en el comportamiento, a través del análisis de retuits, favoritos o menciones (Conover, Ratkiewicz y Francisco, 2011; Pla y Hurtado, 2014). En este capítulo analizamos los patrones de identificación partidaria con base en el comportamiento de los usuarios a partir de los retuits realizados a contenidos publicados por precandidatos en las elecciones internas, y luego a los candidatos en las elecciones nacionales (primera y segunda vuelta).

La interacción en Twitter puede tomar diferentes formas. Tuitear, es decir, hacer público un mensaje de hasta 280 caracteres, es la forma de participar con contenido propio. Es posible reaccionar públicamente a un tuit de cuatro formas: retuitear (republicar un tuit difundiéndolo y



automáticamente incorporándolo a nuestro *timeline*);<sup>3</sup> dar me gusta (esta acción aparece en el *feed* de otros usuarios, aunque en menor medida que un retuit y no se incorpora a nuestro *timeline*); retuitear con comentario (citar un tuit, republicándolo y agregando nuevo contenido propio a través de un comentario), y responder a un tuit (responder al tuit original, generando un nuevo tuit). Los retuits sin comentarios suelen ser considerados como la forma más pura de apoyo (*endorsement* en inglés) a un contenido, ya que es una forma de retransmitir el contenido original generado por otro usuario, aumentando su visibilidad en la red (Conover, Ratkiewicz y Francisco, 2011).

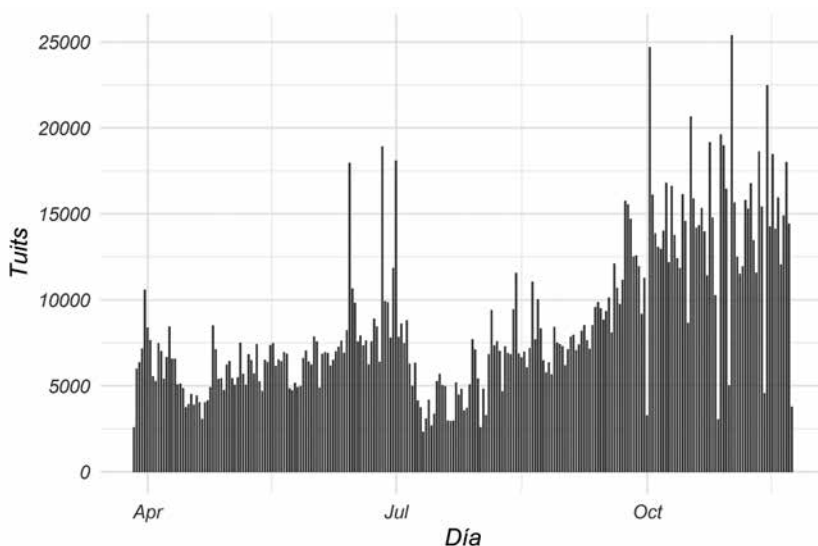
La base de datos de tuits y retuits que construimos contiene el resultado de la descarga sistemática de la totalidad de tuits y retuits que mencionaron la cuenta oficial de Twitter de al menos uno de los precandidatos del Frente Amplio (FA), el Partido Nacional (PN), el Partido Colorado (PC), Cabildo Abierto (CA), Partido de la Gente (PG) o Partido Independiente (PI) que participaron en las elecciones de 2019.<sup>4</sup> La descarga se inició el 27 de marzo y se realizó de forma diaria hasta el tercer domingo de noviembre, día en que se celebró la segunda vuelta de las elecciones nacionales.<sup>5</sup> Se descargaron, adicionalmente, las interacciones relacionadas con hitos y temas centrales de la campaña electoral a través de etiquetas (*hashtags*) y palabras claves. El gráfico 1 muestra la cantidad de tuits diarios descargados de la API de Twitter. La base de datos contiene un total de 2.097.387 tuits (incluyendo retuits) realizados por 107.208 usuarios únicos.

Para poder estimar patrones de comportamiento en Twitter, realizamos un análisis descriptivo a través de redes de retuits. Para esto creamos redes en que los usuarios son representados por nodos y sus interacciones (retuits) son los vínculos que los unen (aristas). Se utilizaron indicadores agregados de actividad (también a nivel de retuits) para crear un índice de orientación partidaria a nivel de cada usuario que permite estudiar cambios en el comportamiento en Twitter de grupos de usuarios asociados a partidos o candidatos a lo largo de la campaña electoral. Utilizando los retuits estimamos el nivel de apoyo que recibe cada precandidato dentro de la red y observamos patrones de comportamiento de los usuarios mediante la visualización de las redes de retuits.

.....  
3 El *timeline* es la lista de interacciones de cada usuario a la que se accede entrando a su perfil.  
4 La base de datos fue construida a partir de la API de Twitter, mediante el programa R, utilizando los paquetes *twitteR* y *rtweet*.  
5 Si bien pueden haber existido pérdidas mínimas de datos en el proceso de descarga de debido al límite de descargas de la API de Twitter, el protocolo de levantamiento diario de datos permite asumir que esa pérdida fue marginal.



**Gráfico 1: Cantidad de tuits diarios descargados entre el 27 de marzo y el 24 de noviembre de 2019**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Twitter.

Para entender el comportamiento partidario de los tuiteros, construimos tres versiones de un índice de partidismo: uno de apoyo a partidos tomando como referencia los apoyos a los precandidatos dentro de un partido, otro de apoyo exclusivo a precandidatos y, por último, uno de apoyo a candidatos presidenciales (luego de las internas). El supuesto es que los usuarios identificados con un partido o candidato promueven a través de retuits en sus redes los tuits de algún candidato o partido en mayor proporción que los contenidos de otros partidos o candidatos. Estos índices fueron aplicados en las distintas fases de la campaña electoral para analizar el comportamiento de los partidarios tanto en las elecciones internas como en las nacionales de octubre.

El índice de apoyo a partidos identifica como partidarios a aquellos usuarios que retuitearon a cualquiera de los precandidatos de un partido  $k$  al menos en tres ocasiones más que a los precandidatos de todos los otros partidos. Es decir, sumamos los retuits a los precandidatos de un partido y les restamos los retuits a los precandidatos de todos los otros partidos. Si esa suma es igual o mayor que tres, lo consideramos identificado con



el partido  $k$ . Formalmente, identificamos al usuario  $j$  como partidario del partido  $k$  si:

$$\sum_{i=1}^n R_{pk} - \sum_{i=1}^m R_{pq} \geq 3 \quad (1)$$

donde  $R_{pk}$  representa la cantidad de retuits del usuario a cada precandidato  $p$  del partido  $k$ , y  $n$  es la cantidad de candidatos del partido  $k$  (se suman todos los retuits de los precandidatos del partido  $k$ , es decir, del 1 al  $n$ ), mientras que  $R_{pq}$  es la cantidad de retuits del usuario a cada precandidato  $p$  de los partidos  $q$  (todos menos  $k$ ) siendo  $m$  la cantidad de precandidatos de los partidos  $q$ .

Nuestro índice permite realizar la adaptación a nivel de precandidatos para poder identificar la adhesión de un usuario a un precandidato. El índice establece que un usuario adhiere a un precandidato cuando la suma de las veces que lo retuiteó supera en tres la suma de todos los retuits que haya hecho de otros precandidatos (de otros o del mismo partido). Formalmente, identificamos al usuario como partidario del precandidato  $p$  del partido  $k$  si:

$$R_p - \sum_{i=1}^n R_q \geq 3 \quad (2)$$

donde  $R_p$  denota la cantidad de retuits del usuario al precandidato  $p$  y  $R_q$  la cantidad de retuits a cada precandidato  $q$  (todos menos  $p$ , sin importar el partido). De esta forma, por definición, un usuario solo puede ser identificado como partidario del precandidato  $p$  si fue identificado, en este caso, como partidario de  $k$ , en la especificación previa del índice.

Es decir, un usuario identificado con un partido puede o no estar identificado con un precandidato en particular. Sin embargo, todo usuario identificado con un precandidato está identificado también con su partido. Al fijar el umbral para ambas versiones del índice en tres, no permitimos la posibilidad de que esté identificado con un precandidato en particular sin estar identificado con el partido al que pertenece el precandidato.

La tercera variante del índice, aplicada a nivel de candidatos únicos por partido de cara a las elecciones de octubre, replica la versión anterior. Es decir, es necesario una diferencia de tres o más retuits entre un candidato único y la suma de los retuits a los restantes cinco candidatos. Cabe destacar que para el cálculo de esta tercera variante, únicamente se consideran los retuits a candidatos únicos presidenciables, y por tanto, los retuits a otros precandidatos derrotados en la interna no suman pero tampoco restan. Formalmente, identificamos al usuario como partidario del precandidato único  $p$  si:

$$R_p - \sum_{i=1}^n R_q \geq 3 \quad (3)$$



donde  $R_p$  denota la cantidad de retuits del usuario al precandidato único  $p$  y  $R_q$  la cantidad de retuits a cada precandidato  $q$  (todos los candidatos únicos menos  $p$ ).

El ciclo de las elecciones nacionales (para elección de diputados, senadores y fórmula presidencial) en Uruguay se compone de una elección interna o primaria (realizada el último domingo de junio), la elección de senadores y diputados y primera vuelta presidencial (el último domingo de octubre) y una segunda vuelta presidencial (el último domingo de noviembre).

La elección interna o primaria es obligatoria para todos los partidos. En ella deben comparecer los precandidatos presidenciales del partido para poder conseguir la nominación de candidato presidencial único del partido (véase el capítulo II.2). Luego de la elección interna, los partidos terminan de definir la fórmula presidencial seleccionando a quienes acompañarán a los candidatos presidenciales. Una vez definidas las fórmulas presidenciales, los partidos compiten entre sí de cara a la elección nacional de octubre. En estas elecciones se define la composición del Parlamento. Por lo general, los precandidatos presidenciales que no alcanzan la nominación encabezan las listas de senadores de sus fracciones (los partidos suelen presentar más de una lista al Senado y a la Cámara de Representantes). Por esto, siguen siendo actores relevantes en la competencia (ahora por las bancas de senadores y diputados). Por último, si en las elecciones de octubre ninguna de las fórmulas presidenciales alcanza la mitad más uno de los votos, el último domingo de noviembre se enfrentan las dos fórmulas presidenciales más votadas.

Las diferentes elecciones de ciclo funcionan como un tamiz en donde varios precandidatos y precandidatas a presidente lanzan sus precandidaturas. Luego de la elección interna, solo queda un candidato o candidata por partido para competir de cara a la primera vuelta de octubre. Finalmente, solo dos terminan en la definición de noviembre, si esta es necesaria. En este artículo, tomamos ventaja de la transformación que sufre la oferta de candidatos para observar el comportamiento de los usuarios de Twitter como respuesta a esas transformaciones.



### 3. Bloques partidarios en Twitter

El sistema de partidos uruguayo se ha consolidado en dos bloques, uno de centroderecha y otro de centroizquierda (Lanzaro, 1993). La reconfiguración del sistema de partidos uruguayo comenzó en 1971 y terminó de estructurarse en los años noventa del siglo pasado con la conformación de dos nuevos bloques políticos. La oposición sistemática del FA a las iniciativas de reformas promercado de los gobiernos de Luis Lacalle Herrera (PN, 1990-1995), de Julio M. Sanguinetti (PC, 1995-2000) y de Jorge Batlle (PC, 2000-2005)<sup>6</sup> posicionaron al FA a la izquierda del espectro ideológico y a los partidos tradicionales (PC y PN) en posiciones de centroderecha (Roberts, 2014). En este período también se produjo una moderación del FA (Yaffé, 2005) impulsada tanto por las orientaciones estratégicas de sus líderes como por la incorporación a su electorado de diferentes sectores sociales (Lanzaro, 2004; Luna, 2014). Esta configuración, conformada en los años noventa, se terminó de consolidar en los siguientes 20 años.

Para la contienda electoral de 2019-2020, el bloque de centroderecha fue integrado por el PN, PC, PI y PG, que luego conformaron la Coalición Multicolor (CM) que apoyó al candidato Luis Lacalle Pou en la segunda vuelta de la elección de 2019.<sup>7</sup> El bloque de centroizquierda lo integró fundamentalmente el FA. Esta estructura es la que se observa en las redes de retuits a lo largo de la campaña para las elecciones internas y luego para la primera y segunda vuelta. Esta división en bloques se observa también en las redes de retuits sobre temas o asuntos políticos.

El gráfico 2 presenta la red de retuits a precandidatos de las elecciones internas. Los nodos pequeños representan a los usuarios de Twitter que retuitearon al menos una vez a uno de los precandidatos. Cada nodo (representado por un círculo) está asociado por medio de una arista (línea) con el o los precandidatos que ha retuiteado. El grosor de la arista refleja la cantidad de retuiteos de un usuario a un precandidato.<sup>8</sup> Para la ubicación de los nodos se utilizó el algoritmo de Fruchterman Reingold, que busca minimizar la distancia entre los nodos más conectados y maximizar la distancia entre todos los nodos (para mejorar la visualización). De esta forma, la ubicación de los nodos (izquierda o derecha) es irrelevante,

6 Estos dos últimos fueron gobiernos de coalición entre el Partido Colorado y el Partido Nacional. En particular en el período 1995-2000 la coalición duró los cinco años de gobierno.

7 La Coalición Multicolor fue integrada por el PN, el PC, CA, el Partido Independiente (PI) y el Partido de la Gente (PG).

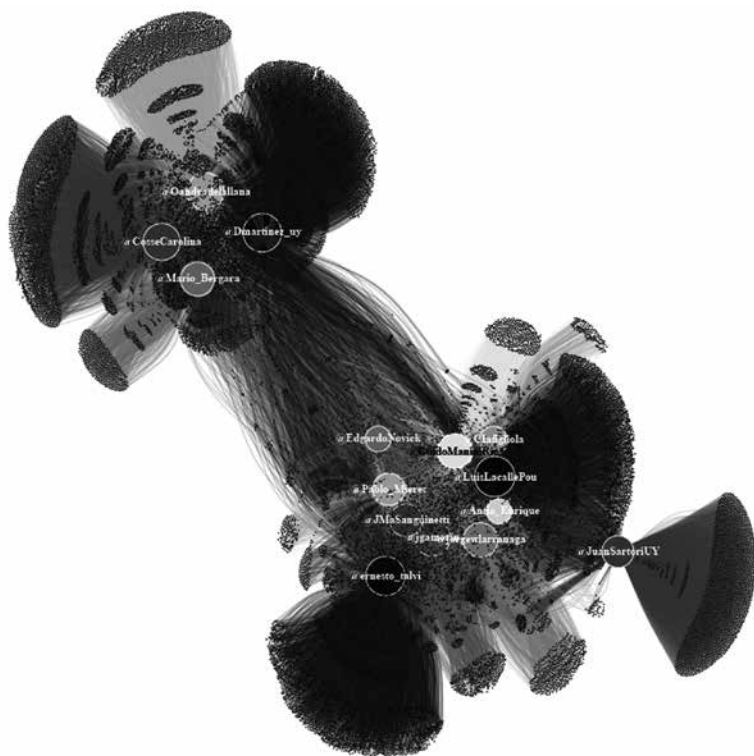
8 La distancia entre nodos está definida por el algoritmo de Fruchterman-Reingold, que ubica a los nodos de forma que los que estén conectados —los que reciben retuits de los mismos usuarios en este caso— se ubiquen a menor distancia que los que están menos conectados entre sí.



únicamente es importante su posición relativa. La cercanía de nodos en la red permite aproximar el grado de vinculación entre usuarios. El comportamiento que se observa en la red de retuits (gráfico 2) es consistente con la estructuración en dos bloques del sistema de partidos uruguayo.

La red de la elección interna se compone de un total de 21.128 nodos y 116.029 aristas, lo que implica que 21.128 usuarios únicos retuitearon al menos una vez a alguno de los precandidatos entre el 27 de marzo y el 30 de junio de 2019. La red está dividida en dos grandes bloques. A la izquierda tenemos un bloque que nuclea a los precandidatos del PN, PC, CA, PI y PG y a la derecha a los precandidatos del FA. Esta división en dos bloques significa que, por un lado, los usuarios que retuitearon a un precandidato del FA tienden a retuitear a otros candidatos del FA. Por otro lado, muchos usuarios que retuitearon a un precandidato de los partidos de lo que después fue la CM también retuitearon a precandidatos de otros partidos de esa alianza.

**Gráfico 2: Red de retuits a precandidatos hacia las elecciones internas, marzo-junio**



Fuente: Con base en Bogliaccini *et al.* (2019).



En ambos bloques hay un importante núcleo de usuarios que retuitea exclusivamente a un solo candidato. Del total de usuarios únicos analizados (21.128), el 72 % retuitearon exclusivamente a un único candidato. Al desagregar por bloque, se observa que mientras que en el caso de FA el 64 % de los usuarios retuitearon a un único candidato, en el caso de la Coalición Multicolor, este porcentaje asciende a 74 %.

Es posible, asimismo, conocer los niveles de corretuiteo a partir de visualizar los precandidatos que son retuiteados por los mismos usuarios.<sup>9</sup> El mapa de calor en el gráfico 3 muestra el corretuiteo entre cada pareja de precandidatos para dos períodos: desde el 27 de marzo hasta las elecciones internas de fines de junio (cuadrante izquierdo) y desde estas hasta las elecciones de octubre (cuadrante derecho). El mapa refleja en qué medida los usuarios que retuitearon a un precandidato  $p$  también retuitearon a un precandidato  $q$ . Si tomamos un cuadrante cualquiera, la intensidad de gris reflejará cuántos de los usuarios que retuitearon al candidato de la fila retuitearon también al candidato de la columna. Es un mapa asimétrico dado que los porcentajes de corretuiteo se calculan sobre la cantidad de usuarios que retuitearon a cada candidato y no sobre la suma de cada pareja de candidatos. La pareja Talvi (PC)-Mieres (PI) para el período correspondiente a marzo-junio ilustra esta asimetría: 757 usuarios en total retuitearon al menos una vez a ambos; este número representa el 10 % de quienes retuitearon a Talvi, pero el 64 % de quienes retuitearon a Mieres. Por ello, el cuadrante que une a Talvi en la fila y a Mieres en la columna es de un color relativamente claro (10 %), mientras que el cuadrante que une a Mieres en la fila y a Talvi en la columna es más oscuro (64 %).

Para el período de marzo a junio, el gráfico 3 muestra cómo en la interna del FA los niveles de corretuiteo entre las distintas parejas son muy similares. Si analizamos fila a fila encontramos escasa variación en las tonalidades. Sin embargo, sí existen algunos matices. De los usuarios que retuitearon a Cosse (FA), el 37 % retuitearon también a Andrade (FA), un 29 % a Martínez (FA) y 27 % a Bergara (FA). Entre los usuarios que retuitearon a Andrade, Cosse fue la precandidata que recibió más retuits. Este hallazgo es interesante a la luz de la alianza que realizaron ambos para presentar una misma lista al Senado. Los usuarios que retuitean a precandidatos del FA retuitean a otros precandidatos del partido (parte superior izquierda de la figura). Cabe destacar que en el período julio-octubre se observa un incremento de los niveles de corretuiteo de Bergara, Cosse

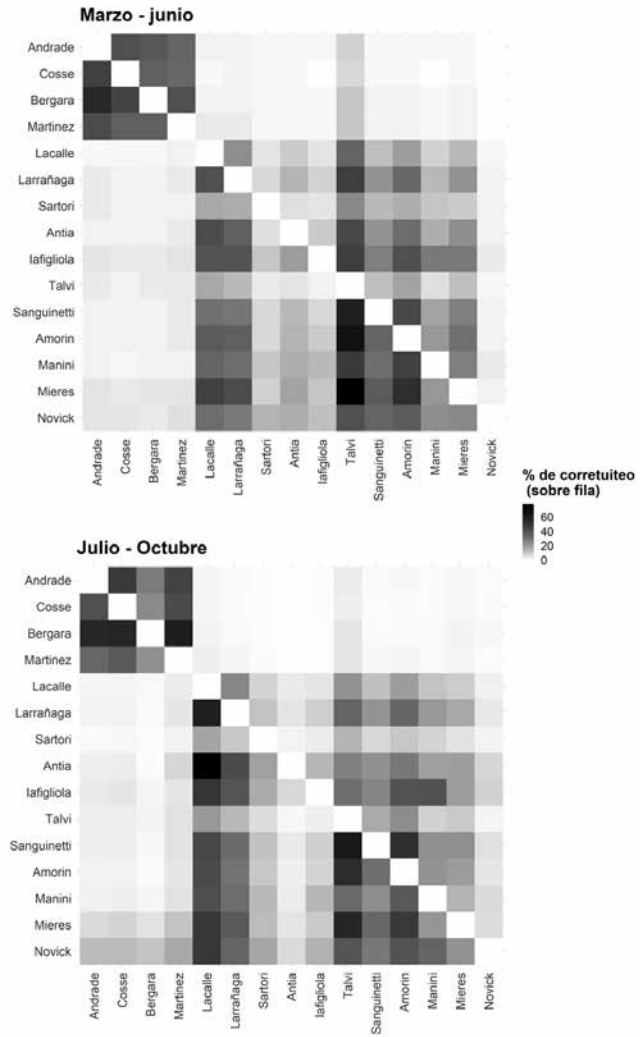
.....  
9 Se entiende por corretuiteo cuando un usuario retuitea a dos precandidatos.





y Andrade con Martínez, lo que tiene sentido una vez que se ha definido el candidato único por el partido.

**Gráfico 3: Mapa de calor de corretteo a precandidatos**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Twitter.



En el bloque de centroderecha el corretteo no parece respetar lemas partidarios en ninguno de los dos períodos analizados. Sin embargo, cabe destacar el aumento de los niveles de corretteo de los usuarios de Antía (PN) y Larrañaga (PN) con Lacalle Pou (PN) para el período de julio a octubre. La división en dos grandes bloques se mantiene con posterioridad a las elecciones internas. En el bloque de centroderecha no encontramos una mayor división en partidos que para el período previo a las elecciones internas. Este patrón de retuits dentro de este bloque es consistente con lo que ocurrió de cara a la segunda vuelta electoral con el surgimiento de la CM. Esto es importante debido a que la campaña para octubre se centra en la competencia entre partidos, y si bien los partidos que consideren integrar una eventual alianza electoral hacia la segunda vuelta tratarán de evitar confrontaciones fuertes, se encuentran en competencia directa por las bancas de senadores y diputados.

La estructura en dos bloques aparece no solamente en los retuits a los precandidatos, sino también de forma natural en la discusión política alrededor de temas de agenda a lo largo de diferentes períodos o en torno a eventos puntuales del ciclo electoral. El gráfico 4 muestra la estructura de la red de retuits relacionados con distintos temas o eventos de campaña, utilizando el mismo algoritmo que para la figura 2.<sup>10</sup> El panel A muestra los retuits el día de la elección de octubre. El panel B agrega los retuits de seis *hashtags* (dos creados por usuarios relacionados con el FA, otro por usuarios del PN, otro por usuarios del PC y dos relacionados con un programa televisivo en el que apareció Lacalle Pou). Los paneles C y D muestran los retuits relacionados con los dos debates presidenciales entre Lacalle Pou y Martínez.

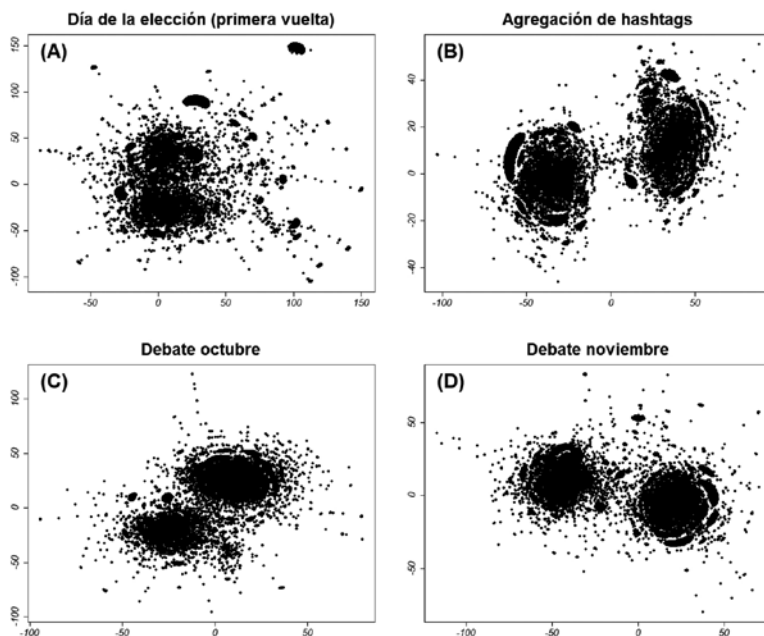
A excepción de la discusión surgida el día de las elecciones nacionales de octubre, las discusiones se muestran divididas en dos grandes bloques con muchos retuits intrabloque pero muy limitada interacción entre bloques. Esto sugiere que la estructuración en dos bloques observada en las redes anteriores no es exclusiva del apoyo a precandidatos, sino que también ocurre en otras discusiones políticas en Twitter.<sup>11</sup> La persistencia de esta estructura de conversación frente a distintos temas y términos de búsqueda (retuits a precandidatos, *hashtags* o búsquedas de palabras claves) ilustra el arraigo de la estructura de dos bloques en el comportamiento político uruguayo.

10 Por simplicidad se grafica solamente la posición de cada nodo, no así los ejes.

11 Otras discusiones que no aparecen en la figura 5 también siguen este patrón, como la discusión en torno a los audios del intendente de Colonia, Carlos Moreira, o a la reforma constitucional Vivir sin Miedo (Bogliaccini *et al.*, 2019).



#### Gráfico 4: Estructura de retuits en distintas discusiones políticas



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Twitter.<sup>12</sup>

#### 4. ¿Tuiteando por partidos o candidatos?

El sistema de partidos uruguayo es fraccionalizado (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1999; González, 1991). La competencia se estructura en función de partidos dentro de los dos bloques, pero también, y al mismo tiempo, entre fracciones dentro de los partidos. El análisis de los patrones de retuits en la interna nos permite dar cuenta de la fortaleza de la adhesión con partidos *vis-à-vis* la fortaleza de la adhesión a candidatos; qué volumen de la identificación con un partido se explica por la adhesión a un candidato y qué parte por la adhesión al partido más allá de los candidatos. Esto sugiere la fuerza de la identidad partidaria *vis-à-vis* la identidad sectorial cuando los sectores suelen estar representados por candidatos, como es el caso del PN y del PC.

<sup>12</sup> En la agregación de temas y hashtags se utilizaron los siguientes términos de búsqueda: (A) #eleccionesuruguay; (B) #TalviEnElDebate, #melodijounfrenteamplista, #crisis2002, #banderolazo, #santoyseña y #santoyseñaelectoral; (C) #DebatePresidencialUy; (D) #debatepresidencialUY y #Debate+Presidencial2019.



Si se analizan los retuits a precandidatos presidenciales en la campaña hacia las elecciones internas a partir del índice de identificación partidaria, a nivel de partido (véase la ecuación 1) el 68 % de estos usuarios no presentan una identificación partidaria definida. Esto puede responder a usuarios que retuitearon a distintos precandidatos de distintos partidos sin un patrón partidario definido, o a no haber alcanzado el nivel de actividad mínimo de tres retuits que definimos para ser calificado como partidario.

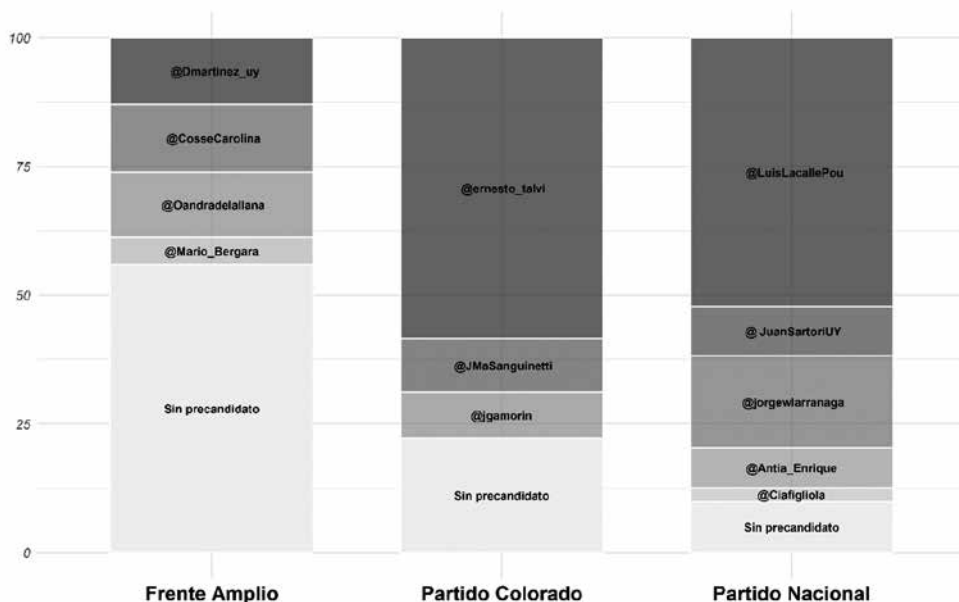
Del 32 % para el que sí se genera una identificación a nivel de partido, 34 % se identifica con el FA, 31 % con el PN y 31 % con el PC. La actividad política identificada con los partidos menores o nuevos fue marginal en este período. Sin embargo, dentro de estos partidos destaca el hecho de que CA, a pesar de ser un partido nuevo y no tener competencia interna, tuvo un 4 % de los usuarios partidarios identificados.

Nuestro índice permite analizar el comportamiento de los usuarios de cada partido en términos de apoyo a partido *vis-à-vis* apoyo a precandidato (véase la ecuación 2). Las elecciones internas son, a fin de cuentas, una instancia de competencia intrapartidaria, por lo que podría esperarse un alto nivel de apoyo a precandidatos más que a partidos. Entre el total de usuarios únicos que retuitearon al menos a un precandidato, el 23 % muestran una identificación a nivel de precandidato. Por tanto, de cara a las elecciones internas, 23 puntos porcentuales de los 32 que representan a los usuarios partidarios son usuarios identificados con un candidato más que con un partido.

La diferencia entre partidarios identificados a nivel de partido y a nivel de precandidato en cada partido da pistas sobre el grado de conflictividad en las elecciones internas de junio en los diferentes partidos. Una hipótesis razonable es que a mayor conflictividad de la competencia interna, deberíamos observar un porcentaje mayor de usuarios partidarios que están identificados con un candidato particular del partido.



**Gráfico 5: Identificación con precandidatos y partidos según índice de partidismo entre marzo y junio de 2019**



Fuente: Bogliaccini *et al.*, 2019.

Como se observa en el gráfico 5, el 56 % de los usuarios de Twitter identificados con el FA no se identifican con un precandidato específico, lo que podría deberse a que la interna de este partido fue menos conflictiva. La tónica de la competencia interna hacia junio avala este patrón, donde Daniel Martínez mantuvo una cómoda y estable ventaja sobre sus competidores, sin que esto provocara estrategias confrontativas. También es posible pensar que en esta interna no hubo diferencias ideológicas fuertes entre los candidatos y, por tanto, los tuiteros identificados con el FA no vivieron en tensión el apoyar los discursos en la red de uno u otro precandidato. En la misma línea va el hecho de que las identidades sectoriales del FA son más volátiles y los candidatos no suelen representar en exclusiva a los sectores del partido, como sí ocurre en el PN y el PC.

Por el contrario, y consistentemente con el mayor grado de confrontación que tuvo la campaña del PN de camino a junio, 90 % de los tuiteros identificados con este partido presentan también identificación a nivel de



precandidato: 52 % respaldó a Lacalle Pou, 18 % a los tuits de Larrañaga, 10 % a Sartori, 8 % Antía y finalmente 3 % a Iafigliola.

El PC, como el PN, tuvo una campaña competitiva, aunque menos confrontativa en el discurso. El 76 % de los partidarios del PC tienen adhesión a nivel de precandidato. El 58 % se identifica con Talvi, 10 % con Sanguinetti y 8 % con Amorín. El PC ocupa un lugar intermedio entre lo que sucede en la interna del FA y en la del PN. Esto también guarda un correlato con la percepción que existe de la importancia y consolidación de los sectores dentro del PC. La disolución de Vamos Uruguay tras la decisión de Pedro Bordaberry (PC) de no ser precandidato hizo a la estructura de sectores más fluida. Surgió un nuevo sector asociado a la candidatura de Talvi, llamado Ciudadanos, y también resurgió el sector Batllistas de la mano de Sanguinetti.

En definitiva, la competencia intrapartidaria de largo plazo y los niveles de conflictividad interna son pasibles de ser observados en Twitter. Los niveles de confrontación de la competencia interna y la firmeza o no de las adhesiones sectoriales permiten a los usuarios moverse con mayor o menor libertad al momento de refrendar con retuits mensajes de unos y otros candidatos dentro de los diferentes partidos.

## 5. El proceso de realineamiento posinterna

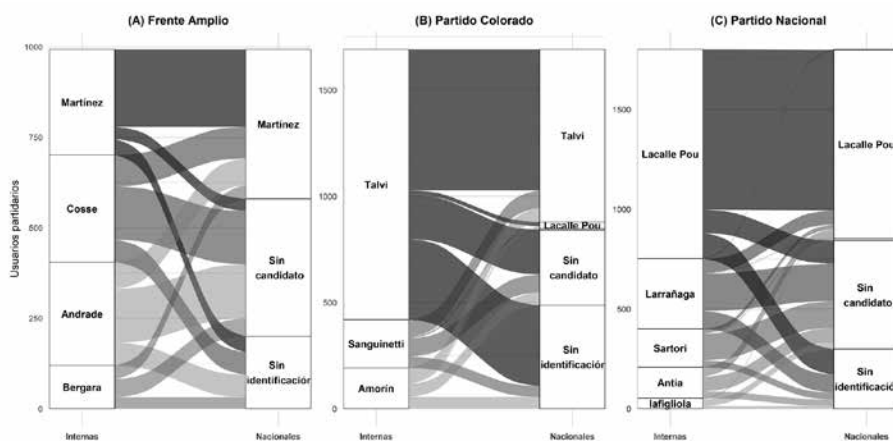
Los sistemas con primarias abiertas, como es el caso de Uruguay (véase el capítulo II.2), ponen de manifiesto la tensión entre los candidatos de cada partido entre cooperar y competir. Los candidatos deben desarrollar una estrategia que les permita ganar la elección interna sin llegar a niveles altos de confrontación que puedan dañar las posibilidades del partido en la elección nacional (Buquet y Piñeiro, 2011). En el ciclo electoral 2019-2020, algunos partidos tuvieron efectivamente confrontaciones internas fuertes; este fue el caso de las campañas de Lacalle Pou y Sartori, lo que abre la pregunta sobre el nivel de apoyo al candidato opositor dentro del propio partido por parte de los partidarios de los precandidatos perdedores.

El análisis de los patrones de retuits de los partidarios de diferentes candidatos pre- y poselecciones internas ilustra cómo los candidatos que consiguen la nominación capturan a usuarios identificados con precandidatos o partidos que quedaron por el camino. Con este fin observamos los cambios en usuarios identificados con precandidatos del período marzo-junio (véase la ecuación 2) y la aparición de nuevos usuarios identificados con el candidato único de cara a las elecciones de octubre (véase la ecuación



3). La tercera variante del índice de partidismo analiza únicamente retuits a los seis candidatos únicos que compitieron por la presidencia en octubre y mantiene el criterio de tres tuits de diferencia para ser clasificado como partidario. El gráfico 6 ilustra el flujo de usuarios partidarios entre apoyo a precandidatos en las elecciones internas (eje izquierdo) y apoyo a candidatos únicos en las elecciones nacionales de octubre (eje derecho). De esta forma se puede conocer cómo se comportaron de cara a octubre los partidarios de los precandidatos que fueron derrotados en la elección interna. El panel A del gráfico 6 muestra cómo entre los adherentes a los precandidatos frenteamplistas el apoyo a Martínez fue similar entre partidarios de quienes quedaron por el camino: 3 de cada 10 en cada caso apoyan al candidato electo. Los restantes adeptos a los precandidatos perdedores no presentan identificación partidaria en el período posinterna o no retuitearon a ninguno de los seis competidores por la presidencia de cara a octubre.

**Gráfico 6: Flujo de partidarios de precandidatos (abril a junio) a candidatos (julio a octubre) para las tres internas competitivas**



Fuente: Bogliaccini *et al.*, 2019.

Dentro del PC (panel B), el 36 % de los usuarios identificados con Sanguinetti luego de las elecciones internas indican adhesión a Talvi. Sin embargo, un 3 % adhiere a la candidatura de Manini Ríos (CA), es decir, fuera del partido. En el caso de los usuarios identificados con Amorín (PC),



el 34 % adhiere a Talvi y 8 % adhiere a candidatos fuera del partido, pero también dentro del bloque de centroderecha: 6 % a Lacalle Pou, 1 % a Pablo Mieres y otro 1 % a Manini Ríos.

En el PN, cuya interna fue más conflictiva, en particular entre la campaña de Larrañaga y la de Sartori (PN) y también entre Lacalle Pou y Sartori, las adhesiones al precandidato ganador (Lacalle Pou) son sustancialmente más bajas y presentan diferencias interesantes entre candidatos. Entre los identificados con Larrañaga, el 21 % adhiere a Lacalle Pou, y las adhesiones a candidatos fuera del partido (Talvi y Manini Ríos) son marginales, sin alcanzar el 1 %. El resto no presenta adhesión a ningún candidato. En el caso de los usuarios identificados con Sartori la deserción es mayor. Únicamente 11 de cada 100 pasan a adherir a Lacalle Pou. Los adherentes a Iafigliola (PN) pasan a adherir en igual proporción (7 %) a Manini Ríos (fuera del partido) y a Lacalle Pou. Los usuarios identificados con Antía (PN) son los que presentan una mayor adhesión a Lacalle Pou (31 %), en consonancia con el acuerdo electoral que el intendente de Maldonado hizo con la lista 71, una de las que apoyaron a Lacalle Pou para la carrera al Senado luego de las elecciones internas.

El flujo entre el apoyo a los precandidatos y luego a los candidatos muestra patrones consistentes con el desarrollo de las distintas campañas internas. La campaña del FA hizo hincapié en la unidad del partido. La interna del PN tuvo, por el contrario, una mayor confrontación, hecho que se refleja en el escaso apoyo en materia de retuits que logra captar Lacalle Pou de los partidarios de Larrañaga y Sartori de cara a la elección de octubre.

Finalmente, otro comportamiento que se observa en la red es la volatilidad en las preferencias electorales. También consistente con nuestro conocimiento previo sobre cómo funciona política uruguaya, la volatilidad entre bloques es menor que la volatilidad intrabloque, y aún menor que la volatilidad intrapartidaria (Buquet y Piñeiro, 2014). La cantidad de usuarios que migraron de partido entre las elecciones internas y las elecciones de octubre es marginal. De los 5242 usuarios identificados de cara a octubre con el FA, menos del 0,02 % se identificaban con otros partidos antes de las elecciones internas. En el mismo sentido, la volatilidad del bloque de centroizquierda hacia el bloque de centroderecha es marginal: solo un usuario identificado con el FA en julio pasó a estar identificado con un partido del otro bloque, el PC. A la interna del bloque de centroderecha, se observa un bajo grado de volatilidad entre partidos. En el caso del PN, el 2 % de los identificados como nacionalistas en octubre se identificaban





con otro partido del mismo bloque de cara a las elecciones internas, mayoritariamente con el PC. En el caso de los identificados con el PC, 0,5 % proviene de otros partidos. Finalmente, en el caso de CA, 7 % proviene de otros partidos del bloque de centroderecha, concretamente del PN y el PC, con un 3,5 %, respectivamente. En el caso del bloque de centroderecha este escaso movimiento es consistente con el hecho de que la elección de octubre funciona como elección interna del bloque.

## 6. «Rookies» en las redes

En cada período electoral surgen actores nuevos. En este caso, Talvi (PC), Manini Ríos (CA) y Sartori (PN) obtuvieron buenos resultados en las elecciones internas. Talvi ganó la nominación al dos veces presidente Sanguinetti en el PC; Sartori fue el segundo precandidato más votado del PN, con una votación similar a la de Talvi, y Manini Ríos logró una votación histórica para un partido nuevo y sin competencia interna. ¿Cómo se incorporaron en la arena política de Twitter? ¿Qué sucedió en Twitter con estos tres precandidatos durante la campaña de cara a las internas?

En el caso de la interna del PC, desde abril los retuits a Talvi eran superiores a los de Sanguinetti. Talvi logró instalarse como una figura importante de la discusión política en Twitter, con gran cantidad de apoyos. En los meses previos a las elecciones internas, Talvi fue el único que logró recibir (aunque marginalmente) apoyos del bloque de centroizquierda, posicionándose como un precandidato atractivo para los frenteamplistas. Luego de las elecciones de junio, sin embargo, su centralidad en la red terminó diluyéndose, a pesar de ser el candidato más retuiteado por usuarios únicos (Bogliaccini *et al.*, 2019).

Manini Ríos tiene una trayectoria diferente en las redes, con escasa presencia durante el período previo a las elecciones internas (marzo-junio) y una actividad no muy significativa hacia la elección del octubre. El hecho de no tener competencia interna dentro de su partido sugiere esta estrategia en las elecciones internas, aunque otros candidatos en similar situación, como fue el caso de Mieres en el PI, optaron por tener presencia en las redes durante este período. El perfil bajo de Manini Ríos, junto al perfil particular de sus votantes (de sectores socioeconómicos medios y medios bajos del interior del país), hicieron que a pesar de haber obtenido el 11 % de los votos en la elección nacional, no logró ser un personaje importante en la red de retuits en todo el ciclo electoral. Sin embargo, muchos entre



quienes retuitearon a Manini Ríos retuitearon también a Lacalle Pou, Larrañaga, Amorín y Talvi. Esto sugiere una progresiva incorporación de Manini Ríos al bloque opositor. Dos aspectos deben ser considerados en este sentido. En primer lugar, Manini Ríos proviene de una familia profundamente identificada con sectores conservadores del PC que, aunque minoritarios, tuvieron profundo impacto en la política nacional durante el siglo XX. En segundo lugar, Manini Ríos fue comandante en jefe del Ejército Nacional entre 2015 y 2019, y fue una figura muy influyente en las esferas castrenses (véase el capítulo II.3).

Por último, compitiendo en la interna del PN, Juan Sartori logró casi 100.000 votos y superó a Jorge Larrañaga, precandidato de larga trayectoria. Hasta junio Sartori siguió una estrategia agresiva, fue acusado de llevar adelante una campaña sucia e incluso recibió el repudio explícito de políticos del PN. Este rechazo se refleja en el lugar ocupado por Sartori en la red de retuits. Los usuarios que apoyaron a Sartori entre marzo y junio no apoyaron, en su mayoría, a los demás precandidatos del bloque de oposición.

## 7. Conclusiones

El análisis del comportamiento de los usuarios de Twitter en la arena política durante la campaña electoral de 2019 nos permite entender muchas de las interrogantes sobre el comportamiento partidario de los uruguayos. Más aún, la posibilidad de observar el comportamiento real de los usuarios en el mundo virtual abre nuevas puertas para la comprensión y el análisis del comportamiento político y las dinámicas de competencia del sistema de partidos uruguayo. Este nuevo escenario permite conocer cuánto del conocimiento acumulado desde la ciencia política «del mundo real» es trasladable al comportamiento de los usuarios del mundo virtual. En este sentido, la identificación de usuarios con partidos o candidatos mediante el comportamiento de los usuarios en Twitter permite identificar distintos patrones de comportamiento en los seguidores de uno u otro partido o candidato que reflejan dinámicas conocidas en el sistema de partidos.

Identificar partidismo en usuarios de Twitter durante la campaña electoral de 2019 permite dar cuenta de distintos fenómenos de la dinámica política y electoral uruguaya. Los datos del comportamiento de los uruguayos en Twitter apoyan la idea de la estructuración en dos bloques del



sistema de partidos. También muestran la baja volatilidad entre bloques. Asimismo, permiten observar grados diferentes de adhesión partidaria y adhesión a sectores y candidatos en el FA y en el PN y el PC.

Como con otras fuentes de datos, como las encuestas de opinión pública, el seguimiento y análisis de la conversación política en Twitter permite observar el devenir de los fenómenos políticos. De la misma forma en que los datos de Twitter reproducen patrones conocidos de la dinámica del sistema de partidos, también pueden advertirnos (antes de que se produzcan las elecciones) de cambios en estas pautas. Los datos que proporcionan las redes sociales abren posibilidades nuevas para el análisis político. En este capítulo, nos asomamos a explorar algunas de estas posibilidades. Es necesario avanzar en nuestro conocimiento sobre la relación entre el mundo real y el de las redes sociales para calibrar esta nueva fuente de datos y tornarla productiva no solo para el análisis de fenómenos de las redes sociales, sino como indicador de dinámicas que están ocurriendo fuera de la red.



## Bibliografía

- Aruguete, N., y Calvo, E. (2018). Time to #protest: Selective Exposure, Cascading Activation, and Framing in Social Media. *Journal of Communication*. <https://doi.org/10.1093/joc/jqy007>
- Bennett, W. L., y Segerberg, A. (2012). *The Logic of Connective Action: Digital Media and the Personalization of Contentious Politics*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139198752>
- Bogliaccini, J. A., Borba, I., Giambruno, C., Operti, M., y Piñeiro Rodríguez, R. (2019). *Twittarquía: La política de las redes en Uruguay*. Túnel y Universidad Católica del Uruguay.
- Buquet, D., Chasquetti, D., y Moraes, J. A. (1999). Fragmentación política y gobierno. En *Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de La República.
- Buquet, D., y Piñeiro, R. (2011). Participación electoral en las elecciones primarias en Uruguay. *Revista Debates*, 5(2): 79-95.
- Buquet, D., y Piñeiro, R. (2014). La consolidación de un nuevo sistema de partidos en Uruguay. *Revista Debates*, 8(1): 127-148.
- Burt, R. (1982). *Toward a Structural Theory of Action: Network Models of Social Structure, Perception and Action*. Nueva York: Academic Press.
- Calvo, E. (2015). *Anatomía política de Twitter en Argentina: Tuiteando #Nisman*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Coleman, J. S. (1973). Loss of Power. *American Sociological Review*, 1-17.
- Conover, M., Ratkiewicz, J., y Francisco, M. (2011). Political Polarization on Twitter. *Icwsn*. <https://doi.org/10.1021/ja202932e>
- El Observador. (2019). De dónde son, qué nivel de ingresos tienen y a quién votaban los que apoyan a Manini.
- Gainous, J., y Wagner, K. M.. (2013). *Tweeting to Power: The Social Media Revolution in American Politics*. Oxford University Press.
- González, L. E. (1991). Legislación electoral y sistemas de partidos: El caso uruguayo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 4.
- Granovetter, M. (2005). The Impact of Social Structure on Economic Outcomes. *Journal of Economic Perspectives*. <https://doi.org/10.1257/0895330053147958>



- Hussain, M. M., y Philip, N. H. (2013). *Democracy's Fourth Wave? Digital Media and the Arab Spring*. Oxford University Press.
- Karpf, D. (2012). *The MoveOn Effect: The Unexpected Transformation of American Political Advocacy*. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199898367.001.0001>
- Lanzaro, J. (1993). La «doble» transición en el Uruguay: Gobierno de partidos y neo-presidencialismo. *Nueva Sociedad*, 128: 132-147.
- Lanzaro, J. (2004). Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del Estado en el Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14: 103-135.
- Lazarsfeld, P. F., Berelson, B., y Gaudet, H. (1949). *The People's Choice*. Nueva York: Columbia University Press.
- Luna, J. P. (2014). *Segmented Representation: Political Party Strategies in Unequal Democracies*. Oxford University Press.
- Pla, F., y Hurtado, L. F. (2014). Political Tendency Identification in Twitter Using Sentiment Analysis Techniques. En COLING 2014, 25<sup>th</sup> International Conference on Computational Linguistics, Proceedings of COLING 2014: Technical Papers.
- Rivero, G., y Barbera, P. (2015). Understanding the Political Representativeness of Twitter Users. 33(6): 712-729. <https://doi.org/10.1177/0894439314558836>
- Scott, J. (1988). Trend Report Social Network Analysis. *Sociology*. <https://doi.org/10.1177/0038038588022001007>
- Tufekci, Z. (2017). *Twitter and Tear Gas: The Power and Fragility of Networked Protest*. Yale University Press.
- Weidmann, N. B., y E. Geelmuyden Rød. (2019). *The Internet and Political Protest in Autocracies*. Oxford Studies in Digital Poli.
- Woolley, S. C., y Howard, P. N. (2018). *Computational Propaganda: Political Parties, Politicians, and Political Manipulation on Social Media*. Oxford University Press.
- Yaffé, J. (2005). Sindicatos e partidos no Uruguai: Da fundação da CNT ao triunfo da esquerda (1964-2004). *Esboços: Histórias Em Contextos Globais*, 12: 63-74.





## Capítulo I.3:

# ¿Crónica de una derrota inevitable? Tensiones distributivas en las bases sociales del FA y caída de su voto popular

*Fabrizio Carneiro y Fernando Filgueira*

### 1. Introducción

¿Qué país de América Latina presentaba en el inicio de siglo las mejores oportunidades para construir una coalición socialdemócrata estable que permitiera el triunfo y estabilidad de las opciones de centroizquierda en la competencia electoral y el gobierno? Esta pregunta admite dos respuestas: ninguno o Uruguay. La región sufre una marcada diferenciación entre *insiders* y *outsiders* en el mercado laboral y en el sistema distributivo que torna muy complejo el autodisciplinamiento de los trabajadores en el *trade-off* entre salario y empleo y la construcción de una fiscalidad social que agrupe en forma consistente los intereses del 50 % más pobre de la población. La herencia de los movimientos de izquierda en la región pertenece, en el mejor de los casos, a los modelos de capitalismo coordinado del sur mediterráneo, lejos en sus diseños institucionales y bases socioestructurales del norte europeo (Bogliaccini y Filgueira, 2011). Y en sus peores versiones a formas de coordinación más vinculadas a los movimientos nacionales-populares de raíz estatal-corporativa que a la socialdemocracia moderna con su piso socialista y su techo liberal. Esto aplica, con gradientes, a toda la región. Uruguay, por ejemplo, claramente no pertenece a esta última forma de las identidades programáticas de las llamadas izquierdas populistas latinoamericanas.

Uruguay presenta características únicas en la región con un sistema de partidos fuertemente institucionalizado, democracia estable y una izquierda unificada con arraigo en el movimiento sindical también



unificado. Por otra parte, es el país donde el voto ideológico (esto es la asociación entre identificación en el espectro ideológico y voto a partido) presenta la más clara correlación regional y donde un pionero sistema de bienestar permite la construcción de coaliciones sociales sobre bases sólidas de protección social y coordinación del mercado laboral. Finalmente, es un país pequeño que se abrió al mundo a partir de los años 90 generando incentivos potenciales para un modo de inserción global basado en una fórmula plausible de corte socialdemócrata del siglo XXI.

En el año 2004 estos ingredientes, sumados a las crisis de los partidos fundacionales que se agudizó con la debacle económica del año 2002, permitieron que el Frente Amplio (FA) llegara al gobierno y abonaba la narración de una vía plausible a la socialdemocracia. El largo período de gobierno del FA, superior al primer y segundo batllismo, agregaba elementos para tal hipótesis. La derrota electoral del año 2019 no cierra esta posibilidad, pero obliga a problematizarla.

El ciclo electoral del año 2019, con el triunfo de la Coalición Multicolor (CM) y el candidato presidencial del Partido Nacional (PN), puso fin a 15 años de gobierno del FA. En la primera vuelta la izquierda perdió más de 200.000 votos, lo que representa casi el 10 % de los votos válidos. Este resultado explica la derrota posterior —por cierto muy ajustada— del FA en el balotaje. Por ello para explicar la alternancia el punto de partida es explicar el resultado electoral de la izquierda en la primera vuelta.

La explicación que proponemos se basa en que no le fue posible al FA administrar las tensiones distributivas en una coalición de clases heterogénea en un contexto económico deteriorado.<sup>1</sup> Partiendo de la complementariedad entre las teorías socioestructurales del voto y los enfoques de elección racional, mostramos las tensiones distributivas que experimentaron las bases sociales del FA a medida que el ciclo económico se fue haciendo más restrictivo. El deterioro del contexto económico es, por tanto, la variable antecedente primordial. Pero su impacto en el resultado electoral agregado no es directo (en el sentido de voto económico puro), sino que está mediado por la complejidad de la coalición distributiva que el gobierno debía administrar. Son estas dificultades las que explican el aumento del voto volátil en un segmento particular de la población: el 40 % más pobre. Es este voto volátil el que a su vez es más sensible al contexto económico deteriorado debido a que es el que más sufre sus efectos. El resultado electoral de la primera vuelta y la pérdida de votos

1 Las dificultades para la administración de una coalición heterogénea de actores dentro de la izquierda fue una hipótesis planteada tempranamente por Luna y Alegre (2005).





del FA hacia otras opciones se concentran, de acuerdo con los datos de intención de voto en marzo-mayo del 2019, en los dos quintiles más pobres de los votantes.

En este ensayo nos alejamos de las interpretaciones políticas puras en las que el propio posicionamiento y dinámicas del sistema de partidos o las características y estrategias de los candidatos y la campaña electoral determinan el resultado electoral. En ningún caso sugerimos que tales factores carecen de importancia, pero creemos productivo abordar el resultado desde una teoría socioestructural de las dinámicas políticas y del comportamiento electoral.

Las explicaciones con centro en la esfera de lo político expresan condiciones necesarias pero no suficientes de la derrota del FA. La diferencia fundamental entre las elecciones del 2009 y 2014 con las del año 2019 refiere al desempeño de la economía, del empleo y de los ingresos de los hogares. Como se mostrará con evidencia estilizada, entre el 2015 y el 2019 todos los indicadores económicos y sociales presentan los peores resultados de los tres períodos de gobierno de la izquierda. Podría argumentarse que la causalidad que opera es directa: peor desempeño económico, menos votos al FA.

Proponemos en este ensayo, sin embargo, una explicación un poco más compleja: la situación económica del período afecta la capacidad de la izquierda en el gobierno de administrar las tensiones distributivas (y por tanto políticas) al interior de su propia coalición distributiva. Ello genera condiciones adicionales para la pérdida de fidelización de sus votantes, lo que permite un impacto ampliado del deterioro social y económico sobre las preferencias de sus bases sociales, especialmente de aquellos provenientes de los segmentos sociales del 40 % más pobres de la población que se habían incorporado en 2004, 2009 y 2014.

El derrotero del FA en materia electoral y política refleja un problema extendido en proyectos socialdemocráticos que se estructuran sobre una matriz distributiva marcada por la fuerte distinción entre *outsiders* e *insiders* y una economía abierta en la que la formación de salarios depende de sectores no transables. Estas características estructurales de su economía hacen al país víctima probable de formas crónicas de la «enfermedad holandesa».<sup>2</sup> A su vez, a diferencia de la evolución de los modelos

2 En países dependientes de materias primas, el *boom* de los precios de estas produce una fuerte entrada de divisas que aprecia la moneda local haciendo menos competitivo al sector transable no vinculado a esta alza de precios. Esto puede generar problemas de desindustrialización y reasignación de empleo hacia el sector no transable. La resolución de estos



socialdemócratas europeos, en Uruguay el FA debe operar una transformación en sus bases con peculiaridades propias. Si los partidos de la izquierda europea debieron avanzar desde sus bases de clase trabajadora hacia los sectores medios, en el caso del FA el camino va desde las clases medias y los sectores trabajadores urbanos formales hacia la población pobre y en situación de informalidad.

En este capítulo procuraremos mostrar que combinando dos teorías clásicas sobre el comportamiento electoral se puede aproximar una explicación plausible de las condiciones suficientes para el desenlace anotado. Por un lado, es importante entender las bases estructurales del voto frenteamplista y las características de la coalición distributiva (y los dilemas) que reflejan. Por el otro, tanto el impacto que las condiciones y tendencias socioeconómicas tuvieron sobre la capacidad del FA de administrar sus propias tensiones distributivas como su efecto sobre la expansión del voto castigo en una estrategia comparativa doble: el período de gobierno 2015-2019 frente a los dos períodos anteriores del FA (2005-2015).

Nuestro argumento central es que la explicación estructural de la derrota del FA reside en la imposibilidad y/o incapacidad de la fuerza política para administrar las tensiones distributivas de sus bases de apoyo en un contexto económico adverso y el impacto ampliado que tal escenario adverso tiene sobre la preferencia del voto de la población. Las raíces estructurales del apoyo al FA y el deterioro de la economía son, por tanto, factores explicativos relevantes, pero combinados en una lógica causal compleja y no meramente aditiva de las condiciones suficientes que habilitaron la derrota de la izquierda.

Es importante destacar que, dado el trabajo de sistematización y análisis de la evidencia cuantitativa y cualitativa que pudo desplegarse hasta el momento, este capítulo no posee pretensiones probatorias. Es un ensayo que se ubica indiscutiblemente en la esfera del contexto de descubrimiento de hipótesis tentativas, no del contexto de validación. Mediante argumentación teórica, narrativa procesual y evidencia cuantitativa estilizada, este trabajo solo procura defender la plausibilidad de un conjunto de hipótesis que intentan devolver a las matrices socioestructurales y a su gestión política un lugar complementario al de las explicaciones que buscan en la autonomía de lo político las claves de los derroteros político-electorales del país.

---

desequilibrios es políticamente costosa, en particular para un proyecto socialdemócrata que tiene su núcleo electoral en los *insiders* que en su amplia mayoría son empleados en el sector no transable de la economía.

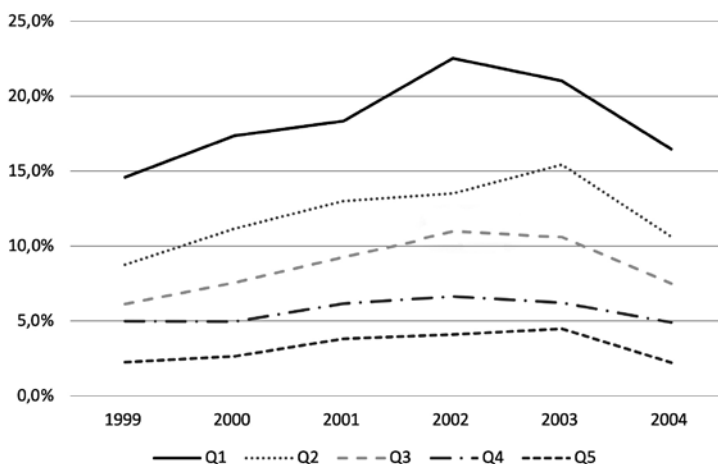


## 2. El triunfo del FA: contexto y tendencias socioeconómicas

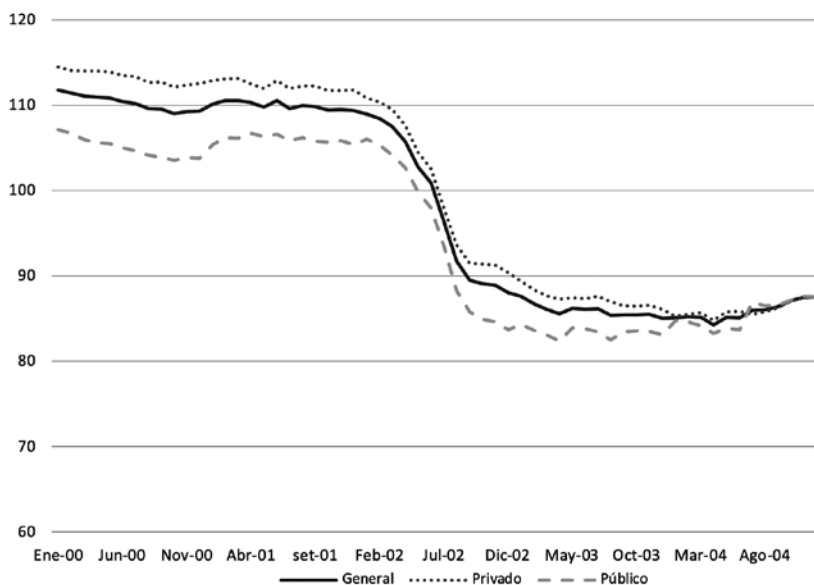
El primer set de datos estilizados ayuda a explicar el triunfo del FA en el año 2005. El desempeño del país en materia económica, de empleo y de salarios del último gobierno colorado (con apoyo parcial del PN) muestra un escenario en donde era esperable un fuerte voto castigo al oficialismo. Las estrategias del FA en los periodos anteriores habían permitido esbozar una oferta moderada y creíble de centroizquierda administrando los conflictos a la interna de la coalición. Ello combinado con los efectos socioeconómicos del ciclo 2000-2004 permite a la izquierda una amplia cosecha del voto castigo a los partidos fundacionales.

La caída de las tasas de empleo y del salario real y el incremento del desempleo se venían dando desde antes de la crisis del 2002 y se agudizan con esta (gráficos 1 y 2). Su impacto y la forma austera en que el país enfrenta sus consecuencias sociales generan un doble efecto negativo que la coalición de los partidos fundacionales pagaría con creces: por un lado, llegan a las elecciones con una fuerte deuda social manifiesta en el empleo, la pobreza y los niveles salariales. Por el otro, dejan una economía relativamente saneada que luego aprovecharía plenamente el *boom de los commodities* y daría espalda fiscal al nuevo gobierno del FA para desplegar importantes políticas sociales y distributivas.

**Gráfico 1: Tasas de desempleo abierto por quintiles de ingreso per cápita de los hogares 1999-2004**



**Gráfico 2: Evolución de salario real general, público y privado 2000–2004**



Fuente: INE, Banco Central.

### 3. Las bases sociales del FA: una herencia compleja para la construcción de una alternativa socialdemócrata

Luego del triunfo electoral en 2005, en el año 2009 el FA logra retener y aumentar el apoyo electoral de los sectores de menores ingresos y mantiene un fuerte caudal de apoyo en los trabajadores formales y sectores medios y medios-bajos urbanos.

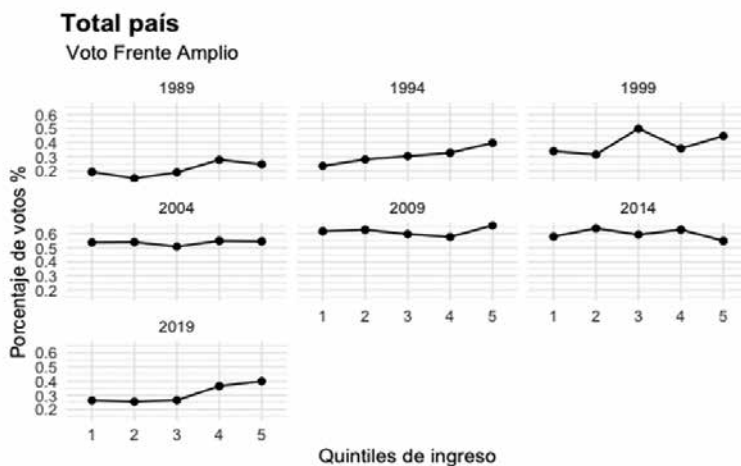
Es interesante comparar las curvas de intención de voto generales del país en los años 1994 y 2019. Estas son muy similares en su forma. En el año 1994 el eje de apoyos del FA se encontraba en las clases medias y medias altas. Ello en realidad derivaba de dos configuraciones claramente diferentes en Montevideo y el interior. En la capital el FA era un partido policlasista con sus bases fundamentales en los tres quintiles intermedios de la estructura de ingresos. En el resto del país, solamente los sectores medios y altos presentaban un apoyo fuerte o importante al FA. En el año 2019 Montevideo presenta una pauta similar, aunque con un menor apoyo en la intención de voto en los



sectores bajos. En el interior la pauta se modifica, adoptando forma de J: si bien cae, mejora su intención de voto en el quintil más pobre, pero vuelve a ser marginal el apoyo en los dos quintiles subsiguientes, para volver a aumentar en los quintiles más altos (gráfico 3).

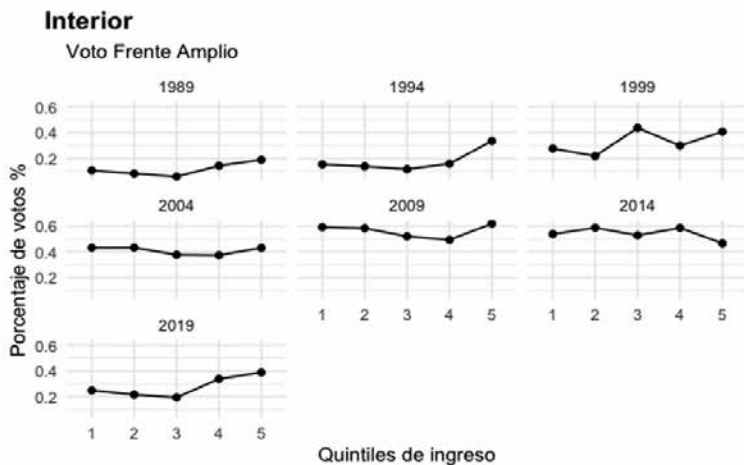
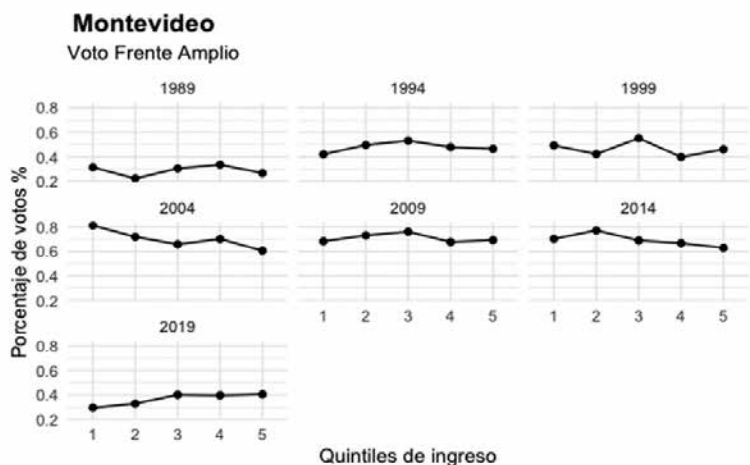
En cambio, si observamos los datos entre los años 2004 y 2014, vemos en el FA una estructura policlasista, con sesgo creciente hacia los sectores de menores ingresos. Esto es particularmente cierto en Montevideo, en donde en el año 2004 tiene mayores apoyos en el quintil 1, y en los dos períodos subsiguientes en los quintiles 2 y 3, aunque con importantes apoyos en el quintil 1. En el interior el comportamiento es similar, con un movimiento hacia mayores apoyos en los quintiles más pobres, aunque ello es más claro con cierto *delay* (en 2009 y 2014), sin por ello perder las bases de apoyo en sectores más acomodados (gráfico 3).

**Gráfico 3: Porcentaje de intención de voto al FA por quintiles de ingreso**



Fuente: UMAD, elaboración propia con base en datos de opinión pública proporcionados por López Cariboni.

**Gráfico 3 (cont.): Porcentaje de intención de voto al FA por quintiles de ingreso**



Fuente: UMAD, elaboración propia con base en datos de opinión pública proporcionados por López Cariboni.

Esta reestructuración de sus bases de apoyo se manifiesta en el resultado electoral del año 2009, cuando ganará en segunda vuelta con el 54 % del voto popular combinando una buena votación en Montevideo con creci-

miento en los centros urbanos grandes del interior. En la elección subsiguiente, el FA logra mantener y aún estirar la ventaja sobre la oposición logrando el 56 % del voto en segunda vuelta, incorporando en esta etapa una muy buena votación en los sectores populares de los centros urbanos medios y pequeños del interior del país.

En suma, de ser un partido con sesgo de apoyo de capas medias y medias altas y trabajadores formales urbanos (especialmente de Montevideo) en el año 1999, el FA pasa paulatinamente a abarcar un amplio espectro de apoyos ubicados en el 50 % más pobre de la población nacional. De hecho, si controlamos por otro conjunto de variables predictivas del voto al FA, el ingreso per cápita de los hogares de los votantes asume un coeficiente significativo y negativo a partir del año 2009 (López Cariboni y Queirolo, 2015), marcando —a otros determinantes constantes— un giro en la formación del voto con un peso mayor de la pertenencia a los sectores de menores ingresos.

Ello refleja un logro importante, pero trae consigo un desafío extremadamente complejo en materia de arquitectura distributiva. Estos sectores sociales en Uruguay, si bien comparten un espacio en la distribución del ingreso nacional, poseen, por sus posiciones en el entramado económico, preferencias de políticas públicas no siempre comunes. Tres clivajes claves en el mundo laboral operan al interior de las bases de apoyo al FA: trabajadores formales e informales, trabajadores vinculados a sectores transables y no transables y trabajadores estatales y privados. Estos tres clivajes poseen impactos también en las preferencias de dichos sectores respecto a otras dimensiones distributivas más allá del mundo del trabajo: impuestos y gasto social. Mantener una coalición de actores sociales sobre esas bases de apoyo es un desafío importante en materia de política pública debido a los *trade-off* distributivos que enfrentan estos grupos sociales.

### 3.1. Los dilemas del empleo y el salario

La literatura sobre coaliciones sociales en Europa ha debatido ampliamente algunos de estos desafíos. La clase trabajadora está dividida en dos segmentos: aquellos con empleos estables (*insiders*) y aquellos sin empleos estables (*outsiders*). Rueda (2005) señala que cuando existe este conflicto al interior de la clase trabajadora los gobiernos socialdemócratas no siempre promueven el interés de los más desfavorecidos en la sociedad. Esta diferencia *insiders-outsiders* resulta importante además porque estos grupos presentarían diferentes preferencias acerca de las políticas en



torno al mercado de trabajo. Los *insiders*, que cuentan con protecciones al empleo, presentan menor riesgo de desempleo y, por lo tanto, están menos interesados en que se destinen recursos a políticas activas o pasivas de empleo que posiblemente sean financiadas con mayor carga impositiva sobre sus salarios. Los *outsiders*, en cambio, con trabajos más vulnerables, se benefician más con las políticas de empleo y buscan aumentar los recursos para estas por sobre las políticas de protección al trabajo. Se ha señalado que uno de los efectos del mantenimiento de las instituciones neocorporativas tradicionales en algunos países ha sido la dualización del mercado de trabajo entre *insiders* y *outsiders* (Thelen, 2014). En América Latina, en especial en países con una tradición de bienestar corporativo fuertemente dependiente del trabajo formal, el clivaje *outsider-insider* está representado por las categorías formal e informal.

Como se ha señalado en la literatura sobre neocorporativismo, existe también un conflicto distributivo entre el sector transable y el no transable de la economía (Swenson, 1991). Los sectores expuestos al comercio internacional buscan contener los aumentos de salarios en los sectores protegidos de la economía ya que este aumento genera presiones por salario en el resto de los sectores. Mientras que el sector transable disciplina los aumentos salariales del sector mediante pérdida de competitividad y empleo, los sectores protegidos no cuentan con dispositivos de moderación ya que pueden financiar el incremento de los costos salariales mediante aumento de precios en el mercado interno y déficit fiscal, externalizando los costos al resto de los sectores y a los consumidores. La moderación salarial que permite mantener el modelo neocorporativo resulta de una coordinación intersectorial entre los diferentes actores de la economía en donde el salario del sector transable actúa como un señalizador de que los aumentos salariales están alineados con el aumento de la productividad. Cuando no existe esta coordinación intersectorial, los aumentos salariales de los sectores no transables son financiados por el resto de los sectores de la economía mediante inflación, lo que afecta la competitividad del sector transable y la salud macroeconómica en general.

Trabajadores privados y públicos también presentan un conflicto distributivo. Los trabajadores públicos son uno de los sectores protegidos más importantes en la economía. Garrett y Way (1999) señalan que los problemas macroeconómicos de los regímenes laborales fuertes en las últimas décadas se deben al crecimiento del poder del sindicalismo en el sector público (o al deterioro del poder relativo del sector privado). En aquellos países donde las organizaciones sindicales del sector público son fuertes,





las confederaciones sindicales por más amplias que sean no pueden contener la suba de salarios en este sector, con consecuencias negativas para el sector privado, particularmente el sector transable.

Otros trabajos han buscado incorporar la política monetaria al análisis de las tensiones distributivas entre estos sectores (Franzese y Hall, 2000). Cuando no existe coordinación salarial entre sectores, los actores son incapaces de controlar el efecto global de sus decisiones y no tienen incentivos para moderar sus salarios incluso ante señales de que el banco central seguirá una política monetaria contractiva. Frente a este escenario, un banco central independiente seguirá una política monetaria deflacionaria que disminuirá los niveles de actividad y hará pagar los aumentos salariales nominales con desocupación. Cuando existe coordinación salarial, las señales que brinda el banco central son más efectivas porque los actores pueden asegurarse de que su moderación salarial va a ser imitada en el resto de los sectores de actividad. De esta manera, la coordinación salarial entre sectores puede reducir la inflación sin generar desocupación.

### 3.2. Los dilemas de la fiscalidad tributaria y social

Este problema entre *insiders* y *outsiders* se traslada a la arquitectura tributaria y social. Los sistemas de protección social que se estructuran sobre una arquitectura dual (contributiva y no contributiva) reproducen estas tensiones del mundo laboral en los espacios de las políticas de transferencias de ingresos y aseguramientos sociales. Así, un sistema de asignaciones familiares no contributivo o de pensiones no contributivas disputará recursos con el sistema de jubilaciones y pensiones contributivas. Los criterios de indexación, la elegibilidad y cobertura en uno y otro sistema no se articulan en forma armoniosa, sino que se enfrentan por recursos escasos. Las formas de financiamiento de ambos subsistemas también pueden terminar enfrentadas. Los actores del sistema contributivo mirarán con recelo aumentos impositivos generales que procuran financiar prestaciones no contributivas.

Por ello, los modelos socialdemócratas construyeron sistemas de prestaciones sociales en donde la elegibilidad, al menos de los pisos básicos de protección social, era de carácter universal —ni focalizado, ni contributivo—, procurando de esta manera generar políticas públicas que pagaran a ambos sectores —*insiders* y *outsiders*— con garantías fundamentales de bienestar (Esping-Andersen, 1990; Huber y Stephens, 2001). El financiamiento de dichas prestaciones se apoya a su vez en estos casos en sistemas



progresivos de impuesto a la renta. Cuando los salarios ya poseen una importante carga impositiva derivada de los aportes a la seguridad social, la posibilidad de extender el pago de impuestos progresivos a la renta física se ve fuertemente limitada en los sectores medios. Estos defenderán subsidios a sus sistemas corporativos y contributivos, pero se opondrán al pago de impuestos progresivos que los alcancen para financiar un piso básico de protección social. Esto podría otorgar incentivos a la implementación de impuestos indirectos con resultados distributivos regresivos (Beramendi y Rueda, 2007).

La oposición de ciertos sindicatos estatales, de jubilados y de profesionales liberales a impuestos progresivos y sistemas unificados de prestaciones sociales (salud, pensiones, etc.) refleja este dilema en las coaliciones distributivas que integran a sectores medios, trabajadores formales y trabajadores informales. En efecto, la llamada alianza rojo-verde es la alianza entre los trabajadores formales y urbanos y la pequeña y mediana propiedad agraria, expresada en una alianza parlamentaria entre los partidos socialdemócratas y los partidos agrarios (Narud y Strøm, 2000; Olsson, 1986).

La alianza en el caso uruguayo en materia de protección social debiera poder construir una coalición no ya entre pequeña propiedad agraria y clases trabajadoras urbanas, sino entre trabajadores formales e informales urbanos además de ciertas prestaciones que alcancen también a la pequeña propiedad urbana y rural. Y uno de los problemas es que, a diferencia del caso de los partidos agrarios, no existe una expresión política de los trabajadores informales (Huber y Stephens, 2012). La estructura tributaria y la arquitectura social distributiva deben reflejar los intereses muchas veces contradictorios de *insiders* y *outsiders*, y su resolución, al menos en el caso de Uruguay, se debe dar en un mismo partido. Si esto no sucede en forma satisfactoria, el aumento del voto volátil se produce no solamente en ciertos sectores medios, en donde ya se ha documentado, sino en los sectores pobres urbanos y rurales. Estas tensiones distributivas señaladas en la literatura estaban insertas en la arquitectura coalicional del FA desde su llegada al gobierno y se mantuvieron durante sus tres períodos, pero se volvieron complejas de resolver a partir de 2016 con el cambio en el ciclo económico.



## 4. Políticas para sostener una coalición amplia

El FA promovió políticas que directamente intentaron favorecer tanto a los *insiders* como a los *outsiders* y en algunos casos buscaron una integración entre estos dos sectores. Durante los tres períodos de gobierno de la izquierda, las tensiones distributivas presentes en sus bases sociales fueron asumidas en diferentes ocasiones por los actores en el gobierno y se llevaron adelante distintos tipos de políticas para mantener la coalición. Sin embargo, las políticas de sustento de una coalición socialdemócrata no tuvieron el mismo grado de consistencia en los tres períodos de gobierno y las tensiones distributivas entre actores sociales en su interior fueron más difíciles de resolver a medida que se fueron acumulando e imposibles de sostener cuando el contexto económico se deterioró.

El primer período de gobierno del FA en un contexto de crecimiento económico fue el que de forma más sistemática implementó reformas que buscaron una ingeniería institucional que generó beneficios tanto para los sectores integrados como para los sectores excluidos. Desde el punto de fiscal, apenas llegado, el gobierno implementó una reforma impositiva que instaló un impuesto progresivo sobre la renta que generó mayores niveles de equidad impositiva entre sectores, además de reducir 1 % el principal impuesto indirecto al consumo.

Con relación a los trabajadores formales, se reactivó la negociación colectiva tripartita por sector de actividad, se impulsó una política de sostenido crecimiento del salario mínimo nacional y se aprobó todo un paquete de leyes que no solo protegían a los trabajadores de forma individual, sino que alentaron el fortalecimiento de organizaciones sindicales en todos los sectores. Estas leyes fueron importantes para fortalecer un sindicalismo que venía muy debilitado desde la década del noventa y que era sostenido por los sindicatos del sector público.<sup>3</sup> La nueva institucionalidad laboral provocó un auge del sindicalismo en todos los niveles y fortaleció a los actores en la negociación colectiva.

En conjunto con estas políticas dirigidas al sector formal, se implementó un paquete de medidas que impactaron en el aumento de la formalización

.....  
3 Los afiliados del sector público pasaron de representar 49% en 1987 a 63% en 2003 (Méndez, Senatore y Traversa, 2009, p. 14). Esta configuración implicaba serios problemas para el manejo de las tensiones distributivas ya que generaba fuertes presiones en la formación de salarios desde los sectores no transable y público que no enfrentan el *trade-off* entre salario y empleo. Aun con el logro en materia de sindicalización en el sector privado, el peso del sector público sindicalizado sigue siendo muy importante y coloca tensiones complejas al interior de la coalición distributiva.



del empleo, como la regulación del trabajo doméstico, la ampliación del monotributo, la exigencia de aportes a empresas que se presentan a licitaciones estatales y el fortalecimiento de las inspecciones de trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) (Castillo y Méndez, 2019). La informalidad medida como ausencia de aportes a la seguridad social pasa de 42 % en 2004 a 31 % en 2010 (Amarante, Arim y Yapor, 2015).

Por otro lado, se implementó una reforma de la salud que amplió la cobertura de los beneficiarios al incluir gradualmente al beneficio a las familias de los trabajadores asegurados. Con la creación del Fondo Nacional de Salud (FONASA) se propuso avanzar en la universalización del acceso a la salud incorporando en un cronograma gradual a diferentes colectivos desde jubilados y pensionistas, cónyuges e hijos menores de edad.

En cuanto a la seguridad social, en el año 2008 el FA aprobó la ley 18.395, que amplió el acceso a jubilaciones y pensiones al disminuir los años de aporte para acceder a una jubilación, disminuir la edad para acceder a una jubilación de edad avanzada, flexibilizar el acceso a la jubilación por incapacidad total y parcial y reconocer un año de aporte por cada hijo/a a las mujeres trabajadoras. La ampliación generó un costo fiscal importante estimado en más de 1900 millones de dólares, pero incrementó las posibilidades de acceso a las jubilaciones particularmente para las mujeres disminuyendo la brecha de género (Lavalleya, Rossi y Tenenbaum, 2018). Esta reforma marca, por un lado, la búsqueda de construcción coalicional distributiva y, por otro, sus límites. La reforma, al no modificar el sistema de indexación jubilatorio y al facilitar el acceso a las jubilaciones a sectores vulnerables, pero también a sectores medios y medios altos, presiona las capacidades fiscales del Estado a su límite, lo que genera luego restricciones importantes en el manejo fiscal.

Además, ese mismo año se realizó una ampliación de las asignaciones familiares (AF), un programa de transferencia monetaria condicionada que hasta el momento estaba principalmente dirigida hacia el sector formal. La reforma permitió una ampliación sustantiva de la cobertura del componente no contributivo de las AF, a la vez que aumentó los montos de las asignaciones en comparación con las transferencias existentes (Failache, Giacobasso y Ramírez, 2016).

Estas políticas evidencian que el FA intentó en su primer gobierno alcanzar un equilibrio en sus bases de apoyo desarrollando un portafolio de beneficios destinados a aumentar los niveles de bienestar de sus socios coalicionales. Esta arquitectura política buscó tres objetivos. Primero, be-



beneficiar a su núcleo duro de apoyo representado en trabajadores formales públicos y privados y sus organizaciones de representación de intereses. Las leyes laborales, la activación de la negociación sectorial tripartita, el aumento del salario mínimo fueron los principales pagos a estos socios coalicionales en este primer período. En segundo lugar, se desarrollaron políticas específicas hacia el sector informal y de bajo ingresos. La ampliación de las asignaciones familiares y la flexibilización en el acceso a las jubilaciones y pensiones y el aumento diferencial de las pensiones no contributivas y de menor valor fueron políticas que beneficiaron a los actores coalicionales más débiles y de menores ingresos. En tercer lugar, se implementaron políticas que buscaron integrar *outsiders e insiders* en el intento de evitar la dualización institucional entre estos sectores.<sup>4</sup> Las medidas de aumento de la formalización y la ampliación de la cobertura de salud mediante el FONASA fueron políticas muy importantes en este aspecto. Estas políticas de integración entre *outsiders e insiders* son una pieza clave para el mantenimiento de una coalición de este tipo ya que permiten disminuir la segmentación de sus grupos de apoyo y facilitan la articulación de demandas en el armado de programas que favorezcan a distintos sectores sociales.

En el segundo gobierno del FA no existió un *mix* de políticas que buscaran solucionar los dilemas distributivos presentes en la coalición y básicamente se siguió con la estructura de bienestar heredada del primer gobierno, pero en un contexto económico con mayores restricciones. Más aún, en este gobierno el arreglo informal que alineaba el comportamiento fiscal del Estado desde el liderazgo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el comportamiento monetario del Banco Central (BCU) fue políticamente dinamitado. Por un lado, se generaron dos equipos económicos en disputa entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el MEF, con todo lo que ello implica en materia de definición de pautas salariales y manejo de las empresas públicas. Por el otro, las políticas contractivas del BCU son cuestionadas por ambos equipos económicos, lo que genera una pérdida de credibilidad en la capacidad de tracción de los instrumentos del BCU y su capacidad de regular la oferta monetaria en forma autónoma de las presiones políticas. Esta pérdida de credibilidad se manifestará en el período posterior cuando comienza un cambio en los patrones de la negociación que podría evidenciar las dificultades de moderación salarial en sectores no transables expresado en la disminución de los acuerdos

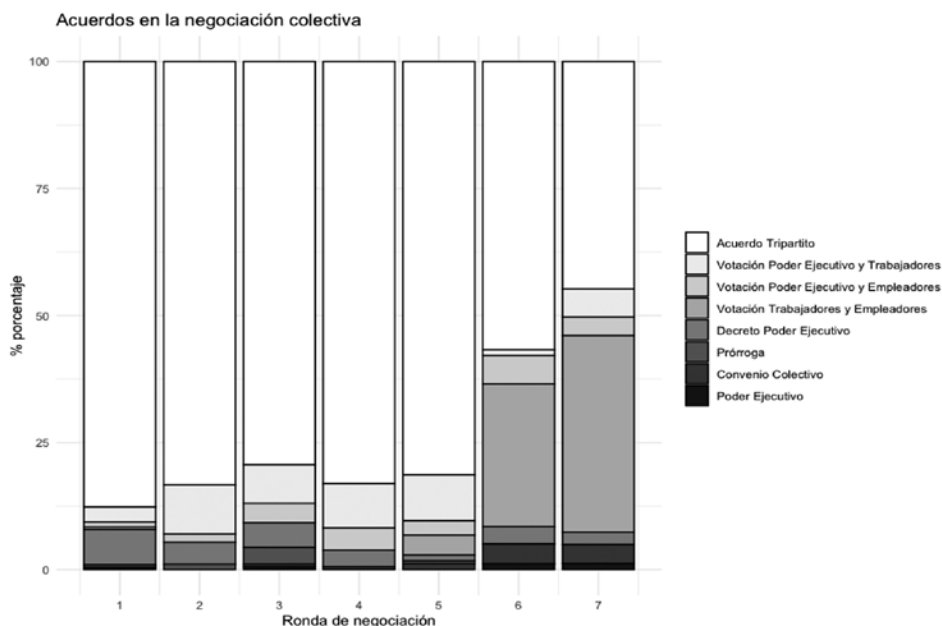
.....  
4 Otra medida importante en este aspecto fue la creación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) en 2008 con el objetivo de implementar políticas activas de empleo, aunque el impacto de sus programas parecería haber sido escaso sobre todo para dinamizar el mercado laboral.



tripartitos (Bogliaccini y Queirolo, 2017). Como se observa en el gráfico 4, el principal cambio en las rondas 6 y 7 es el aumento de los convenios bipartitos entre trabajadores y empleadores. Sin embargo, no podemos concluir directamente que el aumento de los acuerdos bipartitos evidencia aumentos salariales por fuera de la pauta del gobierno. En muchos casos el voto negativo del gobierno se debió a discrepancias con el calendario de ajuste y no con el porcentaje de aumento salarial. Pero, la disminución de los consensos en la negociación salarial en las rondas con mayor restricción económica coloca en evidencia las dificultades que impone el cambio de ciclo para compatibilizar los objetivos macroeconómicos con la negociación salarial centralizada.

Asimismo, la reforma del sistema de pensiones ya anuncia en este período sus peores efectos. Si la incorporación de poblaciones vulnerables tuvo sus efectos virtuosos entre 2008 y 2012, menos visible era el déficit que desde el 2008 y agudizado de allí en más se manifiesta en forma cada vez más marcada tensionando las finanzas públicas. Ya en el año 2012 el déficit de las contribuciones por invalidez, vejez y sobrevivencia (IVS) supera en valores constantes los valores del año 2002.

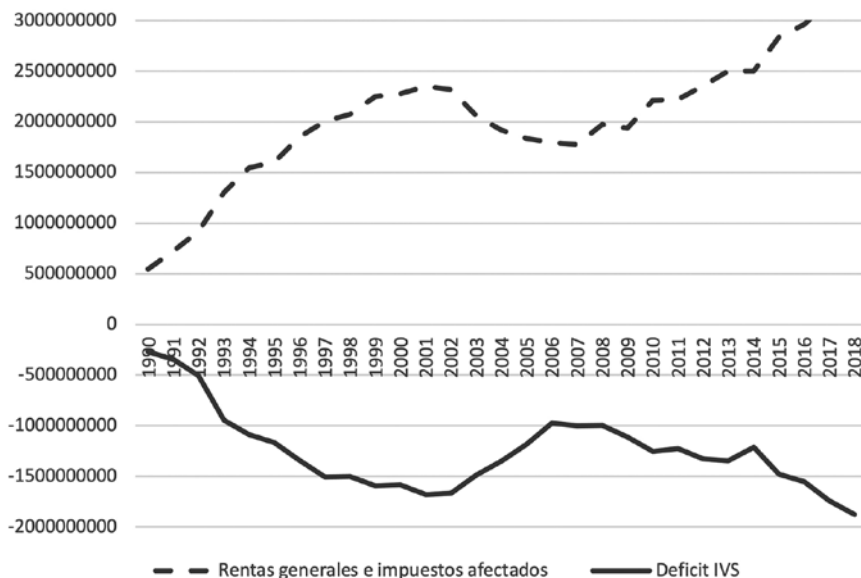
**Gráfico 4: Tipos de convenios en los consejos de salarios (en porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia con base en CSB del MTSS (UETSS-DINATRA).



**Gráfico 5: Déficit del sistema IVS y aportes de rentas generales e impuestos afectados al BPS**



Fuente: UMAD sobre datos del BPS, 2019.

En el período final del segundo gobierno del FA, las tensiones distributivas al interior de la coalición emergieron fuertemente, expresadas en problemas del déficit fiscal, la creación de empleo y las presiones inflacionarias. En el tercer gobierno, los conflictos distributivos se hicieron evidentes y el gobierno buscó algunas alternativas de políticas para intentar disminuir los *trade-offs* en su coalición de apoyo. Una de las más importantes fue la propuesta de cambio en la forma de negociación salarial. Desde la activación de la negociación colectiva la lógica de la negociación salarial suponía incrementos iguales a la inflación más un porcentaje de aumento. En 2016, por iniciativa del MEF, se cambia la propuesta de negociación hacia aumentos nominales de acuerdo con desempeños sectoriales más un porcentaje de aumento adicional para salarios sumergidos.<sup>5</sup> El objetivo del cambio era desindexar los salarios de la evolución de la inflación para moderar los aumentos y otorgar una mayor flexibilidad a los sectores, reconociendo los problemas de empleo que se venían arrastrando

<sup>5</sup> La propuesta de aumentos nominales ya estaba como opción en la quinta ronda de negociación salarial que comenzó en 2012, pero no fue tomada por la mayoría de los actores en la negociación. El cambio en 2016 fue imponerla como única propuesta del Ejecutivo.

desde los años anteriores, al mismo tiempo que se procuraba proteger a los sectores con salarios más sumergidos. Si bien existió una moderación en el aumento salarial, en general los lineamientos se utilizaron como una base y los aumentos promedios siguieron la pauta de los sectores dinámicos con mejor desempeño.

Otra de las herramientas que se utilizaron para disminuir estos dilemas distributivos fue la política monetaria. En diferentes momentos durante los gobiernos del FA —especialmente después de 2007 y 2011— el Banco Central siguió una política monetaria no acomodaticia como herramienta de combate a la inflación<sup>6</sup> y para enviar «señales» de moderación salarial a los actores en la negociación (Etchemendy, 2019). Sin embargo, esta misma política tendrá efectos sobre la actividad y sobre el empleo, al limitar la creación de puestos de trabajo para los sectores de menores recursos.

Las tensiones distributivas con las que se enfrentó la izquierda en su tercer período derivaron de la combinación de su llegada al gobierno con una base social heterogénea y un modelo económico que, si bien lograba distribuir recursos hacia esa base social amplia en momentos de expansión, se tensionaba entre los sectores más débiles de la coalición y los núcleos formales sindicalizados y el empleo público en los momentos bajos del ciclo económico.

## 5. Los ciclos de gobierno y los resultados socioeconómicos

El crecimiento económico y el aumento de la inversión en el Uruguay son muy marcados en la primera y, en menor medida, segunda etapa de los gobiernos del FA, no así en el tercer gobierno. Elementos del contexto internacional, así como problemas en los balances macro y de competitividad del país marcan un importante deterioro de la performance económica en el tercer gobierno frenteamplista. La tasa de empleo y desempleo en Uruguay presenta un comportamiento positivo en el primer gobierno del FA, una performance estancada en el segundo gobierno con excepción del primer año y un saldo negativo, que se agudiza sobre el final, en el tercer gobierno. Sin embargo, el salario real medido a través del índice medio de salarios (IMS) y su deflactor avanza en los tres períodos considerados, aunque lo hace a ritmos y con tendencias público/privadas diferenciados (gráfico 6). Estos comportamientos disímiles entre salario y empleo constituyen uno de los cuellos de botella del modelo de crecimiento del país

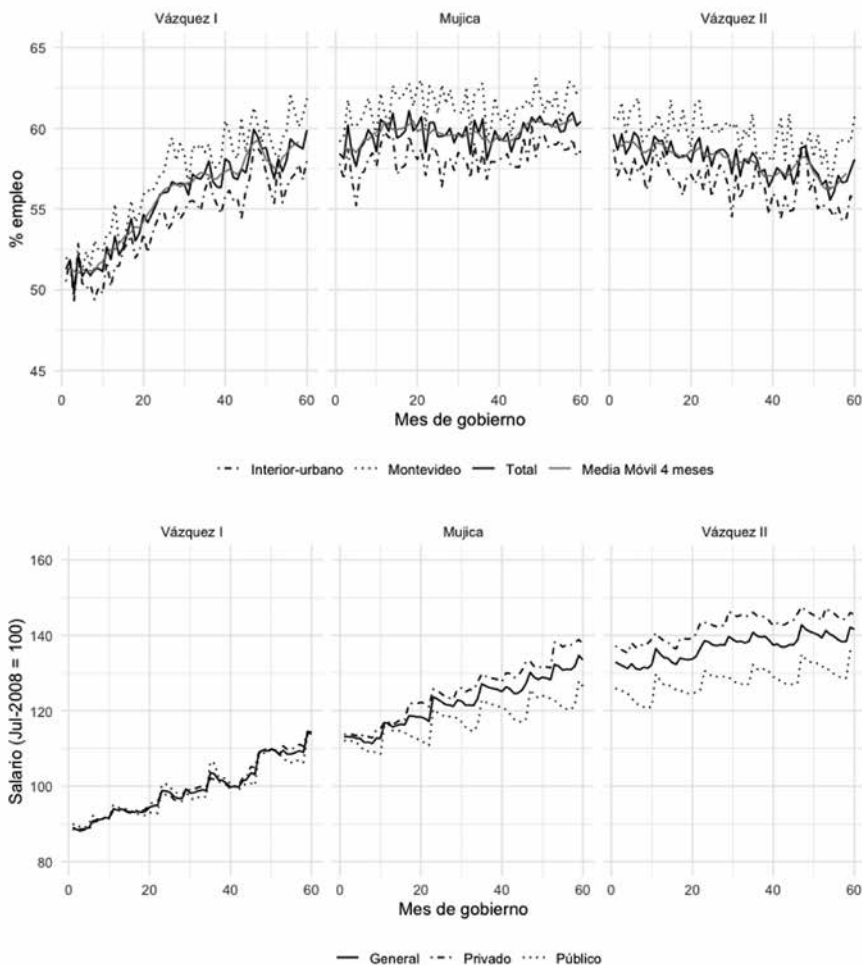
6 También se recurrió a otras medidas más heterodoxas como los acuerdos de precios para una canasta de productos de primera necesidad.





por muchas décadas, el FA no logra escapar a este *trade-off* en el tercer período y repite una pauta conocida en donde el salario de los trabajadores formales mantiene el crecimiento a costa del empleo. Este *trade-off* ya se manifiesta en el gobierno de Mujica, en el que el incremento del salario real se ve acompañado de una meseta en la generación de empleo. En el segundo gobierno de Vázquez el problema adquiere formas más extremas. La caída del empleo se combina con un leve aumento del salario real.

**Gráfico 6: Evolución de empleo (arriba) y salario (abajo) durante los gobiernos del FA**



Fuente: INE, 2020.



Estos problemas de *trade-off* se manifiestan finalmente en dos indicadores claves que operan sobre las preferencias de la población en materia de voto: el ingreso de los hogares y las dificultades de las personas para acceder a empleos remunerados. Como se observa en los gráficos 8 y 9, ambos indicadores presentan un comportamiento muy diferente en cada período de gobierno. El primer período del FA muestra una configuración virtuosa con fuerte crecimiento del ingreso de los hogares y caída del desempleo. El gobierno de Mujica mantiene valores positivos en la evolución de los ingresos de los hogares, pero no en materia de desempleo. El último gobierno presenta tendencias y valores negativos en ambos indicadores: estancamiento en el caso de los ingresos de los hogares y deterioro en lo que hace al desempleo abierto.

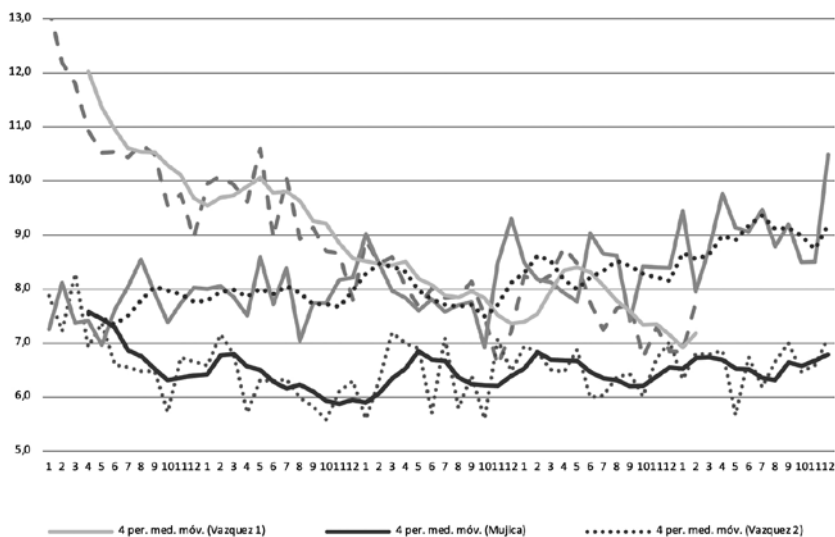
**Gráfico 7: Ingreso per cápita de los hogares sin valor locativo ni aguinaldo**



Fuente: INE, 2020.



**Gráfico 8: Desempleo abierto**



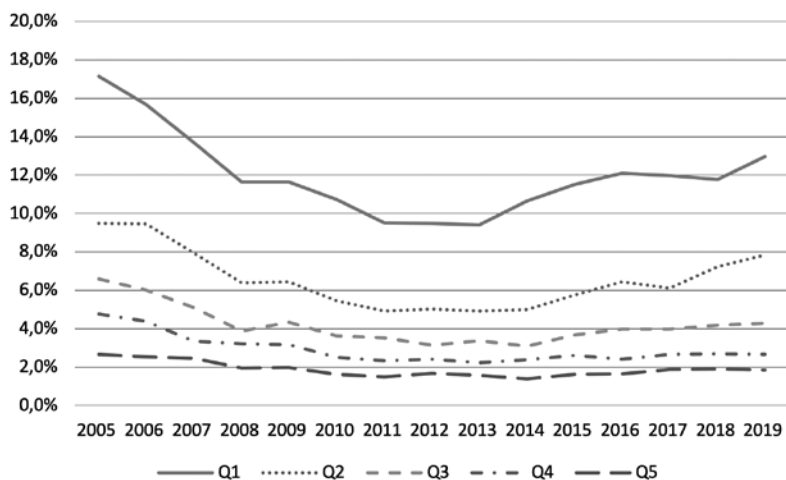
Fuente: INE, 2020.

## **6. La derrota entendida: el voto castigo de los sectores populares en el 2019**

Un contexto económico restrictivo impuso fuertes límites a las capacidades del gobierno de mantener la coalición de actores sociales que brindaron su apoyo en las tres instancias electorales anteriores. Las tensiones entre empleo y salario surgidas en el último período de gobierno generaron un impacto distributivo diferenciado entre los actores sociales al interior de la coalición distributiva y forzaron al gobierno a optar por el mantenimiento del salario en detrimento del empleo. Esta tensión distributiva en la coalición de apoyo impactó en los sectores de bajos ingresos, las bases sociales que más recientemente se habían sumado a la coalición. Estos mismos sectores se habían beneficiado de los procesos de formalización —y con ello accedieron a garantías de indexación, salario mínimo y protección social— entre el 2005 y el 2013. Como se muestra en el gráfico 11, de allí en adelante la formalización de los quintiles 1 y 2 se mantendrá incambiada con casi un 60 % de los trabajadores del quintil más pobre y un 35 % de los del quintil siguiente sin acceso a dichas protecciones.

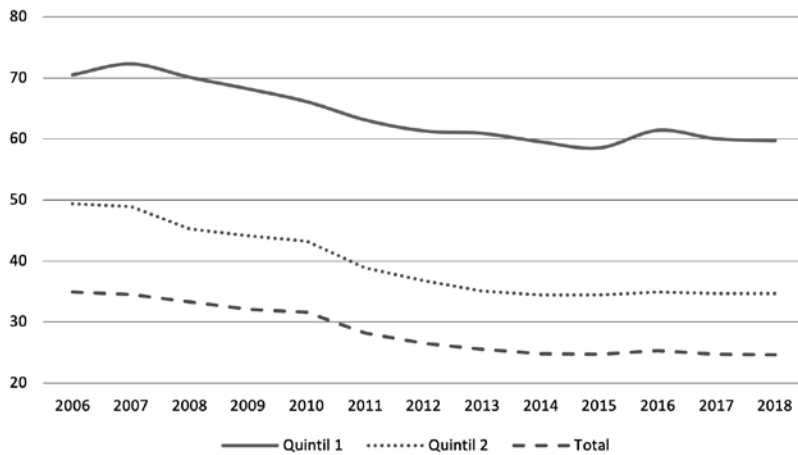


**Gráfico 9: Tasa de desempleo abierto por quintiles de ingreso per cápita**



Fuente: UMAD con base en datos elaborados por Jimena Pandolfi.

**Gráfico 10: Porcentaje de población ocupada no afiliada a la seguridad social**



Fuente: UMAD con base en datos elaborados por Jimena Pandolfi.

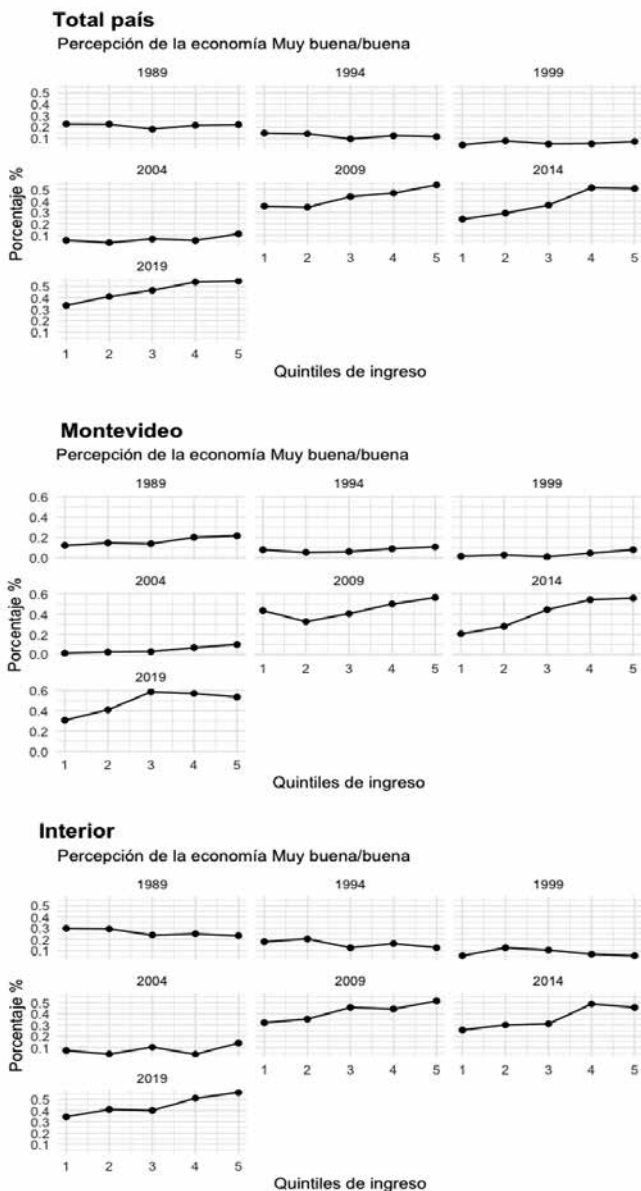


El FA recibe aproximadamente el 30 % de las intenciones de voto del 40 % más pobre de la población a poco menos de un año de las elecciones de 1999, más de un 50 % en este mismo segmento en las elecciones del 2004 y casi un 60 % en las elecciones del 2009 y 2014. En el año 2018 dicha preferencia por el FA cae al 30 % nuevamente. Si bien la fuerza política de izquierda pierde intención de voto en todos los sectores sociales, es en este segmento de la población donde la caída es más marcada. Es el voto de estos sectores lo que habilita el triunfo sucesivo del FA entre 2004 y 2014. A su vez, es la caída importante de dicha preferencia en el mismo segmento lo que ayuda a entender su derrota en el año 2019.

Si observamos la evolución en la intención de voto al FA por quintiles de ingreso en 2019, si bien existe una menor intención de voto en todos los quintiles, la mayor caída se observa en los tres primeros quintiles de ingreso. En Montevideo se observa una caída pronunciada en la intención de voto en todos los quintiles, pero particularmente en los dos primeros tramos de ingreso. Este voto castigo de los sectores populares a la izquierda puede entenderse desde las tensiones distributivas que surgen de la alianza coalicional con la que el FA se mantuvo en el gobierno. Pero las restricciones económicas impactaron además en un sector de la base social en donde la izquierda tenía menor capacidad de fidelización del voto. Desde sus orígenes el Frente Amplio fue un partido muy cercano al movimiento sindical, con el cual compartía cuadros políticos y una sintonía programática (Doglio *et al.*, 2004), y esta afinidad se mantuvo durante el ciclo de gobiernos de izquierda. Este fuerte vínculo con el movimiento sindical permitió el Frente Amplio ampliar sus perspectivas programáticas y sus bases sociales en una estrategia *catch-all* sin una pérdida de apoyo en el sector de los trabajadores organizados. En los sectores de más bajos ingresos, sin embargo, el partido no cuenta con organizaciones vinculantes que permitan establecer una fidelización del voto. Estos sectores son políticamente más volátiles y debido a su baja capacidad de organización están más expuestos a estrategias clientelares de captación del voto o simplemente al cambio de preferencias a partir de la evaluación económica de su situación o la situación del país. En este sector de votantes menos fidelizado es justamente donde las tensiones del modelo distributivo comenzaron a impactar en el último período de gobierno de la izquierda.



## Gráfico 11: Evaluación del funcionamiento de la economía por quintiles de ingreso. Total, Montevideo e interior



Fuente: Elaboración propia.

Los quintiles de ingreso más bajos son los sectores que tienen una evaluación más negativa en comparación con los otros tramos. Si comparamos con otros períodos de gobierno, vemos que durante los ciclos de gobierno de izquierda este sector era quien realizaba una peor evaluación del funcionamiento de la economía, particularmente en los años 2014 y 2019 (gráfico 12). De esta forma, la gradual pérdida de votos del FA en los sectores de menor ingreso puede ser entendida como una consecuencia de las tensiones que provocó el mantenimiento de una arquitectura coalicional policlasista que a medida que el ciclo económico fue cambiando, particularmente a partir de 2015, fue forzado a priorizar a los sectores sociales más integrados y organizados dentro de sus bases sociales. Sin embargo, también es cierto que en la segunda vuelta el FA logra recuperar una parte muy importante del voto perdido en la primera vuelta. Ello sugiere que si bien los votantes castigan al FA en primera vuelta, eligen dicha opción ante la alternativa de la coalición multicolor en la segunda vuelta. De hecho, si comparamos entre primera y segunda vuelta, la performance del FA es la mejor de todos los períodos electorales considerados. Ello sugiere que si bien el FA no logra fidelizar el voto de los dos quintiles más pobres en la primera vuelta, logra sí una fidelización «blanda», ya que entre dos alternativas dicotómicas, una parte importante estos retornan a la opción del FA.

Una hipótesis alternativa podría formularse enfatizando que el principal cambio en las elecciones de 2019 no fueron estas tensiones en la coalición, sino un cambio en la oferta electoral con la aparición de un partido político nuevo que logró disputarle electorado al FA en los sectores de ingresos bajos. Frente a esta hipótesis en nuestro argumento enfatizamos que las particularidades de las restricciones económicas del partido de gobierno —menor desempeño de la economía con mayor impacto en los sectores menos fidelizados de la coalición— fueron una condición fundamental para crear un electorado cautivo pasible de ser atraído por una ampliación de la oferta electoral que comenzó a disputarle las bases sociales con mayor debilidad de su coalición de apoyo. Las limitaciones del partido de gobierno para resolver los problemas de empleo que se fueron agudizando sobre todo en estos sectores de ingreso con escasa fidelización de voto (véase el gráfico 10) generaron una oportunidad de apoyo electoral probablemente canalizado hacia un partido de derecha con un discurso populista centrado en los sectores populares que tuvo como consecuencia una ajustada derrota del FA.



## 7. Conclusiones

En este ensayo buscamos analizar la derrota del FA después de tres ciclos en el gobierno desde una perspectiva que coloca la mirada en los actores sociales que formaron parte de las bases de apoyo de la izquierda desde su triunfo en 2004. Si bien reconocemos la importancia de los análisis que colocan el énfasis en el ámbito electoral como un espacio autónomo, creemos que la mirada basada en actores funciona como un complemento necesario del análisis electoral ya que permite identificar los conflictos distributivos presentes en los ciclos de gobierno y las consecuencias electorales de las decisiones de política pública que realizó la izquierda en los últimos 15 años.

Concretamente, aportamos evidencia estilizada y preliminar de cómo la izquierda llega al gobierno con base en una coalición con una base social amplia y lleva adelante un conjunto de políticas públicas que buscan el mantenimiento de esa coalición. Desde esta perspectiva, la derrota del FA puede explicarse como la acumulación de un conjunto de tensiones en sus bases sociales que recayeron en gran medida sobre los aliados con menor poder organizacional y que de forma reciente se habían sumado a la coalición. La debilidad organizacional y su arribo tardío a las bases sociales de la izquierda tuvieron como consecuencia una menor capacidad de influencia sobre las políticas de adaptación al cambio de ciclo y una menor fidelización del voto de estos sectores. Si la ampliación de la oferta electoral con el surgimiento de nuevos partidos que buscaron cultivar apoyo en los sectores sociales más débiles de la coalición del gobierno fue una condición necesaria para la derrota del FA, el impacto del contexto económico más restrictivo sobre todo en esos sectores y que la izquierda presentara limitaciones para resolver esta tensión fueron condiciones suficientes que permiten comprender el relativo éxito en la ampliación de la oferta electoral para explicar el fin del ciclo de gobiernos de izquierda.

Por otro lado, este análisis de la derrota del FA forma parte de una discusión teórica más general acerca de las posibilidades de éxito de un proyecto socialdemócrata en condiciones de debilidad estructural de la clase trabajadora, con la presencia de un amplio sector informal y la existencia de economías abiertas y duales en donde el sector no transable tiende predominar en la formación salarial debido a su mayor peso en términos de empleo. En este contexto, la activación de políticas típicas de la socialdemocracia europea, como los impuestos progresivos sobre la renta, la negociación colectiva a nivel sectorial y la combinación de políticas





contributivas y no contributivas tanto a nivel asistencial como en la seguridad social, genera un conjunto de tensiones y conflictos distributivos entre sectores sociales que no son simples de resolver para un proyecto de izquierda socialdemócrata.

El análisis también muestra las dificultades para mantener apoyos sociales sostenidos en el contexto de la institucionalidad electoral uruguaya. El país presenta un sistema electoral extremadamente exigente para llegar al gobierno. La exigencia de mayoría absoluta de los votos emitidos en primera vuelta o mayoría relativa en segunda vuelta impone un umbral alto a los partidos que para ganar deberán mantener una coalición amplia y manejar las tensiones distributivas que este tipo de base social impone en conjunto con la estructura económica y de bienestar existente.

Si bien en este trabajo nos concentramos en las tensiones en el ciclo de gobiernos de izquierda, los dilemas distributivos también estarán presentes en la nueva coalición gobernante y sus bases sociales de apoyo. A mediano plazo, la combinación entre un sistema electoral exigente y una institucionalidad de bienestar segmentada podría volverse difícil de articular tanto para la coalición multicolor como para la coalición de izquierda.



## Bibliografía

- Amarante, V., Arim, R. y Yapor, M. (2015). Desigualdad e informalidad en el Uruguay. En *Desigualdad e informalidad. Un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Beramendi, P., y Rueda, D. (2007). Social democracy constrained: Indirect taxation in industrialized democracies. *British Journal of Political Science*, 619-641.
- Bogliaccini, J. A., y Filgueira, F. (2011). Capitalismo en el Cono Sur de América Latina luego del final de Consenso de Washington: Notas sin partitura? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 51: 1-23.
- Bogliaccini, J. A., y Queirolo, R. (2017). Uruguay 2016: Mayorías parlamentarias en jaque y desafíos de revisión para sostener el modelo. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 37(2): 589-612.
- Castillo, M., y Méndez, G. (2019). Estrategia y políticas para la formalización laboral y la extensión de la protección social a las familias de la economía informal en Uruguay 2005-2017. En *Informalidad y políticas para la formalización laboral en Uruguay*. MTSS-OIT.
- Doglio, N., Senatore, L., Yaffé, J., y Lanzaro, J. (2004). Izquierda política y sindicatos en Uruguay (1971-2003). En J. Lanzaro (Ed.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo, ICP, 251-295.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Etchemendy, S. (2019). The Rise of Segmented Neo-Corporatism in South America: Wage Coordination in Argentina and Uruguay (2005-2015). *Comparative Political Studies*, 1-39.
- Failache, E., Giacobasso, M., y Ramírez, L. (2016). *Transferencias de ingresos y mercado de trabajo: El impacto de asignaciones familiares Plan de Equidad sobre la informalidad laboral*. Instituto de Economía.
- Franzese, R. J., y Hall, P. A. (2000). Institutional dimensions of coordinating wage bargaining and monetary policy. *Unions, employers, and central banks: Macroeconomic coordination and institutional change in social market economies*, 173-204.
- Garrett, G., y Way, C. (1999). Public sector unions, corporatism, and macroeconomic performance. *Comparative Political Studies*, 32(4): 411-434.



- Huber, E., y Stephens, J. D. (2001). *Development and crisis of the welfare state: parties and policies in global markets*. University of Chicago Press.
- Huber, E., y Stephens, J. D. (2012). *Democracy and the left: Social policy and inequality in Latin America*. University of Chicago Press.
- Lavalleja, M., Rossi, I., y Tenenbaum, V. (2018). *La flexibilización de las condiciones de acceso a las jubilaciones en el Uruguay*.
- López Cariboni y Queirolo, R. (2015). *Class voting versus economic voting: Explaining electoral behavior before and after the «Left turn» in Latin America*. Ponencia presentada en el 8.º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, ALACIP, 22-24 de julio de 2015.
- Luna, J. P., y Alegre, P. (2005). ¿Un callejón sin salida? Trayectorias políticas y alternativas de reforma en Uruguay. *Prisma. Revista Semestral de Ciencias Humanas*, 21: 195-212.
- Méndez, G., Senatore, L., y Traversa, F. (2009). *La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico: Un análisis de los cambios institucionales en Uruguay 2005-2009*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Narud, H. M., y Strøm, K. (2000). Norway: A fragile coalitional order. *Coalition Governments in Western Europe*, 158-191.
- Olsson, S. E. (1986). *Growth to Limits: The Western European Welfare States Since World War II: The Case of Sweden*. Almquist & Wiksell Intern.
- Rueda, D. (2005). Insider-Outsider Politics in Industrialized Democracies: The Challenge to Social Democratic Parties. *American Political Science Review*, 99(01): 61-74. <https://doi.org/10.1017/S000305540505149X>
- Swenson, P. (1991). Bringing capital back in, or social democracy reconsidered: Employer power, cross-class alliances, and centralization of industrial relations in Denmark and Sweden. *World Politics*, 43(4): 513-544.
- Thelen, K. (2014). *Varieties of liberalization and the new politics of social solidarity*. Cambridge University Press.







Parte II:

# HACIA LAS ELECCIONES NACIONALES



## Capítulo II.1:

# Oferta electoral y elecciones presidenciales en Uruguay 2019: fragmentación, nuevos partidos y avance del personalismo

*Diego Luján*

### 1. Introducción

El ciclo electoral del año 2019 en Uruguay no solo marcó la alternancia de partidos en el gobierno, sino que las elecciones presidenciales fueron las más fragmentadas desde la reforma electoral del año 1996, tanto en términos de precandidatos como de candidatos presidenciales. A su vez, la oferta electoral se vio multiplicada por la presencia de partidos y candidatos nuevos, sin trayectoria política previa. El declive electoral de los partidos consolidados —aunque moderado—, sumado a una creciente fragmentación y heterogeneidad en la oferta electoral, constituyen indicios de un cambio sistémico luego de más de veinte años de equilibrio en el sistema de partidos. ¿Qué transformaciones se pueden apreciar en la conformación de la oferta de partidos y candidatos en las elecciones presidenciales? ¿Cuál es la profundidad de esas transformaciones y cuáles pueden ser sus explicaciones?

Este trabajo sostiene que los cambios en la oferta de partidos y candidatos en las elecciones presidenciales responden principalmente a dos factores. El primero de ellos es el carácter permeable de los procesos de nominación de candidatos presidenciales de los partidos uruguayos, que ha incentivado, o al menos no ha constreñido, a políticos individuales a disputar la nominación dentro de dichos partidos. Esto ha dado lugar al mayor



número total de precandidatos desde que se utiliza el mecanismo de primarias para la nominación del candidato único por partido, inaugurado en 1999. El segundo factor es un cambio en la composición de los vínculos entre políticos y votantes, con una creciente incidencia de los vínculos personalistas en desmedro de los vínculos programáticos. La creciente personalización de la competencia política y electoral se expresa en estrategias novedosas tanto de movilización y persuasión de votantes como de canalización de la ambición política. Estas estrategias no se oponen a la tradicional vía partidaria, ya que en Uruguay no están permitidas las candidaturas independientes, sino que suponen el surgimiento de partidos nuevos que son fundamentalmente vehículos electorales al servicio de líderes políticos que hacen de sus características personales la principal herramienta de competencia electoral (Gunther y Diamond, 2003).

En conjunto, estos dos factores alteraron la fisonomía de la oferta electoral a nivel presidencial en comparación con procesos electorales anteriores, y dieron como resultado una sobreoferta de partidos, precandidatos y candidatos en la competencia por la presidencia. En muchos casos, la sobreoferta fue ajustada por mecanismos de demanda, básicamente mediante el voto estratégico, es decir, el abandono sistemático de candidatos no viables en favor de las candidaturas más fuertes. En otros casos la oferta fue convalidada por el electorado, lo que dio lugar a una fragmentación efectiva fuera del equilibrio inducido por las reglas electorales (Cox, 1997). Adicionalmente, y dado que el sistema electoral uruguayo dispone de elecciones concurrentes con voto fusionado, se verificó también el acceso al Parlamento de siete partidos políticos, fenómeno que no tiene antecedentes en la historia política del país. En este contexto, tres partidos no consolidados<sup>1</sup> accedieron al Parlamento: Cabildo Abierto (CA), el Partido de la Gente (PG) y el Partido Ecologista Liberal Intransigente (PERI). De estos, los dos primeros resultaron actores claves en la conformación de la Coalición Multicolor (CM) que accedió al gobierno nacional liderada por el Partido Nacional (PN).

El resto del artículo se organiza de la siguiente forma. La siguiente sección repasa algunos determinantes de la oferta electoral y recoge aquellos

.....  
1 La distinción entre partidos políticos consolidados y no consolidados no es evidente. En este trabajo, seguimos un criterio similar al utilizado por otros autores como Lupu (2016), quien utiliza la etiqueta *partidos establecidos* para referirse a aquellas organizaciones que han logrado adaptarse a cambios en el ambiente y han mantenido su competitividad electoral durante un prolongado período, o Levitsky *et al.* (2016), quienes adoptan una combinación de un umbral de desempeño electoral y un requisito temporal durante el cual el partido se sostenga como tal. Por partidos no consolidados entendemos, en consecuencia, a aquellos que no tienen trayectoria electoral ni arraigo político sostenido y/o que han tenido desempeños electorales marginales.





factores que la literatura comparada ha identificado como influyentes. A continuación, se estilizan los principales rasgos de la oferta de partidos y candidatos en elecciones presidenciales en Uruguay a partir de la redemocratización, poniendo en una perspectiva comparada los cambios registrados en el ciclo electoral del año 2019. La cuarta sección propone algunas explicaciones que podrían dar cuenta de los cambios identificados a partir de un análisis de los mecanismos de nominación de los partidos y del cambio en el portafolio de mecanismos de vinculación a disposición de los partidos y candidatos. La última sección resume el argumento del artículo al tiempo que deja abiertas algunas cuestiones a modo de agenda de investigación.

## **2. Los determinantes de la oferta electoral: factores institucionales, socioestructurales y políticos**

La oferta electoral está constituida por el conjunto de partidos y candidatos que están habilitados para competir en elecciones, y como tal es el resultado de un proceso dinámico que se inicia en el momento en que los partidos y candidatos comienzan a hacer públicas sus intenciones de competir electoralmente. En la medida en que esas intenciones empiezan a obtener apoyos se produce la convalidación de las candidaturas y se ingresa en un período marcado por retiros estratégicos que terminan conformando una oferta más o menos ajustada a la capacidad de carga del sistema (*carrying capacity*, Cox, 1997). Este proceso supone que una serie de candidaturas podrán quedar por el camino, produciéndose la reducción por coordinación estratégica del número de competidores (Luján, 2017).

El sistema electoral uruguayo presenta un conjunto de normas que regulan la carrera electoral por la presidencia. La más importante es la fórmula de mayoría absoluta con doble vuelta para la elección presidencial, que además es de las más exigentes a nivel comparado ya que requiere obtener la mayoría sobre el total de votos emitidos y no sobre los votos válidos. Esta regla hace esperable un nivel de entrada mayor que en sistemas más restrictivos, ya que la capacidad de carga del sistema soporta hasta tres candidatos relevantes en la primera vuelta. Además, la elección para la presidencia se encuentra fuertemente vinculada a la elección legislativa, no solo por la concurrencia temporal de ambos niveles, sino fundamentalmente porque el voto está fusionado en una única hoja de votación. Esto impide al votante optar por partidos distintos para ambos



niveles. Adicionalmente, la existencia de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y con voto voluntario supone el primer escalón del calendario electoral, en la medida en que todo partido que aspire a presentar candidatos al Parlamento y una fórmula presidencial debe comparecer en las elecciones primarias. Estas son también elecciones internas para los partidos, pues implican la elección de órganos de conducción de los partidos (véase el capítulo II.2).

Finalmente, un aspecto muy importante del sistema electoral es que no están permitidas las candidaturas independientes. Los partidos políticos tienen el monopolio de la nominación para cargos electivos. Esto hecho, sumado a las características que históricamente tiene el sistema de partidos en Uruguay, convierte a los partidos en los agentes centrales de todo el proceso electoral, lo que refuerza su centralidad, tal como ha registrado la literatura (Caetano *et al.*, 1987). Al estar vedadas las candidaturas independientes, los procesos de nominación que los partidos siguen adquieren una centralidad que destaca en un ejercicio de comparación con otros países latinoamericanos.<sup>2</sup> Como se verá más adelante, los partidos políticos uruguayos disponen de procesos de nominación muy abiertos, lo que compensa el poder de los liderazgos partidarios para la selección de candidatos y la elaboración programática. Adicionalmente, esta regla impide las vías alternativas para la canalización de la ambición política, forzando a los políticos a buscar vías partidistas para su nominación, ya sea disputando la primaria de los partidos existentes o creando sus propios partidos.

Al inicio del ciclo electoral del 2019 la elección se encaminaba a tener dos contendientes principales, el Frente Amplio (FA) y el PN, tal como había sucedido en los tres ciclos electorales precedentes. El conjunto de encuestas disponibles en el momento en que tanto los partidos como los precandidatos toman sus decisiones de entrada mostraban un panorama similar: un decrecimiento en la intención de voto hacia el FA en comparación con la elección del 2014, pero estabilidad en el resto de los partidos tomados como un bloque.<sup>3</sup> Por tanto, ambos elementos alentaban la expectativa de que el ciclo electoral del año 2019 tuviera rasgos sistémicos similares a los anteriores. Adicionalmente, la posición del principal candidato

.....  
2 Varios países latinoamericanos permiten las candidaturas independientes a la presidencia, como México, Honduras, República Dominicana, Venezuela, Colombia, Ecuador, Chile y Paraguay. En estos casos, se exigen requisitos variables como avales de organizaciones sociales o de un cierto número de ciudadanos.

3 Véase por ejemplo <https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/10/la-evolucion-de-la-intencion-de-voto-de-los-partidos/> y <https://www.cifra.com.uy/index.php/2019/10/21/intencion-de-voto-en-las-elecciones-nacionales-2/>



de oposición, Luis Lacalle Pou (PN), tempranamente anunciada,<sup>4</sup> sobre la conformación de una amplia coalición electoral luego de la primera vuelta desalentaba el voto estratégico dentro del bloque opositor, ya que emitir un voto por los partidos menores permitía acumular votos hacia la conformación de la coalición en la segunda vuelta que parecía estar asegurada.

La oferta electoral también puede estar influida por factores socioestructurales y territoriales (Bartolini, 2000; Lipset y Rokkan, 1967; Stoll, 2013). En este sentido, Uruguay presenta una de las sociedades más homogéneas de América Latina, sin clivajes socioestructurales políticamente activos. Lo mismo puede decirse desde el punto de vista territorial, ya que no existen clivajes regionales relevantes, con una oferta de partidos ampliamente nacionalizada. Esto contribuye a explicar por qué no han existido en Uruguay partidos regionales o de minorías que hayan alcanzado relevancia electoral o que hayan sido capaces de sobrevivir durante un período considerable.

Por último, existen factores estrictamente políticos que afectan el nivel de entrada y, por tanto, contribuyen a modelar la oferta electoral. Entre ellos se encuentran la estabilidad del mercado electoral y el tipo de diferenciación que predomine entre los actores centrales del sistema. Los mercados electorales estables y en los cuales predominan los vínculos programáticos suelen tener una oferta menos fragmentada que los mercados electorales inestables y no programáticos (Luján, 2017, 2020). En Uruguay, tradicionalmente ambos factores han contribuido a mantener la fragmentación de la oferta en niveles moderados, ya que se han registrado niveles comparativamente bajos de volatilidad electoral y ha predominado la diferenciación programática entre los principales partidos del sistema.

.....  
4 La voluntad de Lacalle Pou de procurar conformar una coalición «multicolor» entre cuatro o cinco partidos fue anunciada incluso con anterioridad a las elecciones primarias, todavía como precandidato nacionalista. Esta señal facilitó el armado posterior de su coalición de gobierno y alentó el voto sincero en la primera vuelta de octubre, ya que los votantes sabían de antemano que no era necesario abandonar su primera preferencia. Véase <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Lacalle-Pou--Vamos-rumbo-a-un-gobierno-multicolor-de-cuatro-o-cinco-partidos--uc720816>



### 3. La oferta presidencial en Uruguay desde la redemocratización

En la sección anterior se definió la conformación de la oferta electoral como un proceso dinámico que en Uruguay permite distinguir dos períodos diferentes. El primero corresponde a las elecciones primarias de los partidos que se celebran en el mes de junio y redunda en una oferta de precandidatos presidenciales y partidos que disputan las primarias. En esta etapa, los políticos en tanto agentes individuales están sometidos al dilema de la entrada, tienen que medir apropiadamente los riesgos de entrar en una carrera muy costosa y de incierta recompensa. Este primer momento supone el pasaje de la ambición naciente a la ambición expresiva, para usar los términos de Lawless (2012), lo que requiere considerar no solo la estructura de oportunidades, sino también las características personales de los potenciales candidatos.

Habitualmente muchas figuras políticas anuncian su decisión de competir como precandidatos y con el tiempo la dinámica del proceso se encarga de regular el nivel de entrada, a partir de retiros estratégicos que terminan de conformar la oferta de precandidatos en el sistema.<sup>5</sup> En las primarias también se juega la suerte de los partidos menores, dado que para poder comparecer en la elección presidencial deben reunir al menos 500 votos en estas elecciones.

La segunda etapa corresponde a la primera vuelta presidencial (concurrente con la elección legislativa) del mes de octubre, en la que se consolida la oferta de partidos y de candidatos presidenciales. Eventualmente, una tercera etapa correspondería al balotaje entre los dos candidatos más votados en la etapa anterior, pero a los fines del análisis de la oferta electoral esta tercera etapa no reviste demasiado interés.

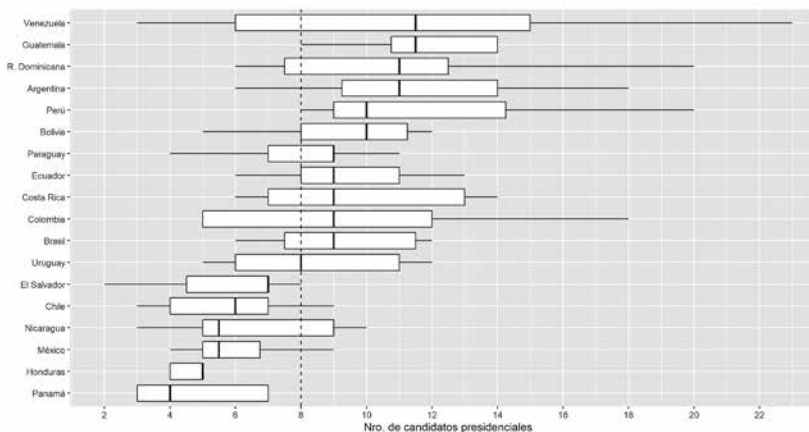
En términos comparados, Uruguay ha presentado una oferta con una fragmentación moderada. El gráfico 1 muestra la variación del número total de candidatos presidenciales en dieciocho regímenes presidencialistas latinoamericanos. Puede observarse que Uruguay presentó un número relativamente bajo de candidatos presidenciales y con una variación moderada alrededor de la mediana de ocho candidatos que coincide con la mediana general de la región (representada por la línea punteada vertical). A su vez,

.....  
5 A modo de ejemplo, a principios de abril de 2019 la por entonces senadora Verónica Alonso anunció su retiro como precandidata presidencial por el PN y decidió apoyar la precandidatura de Juan Sartori. Véase <https://www.radiomontecarlo.com.uy/2019/04/07/nacionales/veronica-alonso-baja-su-precandidatura-y-se-une-a-sartori/>



el 50 % central de las observaciones (representado por el tamaño de la caja central) varió entre seis y once candidatos presidenciales.

**Gráfico 1: Número total de candidatos presidenciales en América Latina, 1980–2016**



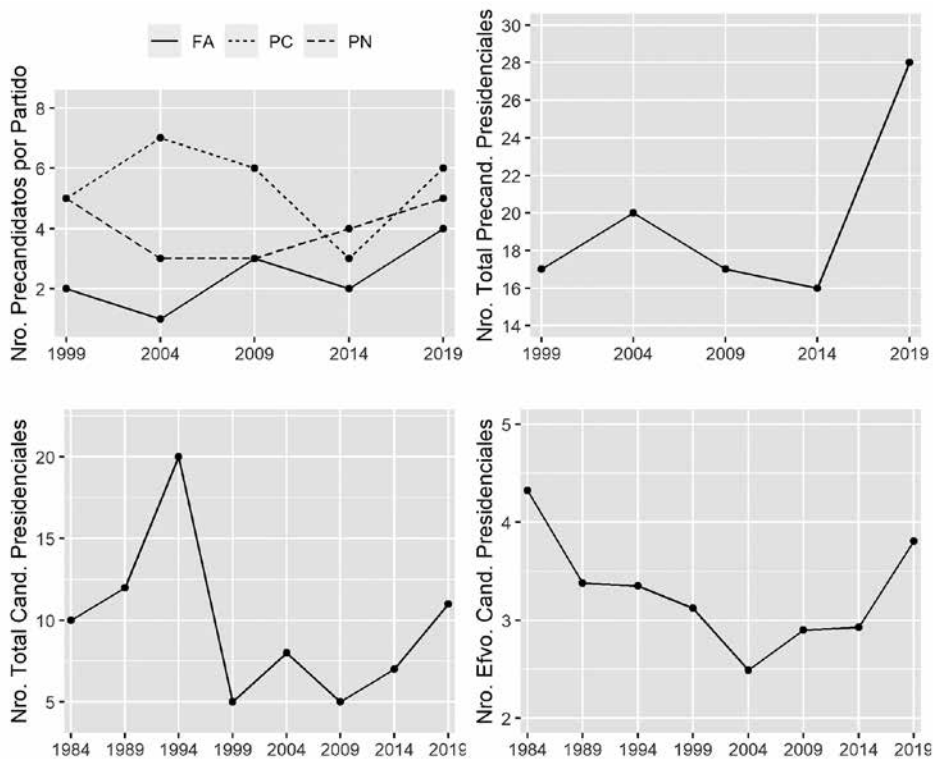
Fuente: Elaboración propia con base en Luján (2020).

Pese a que en términos comparados Uruguay ha presentado una oferta de candidatos en línea con la mediana regional, esa tendencia general ha mostrado variación a través del tiempo. Una de las características más notorias del sistema político uruguayo hasta la reforma constitucional del año 1997 fue la posibilidad de que los partidos políticos presentaran múltiples candidaturas a la presidencia, aprovechando el sistema de doble voto simultáneo (DVS). Este sistema, que permitía dirimir la competencia no solo entre los partidos, sino entre las distintas fracciones que los componían, fue un rasgo central de la política uruguayo durante casi todo el siglo XX (Buquet *et al.*, 1998; González, 1993). En principio, el DVS alentaba una oferta con pocos partidos y muchos candidatos. Por un lado, la cantidad de partidos viables estaba limitada por la fórmula de mayoría simple a una sola vuelta. Por otro lado, la conveniencia de aprovechar las economías de escala de contar con una etiqueta partidaria fuerte dentro de la que lanzar una candidatura presidencial reforzaba la multiplicidad de candidatos dentro de los partidos consolidados. Con la reforma electoral del año 1997 se modificaron buena parte de los incentivos del anterior sistema electoral, al impedir el DVS para la elección presidencial. En la



elección inmediatamente posterior a la reforma (en 1999) se verificó un derrumbe en el número total de candidatos presidenciales (pasó de 20 a 5, véase el gráfico 2), exhibiendo probablemente una sobre-reacción de los agentes políticos a las nuevas reglas. Más allá del posterior reajuste, el esquema de incentivos redujo la fragmentación de la oferta en el mercado electoral presidencial, que pasó a operar en un nuevo equilibrio de entre cinco y ocho candidaturas.

**Gráfico 2: Evolución de la oferta electoral en elecciones presidenciales en Uruguay 1984–2019**



Fuente: Elaboración propia.

A partir del año 2014 se verificó un aumento en la oferta de candidatos presidenciales, que se intensificó en 2019, que con once candidatos presidenciales volvió a ubicarse en valores similares a los de la etapa



prerreforma. Este cambio de tendencia fue acompañado por un aumento considerable en el número total de precandidatos. Dado que desde la reforma de 1997 los partidos deben presentar una única candidatura a la presidencia seleccionada en elecciones primarias, el número de precandidatos constituye el indicador más grueso de ambición política en el mercado presidencial. Este número permaneció estable entre 1999 y 2014, entre dieciséis y veinte precandidatos. Sin embargo, en la elección del año 2019 un total de veintiocho precandidatos disputaron la nominación de candidatos presidenciales, mostrando un aumento del 75 % en comparación con 2014.

Cuando se analiza el comportamiento de los partidos políticos consolidados se observan también continuidades y cambios. Por el lado del FA, la oferta de precandidatos ha sido sistemáticamente la más baja entre los partidos consolidados, pese a lo cual en 2019 presentó la oferta de precandidatos más fragmentada desde que el sistema de nominación por elecciones primarias entró en vigor, con cuatro precandidatos presidenciales. Su contracara es el PC, que durante el período analizado presentó la interna más fragmentada, con la única excepción de la elección del año 2004. Mientras, el PN ha presentado entre tres y cinco precandidatos presidenciales durante el período de estudio, situándose en un nivel intermedio entre el FA y el PC. Otro aspecto destacable de la elección del año 2019 es que los tres partidos consolidados presentaron una oferta de precandidatos más fragmentada que en la elección inmediatamente anterior: el FA y el PC duplicaron su oferta de precandidatos (de dos a cuatro y de tres a seis, respectivamente) y el PN pasó de cuatro a cinco.

Finalmente, en las elecciones de 2019 la mayor fragmentación de la oferta electoral fue convalidada parcialmente por el electorado, lo que se refleja en el incremento del número efectivo de candidatos presidenciales, que ascendió a casi cuatro, ubicándose en valores incluso más altos que en la etapa previa a la reforma constitucional. Esto muestra un mercado electoral presidencial más ineficiente, en el sentido de que se verifica un mayor número de votos desperdiciados, y señala que el incremento de la fragmentación de la oferta no estuvo dado únicamente por candidatos testimoniales, sino que la ciudadanía convalidó parcialmente una oferta más heterogénea y fragmentada, que dejó al conjunto de partidos políticos consolidados con una votación menor en la comparación con la elección del año 2014.



#### 4. Explorando explicaciones: partidos permeables y cambios en los mecanismos de vinculación

De acuerdo con los determinantes de la oferta electoral repasados en la segunda sección, las transformaciones en la oferta de partidos y candidatos que comenzaron a despuntar en el ciclo electoral 2019 pueden obedecer a distintos factores. Por un lado, las reglas del juego electoral fijan un primer límite para la cantidad y las características de la oferta electoral. En ese sentido, la estabilidad en el conjunto de instituciones que regulan las elecciones en Uruguay hace difícil pensar que este factor pueda ser particularmente apto para explicar los cambios ocurridos, dado que el sistema electoral permaneció incambiado desde la reforma de 1997.

Algo similar sucede con la estructura social como factor determinante de la fragmentación. La estructura social es inelástica en el corto plazo, y no es posible atribuir a este factor los cambios registrados en la oferta electoral, ya que esta no ha sido impulsada por candidaturas que representen a minorías sociales o regionales. Antes bien, más allá de los énfasis temáticos diversos que recuerdan a partidos de nicho, el aumento de la fragmentación de la oferta ha estado basado en partidos creados como vehículo electoral por *outsiders* o políticos individuales de oposición. Experiencias novedosas como el Partido Digital (PD), el PERI o el Partido Verde Animalista (PVA), o incluso más específicamente el caso de CA, son instancias de este fenómeno, que contribuyó a fragmentar la oferta electoral.

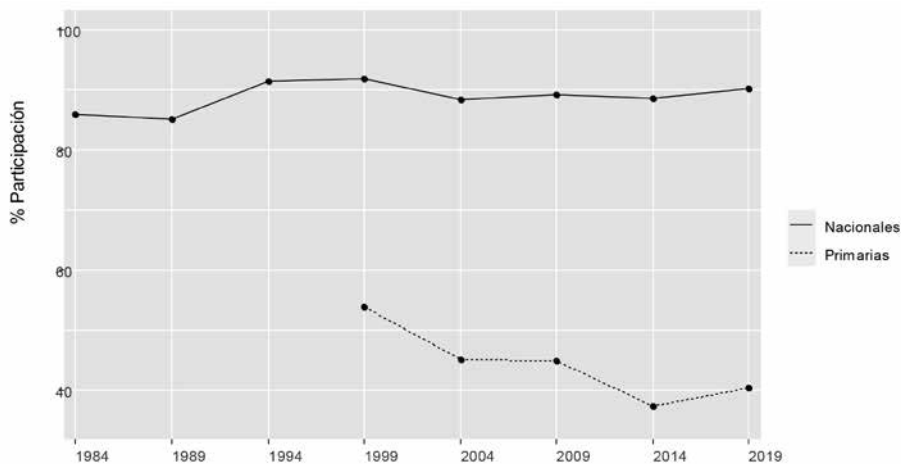
El nivel de participación también podría afectar algunas características de la oferta electoral. Como ya se señaló, desde la reforma de 1997 los partidos deben seleccionar a sus candidatos presidenciales mediante elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, con voto voluntario. Este conjunto de reglas genera incentivos para que los candidatos seleccionados sean más afines a la militancia de cada uno de los partidos, en la medida en que son los militantes y los adherentes más entusiastas los que presentan una mayor predisposición a votar en elecciones no obligatorias (Buquet y Piñeiro, 2011). Además, esto podría afectar la fragmentación de la oferta en el mediano y largo plazo, pues si determinado tipo de candidato es sistemáticamente subrepresentado por no encarnar fielmente las preferencias de la base militante de los partidos, puede perfectamente optar en la siguiente elección por crear su propio partido y competir en las elecciones nacionales, con el único escollo de superar el umbral requere-





rido en las primarias.<sup>6</sup> Como se observa en la gráfico 3, el nivel de participación en elecciones nacionales se ubicó sistemáticamente en valores altos, oscilando en el 90 % de los votantes registrados durante el período, mientras que la participación en las elecciones primarias muestra, desde su adopción en 1999, una fluctuación mucho mayor.

**Gráfico 3: Participación electoral en Uruguay 1984–2019**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.

Ligado a lo anterior, un aspecto central de la conformación de la oferta electoral está dado por los procesos de nominación de precandidatos que sigue cada partido. Más allá de que la celebración de primarias supone un primer proceso de reducción que impone el sistema electoral al restringir a un candidato único por partido, la permeabilidad de los mecanismos de nominación de los partidos uruguayos favorece la multiplicación de las precandidaturas, en particular dentro de los partidos consolidados, que son los que presentan una mayor diversidad interna. Los requisitos y exigencias para presentar una precandidatura dentro de los partidos varían de caso a caso, pero en líneas generales son escasos.

<sup>6</sup> Fundamentalmente la disposición que requiere que los partidos superen el umbral de 500 votos en las elecciones primarias para poder competir en la elección nacional. Si bien el umbral es bajo, en 1999 y 2004 dos partidos no lograron superarlo. En 2009 fueron tres los partidos que no alcanzaron el umbral, mientras que en 2014 fueron dos y en 2019 fueron cuatro.



Probablemente, el caso paradigmático de la permeabilidad que caracteriza a los procesos de nominación sea el de José Gervasio González, quien disputó la nominación dentro del PC y obtuvo apenas tres votos en las elecciones primarias. Al tratarse de un absoluto desconocido en la política nacional, no es extraño el resultado que obtuvo en las urnas. Sin embargo, la pregunta es cómo es posible que una candidatura que no llega incluso a ser testimonial atraviese el proceso de nominación sin quedar por el camino. La respuesta es simple: cualquiera puede ser precandidato a la presidencia dentro de la mayor parte de los partidos políticos uruguayos. En el caso del PC, las reglas apenas requieren estar afiliado al partido y que una agrupación respalde la precandidatura.<sup>7</sup>

Algo similar sucedió en el PN con la precandidatura de otro desconocido (esta vez con la inestimable ventaja de ser un millonario) como Juan Sartori, quien finalizó en el segundo lugar en la primaria nacionalista. Sartori se afilió al PN en setiembre de 2018, apenas unos días antes de lanzar su precandidatura, apoyada por un sector sin demasiada actividad dentro del partido, Todo por el Pueblo. Al igual que el PC, el PN no cuenta con mayores requisitos para avalar una precandidatura, ni siquiera un tiempo mínimo como afiliado al partido.<sup>8</sup> La permeabilidad de los mecanismos de nominación interna es identificada por los propios dirigentes nacionalistas como un asunto a revisar.<sup>9</sup>

Entre los partidos consolidados el FA es el que dispone de mayores requisitos para avalar las nominaciones de precandidatos a la presidencia. En efecto, el procedimiento para nominar a sus precandidatos a la presidencia implica contar, en primer término, con el aval de al menos  $\frac{1}{3}$  de miembros del Plenario Nacional, y luego con la aprobación por  $\frac{2}{3}$  de los miembros del Congreso del partido.<sup>10</sup> Con sus diferencias, en ambas

7 Según Adrián Peña, secretario general del PC, «cualquier persona que esté afiliada al partido y cumpla con los requisitos formales puede ser candidato». Tomado de *El País*, 3 de junio de 2019, <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/momento-surgio-precandidato-partido-colorado-trata.html>, accedido por última vez 2 de julio de 2020.

8 La Carta Orgánica del PN estipula en sus artículos 92 a 97 que es necesario contar con el aval de una agrupación nacional, la cual debe ser acompañada por el aval de quinientos miembros de dicha agrupación, los cuales deben estar al día con sus contribuciones al tesoro partidario. Con estos requisitos cumplidos, «el Directorio aprobará la nómina de candidatos presentada, autorizará el uso del lema, y lo comunicará a la Corte Electoral» (art. 97).

9 La entonces presidenta del directorio del PN, Beatriz Argimón, sostuvo que «a raíz de las perspectivas que surgieron en esta elección, tras el período electoral puede plantearse un cambio en el estatuto» para hacer más exigentes los procesos internos de nominación de precandidatos. Véase <https://www.lr21.com.uy/politica/1400834-juan-sartori-partido-nacional-blancos-estatutos-directorio>, accedido por última vez el 2 de julio de 2020 a las 16:10.

10 Artículo 89 de los Estatutos del FA.



instancias colectivas están representadas las fracciones internas (sectores) y la militancia de base.

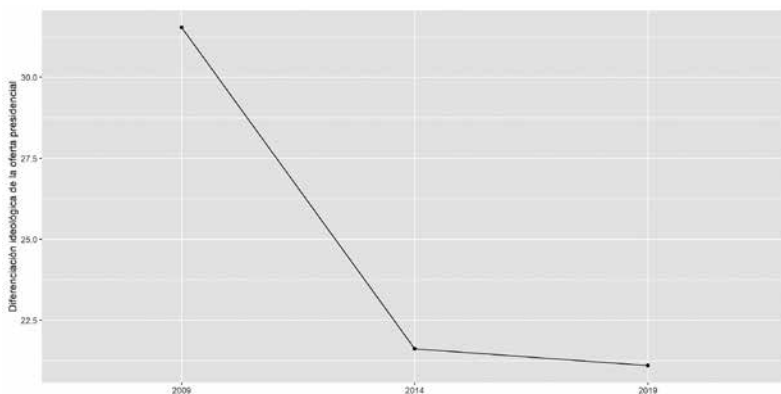
Además de la permeabilidad de los procesos de nominación, los cambios en la oferta electoral estuvieron marcados por una reconfiguración de los mecanismos de vinculación entre políticos y votantes. Según la literatura, existen tres tipos ideales de vínculos (*linkages*) entre políticos y ciudadanos: programáticos, clientelares (particularistas) y personalistas (Kitschelt, 2000; Kitschelt *et al.*, 2010). Empíricamente, los partidos y candidatos combinan de distinta forma estos vínculos ideales para obtener un portafolio de estrategias de movilización y persuasión óptima, que da lugar a vínculos mixtos o segmentados (Kitschelt y Wilkinson, 2007; Luna, 2014).

Tradicionalmente, y en particular desde la redemocratización, en Uruguay han predominado los vínculos programáticos, en el marco de un sistema de partidos institucionalizado (Mainwaring, 2018; Piñeiro y Rosenblatt, 2020). Dado que los vínculos pueden ser entendidos como mecanismos alternativos de diferenciación, al menos desde 1985 los partidos y los políticos uruguayos han mantenido un tipo de diferenciación principalmente programática. Esto se ha traducido en una considerable distancia ideológica, en particular entre el FA sosteniendo un claro posicionamiento de izquierda y el PN y el PC ubicándose en una posición de derecha, pese a que el electorado ha sido sistemáticamente moderado (Moraes y Luján, 2016).

Si bien la elección del año 2019 no ha implicado una ruptura drástica de esta tendencia, ha presentado algunas discontinuidades en la prevalencia de los vínculos entre políticos y votantes. El esfuerzo de los principales candidatos por diferenciarse ideológicamente parece haber decrecido, a la vez que han reducido la intensidad y el contenido ideológico en sus apelaciones. En cambio, las características personales de los candidatos han pasado a ocupar un rol central en los esfuerzos de movilización y persuasión del electorado. Si bien es difícil capturar estos cambios a través de un único indicador, el gráfico 4 muestra la suma de las distancias en el eje izquierda-derecha entre los partidos y candidatos que componen la oferta electoral presidencial. Como puede verse, las distancias agregadas se reducen entre el 2009 y el 2019. Si el nivel de diferenciación ideológica es un indicador de la prevalencia de vínculos programáticos, los datos muestran que estos pueden haber sufrido un desgaste en los últimos años.



#### Gráfico 4: Diferenciación ideológica en la oferta electoral presidencial en Uruguay 2009–2019



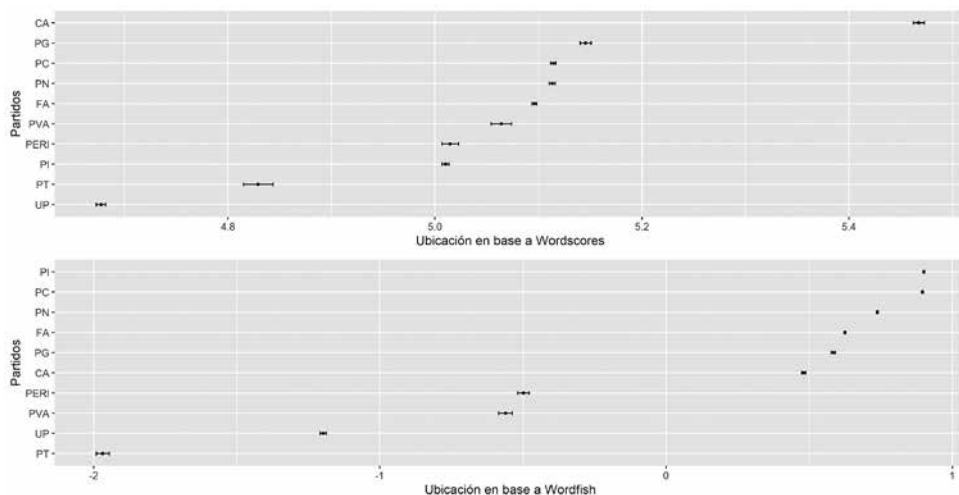
Fuente: Elaboración propia con base en datos de CSES e ICP.

A su vez, cuando se repasan las diferencias programáticas entre los principales partidos que componen la oferta electoral, se encuentra escasa diferenciación. En efecto, el análisis cuantitativo de los programas partidarios muestra una convergencia entre los principales actores del sistema. El gráfico 5 muestra los resultados de dos métodos para el escalamiento de textos partidarios,<sup>11</sup> y en ambos casos se observa que la diferenciación programática entre los partidos es escasa. Dos prevenciones deben ser hechas al respecto: en primer lugar, estos datos no dicen si la diferenciación aumentó o no respecto a elecciones anteriores; en segundo lugar, no necesariamente los programas partidarios constituyen la mejor fuente de datos para estimar las verdaderas posiciones de los partidos. Pese a esto, los esfuerzos por diferenciarse programáticamente deberían a priori traducirse en programas con distinto contenido. Esto no quiere decir que los partidos no hayan incurrido en esfuerzos de diferenciación, sino que dichos esfuerzos estuvieron crecientemente asociados a apelaciones no programáticas.

11 Tanto *Wordscores* (Laver et al., 2003; Lowe, 2008) como *Wordfish* (Slapin y Proksch, 2008) constituyen modelos alternativos de escalamiento de textos políticos, y su uso se encuentra muy extendido en la disciplina. La principal diferencia entre ambos es que mientras *Wordscores* requiere la identificación a priori de la posición de algunos textos políticos de referencia para lograr escalar el resto de los textos cuya posición es desconocida (para la figura 5 se utilizaron como referencias las ubicaciones promedio de CA, PI y UP, de acuerdo con los datos del CSES-ICP), *Wordfish* es un método de escalamiento no supervisado, lo que significa que no requiere información a priori, sino que estima la posición de todos los textos a partir de las frecuencias observadas de las palabras contenidas en cada documento.



**Gráfico 5: Diferenciación entre programas de gobierno de partidos políticos, Uruguay 2019**



Fuente: Elaboración propia.

Si bien la disputa por la presidencia lleva implícita una atención exacerbada a los atributos de los candidatos en comparación con lo que ocurre en elecciones legislativas, pues en última instancia el carácter unipersonal del cargo lleva a concentrar la atención en los rasgos de los candidatos, en la elección del 2019 el fenómeno adquirió especial relevancia en comparación con el pasado.<sup>12</sup> Algunos rasgos de la evolución política reciente en Uruguay contribuyen a entender el fenómeno de la irrupción del personalismo como estrategia de movilización y persuasión electoral.

Los partidos políticos atraviesan una crisis de legitimidad y capacidad para canalizar la participación ciudadana tanto en América Latina como a nivel global (Dalton y Wattenberg, 2002; Lupu, 2016; Webb, 2005). Aun en países como Uruguay, con una tradición de alta adhesión a los partidos, esta tendencia comienza a habilitar nuevas vías para políticos con ambición electoral que observan que la desconfianza en los partidos sugiere

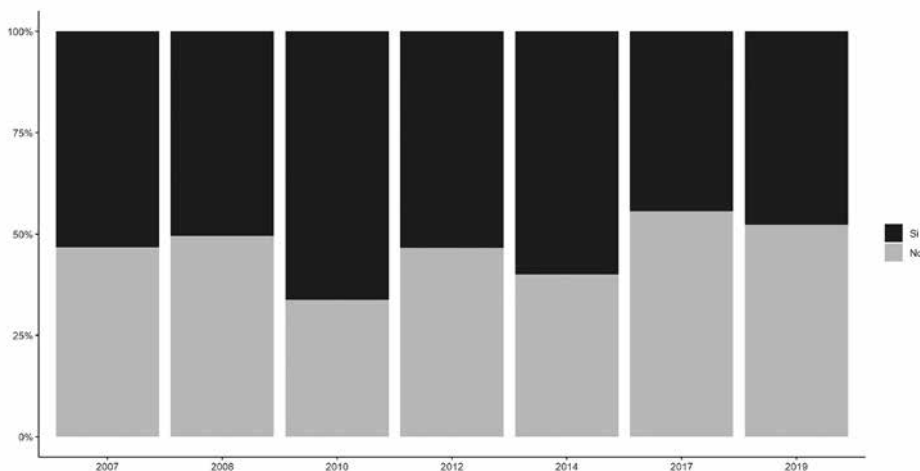
12 La distinción entre presidencialismo y parlamentarismo no es trivial en este aspecto, pues se ha sostenido que el presidencialismo exagera el componente personal de la política. Sin embargo, la tendencia global hacia la política personal ha llevado a algunos investigadores a plantear la *presidencialización* de la política, incluso en regímenes parlamentarios (Poguntke y Webb, 2005).



mecanismos alternativos en los cuales basar sus estrategias. Adicionalmente, el hecho de que el FA haya gobernado durante tres períodos consecutivos lo vuelve responsable ante la ciudadanía de su gestión, privándolo de una fuente de diferenciación de la que disponía en la etapa previa al año 2005, cuando capitalizaba electoralmente, de forma casi exclusiva, el descontento que inevitablemente genera la gestión del gobierno. Así, los partidos consolidados del sistema han ocupado el gobierno nacional, lo que en cierta forma también habilitó el ingreso de nuevos partidos desafiantes que lograron capitalizar electoralmente lo que antes era exclusividad del FA.

Como se observa en el gráfico 6, en Uruguay el nivel de identificación partidaria ha permanecido relativamente estable en los años recientes, pero con una tendencia general hacia una reducción en la proporción de personas que simpatizan con algún partido. El porcentaje de ciudadanos identificados con algún partido ha rondado el 50 %, y en particular en el año 2019 ha llegado al 47 %, porcentaje particularmente bajo si se tiene en cuenta que se trata de un año electoral. Si bien a nivel comparado estos niveles de partidismo son altos, en la trayectoria uruguaya constituyen un límite para las estrategias basadas en los partidos, pues al menos la mitad del electorado no se siente identificado con ninguno de los partidos existentes.

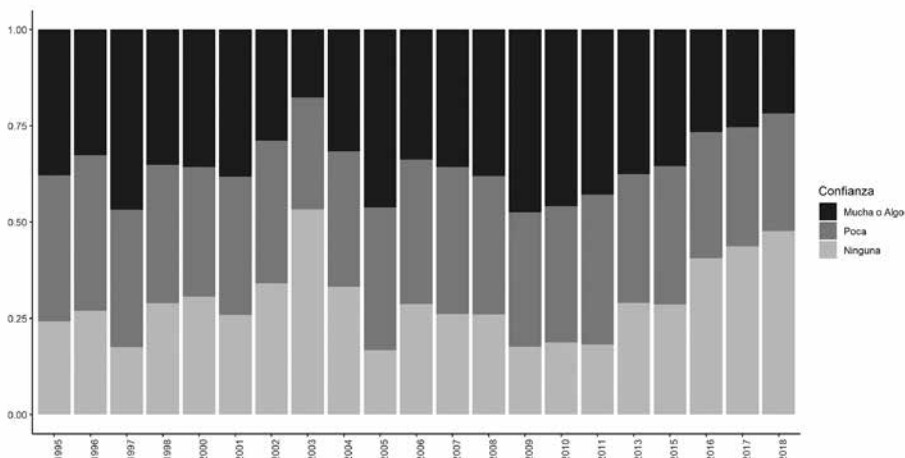
**Gráfico 6: ¿Simpatiza usted con algún partido político?  
Uruguay 2007–2019**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de lapop.



**Gráfico 7: Confianza en partidos políticos en Uruguay 1995–2018**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro.

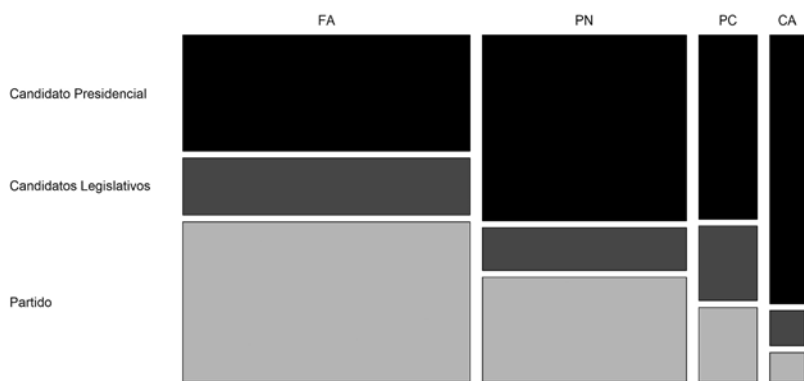
Además, como se observa en el gráfico 7, el nivel de confianza del electorado en los partidos se encuentra en los niveles más bajos desde que existen mediciones sistemáticas, solo comparable con los registros de los años 2002 y 2003, años de la profunda crisis social y económica. En particular, desde el año 2009 la confianza en los partidos ha registrado una caída sistemática entre quienes manifiestan «mucho» o «algo» de confianza, creciendo en la misma magnitud quienes manifiestan sentir «ninguna» confianza hacia los partidos.

En este contexto, no es extraño que la oferta electoral haya crecido en los niveles que se mencionaron en la sección anterior, impulsada por partidos nuevos y por candidatos de fuerte impronta personal que decidieron crear nuevos instrumentos partidarios para competir electoralmente. Estas transformaciones en la conformación de la oferta tuvieron su correlato entre los votantes, quienes convalidaron la mayor importancia que han adquirido los candidatos presidenciales a la hora de decidir su voto. Como puede observarse en el gráfico 8, con la excepción del FA, entre los cuatro partidos más votados en el 2019 el candidato presidencial ha sido el principal factor determinante del voto, y en particular dentro de CA donde la figura de Manini Ríos parece haber sido casi el único factor relevante para sus votantes.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Más allá del aspecto gráfico, el análisis bivariado también señala que existe asociación estadísticamente significativa entre las dos variables de la figura 8. La prueba de chi-cuadrado



**Gráfico 8: Principal motivo del voto en elecciones presidenciales Uruguay 2019**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CSES-ICP.

La exacerbación del componente personalista afectó la centralidad de los partidos políticos, que han sido históricamente los principales protagonistas de la política uruguaya. La creciente importancia de los candidatos, de sus características personales y de su estilo de liderazgo ha pasado a formar una parte cada vez más relevante en la consideración de la opinión pública y del electorado. Esto también puede apreciarse en la selección que los distintos candidatos hicieron de las candidaturas a la vicepresidencia, para completar la fórmula presidencial. La facultad de nombrar al candidato a vicepresidente recae teóricamente sobre los órganos colectivos partidarios, elegidos en las mismas elecciones primarias, con la idea de que luego de la contienda interna la fórmula presidencial del partido se complete buscando el equilibrio interno entre los distintos sectores partidarios. Sin embargo, tanto en el caso de Lacalle Pou (PN) como de Daniel Martínez (FA) y de Ernesto Talvi (PC) la elección de sus candidatos a vicepresidente revela una estrategia diferente, no basada en equilibrios partidarios sino en preferencias personales.

El despunte del personalismo como estrategia electoral no se verifica únicamente entre los partidos consolidados. El propio Manini Ríos (CA), candidato presidencial de un novel partido creado pocos meses antes de las elecciones primarias, hizo de su figura de ex comandante del Ejército

---

alcanza un valor de 76,47, significativo con un p-valor de 0,000 para 6 grados de libertad. A su vez, el coeficiente V de Cramer es de 0,202.





Nacional uno de los principales elementos de su campaña. Si bien su posicionamiento ideológico era claramente identificado por el electorado como de derecha,<sup>14</sup> su campaña no estuvo exclusiva ni principalmente centrada en el componente ideológico, sino en su condición de ex comandante en jefe del Ejército, en un discurso antipolítico y de enfrentamiento a la política tradicional. Manini Ríos hizo campaña criticando a la «corporación política» e insistiendo en la honestidad y en valores artiguistas, elementos que funcionan como *valence issues*, compartidos por casi la unanimidad de la ciudadanía uruguaya.

## 5. Conclusiones

El ciclo electoral del año 2019 ha mostrado algunas novedades en cuanto a la conformación de la oferta electoral. Este trabajo repasa algunas de ellas, que podrían resumirse en una oferta más fragmentada y heterogénea que en el pasado, especialmente impulsada por partidos y candidatos nuevos, sin trayectoria política previa. Si bien no se trata de cambios profundos que alteren por completo las pautas de comportamiento tradicionales del sistema político uruguayo, han transformado suficientemente algunos de los incentivos que regulan la canalización de la ambición política mediante estrategias alternativas a las utilizadas en el pasado. Este trabajo ha sostenido que al menos dos factores resultan relevantes para explicar estos cambios. En primer lugar, la relativa permeabilidad de los procedimientos de nominación de precandidatos a la presidencia de los partidos uruguayos. Con la parcial excepción del FA, los requisitos para lanzar precandidaturas dentro de los partidos son de tan fácil cumplimiento que prácticamente no excluyen a nadie de la posibilidad de ser precandidato presidencial. Esto ha contribuido a un aumento sin precedentes de la oferta de precandidatos presidenciales y ha permitido a políticos sin experiencia ni trayectoria política competir dentro de los partidos consolidados.

En segundo lugar, una vez dirimida la competencia interna por la nominación, la oferta de candidatos presidenciales ha sido impulsada por una creciente personalización de la competencia política, y la consiguiente disminución de la diferenciación programática. La creciente importancia de la figura de los líderes y candidatos presidenciales ha estado impulsa-

.....  
14 Según datos de cses, Cabildo Abierto era percibido por los votantes en el 7,7 en una escala que va del 0 al 10, donde 10 es extrema derecha.



da por un declive en la identificación de los ciudadanos con los partidos políticos y la creciente desconfianza en ellos como instrumentos de participación política. En este contexto, los partidos consolidados son crecientemente desafiados (en algunos casos con éxito) por partidos nuevos que, montados sobre la desconfianza hacia las formas tradicionales de acción política, presentan una oferta fragmentada basada en características personales de sus candidatos, en su trayectoria, su carisma o su dinero.

Finalmente, cabe destacar que la reforma de 1996 parece estar perdiendo buena parte de su efecto ordenador sobre la oferta electoral, que en la última elección se acercó a la oferta de candidatos previa a la reforma, y exhibiendo un notorio crecimiento en la oferta de precandidatos dentro de los partidos. La razón de esto es que la reforma ayudó a reducir la fragmentación con la introducción de elecciones primarias y del candidato único por partido, pero esa lógica funcionaba asumiendo que la oferta de partidos sería más o menos inelástica (es decir, que competirían siempre los mismos partidos). Pero ese supuesto comenzó a mostrarse equivocado en los últimos años, pues nuevos partidos se sumaron a la oferta y lograron sortear el umbral legal para participar en la competencia presidencial. En consecuencia, la reforma electoral, que fue muy exigente al limitar a una única candidatura presidencial en los partidos establecidos, con el tiempo se vio insuficiente para limitar la fragmentación de la oferta dada la permisividad con que los partidos políticos regularon el uso del lema para habilitar las precandidaturas, y la relativa facilidad para la creación de partidos nuevos. Es posible que próximamente asistamos a dos debates de carácter institucional: dentro de los partidos sobre la necesidad de reformar los procedimientos para el uso del lema partidario, colocando requisitos más exigentes; y a nivel del sistema político sobre la regulación para la creación de nuevos partidos y su financiamiento.



## Bibliografía

- Bartolini, S. (2000). *The Class Cleavage: The Electoral Mobilisation of the European Left 1880-1980*. Cambridge University Press.
- Buquet, D., Chasquetti, D., y Moraes, J. A. (1999). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* Montevideo: Instituto de Ciencia Política, FCS, Udelar.
- Buquet, D., y Piñeiro, R. (2011). Participación electoral en las elecciones primarias en Uruguay. *Debates*, 5(2): 79.
- Caetano, G., Rilla, J., y Pérez, R. (1987). La partidocracia uruguaya: Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos. *Cuadernos del CLAEH*, 44(4): 37-62.
- Cox, G. W. (1997). *Making votes count.: Strategic coordination in the world's electoral systems*. Cambridge University Press.
- Dalton, R., y Wattenberg, M. (Eds.). (2002). *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*. Oxford University Press.
- González, L. E. (1993). *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: FCU.
- Gunther, R., y Diamond, L. (2003). Species of political parties: A new typology. *Party Politics*, 9(2): 167-199.
- Kitschelt, H. (2000). Linkages between citizens and politicians in democratic polities. *Comparative Political Studies*, 33(6-7): 845-879.
- Kitschelt, H., Hawkins, K., Luna, J., Rosas, G., y Zechmeister, E. (Eds.). (2010). *Latin American party systems*. Cambridge University Press.
- Kitschelt, H., y Wilkinson, S. (2007). *Patrons, clients and policies: Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge University Press.
- Latin American Public Opinion Project (LAPOP). Universidad de Vanderbilt. Disponible en <https://www.vanderbilt.edu/lapop/>
- Latinobarómetro, Opinión Pública Latinoamericana. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/>
- Laver, M., Benoit, K., y Garry, J. (2003). Extracting policy positions from political texts using words as data. *American Political Science Review*, 97(2): 311-331.
- Lawless, J. L. (2012). *Becoming a candidate: Political ambition and the decision to run for office*. Cambridge University Press.



- Levitsky, S., Loxton, J., y Van Dyck, B. (2016). Introduction: Challenges of Party-Building in Latin America. En S. Levitsky, J. Loxton, B. Van Dyck y J. Domínguez (Eds.), *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge University Press.
- Lipset, S. M., y Rokkan, S. (Eds.). (1967). *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives*. Free Press.
- Lowe, W. (2008). Understanding Wordscores. *Political Analysis*, 16(4): 356-371.
- Luján, D. (2017). El costo de coordinar: Número de candidatos presidenciales en América Latina 1993-2010. *Revista de Ciencia Política*, 37(1): 25-46.
- Luján, D. (2020). Diferenciación ideológica y coordinación estratégica en elecciones presidenciales en América Latina. *Colombia Internacional*, 103: 29-55.
- Luna, J. (2014). *Segmented representation: Political party strategies in anaquel democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Lupu, N. (2016). *Party brands in crisis: Partisanship, brand dilution, and the breakdown of political parties in Latin America*. Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. (2018). Party system institutionalization in contemporary Latin America. En S. Mainwaring (Ed.), *Party systems in Latin America: Institutionalization, decay, and collapse*. Cambridge University Press, pp. 34-70.
- Moraes, J., y Luján, D. (2016). Un centro vacío de candidatos: Evaluando modelos espaciales para las elecciones presidenciales en Uruguay. En A. Garcé y N. Johnson (Coords.), *Permanencias, transiciones y rupturas: Elecciones en Uruguay 2014/15*. Montevideo: Fin de Siglo, Instituto de Ciencia Política, pp. 73-92.
- Piñeiro, R., y Rosenblatt, F. (2020). «Stability and incorporation: toward a new concept of party system institutionalization». *Party Politics*, 26(2): 249-260.
- Poguntke, T., y Webb, P. (Eds.). (2005). *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford University Press.
- Slapin, J., y Proksch, S. (2008). A scaling model for estimating time-series party positions from texts. *American Journal of Political Science*, 52(3): 705-722.
- Stoll, H. (2013). *Changing societies, changing party systems*. Cambridge University Press.
- Webb, P. (2005). Political parties and democracy: The ambiguous crisis. *Democratisation*, 12(5): 633-650.



## Capítulo II.2:

# Elecciones primarias obligatorias, simultáneas y muy abiertas

*Daniel Buquet*

### 1. Introducción

Las elecciones internas de junio de 2019 fueron las quintas realizadas desde su incorporación a la normativa electoral uruguaya a través de la reforma constitucional de 1997. Sus resultados mostraron varias novedades, tanto por la presencia de precandidatos presidenciales imprevistos como por los desempeños de algunos de los participantes. La ausencia de las principales figuras del Frente Amplio (FA),<sup>1</sup> el surgimiento de la candidatura de Ernesto Talvi en el Partido Colorado (PC), la irrupción de la figura de Juan Sartori en el Partido Nacional (PN) y la alta votación recibida por el nuevo partido Cabildo Abierto (CA) pueden contarse entre los principales acontecimientos llamativos del proceso. Pero esas novedades coyunturales se vinculan con procesos de más largo aliento y, especialmente, con las características institucionales del sistema electoral uruguayo. Para comprender las causas de estos emergentes resulta necesario analizar la evolución electoral del país durante los últimos años y, especialmente, desde que se puso en práctica la reforma que incorporó las elecciones internas de los partidos políticos.

Desde 1999, Uruguay utiliza un sistema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias para designar a los candidatos presidenciales de las elecciones nacionales. La elección primaria se realiza en el contexto de

.....  
1 Además de que el presidente Tabaré Vázquez estaba impedido de competir, tampoco compitieron como precandidatos ni Astori ni Mujica, los otros dos líderes principales del partido, y ni siquiera otros líderes que habían competido en internas anteriores como Marcos Carámbula y Constanza Moreira.



las elecciones internas de los partidos políticos, en las que se eligen los organismos con facultades para designar algunas candidaturas nacionales (Órgano Deliberativo Nacional) y departamentales (Órgano Deliberativo Departamental). Además, la competencia por los cargos en esos organismos, a partir de ciertas reglas informales que utilizan algunas fracciones partidarias, tiene efectos en la conformación de las listas para cargos en la Cámara de Representantes. En general, se trata de un sistema poco común y algunas de sus características lo hacen único en el mundo.<sup>2</sup>

Existen pocos estudios dedicados a las elecciones internas de los partidos políticos y, específicamente, a las primarias presidenciales en Uruguay, más allá de algunos análisis de coyuntura. En este trabajo se explorarán, por un lado, algunos efectos de las elecciones primarias que la literatura ha postulado sobre los partidos, y por otro, se propondrán algunas consecuencias que la obligación de realizar elecciones primarias abiertas y simultáneas genera sobre el sistema de partidos en su conjunto. El trabajo repasa las preguntas usuales sobre elecciones primarias presidenciales: por qué unos partidos las utilizan y otros no y qué efectos generan sobre la competencia interpartidaria. Adicionalmente, se busca establecer algunos de los efectos que la introducción de primarias obligatorias ha generado en el sistema de partidos, ya que todos los partidos políticos que pretenden participar en la elección presidencial y legislativa deben comparecer a la primaria para continuar en la competencia. Se trata de un primer intento por sistematizar las consecuencias del uso obligatorio de elecciones internas en los partidos políticos y, en particular, de las elecciones primarias presidenciales, en el sistema de partidos uruguayo, a partir de los incentivos que generan las reglas y los resultados de las cinco ocasiones en las que se han llevado a cabo. Más allá de que esta experiencia acotada no permite obtener conclusiones contundentes sobre sus efectos, pueden apuntarse algunas tendencias observadas a lo largo de las últimas dos décadas.

El resto del capítulo desarrolla, en primer lugar, una revisión de la literatura sobre elecciones primarias presidenciales, considerando las principales líneas que pueden orientar el estudio de sus efectos en Uruguay. La sección siguiente presenta el análisis de los resultados de las elecciones internas realizadas en Uruguay entre 1999 y 2019, señalando las principa-

.....  
2 El sistema de primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO) que rige en Argentina desde 2011 es bastante similar, pero con algunas diferencias relevantes: el voto es obligatorio, en la primaria presidencial compiten fórmulas completas y se nominan todos los cargos electivos de modo que solo los que ganan las primarias continúan en carrera (Gallo, 2018).



les regularidades ocurridas y sistematizando los incentivos que genera el sistema. Finalmente, el capítulo concluye mostrando a través de la comparación con el sistema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) argentinas que el caso uruguayo es un sistema que contribuye a la estabilidad del sistema de partidos pero que, al mismo tiempo, fomenta, durante todo el ciclo electoral, la diversidad de opciones y favorece la renovación de las elites políticas.

## 2. El estudio de las elecciones primarias

La designación de candidatos para las elecciones es una de las principales funciones que cumplen los partidos políticos. Incluso podría considerarse su función principal (Schattschneider, 2009), si se asume que los partidos —en su versión minimalista— son grupos de individuos que se organizan para presentar candidatos a las elecciones (Sartori, 1976).

Los diversos procedimientos de selección de candidatos pueden clasificarse en un continuo en función de la cantidad de individuos que participan en el proceso de selección, esto es, de acuerdo con el tamaño del «selectorado». El continuo abarca desde un único líder que designa a todos los candidatos del partido hasta la designación de los candidatos con la participación de la totalidad del electorado (Rahat y Hazan, 2001). Las elecciones primarias abiertas, como las uruguayas —en las que toda la ciudadanía está habilitada para votar—, son el sistema más inclusivo para seleccionar candidatos.

El sistema de primarias abiertas para la designación de los candidatos presidenciales comenzó a utilizarse en Estados Unidos a principios del siglo xx y se generalizó recién en la década de 1960, aunque las reglas difieren de uno a otro estado. En América Latina se usan desde la década de 1990, en general de forma voluntaria por parte de partidos y coaliciones. Más tarde, se fue extendiendo su incorporación a las legislaciones electorales de los respectivos países (Freidenberg, 2015), convirtiéndolas, en algunos casos, en un paso obligatorio.

Algunos trabajos consideran que la incorporación de primarias abiertas fue un modo de adecuación de los partidos al terreno de la competencia electoral, estableciendo una nueva relación con los votantes, subsidiaria de su carácter *catch all* (Sandri y Seddone, 2012). Sin embargo, el estudio comparativo de las elecciones primarias es aún muy escaso (Sandri y Seddone, 2015).



El estudio de los procedimientos de selección de candidatos es relevante porque el modo en que estos se designan puede incidir en los resultados electorales (Colomer, 2003), condicionando el comportamiento de los dirigentes elegidos una vez en el gobierno (Siavelis y Morgenstern, 2008) e influyendo en el funcionamiento del conjunto del sistema político (Gallagher y Marsh, 1988). Por consiguiente, varios autores consideran que los actores con capacidad de selección de candidatos y líderes poseen gran centralidad en el funcionamiento partidario (Gallagher y Marsh, 1988; Hazan y Rahat, 2010). En definitiva, retomando a Schattschneider podemos decir que quien controla el proceso de nominación es el dueño del partido (2009, p. 64).

Los estudios sobre primarias se preguntan, en primer término, por qué los líderes partidarios deciden transferir al público su poder de designación. Esta línea de investigación busca identificar los incentivos estratégicos que tienen los líderes para tomar semejante decisión. Mayoritariamente se asume que las elites partidarias adoptan el sistema de primarias sobre la base de las ventajas que generan para el partido. Se ha argumentado que las primarias contribuyen a resolver conflictos intrapartidarios (Kemahlioglu *et al.*, 2009), disminuyen la influencia de los activistas y dirigentes intermedios en la designación de candidatos (Katz y Mair, 1995; Sandri y Seddone, 2015) y permiten que los partidos seleccionen mejores candidatos (Adams y Merrill, 2008 y Serra, 2011, 2013). En particular, es más probable que un partido adopte elecciones primarias estando en la oposición o luego de una derrota electoral (Cross y Blais, 2012) y que se establezcan por la creciente personalización de la política y la disminución de la membresía de los partidos políticos (Barnea y Rahat, 2007).

Otra línea en la literatura se dedica a estudiar los efectos que produce la utilización de primarias para seleccionar candidatos presidenciales. Una primera aproximación propuso que las primarias conflictivas dañan al partido en la elección general (Kenney y Rice, 1987) porque ponen el acento en el conflicto intrapartidario (Hazan y Rahat, 2010). En general, las primarias competitivas pueden conducir a la realización de campañas desgastantes y negativas, lo que dificulta el posterior desarrollo de estrategias de colaboración intrapartidaria y fomenta, por otro, la fuga o migración de adherentes de los sectores derrotados en la interna (Kenney y Rice, 1987; Polsby, 1983). Aunque esta perspectiva es controvertida, existen algunos trabajos que ofrecen evidencia para confirmar la hipótesis (Atkeson, 1998; Johnson *et al.*, 2010). Del mismo modo, como los votantes en las elecciones primarias suelen ser ideológicamente más extremistas que el electorado general (Key, 1956), los precandidatos tienden a radicali-





zar sus propuestas para ganar la nominación (Polsby, 1983) y los ganadores se alejan del votante mediano. Sin embargo, estudios producidos para el contexto norteamericano cuestionan esta característica de los electorados de primarias (Norrander, 1986; Ranney, 1968; Ranney y Epstein, 1966). Finalmente, el uso de primarias abiertas puede disminuir la lealtad partidaria de los candidatos porque su fuente de legitimidad está fuera del partido (Siavelis y Morgenstern, 2008).

En América Latina desde principios de siglo se ha venido generalizando el uso de elecciones primarias para seleccionar candidatos presidenciales (Alcántara, 2002; Carey y Polga-Hecimovich, 2006; Colomer, 2003). La investigación sobre este tema en el continente —aunque escasa— ha propiciado un interesante debate sobre los efectos de estos mecanismos de selección sobre los resultados electorales.

Algunos estudios tienden a verificar consecuencias negativas del uso de primarias en los casos latinoamericanos, ya sea por el grado de confrontación en la campaña (Altman, 2013; Buquet y Chasquetti, 2008) o por la radicalización de los ganadores (Altman, 2013; Buquet y Piñeiro, 2011; Colomer, 2003). Pero, por otro lado, Carey y Polga-Hecimovich (2006) han planteado que la utilización de primarias para seleccionar candidatos presidenciales otorga una ventaja a los partidos que las utilizan porque se muestran ante los electores como democráticos y transparentes y los votantes de las primarias no necesariamente seleccionan peores candidatos que los dirigentes partidarios. Trabajos posteriores han confirmado que, en ciertas condiciones, los partidos que seleccionan candidatos a través de primarias obtienen beneficios en la competencia interpartidaria (Aragón, 2014; Hirano y Snyder, 2014), pero también que primarias muy competitivas pueden dañar al partido en la elección general (Agranov, 2016; Grofman *et al.*, 2019).

En Uruguay, el asunto que ha generado mayor atención académica tiene que ver con la participación electoral en una instancia con voto voluntario (Boidi y Queirolo, 2009) y sus consecuencias en el sesgo ideológico de los candidatos seleccionados (Altman, 2013; Buquet y Piñeiro, 2011). En otros trabajos sobre elecciones en Uruguay se han analizado las elecciones internas como parte del proceso de selección de candidatos (Buquet, 2009; Buquet y Chasquetti, 2008; Buquet y Martínez, 2013; Johnson, 2010; Moraes, 2008), pero hasta ahora no se ha estudiado el conjunto de efectos que la introducción de este sistema ha generado en los partidos políticos y el sistema de partidos en Uruguay.



### 3. La adopción de primarias en Uruguay

En Uruguay, desde que se puso en práctica la elección directa de presidente de la República en 1919, se utilizó el peculiar sistema del doble voto simultáneo (DVS). Un mismo partido podía presentar más de un candidato presidencial y resultaba elegido el candidato más votado del partido más votado en una única elección. En los hechos esto funcionaba como un sistema en el que se realizaba una elección primaria de forma simultánea con la elección presidencial. El sistema fue adoptado por los partidos tradicionales uruguayos (PC y PN) y resultaba funcional a sus estructuras abiertamente fraccionalizadas (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998). Sin embargo, se trató también de un sistema fuertemente cuestionado, particularmente por intelectuales y partidos de izquierda, que lo acusaban de engañar a los electores que, votando a un candidato, propiciaban el triunfo de otro.

A partir de su creación en 1971, el FA, tercer partido relevante en el país, optó de forma principista por presentar un único candidato presidencial sobre la base de esa crítica. Luego de la restauración democrática, el FA fue creciendo electoralmente al punto de que en la elección de 1994 se produjo prácticamente un triple empate entre los dos partidos tradicionales y la coalición de izquierda. Todos los pronósticos indicaban que en la siguiente elección el FA sería el partido más votado y, en consecuencia, el triunfador en la elección presidencial que se definía por mayoría relativa. Con esa motivación, los partidos tradicionales promovieron en 1996 una reforma constitucional que incorporó la segunda vuelta para la elección presidencial (Altman, Buquet y Luna, 2011; Buquet, 2000). Así, un eventual triunfo del FA en la primera vuelta podría ser revertido en la segunda. La introducción del balotaje requirió una cuidadosa reformulación del conjunto del sistema electoral, ya sea por razones de consistencia o de legitimación de la reforma. Con relación a la elección presidencial se hicieron dos modificaciones complementarias a la segunda vuelta: por un lado, se estableció que los partidos debían comparecer a la primera vuelta con candidatos únicos y, por otro, que esos candidatos únicos serían designados en elecciones internas, abiertas, simultáneas y obligatorias para todos los partidos políticos.

Las elecciones internas de los partidos políticos en Uruguay cumplen dos funciones simultáneas. En primer lugar, constituyen una primaria presidencial, pero al mismo tiempo sirven para designar a las autoridades nacionales y departamentales de los partidos, denominados en la Cons-



titución como órganos deliberativos y corrientemente llamados convenciones partidarias. El proceso de selección del candidato presidencial se realiza de acuerdo a las siguientes reglas: 1) resulta designado candidato presidencial de un partido el precandidato más votado, siempre que haya obtenido la mayoría absoluta o haya superado el 40 % de los votos y, al mismo tiempo, supere a su competidor inmediato en más de 10 puntos porcentuales; 2) en caso contrario, al Órgano Deliberativo Nacional del partido —elegido en la misma instancia— le corresponde designar el candidato por mayoría absoluta de sus integrantes. Adicionalmente, en cualquiera de las dos situaciones, a la Convención Nacional le cabe la responsabilidad de designar al compañero de fórmula, es decir, al candidato a vicepresidente del partido.

Más allá de estos aspectos formales, la primera constatación que corresponde hacer es que la incorporación de las primarias presidenciales en Uruguay no responde a ninguna de las motivaciones que maneja la literatura para explicar su proliferación a partir de la década de 1990. Aunque su adopción en Uruguay coincide temporalmente, la regla fue establecida como una forma de adaptación del sistema preexistente del DVS promovida por los partidos tradicionales e impuesta al FA. La adopción del DVS a principios del siglo XX puede explicarse como un mecanismo para dirimir conflictos internos en los partidos tradicionales (Kemahlioglu *et al.*, 2009), que funcionaban como coaliciones y cuyas fracciones actuaban con independencia (Buquet y Moraes, 2018).

#### 4. Dos décadas de primarias presidenciales en Uruguay

Desde que se incorporó el régimen de elecciones internas en la reforma constitucional de 1997, se realizaron cinco elecciones primarias con competencia por la candidatura presidencial en más de un partido. Aunque se trata de un número reducido de casos, el análisis de sus resultados permite observar algunas de sus características y regularidades.

En primer término, las elecciones primarias en Uruguay han estimulado su utilización efectiva para designar el candidato presidencial de los partidos principales. La cuestión no es baladí, porque las primarias obligatorias no fuerzan a los partidos a presentar competencia y perfectamente pueden comparecer con candidato único, como ocurre con los partidos menores y en la mayoría de los casos de las PASO en Argentina.<sup>3</sup> Por un

3 Solo en 2015 hubo competencia en dos alianzas electorales importantes y, en ambos casos, fue más bien simbólica.



lado, explicar que los partidos tradicionales utilizan las primarias para competir por la nominación presidencial no tiene sentido porque fueron promovidas por ellos con esa finalidad. Pero la utilización de primarias presidenciales en el FA requiere una explicación, ya que siempre criticó la multiplicidad de candidaturas presidenciales y promovió el consenso interno para su designación. De hecho, el Estatuto del FA no habilita la competencia en las primarias, sino que establece que le corresponde a su Congreso designar al candidato presidencial del partido.<sup>4</sup> Además, el principal antecedente no resultaba auspicioso: en 1989 algunos sectores del FA promovieron la candidatura presidencial de Hugo Batalla, en contra del líder histórico, Líber Seregni. Aunque se manejó la opción de utilizar el DVS con fórmulas cruzadas,<sup>5</sup> el FA no lo aceptó y el conflicto derivó en la escisión de los partidarios de Batalla y la formación de un nuevo partido. Sin embargo, desde la implantación de las elecciones internas, el FA ha optado por «autorizar»<sup>6</sup> a los postulantes que surgieron a participar de la primaria abierta, a pesar de que el Congreso del partido designó un candidato «oficial» hasta 2014. Finalmente, para las elecciones de 2019, el Congreso del FA aprobó la presentación de cuatro aspirantes en igualdad de condiciones, asumiendo de forma definitiva el procedimiento de la competencia abierta para la nominación. Corresponde explicar entonces por qué el FA terminó habilitando la competencia abierta por la nominación en contra de su concepción y su normativa.

La búsqueda de mejores candidatos, como sostienen algunos autores (Adams y Merrill, 2008; Serra, 2011, 2013), no parece ser el motivo que condujo a estas decisiones, ya que el candidato «oficial» ofrecía esa ventaja. Por el mismo motivo, tampoco el objetivo sería el «bonus» que proporcionan las primarias, como sostienen otros (Carey y Polga, 2006), aunque en este caso el argumento podría funcionar al revés: dada la obligatoriedad de las primarias y su utilización por los rivales, la prohibición de la competencia podría constituir un factor que deslegitimara la designación, creando así para el FA un «descuento» en lugar de un «bonus». Por otra parte, algunos sectores del FA que no suelen conformar las mayorías dentro de los congresos están claramente interesados en disminuir

.....  
4 Artículo 89. Véase <https://www.frenteamplio.uy/documentos-institucionales/download/7/37/34>

5 En una boleta iría Seregni como candidato a presidente y Batalla como candidato a vicepresidente y en la otra boleta irían en el orden inverso.

6 «...el III Congreso Extraordinario del FA de 1998 entendió que, a pesar de que Tabaré Vázquez había sido designado como Candidato a la presidencia y, “atento a la nueva realidad surgida de la reforma constitucional”, Danilo Astori tenía “el derecho” de competir con Vázquez en las elecciones internas del año siguiente» (Acuña, 2019, pp. 56–57).



el peso de los militantes y apoyarse en simpatizantes más lejanos del partido (Sandri y Seddone, 2015). Finalmente, a medida que la nominación se vuelve cada vez más competitiva, cabe ratificar la idea de que las primarias ofrecen una fórmula atractiva para resolver conflictos internos (Kemhalioglu *et al.*, 2009) que el FA ha decidido adoptar.

En definitiva, el carácter obligatorio de las elecciones primarias y la dinámica política interna del FA condujeron a que el partido terminara adaptándose para aceptar la selección de su candidato presidencial a través de la competencia interna abierta. La existencia de primarias abiertas y obligatorias de un lado y la competencia interna del otro, constituyen sendos incentivos para dilucidar la candidatura a través del voto popular y para que los liderazgos emergentes busquen posicionarse frente al público. De esta forma, las características de los tres grandes partidos uruguayos han ido convergiendo ya que, por un lado, los partidos tradicionales compiten con candidato único en la elección general como siempre hizo y predicó el FA y, por otro, el FA define su candidatura a través de una competencia electoral abierta como siempre hicieron los partidos tradicionales.

Aquí se puede señalar una primera consecuencia del sistema, ya que la inclusión de la elección primaria obligatoria en Uruguay ha generado un nuevo mecanismo para la promoción de liderazgos emergentes. Varios de los precandidatos presidenciales que se han presentado a la competencia no esperaban ganar la nominación, sino que buscaban aprovechar la visibilidad que proporciona la precandidatura para iniciar o subir un escalón en su carrera política. Aunque en la mayoría de los casos el emprendimiento no resultó exitoso, en las dos últimas primarias frenteamplistas se presentaron precandidatos presidenciales con escasa chance de triunfo, pero que luego formaron su propia fracción interna: Constanza Moreira en 2014 y Mario Bergara en 2019 crearon los movimientos Casa Grande y Fuerza Renovadora, respectivamente, y ambos fueron elegidos como senadores en la elección siguiente. Algo similar ocurrió con Juan Sartori en el PN en 2019, que formó el sector Todo por el Pueblo y también obtuvo una banca en el Senado.

Aunque el sistema de DVS en todos los niveles siempre fue un mecanismo que favoreció la renovación de las elites políticas en los partidos uruguayos, la primaria presidencial constituye una instancia que favorece especialmente ese proceso, ya que pone a los líderes emergentes en un escenario que les brinda especial protagonismo ante la opinión pública. En esta misma línea se deberían anotar el triunfo de Larrañaga en la



primaria del PN de 2004, el de Bordaberry en la del PC en 2009 y el de Talvi de 2019 en el mismo partido. Todos ellos postularon su candidatura presidencial y, al mismo tiempo, encabezaron un nuevo sector político que luego accedió al Poder Legislativo. Si revisamos las elecciones previas a la reforma constitucional de 1997 solo encontramos dos casos similares, es decir, debutantes como candidatos presidenciales que lideran un nuevo sector político que accede a representación parlamentaria: Zelmar Michelini en 1962 (Por el Gobierno del Pueblo, lista 99) y Alberto Volonté en 1994 en el PN (Manos a la Obra).

El DVS para la elección presidencial permitía la emergencia de estos liderazgos, pero la vinculación con la elección legislativa ponía escollos para su acceso al Parlamento, ya que dependía de su votación presidencial en un régimen de mayoría relativa. Con el nuevo sistema, los liderazgos emergentes pueden ser derrotados en la primaria, pero sus listas legislativas no encuentran obstáculos para competir en la elección general en la que se aplica la representación proporcional. La incorporación de las elecciones primarias obligatorias terminó reforzando los instrumentos del sistema electoral uruguayo, que siempre promovieron la circulación y renovación de las elites políticas, a través de la adaptación de los agentes a la nueva regla. La literatura sugiere que estos candidatos, que deben su nominación al público en general, podrían ser menos leales a sus partidos (Siavelis y Morgenstern, 2008). Los casos mencionados no muestran claramente semejante comportamiento, aunque la temprana renuncia de Talvi a la política podría coincidir con el argumento.

Un segundo aspecto relevante es que el voto en las elecciones internas uruguayas es voluntario<sup>7</sup> y desde 1999 (primer año en que se realizaron) la participación electoral se ha ido reduciendo paulatinamente, aunque en la última ocasión el porcentaje mostró un pequeño repunte (tabla 1). Tal vez el nivel de participación de la última instancia pueda representar una «normalización» de la concurrencia, dados ciertos factores de contexto también normales. En definitiva, el nivel de concurrencia a este tipo de elecciones en Uruguay no puede considerarse bajo, aunque participa menos de la mitad del electorado. Pero además del nivel general de participación, corresponde señalar que los resultados de las internas no han sido buenos predictores de los resultados de la elección nacional, ni entre los partidos ni dentro de ellos. Aquí se observa una nueva diferencia con las PASO argentinas, que, con voto obligatorio, anticipan el resultado de la elección general. En las últimas

.....  
7 A diferencia de las PASO argentinas, en las que el voto es obligatorio.



cinco elecciones nacionales el FA fue el partido más votado, sin embargo, solo en las internas de 2004 fue el que recibió la mayor votación. El más votado en 1999 fue el PC, luego segundo en la primera vuelta y finalmente ganador en el balotaje. En las restantes tres elecciones primarias, el más votado fue el PN y luego fue siempre el segundo más votado en la primera vuelta y triunfador en el balotaje de 2019.

Hay diferentes factores que están asociados al nivel de participación electoral. Por ejemplo, para Cox y Munger (1989), cuando las elecciones son más competitivas hay mayor participación porque las elites desarrollan mayores esfuerzos por movilizar a los votantes. En esa línea, Aldrich (1993) sostiene que los políticos invierten más en competencias cerradas y que esa inversión se ve reflejada en mayores niveles de participación. Pero la evidencia uruguaya no muestra una relación entre la competitividad por la nominación presidencial y la concurrencia. En 1999 la nominación presidencial en el PC mostró la competencia más cerrada y ese partido fue el que recibió la mayor votación, de forma consistente con la teoría. Pero en la siguiente ocasión (2004), el partido con la mayor votación en la interna fue el FA, que compareció con candidato único. Luego el PN fue el partido más votado en las siguientes tres elecciones internas, pero en 2009 la competencia más cerrada fue la del FA y en 2014, cuando el PN tuvo su competencia más ajustada, redujo su votación con respecto a la de cinco años antes. Finalmente, las primarias en 2019 mostraron un pequeño aumento en la participación total, aunque los triunfos fueron en general abultados. Pero solo los partidos tradicionales tuvieron un incremento significativo de la votación, mientras que el FA, que tuvo la competencia más cerrada, mostró el menor nivel de concurrencia de toda la serie.

**Tabla 1: Participación electoral en elecciones primarias en porcentajes (1999–2014)**

Elección	1999	2004	2009	2014	2019
Participación	53,7	45,9	44,5	37,3	40,9
Frente Amplio	30,6	39,8	37,6	30,9	22,8
Partido Nacional	29,3	38,2	41,8	42,8	40,1
Partido Colorado	37,4	14,6	10,9	14,3	16,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de UMAD, FCS, Udelar, y de la Corte Electoral de Uruguay.



En definitiva, el nivel de competitividad por la nominación presidencial no muestra ser un factor que explique la concurrencia a votar en las internas uruguayas. Pero hay que tener en cuenta que la elección simultánea de las convenciones partidarias y, particularmente, el uso que hacen de esa votación diversas fracciones partidarias para armar sus listas de candidatos a diputado pueden ser un factor que explique mejor la diversa concurrencia a votar en las internas desde el punto de vista del esfuerzo que realizan las elites partidarias para movilizar a sus electores (Acuña, 2019; Buquet y Martínez, 2013). Adicionalmente, al mismo tiempo se eligen las convenciones departamentales de los partidos, que tienen la potestad de designar hasta tres candidatos a intendente departamental que competirán en la subsiguiente elección subnacional. Al tratarse de internas nacionales y subnacionales al mismo tiempo, tenemos que agregar el esfuerzo de movilización que realizan las elites locales para asegurar la nominación del candidato a intendente como factor que incentiva la participación en esos comicios (Cardarello, 2011; Vairo, 2008). El hecho de que en las últimas tres instancias el PN haya sido el partido más votado en las internas y que ese mismo partido sea el que controla el mayor número de intendencias en el país y que, por lo tanto, es el que tiene mayores incentivos para interesarse en la nominación de candidatos a intendente podría explicar su desempeño diferencial en materia de concurrencia (Boidi y Queirolo, 2009).

La cuestión más relevante, sin embargo, no es calificar el nivel general de participación ni la votación relativa de los partidos, sino identificar las características específicas de este selectorado que lo diferencian del electorado general y, por lo tanto, el sesgo que genera en los resultados. Se ha observado que en elecciones primarias los que presentan mayor propensión a votar son los electores que tienen posiciones ideológicas más radicales, son más educados y tienen mayores ingresos. Buquet y Piñeiro (2011), estudiando las elecciones internas de 2009 en Uruguay, muestran cómo quienes concurren a votar en estas elecciones tienen un perfil diferente al del electorado general. En general, a medida que la participación en estas elecciones se reduce, las diferencias entre el electorado de las internas y el de las elecciones nacionales son mayores. En particular, Buquet y Piñeiro (2011) muestran que en las internas de 2009 los votantes frentistas eran más izquierdistas y los votantes blancos más derechistas que el conjunto del electorado. En consecuencia, los postulantes que se ubicaron en posiciones más radicales fueron los triunfadores de la primaria de los dos principales partidos. Mujica triunfó sobre Astori en el FA





y Lacalle sobre Larrañaga en el PN. También puede especularse con que en las primarias de 1999 los triunfadores de los tres grandes partidos (Batlle, Vázquez y Lacalle) fueron los candidatos más radicales en comparación con los que quedaron en segundo lugar (Hierro, Astori y Ramírez).

En definitiva, las primarias con voto voluntario, aunque reducen el peso de las elites y la militancia, privilegian la influencia de los electores más politizados y con mayor adhesión a los partidos, de tal forma que el candidato ganador tiende a reflejar las preferencias del simpatizante promedio dentro de cada partido. De todas formas, no puede decirse que esta característica genere siempre el triunfo del precandidato más radical. Por ejemplo, Larrañaga le había ganado con amplia ventaja a Lacalle en 2004, y Vázquez en 2014 triunfó holgadamente sobre Constanza Moreira, que mostró un perfil mucho más radical. En definitiva, la evidencia con la que contamos hasta ahora, aunque muestra que los votantes de las primarias son más politizados y extremistas que el promedio, no permite inferir un patrón estable en cuanto al tipo de candidato que resulta triunfador de las primarias.

Independientemente del sesgo ideológico u otros atributos del candidato elegido, la literatura también ha mostrado que la competencia en elecciones primarias puede perjudicar al partido que las lleva adelante. El caso uruguayo no muestra muchos ejemplos de elecciones primarias conflictivas; en general los precandidatos se han contenido en el manejo de críticas a sus oponentes. Sin embargo, la competencia nacionalista de 1999 fue particularmente virulenta, con el uso de munición gruesa de parte de Ramírez hacia Lacalle y la votación del PN en la elección general fue la peor de su historia (Chasquetti y Garcé, 2000). Posiblemente esa temprana experiencia negativa haya redundado en un aprendizaje generalizado que condujo al estilo de baja confrontación que suele imperar. De todas formas, la competencia interna es la naturaleza de las elecciones primarias y cierto grado de conflicto es inevitable, como los enfrentamientos entre Mujica y Astori en 2009, entre Larrañaga y Lacalle Pou en 2014 o entre Talvi y Sanguinetti en 2019.



**Tabla 2: Porcentaje de votación del primer y segundo candidato, diferencia y número efectivo de candidatos en las elecciones primarias (1999–2019)**

		1999		2004		2009		2014		2019
Partido Colorado	Battle	54,9%	Stirling	91,0%	Bordaberry	72,20%	Bordaberry	74,2%	Talvi	53,8%
	Hierro	44,1%	Iglesias	7,0%	Amorín	14,7%	Amorín	25,6%	Sanguinetti	32,8%
	DIF	10,8%	DIF	84,2%	DIF	57,5%	DIF	48,6%	DIF	21,0%
	NEC	2,0	NEC	1,2	NEC	1,8	NEC	1,6	NEC	2,4
Partido Nacional	Lacalle	48,3%	Lacalle	34,0%	Lacalle	57,1%	Lacalle Pou	54,4%	Lacalle Pou	53,9%
	Ramírez	32,3%	Larrañaga	66,0%	Larrañaga	42,8%	Larrañaga	45,5%	Sartori	20,7%
	DIF	16,0%	DIF	33,0%	DIF	14,3%	DIF	8,9%	DIF	33,1%
	NEC	2,8	NEC	1,8	NEC	2,0	NEC	2,0	NEC	2,7
Frente Amplio	Vázquez	82,4%	Vázquez	100%	Mujica	52,0%	Vázquez	82,1%	Martínez	42,0%
	Astori	17,6%			Astori	39,7%	Moreira	17,9%	Cosse	25,6%
	DIF	64,8%	DIF	100%	DIF	12,4%	DIF	64,3%	DIF	16,5%
	NEC	1,4	NEC	1,0	NEC	2,3	NEC	1,4	NEC	3,3

Fuente: Buquet y Piñeiro (2014) y elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.

De lo anterior se deduce que el efecto que puede apreciarse con claridad en Uruguay es el esfuerzo que realizan las elites para reunificar al partido hacia la elección general. En buena medida, las reglas específicas de la elección primaria no establecen obstáculos para ese proceso. Por un lado, su carácter inclusivo hace que los perdedores puedan continuar en carrera en diferentes espacios políticos.<sup>8</sup> Por otro lado, se ha adoptado un mecanismo que ha operado con regularidad: los partidos con internas competitivas entre dos candidatos principales tienden a armar su fórmula presidencial con el ganador como presidente y el segundo como vicepresidente (Battle-Hierro en 1999, Lacalle Herrera-Larrañaga en 2009, Mujica-Astori en 2009 y Lacalle Pou-Larrañaga en 2014). Este fenómeno ocurrió en todos los partidos y en todos los casos en que la diferencia entre el primero y el segundo (DIF) fue inferior a quince puntos porcentuales (tabla 2). Esta estrategia pretende compensar el posible efecto perjudicial mencionado más arriba. Se da un lugar preponderante al sector del partido que quedó en segundo lugar, para indicar a sus potenciales votantes

<sup>8</sup> Esta es la otra principal diferencia de las internas uruguayas con las PASO argentinas, en las que los perdedores en cualquier nivel de la competencia quedan fuera del resto del proceso electoral.

que estarán representados en la competencia. En particular, en los cuatro casos mencionados, el compañero de fórmula tenía un perfil ideológico más moderado que el del candidato presidencial, lo que además de reunificar al partido sirve para reubicarlo en una ubicación más próxima al votante mediano. Como contracara de esa estrategia, en los casos en los que la fórmula presidencial no incluyó al segundo más votado o al sector derrotado en la interna, el partido tuvo un desempeño negativo en la elección general posterior (PN en 1999, PC en 2014 y 2019 y FA en 2019).

Por otra parte, la naturaleza mayoritaria de la elección primaria (más allá de los umbrales establecidos) genera incentivos para que la competencia se concentre entre dos competidores principales. Como se muestra en la tabla 2, todos los candidatos presidenciales resultaron designados directamente como resultado de la votación y no se tuvo que acudir a la convención. En 13 de las 15 competencias el ganador superó la mayoría absoluta de los votos y en las otras dos el triunfador obtuvo más de 10 puntos de diferencia sobre el segundo. A pesar de que no se utiliza un sistema de mayoría relativa, se puede asumir que operan los mismos incentivos previstos en la Ley de Duverger. De forma consistente, la evolución del número efectivo de candidatos (NEC) muestra altos niveles de concentración como consecuencia de los procesos de coordinación electoral previstos por la ley de Duverger para los sistemas mayoritarios (véase la tabla 2). Observando las cifras, vemos que el NEC se redujo para todos los partidos en 2004 con respecto a 1999, luego se ubicó en valores aproximados a 2 para todos los partidos en 2009 y volvió a reducirse en 2014 (en todos salvo en el Partido Nacional). Finalmente, los tres partidos mostraron un incremento de la fragmentación de la competencia por la nominación en 2019, pero manteniendo valores moderados. En resumen, el NEC promedio para las 15 contiendas es prácticamente igual a 2; la competencia por la nominación presidencial dentro de los partidos ejerce una influencia para que sus estructuras internas se organicen en torno a dos grandes grupos o corrientes principales. Este incentivo tiende a ordenar la fraccionización interna y a reforzar a las corrientes históricas de los partidos.

Por último, la incorporación de las primarias al sistema electoral debería generar consecuencias en el conjunto del sistema de partidos. Uruguay tiene, en realidad, un sistema de elección presidencial de tres vueltas: la primaria que genera la nominación de candidatos, la primera vuelta (simultánea con la elección legislativa) donde se exige una mayoría absoluta de votos para ganar la presidencia y la eventual segunda vuelta entre los dos candidatos más votados en la primera (Bottinelli, 2000; Gallo, 2017).



Todos los partidos políticos que pretendan participar de la elección presidencial y legislativa deben comparecer a la primaria para continuar en la competencia. En consecuencia, debemos esperar que la introducción de internas obligatorias haya generado algunos efectos en el sistema de partidos, en particular, que deberían haber favorecido a los partidos establecidos, estabilizando la configuración del sistema.

El sistema de primarias obligatorias debería favorecer la estabilidad en el sistema de partidos porque la incorporación de las elecciones internas incrementó los costos de entrada a la competencia electoral por varias razones. En primer lugar, simplemente porque exige a los partidos comparecer en una instancia adicional, desarrollando el conjunto de actividades de una elección normal. Por más que algunos busquen minimizar esos costos adicionales, el incremento es inevitable. En segundo lugar, el mecanismo de internas terminó implicando un mecanismo de habilitación de los partidos para competir en la elección general al exigir un mínimo de 500 votos en esa instancia para continuar en la competencia. Aunque la exigencia parezca mínima, en todas las ocasiones quedó fuera de competencia algún partido por no haber logrado superar ese umbral. En las cinco elecciones internas participaron un total de 26 partidos diferentes. Entre ellos solo nueve se presentaron a más de una instancia, es decir que tenemos 17 partidos, la gran mayoría, que solo concurren a una única elección en el período. Y de esos 17 partidos, 11 no lograron alcanzar los 500 votos exigidos para poder competir en la elección nacional. Las internas obligatorias efectivamente restringen el acceso al menú electoral, por más iniciativas que surjan desde la oferta.

Fuera de estos aspectos restrictivos, el sistema es bastante permisivo. Aunque la interna haya establecido algunos obstáculos, ellos no han sido lo suficientemente voluminosos como para impedir el surgimiento reiterado de nuevas alternativas políticas viables; el Partido Independiente en 2004, Asamblea Popular en 2009, el Partido Ecologista Radical Intransigente en 2014 y Cabildo Abierto en la última ocasión. El que ninguno de estos últimos haya logrado una plena consolidación<sup>9</sup> no obedece al obstáculo que generan las primarias ni al resto de las reglas electorales uruguayas que no fomentan la coordinación electoral, sino al grado de institucionalización del sistema de partidos que desincentiva el voto por

9 .....  
El PI es el más longevo y siempre logró representación parlamentaria, aunque redujo significativamente su votación en 2019. AP participó en todas las elecciones desde su formación en 2009, sin embargo, en la última elección perdió su única banca lograda en 2014. EL PERI compitió por primera vez en 2014 y logró acceder a la Cámara de Representantes en 2019.



las opciones fuera del sistema. La gran incógnita que ofrece el resultado del último ciclo electoral es si Cabildo Abierto caerá dentro de esta generalización. El sorprendentemente alto porcentaje de votación que obtuvo, tanto en las internas como en la elección general, permite suponer su continuidad. En todo caso, su aparición y eventual consolidación confirman la idea de que el sistema de internas obligatorias no impide el surgimiento de nuevos partidos que desafíen a los establecidos.

## 5. Conclusiones

En este trabajo se buscó sistematizar las consecuencias que ha generado la incorporación de las elecciones primarias presidenciales en el sistema de partidos uruguayo, a partir de los incentivos que generan las reglas y los resultados de las cinco ocasiones en las que se han llevado a cabo.

En primer lugar, se ha mostrado que la regla se estableció como una adaptación del sistema de DVS utilizado por los partidos tradicionales, por lo que la explicación de su adopción y su utilización efectiva por esos partidos no responde a las causas que maneja la literatura comparada. Pero esa explicación no responde la pregunta de por qué el FA también decidió utilizarlas. En este caso se intentó mostrar que el carácter obligatorio de las elecciones internas y la dinámica política interna del Frente Amplio son los factores institucionales y políticos que lo condujeron a utilizarlas. Así, los tres grandes partidos uruguayos han ido convergiendo en un proceso adaptativo que resulta funcional a sus características.

En cuanto al nivel de participación global en las internas, se puede pensar que en las últimas instancias se ha alcanzado una «normalización» de la concurrencia, en torno al 40 %, que puede considerarse muy razonable. Más allá de la participación total, el nivel de concurrencia de cada partido podría estar relacionado con los incentivos que tienen diferentes grupos políticos internos para movilizar electores, en tres niveles diferentes: la nominación presidencial que se define en las internas, la conformación de listas para diputados y la designación de candidatos a intendente que se define en las convenciones departamentales. Claramente la competitividad de la nominación presidencial no es un factor que explique la concurrencia a votar en las internas uruguayas.

La principal discusión en la literatura comparada se relaciona con los posibles impactos de la competencia primaria en la elección general, en



particular los perjuicios para los partidos con primarias conflictivas y la nominación de candidatos radicales. En este sentido el efecto que puede apreciarse con claridad en Uruguay es el esfuerzo que realizan las elites luego de las internas para reunificar al partido hacia la elección general. La evidencia es bastante contundente: en competencias ajustadas entre los dos principales candidatos se ha designado al segundo como compañero de fórmula del primero, siempre con un perfil más moderado. En esos casos el partido ha logrado un buen desempeño en la elección general siguiente y en la mayoría de los casos en los que no se hizo el partido no logró un buen resultado.

Esa estrategia tiene soporte, por otra parte, en la influencia que ejerce la regla de nominación por primarias para concentrar la competencia entre dos competidores. Cuando la competencia es entre dos tendencias diferenciadas ideológicamente, el sistema incentiva, por un lado, que gane el más extremista y, por otro, que el partido ubique al más moderado como candidato a vicepresidente, para unir y moderar al partido al mismo tiempo en la perspectiva de la elección general.

Si consideramos al conjunto del sistema, la incorporación de las primarias obligatorias, *ceteris paribus*, debería haber favorecido la estabilidad en el sistema de partidos, al elevar los costos de entrada. Pero como esos costos adicionales son bajos y tanto las internas como el resto de las reglas electorales son permisivas (doble vuelta presidencial y representación proporcional legislativa), el sistema favorece la rotación de las elites y la renovación de los liderazgos partidarios mediante el surgimiento de alternativas viables dentro y fuera de los partidos establecidos.



## Bibliografía

- Acuña, S. (2019). *En búsqueda del equilibrio perdido: La adaptación del sistema de partidos uruguayo (1999-2014)*. Tesis de Maestría en Ciencia Política, Universidad de la República. [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/21794/1/TMCP\\_AcuñaBianchiSantiago.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/21794/1/TMCP_AcuñaBianchiSantiago.pdf)
- Adams, J. y Merrill III, S. (2008). Candidate and party strategies in two stage elections beginning with a primary. *American Journal of Political Science*, 52(2): 344-359.
- Agranov, M. (2016). Flip-Flopping, Primary Visibility, and Selection of Candidates. *American Economic Journal: Microeconomics*, 8(2): 61-85.
- Alcántara Sáez, M. (2002). Experimentos de democracia interna: Las primarias de partidos en América Latina. *The Kellogg Institute for International Studies*, Working Paper #293.
- Aldrich, J. H. (1993). Rational choice and turnout. *American Journal of Political Science*, 37: 246-278.
- Altman, D. (2013). Universal Party Primaries and General Election Outcomes: The Case of Uruguay (1999-2009). *Parliamentary Affairs*, 66: 834-855.
- Altman, D., Buquet, D., y Luna, J. P. (2011). *Constitutional Reforms and Political Turnover in Uruguay: Winning a Battle, Losing the War*. (Documento online). Departamento de Ciencia Política-Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República 02/11.
- Aragón, F. M. (2014). Why do parties use primaries? Political selection versus candidate incentives. *Public Choice*, 160: 205-225.
- Atkeson, L. R. (1998). Divisive Primaries and General Election Outcomes: Another Look at Presidential Campaigns. *American Journal of Political Science*, 42(1): 256-271.
- Barnea, S. y Rahat, G. (2007). Reforming Candidate Selection Methods: A Three-Level Approach. *Party Politics*, 13(3): 375-394.
- Boidi, M. F. y Queirolo, R. (2009). La piedra en el zapato (de las encuestadoras): Encuestas de opinión y elecciones internas 2009. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 18(1): 65-83.



- Bottinelli, O. A. (2000). El ciclo electoral 1999-2000 y el sistema de partidos. En Bottinelli *et al.*, *Elecciones 1999/2000*. Montevideo: Banda Oriental.
- Buquet, D. (2000). La elección uruguaya después de la reforma electoral de 1997: Los cambios que aseguraron la continuidad. *Perfiles Latinoamericanos*, 9(16): 127-147.
- Buquet, D. (2009). Selección de candidatos y fraccionalización partidaria en Uruguay (1942-2004). En F. Freidenberg y M. Alcántara Sáez (Eds.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, 241-265. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.
- Buquet, D. y Piñeiro, R. (2011). Participación electoral en las elecciones primarias en Uruguay. *Revista Debates*, 5(2): 79-95.
- Buquet, D., Chasquetti, D., y Moraes, J. A. (1998). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- Buquet, D., y Chasquetti, D. (2008). Presidential candidate selection in Uruguay: 1942-2004. En P. Siavelis y S. Morgenstern (Eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, 319-359. University Park, Penn State University Press.
- Buquet, D., y Martínez, P. (2013). Autonomía vs. centralización: Selección de candidatos a diputado en Uruguay (1999-2004). En M. Alcántara y L. M. Cabezas, *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos latinoamericanos*, 271-319. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Buquet, D., y Moraes, J. A. (2018). Construyendo un equilibrio democrático: La reforma constitucional de Uruguay en 1917. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1): 19-39.
- Buquet, D., y Piñeiro, R. (2014). La consolidación de un nuevo sistema de partidos en Uruguay. *Revista Debates*, 8(1): 127-148.
- Cardarello, A. (2011). Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo: Las elecciones municipales 2010 en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20(1): 63-94.
- Carey, J. M., y Polga-Hecimovich, J. (2006). Primary Elections and Candidate Strength in Latin America. *The Journal of Politics*, 68(3): 530-543.





- Chasquetti, D., y Garcé, A. (2000). Después del naufragio: El desempeño electoral del Partido Nacional. En O. Bottinelli *et al.*, *Elecciones 1999/2000*. Montevideo: Banda Oriental.
- Colomer, J. (2003). Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas. En M. Cavarozzi y J. M. Abal Medina (Eds.), *El asedio a la política: Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Buenos Aires: Altamira/Konrad Adenauer, pp. 117-134.
- Cox, G. W., y Munger, M. C. (1989). Closeness, expenditures, and turnout in the 1982 U. S. House elections. *American Political Science Review*, 83: 217-231.
- Cross, W. P., y Blais, A. (2012). Who selects the party leader? *Party Politics*, 18(2): 127-150.
- Freidenberg, F. (2015). La reina de las reformas: Las elecciones internas a las candidaturas presidenciales en América Latina. En F. Freidenberg y B. Muñoz-Pogossian (Eds.), *Las reformas políticas a las organizaciones de partidos*. México: INE, TEPJF, OEA, Instituto de Iberoamérica y SAAP.
- Gallagher, M. y Marsh, M. (Ed.). (1988). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. Londres: Sage Publications.
- Gallo, A. (2017). Un doble P.A.S.O electoral: Análisis del debut del sistema de primarias abiertas y de la vuelta doble electoral en las elecciones presidenciales argentinas de 2015. *Studia Politicæ*, 41: 40-87.
- Gallo, A. (2018). Primarias abiertas presidenciales en el Cono Sur: ¿Un método necesario y conveniente? Análisis de los casos de Argentina, Chile y Uruguay. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 4(1): 12-30.
- Grofman, Bernard, Troumpounis, O., y Xefteris, D. (2019). Electoral Competition with Primaries and Quality Asymmetries. *The Journal of Politics*, 81(1): 260-273.
- Hazan, R. Y., y Rahat, G. (2010). *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press.
- Hirano, S., y Snyder Jr., J. M. (2014). Primary Elections and the Quality of Elected Officials. *Quarterly Journal of Political Science*, 9(4): 473-500.
- Johnson, G. B., Petersheim, M.-J., y Wasson, J. T. (2010). Divisive Primaries and Incumbent General Election Performance: Prospects and Costs in U.S. House Races. *American Politics Research*, 38(5): 931-955.



- Johnson, N. (2010). Destapando la caja negra: Representación de género y procesos de selección de candidaturas, Uruguay 2009. En D. Buquet y N. Johnson (Eds.), *Del cambio a la continuidad: Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Kata, R. S., y Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1: 5-28.
- Kemahlioglu, O., Weitz-Shapiro, R., y Hirano, S. (2009). Why Primaries in Latin American presidential Elections? *Journal of Politics*, 71: 339-352.
- Kenney, P. J., y Rice, T. W. (1987). The Relationship between Divisive Primaries and General Election Outcomes. *American Journal of Political Science*, 31(1): 31-44.
- Key Jr, V. O. (1956). *American State Politics: An Introduction*. Nueva York: Knopf.
- Moraes, J. A. (2008). Why factions? Candidate selection and Legislative Politics in Uruguay. En P. Siavelis y S. Morgenstern (Eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, 164-185, University Park, Penn State University Press.
- Norrander, B. (1986). Selective Participation: Presidential Primary Voters as a Subset of General Election Voters. *American Politics Quarterly*, 14: 35-53.
- Polsby, N. W. (1983). *Consequences of Party Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Rahat, G. y Hazan, R. (2001). Candidate selection methods an analytical framework. *Party Politics*, 7(3), 297-322.
- Ranney, A. (1968). Representativeness of Primary Electorates. *Midwest Journal of Political Science*, 12(2).
- Sandri, G., y Seddone, A. (2012). *Primaries and Political Parties in Europe A Proposal for a Tailored Analytical Framework*. Ponencia presentada en ECPR Joint Sessions of Workshops University of Antwerp, Belgium.
- Sandri, G., y Seddone, A. (2015). Introduction: Primary Elections across the World. En G. Sandri, A. Seddone y F. Venturino (Eds.), *Party primaries in comparative perspective*. Farnham: Ashgate.



- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schattschneider, E. E. (2009) [1942]. *Party Government: American Government in Action*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Serra, G. (2011). Why primaries? The party's tradeoff between policy and valence. *Journal of Theoretical Politics*, 23(1): 21-51.
- Serra, G. (2013). No Polarization in Spite of Primaries: A Median Voter Theorem with Competitive Nominations. En N. Schofield y Gonzalo Caballero (Eds.), *The Political Economy of Governance Institutions, Political Performance and Elections*. Switzerland: Springer International Publishing.
- Siavelis, P., y Morgenstern, S. (Eds.). (2008). *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pennsylvania: Penn State University Press.
- Vairo, D. (2008). Juntos pero no casados: Los efectos de la reforma constitucional al interior de los partidos. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1): 159-182.





## Capítulo II.3:

# Cabildo Abierto: oportunidades y desafíos para la construcción partidaria en un sistema de partidos institucionalizado

*Felipe Monestier, Lihuen Nocetto y Fernando Rosenblatt*

### 1. Introducción

El partido Cabildo Abierto (CA) fue creado formalmente en enero de 2019. En las elecciones de octubre de ese año obtuvo 11 % de los votos y se convirtió en un actor central de la coalición de partidos liderada por Luis Lacalle Pou que derrotó al candidato del Frente Amplio (FA) en la segunda vuelta electoral del mes de noviembre y formó un gobierno con mayoría parlamentaria.

Este capítulo busca explorar y describir en qué medida CA cumple las funciones básicas que definen a un partido político. Además, analiza la presencia de los factores que la literatura considera necesarios para la construcción exitosa de partidos (relevantes y perdurables). Para ello, el capítulo se basa en un trabajo que incluye entrevistas en profundidad a los principales dirigentes partidarios, la revisión de fuentes primarias (estatutos, códigos de ética, declaración de principios), fuentes secundarias (revisión sistemática de prensa) y análisis de datos electorales.

Los estudios sobre procesos de construcción de partidos en América Latina (Levitsky *et al.*, 2016) enseñan que se necesitan períodos relativamente largos para saber si un partido llegará a convertirse en un componente



estable y relevante de un sistema de partidos. Por esa razón, no es posible afirmar si CA será un partido fugaz o permanente (Mustillo, 2007), o cuál puede ser su desempeño electoral futuro. Sin embargo, la consolidación y estabilidad partidaria en el largo plazo está condicionada por las características que se establecen en el período de formación (Panbianco, 1988).

La evidencia presentada en el capítulo permite sostener que CA cumple las funciones centrales que definen a un partido político: es un ámbito de coordinación horizontal de políticos ambiciosos y de agregación vertical de intereses (Luna *et al.*, 2020). Además, cumple esas funciones en el sistema de partidos más institucionalizado de América Latina (Piñeiro Rodríguez y Rosenblatt, 2020), disputando espacios a tres partidos políticos fuertemente establecidos. Por último, aunque el capítulo presenta evidencia que permite reconocer en CA algunos de los factores que la literatura considera necesarios para el éxito de los procesos de construcción partidaria, también identifica algunas características que abren interrogantes sobre el futuro del partido.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. En la sección 2 se discute brevemente la literatura sobre formación y reproducción de partidos. En la sección 3 se reseñan las raíces históricas de CA. En la sección 4 se analiza en qué medida CA cumple las funciones básicas que definen a un partido político. En la sección 5 se analiza el desempeño electoral de CA y el peso del voto militar. En la sección 6 se analiza a CA desde el punto de vista de los factores claves en los procesos de construcción partidaria. En la última sección se presentan las conclusiones.

## **2. Los partidos, sus funciones y las claves para una reproducción exitosa**

Este capítulo discute dos preguntas clásicas de la literatura sobre partidos: qué es un partido político y cuáles son los factores que explican el éxito de los procesos de formación partidaria. Los partidos políticos son un tipo de vehículos electorales que cumplen algunas funciones específicas (Luna *et al.*, 2020). En consecuencia, en el análisis de cualquier proceso de construcción partidaria es pertinente intentar establecer en qué medida la nueva organización cumple las dos funciones propias de un partido político: coordinación horizontal de políticos ambiciosos en los períodos electorales e interelectorales, y agregación vertical de intereses y demandas colectivas.



La capacidad de los partidos para sobrevivir a su etapa fundacional y reproducirse a lo largo del tiempo ha sido un componente central de la literatura sobre la formación de partidos (Anria, 2018; Art, 2011; Kalyvas, 1996; Kitschelt, 1989; Levitsky *et al.*, 2016; Lipset y Rokkan, 1967; Norris, 2005; Rosenblatt, 2018; Tavits, 2013; Van Biezen, 2003; Van Cott, 2005). Autores como Aldrich (1995) han afirmado que la estabilidad democrática tiende a generar incentivos para que algunos políticos canalicen su ambición individual mediante la creación de organizaciones partidarias. En la misma tradición, los enfoques institucionalistas convencionales han destacado el rol de las reglas electorales y el régimen de gobierno para explicar la consolidación de sistemas de partidos estables (Carey, 2007; Mainwaring, 1999; Piñero Rodríguez y Rosenblatt, 2020). Otras perspectivas han conceptualizado la reproducción partidaria como el desarrollo de una etiqueta partidaria reconocible por los electores, capaz de producir diferenciación entre partidos y cohesión a su interior (Lupu, 2016). Finalmente, otros autores han explicado la formación de partidos por procesos históricos y factores contextuales o estructurales (LeBas, 2011; Loxton y Mainwaring, 2018; Van Biezen, 2003). Más allá de las diferencias, la literatura tiende a coincidir en que los partidos que logran establecerse son una pequeña minoría (Levitsky *et al.*, 2016; Mustillo, 2007).

Refiriéndose a América Latina, Levitsky *et al.* (2016) han definido la construcción exitosa de partidos como «el proceso en el que nuevos partidos se desarrollan como actores políticos estables y electoralmente significativos» (p. 35)<sup>1</sup> y han identificado tres factores principales que favorecen el éxito de estos procesos. En primer lugar, la construcción de una identidad partidaria fuerte, que en buena medida se corresponde con la noción de *marca* planteada por Lupu (2016). En segundo lugar, la existencia de una organización territorial consolidada y ampliamente extendida. En tercer lugar, la importancia de fuentes generadoras de cohesión organizacional.

La construcción de una marca es un factor clave para estimular la identificación de los ciudadanos con los partidos (Lupu, 2016). Los partidos no pueden sobrevivir en el tiempo si no tienen ciudadanos que se sienten identificados con ellos. Para Lupu, la marca partidaria se construye a partir de votantes que se sienten próximos a los partidos que consideran más parecidos a ellos. La identificación varía según lo que los partidos hacen y dicen y la persistencia de la identificación se asegura mediante la consistencia entre las preferencias de los votantes y las percepciones que ellos

.....  
1 Traducción de los autores.



construyen sobre el partido (Lupu, 2014, pp. 567-568). Al mismo tiempo, la marca partidaria cumple una función central en la diferenciación de un partido respecto a sus competidores.

Aunque los cambios tecnológicos diversificaron los medios y redujeron los costos para la comunicación y movilización de votantes, la literatura ha resaltado la importancia de la construcción organizacional en el territorio para el éxito de la formación y reproducción de partidos (Pérez, Piñeiro y Rosenblatt, 2020; Ziblatt, 2017). La institucionalización (o consolidación) de un partido nuevo, entendida como supervivencia a largo plazo, éxito electoral y capacidad de mantenerse unido, depende de la fortaleza organizacional (Tavits, 2013).

La capacidad de supervivencia de los partidos depende también de la intensidad de su cohesión interna. Un partido fuertemente cohesionado es menos proclive a sufrir fracturas y deserciones en tiempos difíciles. Las fuentes que estimulan la cohesión interna pueden ser diversas y entre ellas la literatura destaca el rol de eventos críticos o entornos hostiles que intensifican los lazos de lealtad y compromiso entre los miembros del partido (LeBas, 2011; Rosenblatt, 2018; Tavits, 2013; Van Dyck, 2016).<sup>2</sup>

### 3. Las raíces históricas de Cabildo Abierto

El 10 de enero de 2019 el partido Movimiento Social Artiguista (MSA) se registró en la Corte Electoral de Uruguay. Restricciones respecto al uso de menciones a José Artigas en el nombre de los partidos políticos llevaron a que el partido cambiara su nombre por el de Cabildo Abierto. Más allá de esta instancia formal, el partido había comenzado a gestarse bastante tiempo atrás. Varios de los entrevistados para este capítulo establecieron que al menos desde comienzos de 2018 venían considerando la posibilidad de crear un partido político o una nueva fracción al interior del Partido Colorado (PC) o el Partido Nacional (PN). Sin embargo, la duda principal era si el nuevo vehículo electoral debía competir en las elecciones de 2019 o esperar a las elecciones nacionales de 2024. Esta incertidumbre se despejó cuando se produjo el cese del comandante en jefe del Ejército, general Guido Manini Ríos, luego de varios conflictos con el presidente de la

2 La literatura específica sobre la formación de partidos de derecha ha presentado un conjunto específico de factores explicativos que enfatiza, entre otros, el rol de los diseños institucionales y el rechazo de ideas y políticas de la agenda posmaterialista (Art, 2011; Gibson, 1996; Ignazi, 1992; Luna y Rovira Kaltwasser, 2014; Norris, 2005; Norris e Inglehart, 2018; Ziblatt, 2017).





República, Tabaré Vázquez. Inmediatamente después de su destitución, Manini Ríos se convirtió en el candidato a la presidencia del nuevo partido.

Guido Manini Ríos pertenece a una familia con una larga y destacada trayectoria en la política uruguaya. Su abuelo, Pedro Manini Ríos, fue un estrecho colaborador de José Batlle y Ordóñez a comienzos del siglo xx. En 1913 se distanció de él y formó la principal fracción opositora al batllismo dentro del Partido Colorado. En pocos años, Pedro Manini Ríos viró hacia posiciones políticas conservadoras, se convirtió en vocero de las principales organizaciones de los grandes propietarios rurales y estableció alianzas con otros sectores colorados y blancos.

Aunque la fracción liderada por Pedro Manini Ríos fue perdiendo peso electoral y desapareció luego de la muerte de su fundador, sus hijos continuaron editando el diario *La Mañana* y el vespertino *El Diario*, que fueron voceros de los sectores más conservadores del pc y de la élite terrateniente, y formaron parte de los sectores que apoyaron el golpe de Estado de 1973.<sup>3</sup>

Esta tradición conservadora tuvo manifestaciones electorales relevantes en diferentes fracciones de los dos partidos tradicionales uruguayos (pc y pn) a lo largo del siglo xx. Todas fueron organizaciones relativamente estables, con redes de locales y adherentes arraigados en el territorio, medios de prensa y dirigentes profesionales. Además fueron organizaciones con un electorado socialmente heterogéneo, con arraigo en sectores populares urbanos y rurales, en cuyas estructuras convivieron políticos profesionales e integrantes de la élite terrateniente, industrial y financiera del país.

ca representa una continuidad con una parte de la tradición conservadora uruguaya que tiene al menos un siglo de historia. Sin embargo, es un fenómeno político original porque nace fuera de los partidos tradicionales y obtiene el mejor resultado electoral de una cuarta fuerza política desde el restablecimiento de la democracia en 1985.

.....  
3 Luego de varias décadas sin editarse, *La Mañana* volvió a publicarse en formato electrónico al anunciarse la creación de ca. Es dirigido por Hugo Manini Ríos, hermano del líder de ca.



## 4. Cabildo Abierto y las funciones que definen a un partido político

Poco más de un año después de su creación formal, CA cumple las dos funciones centrales que definen a un partido político: genera coordinación horizontal de políticos ambiciosos y agrega verticalmente intereses desde la sociedad (Luna *et al.*, 2020).

Para que un partido cumpla la función de coordinación horizontal, Luna *et al.* (2020) sostienen que debe existir coordinación en los períodos electorales y entre elecciones. En elecciones, la coordinación horizontal implica que los partidos monopolizan la selección de candidatos y la coordinación de la estrategia electoral y utilizan una etiqueta partidaria común. Entre elecciones, la coordinación horizontal requiere una actuación concertada de los representantes del partido a nivel nacional y subnacional.

Desde el punto de vista de la coordinación horizontal en elecciones, las autoridades partidarias encabezadas por Guido Manini Ríos controlaron y centralizaron la nominación de candidatos y la formación de agrupaciones en todas las instancias y todos los niveles del ciclo electoral. A diferencia del PN y el PC, que resolvieron el orden de las listas a diputados en función de los resultados de las elecciones internas, CA admitió la competencia entre fracciones para los cargos de la Cámara de Diputados, pero la decisión final sobre la cantidad de agrupaciones y sobre la integración y el orden de los candidatos en las listas estuvo en manos de la cúpula partidaria. En este sentido, el coronel retirado Rivera Elgue,<sup>4</sup> responsable de organización de CA y actual subsecretario del Ministerio de Defensa Nacional, informó que establecieron reglas para impedir que las autoridades partidarias de nivel departamental pudieran «obstaculizar la formación de nuevas agrupaciones», por lo que su responsabilidad se limitó a informar de nuevas agrupaciones a las autoridades nacionales, que fueron las encargadas de resolver.

Por otra parte, CA no aceptó la formación de fracciones en la elección para integrar la Cámara de Senadores, y tanto la integración como el orden de la lista de candidatos fueron definidos directamente por Guido Manini. Según Guillermo Domenech,<sup>5</sup> fundador de CA y actual senador, Guido Manini Ríos puso la condición «de armar el Senado con gente de su más ab-

4 Entrevista personal, 27/5/2020.

5 Entrevista personal, 10/6/2020.



solita confianza [...] porque le pareció que era la llave del movimiento». A pesar de la simultaneidad de los procesos de construcción partidaria y selección de candidatos y la casi nula visibilidad pública de la mayoría de sus dirigentes departamentales y nacionales, la evidencia disponible permite afirmar que los resultados fueron aceptados sin conflictos relevantes.

La coordinación de la estrategia electoral también fue monopolizada por la dirección de CA. El sistema electoral uruguayo permite compatibilizar la competencia interna con la competencia entre partidos. Más allá de esta ventaja del diseño institucional para facilitar el cumplimiento de este atributo de la coordinación horizontal, CA también logró controlar centralmente la competencia entre candidatos y arbitrarla evitando conflictos mayores. Describiendo el proceso del armado de la lista de diputados de su agrupación, la actual diputada por Montevideo Elsa Capillera<sup>6</sup> sostuvo que «nosotros dimos los nombres sugiriendo algún orden, alguna prioridad, pero el partido fue quien armó la lista y me dejó primera».

Cabildo Abierto logró rápidamente instalar una etiqueta partidaria. Los diferentes candidatos utilizaron los colores amarillo, rojo y azul y el logo de CA. El partido tuvo una propaganda electoral común y facilitó material centralmente, en especial para su distribución en redes sociales. Según Martín Tolmeo,<sup>7</sup> consultor contratado como jefe de la campaña comunicacional de CA, a partir de las elecciones internas y hasta el final de la campaña del balotaje fue una prioridad que todos los candidatos y agrupaciones de todos los departamentos utilizaran los símbolos del partido. Se formó un equipo para asegurar que quienes se integraran pudieran contar de inmediato con los materiales de la propaganda oficial. Además, se prohibió modificar localmente la identidad gráfica de la campaña presidencial. Si los candidatos o agrupaciones a nivel departamental querían crear materiales que les permitiesen diferenciarse, el partido les ofrecía las imágenes necesarias para que ellos pudieran armarlos sin alterar la marca partidaria.

La capacidad de ejecutar estos tres atributos de la coordinación horizontal electoral estuvo fuertemente pautaada por el peso del liderazgo de Guido Manini Ríos. Al mismo tiempo que el partido desarrollaba una estructura organizacional incipiente, el liderazgo de Manini operaba como un factor crucial en la cooperación electoral entre dirigentes, candidatos y militantes de CA. Como surge de las entrevistas realizadas, el liderazgo de Guido

6 Entrevista personal, 22/6/2020.

7 Entrevista personal, 17/7/2020.



Manini era indiscutido en el núcleo original que creó el partido. Como afirma Marcos Methol,<sup>8</sup> fundador de CA y responsable del área programática del partido, había un núcleo de civiles «maninistas» incluso antes de que Manini llegara a ser comandante del Ejército. Fue su liderazgo el que articuló el partido y su peso dentro de la organización se reforzó durante la campaña electoral. El senador Guillermo Domenech<sup>9</sup> lo manifiesta cuando sostiene que los votos que le permitieron obtener su banca «son de Guido Manini».

La otra dimensión necesaria que define la capacidad de coordinación horizontal de los partidos es la coordinación entre elecciones. Al momento de desarrollar este estudio, CA estaba recorriendo el primer año de su primer período interelectoral. Por lo tanto, las evaluaciones sobre su capacidad de coordinación en el Parlamento y a nivel departamental o local son necesariamente provisorias. Sin embargo, durante este período CA ha mantenido los niveles de coordinación observados durante la campaña electoral. Por ejemplo, todos los diputados y senadores siguieron los lineamientos del partido en la tramitación y votación de la Ley de Urgente Consideración (LUC).<sup>10</sup>

La agregación vertical de intereses es la otra función básica que define a un partido político (Luna *et al.*, 2020). Esto implica la capacidad para movilizar electoralmente intereses colectivos y para intermediar y canalizar demandas colectivas. La plataforma electoral de CA incluyó una serie de demandas generales de militares activos y pasivos y sus familias, sectores populares conservadores del área metropolitana de Montevideo, Canelones y zonas urbanas del interior del país y productores rurales vinculados a sectores que habían perdido rentabilidad en los últimos años de gobierno del Frente Amplio (FA). Más allá de estos sectores sociales, el partido tiene una base electoral políticamente definida formada por adherentes identificados con ideas nacionalistas y conservadores en lo valórico que cuestionan algunos aspectos de la globalización.

El senador y vicepresidente de CA coronel retirado Raúl Lozano<sup>11</sup> entiende que en el sistema de partidos uruguayo anterior a 2019 predominaba cier-

.....  
8 Entrevista personal, 15/5/2020.

9 Entrevista personal, 10/6/2020.

10 La LUC es una ley omnibus que incluyó 476 artículos referidos a decenas de temas y se transformó en el proyecto de ley emblemático del gobierno de coalición de centroderecha del presidente Luis Lacalle Pou.

11 Entrevista personal, 16/6/2020.



ta convergencia ideológica entre los principales partidos del sistema (FA, PN y PC), por ejemplo, en torno a la llamada nueva agenda de derechos. A su juicio, los matices entre los partidos eran relativamente pequeños y no representaban las preferencias de una parte de la ciudadanía que rechaza estas ideas y las políticas públicas implementadas en esta área por los gobiernos del FA.

En el mismo sentido, los dirigentes de CA coinciden en señalar que los otros partidos del sistema promovieron o toleraron un modelo de secularización del Estado y la sociedad que desconoció la importancia de la tradición católica. Desde esta perspectiva, CA reivindica la existencia de una identidad nacional de raíz cristiana y promueve una agenda política afín a la de la Iglesia católica y diversos sectores evangélicos de fuerte arraigo popular. Para Marcos Methol,<sup>12</sup> los integrantes del núcleo fundacional de CA siguieron con atención procesos globales que empezaron a fortalecerse a partir de 2016, como el «resurgir de los nacionalismos que [de] alguna manera generaron una respuesta a un discurso hegemónico en lo cultural». Entre ellos «lo que pasaba con Trump, pero también lo que pasaba con Putin o lo que pasaba en Francia con Marine Le Pen, o lo que empezaba a surgir en España, en India». Un movimiento «que empezaba a instalar el tema de lo nacional» y que permitía suponer «que un artiguismo social, un nacionalismo de raíz popular, cristiana y guaranítica, podía tener un espacio».

La función de agregación vertical de intereses también requiere la intermediación y canalización de demandas colectivas. Esto es importante porque asegura la incorporación permanente de demandas de la sociedad civil y reproduce la capacidad de los partidos de ser agentes de representación democrática. Para que ello ocurra, deben existir vínculos formales o informales con organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, las decisiones del partido deben estar alineadas con los intereses de su electorado principal.

Los vínculos formales o informales con organizaciones de la sociedad civil son importantes porque favorecen el desarrollo de raíces en la sociedad y en el territorio. La creación de estos vínculos supone una inversión de recursos muy grande para una organización en proceso de formación. En muchos casos esto se ve facilitado por la existencia de vínculos pre-existentes con movimientos sociales de distinto tipo, por ejemplo sindicatos o iglesias. En el caso de CA, no existían vínculos fuertes con ese tipo de

.....  
<sup>12</sup> Entrevista personal, 15/5/2020.



organizaciones. Sin embargo, los lazos del partido con las Fuerzas Armadas, sus servicios de bienestar y otras organizaciones sociales de activos y pasivos militares facilitaron desde el origen la generación de capilaridad. Los vínculos de CA con las Fuerzas Armadas facilitan la generación de lazos más o menos permanentes con diversos sectores de la sociedad en todo el territorio. La mayoría de los entrevistados reconocieron la importancia de la actuación de Guido Manini, primero como director de los servicios de salud militar y luego como comandante en jefe del Ejército en la construcción partidaria. Pero la importancia de la presencia militar en la formación de CA no se agota en la figura de su líder. Los entrevistados también reconocen que la construcción de organización que permitió el primer despliegue en el territorio se facilitó por la visibilidad pública y el prestigio de los militares en muchas localidades del país en las que desempeñan diversas tareas en contacto con la sociedad civil.

Para la intermediación y canalización de demandas colectivas también es importante que las decisiones partidarias estén alineadas con las preferencias de su principal núcleo de apoyo electoral. En el breve período transcurrido desde su creación, CA parece actuar en línea con las preferencias de un núcleo de adherentes con un perfil ideológico definido. Ejemplos elocuentes de este alineamiento fueron, por un lado, las intervenciones de las legisladoras del partido en los debates parlamentarios sobre los factores que explican la violencia de género. En esa oportunidad, las posiciones de las diputadas de CA contrastaron notoriamente con las del resto de las representantes de los otros partidos y responsabilizaron al feminismo del aumento de la violencia hacia las mujeres y de sembrar la división en las familias.<sup>13</sup> En el mismo sentido, pueden interpretarse las frecuentes intervenciones de los legisladores de CA para cuestionar la actuación del Poder Judicial en los casos de violaciones a los derechos humanos cometidas por personal militar durante la dictadura (1973-1985). Esta decisión se ajusta a las expectativas del electorado partidario vinculado a la llamada familia militar.<sup>14</sup> Finalmente, CA ha impulsado iniciativas legislativas y judiciales contra la instalación de la segunda planta de procesamiento de pasta de celulosa (UPM 2). Esta posición está alineada

.....  
13 *La Diaria*, 8 de junio de 2020, «Diputada de Cabildo Abierto dijo que la figura de femicidio “profundiza la brecha de desigualdad”». Recuperado el 18/8/2020 de <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/6/diputada-de-cabildo-abierto-dijo-que-la-figura-de-femicidio-profundiza-la-brecha-de-desigualdad/>

14 *El Observador*, 6 de agosto de 2020, «Jueces, fiscales y funcionarios cuestionan intromisión de Manini Ríos en la Justicia». Recuperado el 18/8/2020 de <https://www.elobservador.com.uy/nota/jueces-fiscales-y-funcionarios-cuestionan-intromision-de-manini-rios-en-la-justicia-202086121855>



con los intereses de una parte de su electorado vinculado a la producción rural y específicamente al movimiento Un Solo Uruguay.<sup>15</sup>

## 5. El desempeño electoral de Cabildo Abierto y el voto militar

En el ciclo electoral del año 2019, CA logró el mejor desempeño de un partido nuevo desde el retorno a la democracia (1984). En las elecciones primarias obligatorias de junio de 2019, con voto voluntario y sin disputa por la selección del candidato presidencial, CA obtuvo 4,4 % de los votos emitidos (tabla 1). En la primera vuelta electoral, realizada en octubre del mismo año, CA obtuvo 11 % de los votos. Hasta ese momento, el partido nuevo que había obtenido el mejor resultado electoral había sido el Partido por el Gobierno del Pueblo (PGP) en 1989 (8,6 %). Sin embargo, en el caso del PGP se trataba de un desprendimiento de fracciones del FA encabezado por líderes de larga trayectoria. En cambio, CA es un partido completamente nuevo, creado sin aportes de fracciones o líderes importantes de otros partidos.

Desde el inicio, la campaña electoral CA se alineó con el resto de las fuerzas de oposición con el objetivo de derrotar al FA, que gobernaba desde 2005 (Nocetto, Piñeiro y Rosenblatt, 2020). Las mediciones de opinión pública registraron el rápido y sostenido crecimiento de la intención de voto de CA.

**Tabla 1: Distribución del voto en la elección interna 2019 en porcentaje**

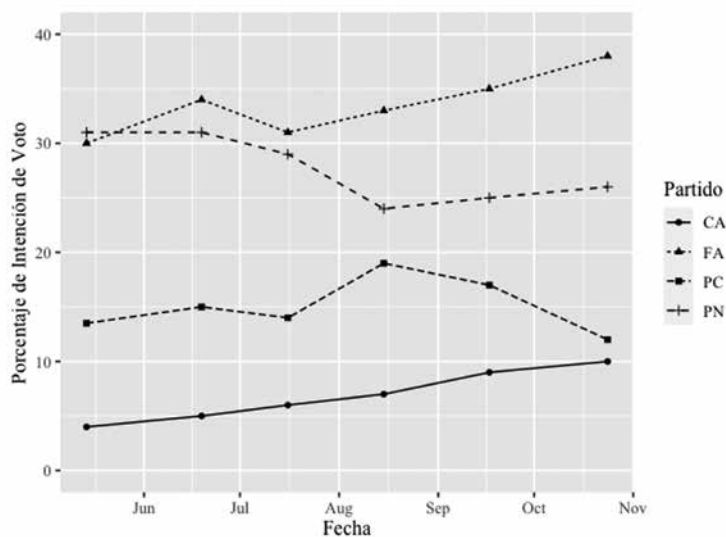
Partido	Porcentaje
FA	23,7
PN	41,6
PC	16,8
CA	4,4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.

<sup>15</sup> *El País*, 14 de mayo de 2020, «Cabildo Abierto llamará a sala a cuatro ministros por el contrato con upm». Recuperado el 18/8/2020 de <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/cabildo-abierto-llamara-sala-cuatro-ministros-upm.html>



**Gráfico 1: Evolución de la intención de voto 2019 según partido, en porcentaje**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de consultoras Opción, Factum, Equipos y Cifra sistematizada por UMAD, FCS, Udelar.

**Tabla 2: Resultados de la elección nacional 2019 por partido, en porcentaje**

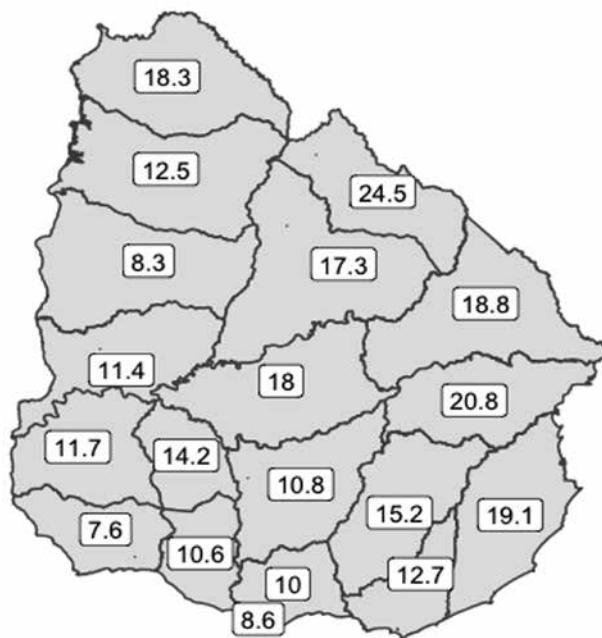
Partido	Porcentaje
FA	39,0
PN	28,6
PC	12,3
CA	11,1
PI	1,0
PG	1,1
PERI	1,4
UP	0,8

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.



El desempeño electoral de CA en la primera vuelta de la elección nacional registró variaciones importantes en las diferentes circunscripciones. En la figura 1 se muestra la distribución del voto a CA en los 19 departamentos. El partido tuvo mejor desempeño en los departamentos fronterizos del norte y el este del país. CA fue el tercer partido más votado en nueve departamentos: Artigas, Canelones, Cerro Largo, Durazno, Maldonado, Rivera, Rocha, Tacuarembó y Treinta y Tres. En Rivera, bastión tradicional del PC, fue donde obtuvo su mejor votación (24,5 %). Los peores resultados los obtuvo en los departamentos de Colonia (7,6 %) y Montevideo (8,6 %). En términos generales, la votación de CA fue más alta en los departamentos con menores niveles de desarrollo relativo (MIDES, 2015; Miranda y Menéndez, 2020).

**Figura 1: Proporción de votos a CA por departamento (octubre 2019)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.

Estos resultados permitieron a CA convertirse en un socio necesario para la conformación de una coalición opositora capaz de disputar efectiva-



mente el gobierno en la segunda vuelta electoral. Así lo entendió Luis Lacalle Pou, candidato presidencial del PN y rival del FA en el balotaje de noviembre de 2019. El domingo 26 de octubre, cuando se conocieron los resultados de la primera vuelta de la elección nacional, Guido Manini Ríos anunció su apoyo a la candidatura de Lacalle Pou y su voluntad de integrar un gobierno de coalición. La coalición opositora, integrada además por el PC y otros partidos menores, triunfó en la segunda vuelta electoral con 48,9 % de los votos emitidos contra 47,4 % del candidato del FA.

En el Parlamento, CA aportó 20 % de las bancas de la coalición gobernante en la Cámara de Representantes y 17 % de las bancas oficialistas en la Cámara de Senadores. En la compleja negociación que distribuyó los principales cargos de gobierno entre los socios de la coalición triunfante, CA recibió dos ministerios (Vivienda y Salud Pública), varios cargos de viceministros (entre ellos el de Defensa) y de directores de empresas públicas y otros organismos estatales.

**Tabla 3: Distribución de bancas y ministerios entre partidos de la coalición de gobierno**

Partidos	Diputados	Senadores	Ministerios
PN	30	10	8
PC	13	4	3
CA	11	3	2
PI	1	0	1
PG	1	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral y Poder Ejecutivo.

Como surge de las entrevistas realizadas, el vínculo entre CA y las Fuerzas Armadas parece haber sido un factor importante para explicar la capacidad de organización y movilización electoral del partido. El análisis cuantitativo de los datos electorales muestra la existencia de una relación entre la concentración de militares en el territorio y el desempeño electoral de CA. A los efectos de testear esa relación, se modeló la proporción de votos a CA en una localidad  $i$ , como función de la presencia de una unidad militar



en cada localidad.<sup>16 17</sup> Considerando que el personal militar debe votar en la circunscripción electoral a la que pertenece su unidad militar,<sup>18</sup> el análisis del comportamiento electoral a nivel de localidades permite captar parte de la variación asociada al voto militar.<sup>19</sup>

Como se muestra en la tabla 4, el porcentaje de votos a CA es casi seis puntos porcentuales más alto (en promedio) en localidades que cuentan con una unidad militar. Esta asociación es significativa al 99,9 % en diversas especificaciones y es robusta a efectos fijos por departamento (modelo 3).

**Tabla 4: Determinantes del voto a CA a nivel de localidad**

	Variable dependiente		
	Proporción de votos de CA		
	Modelo 1 MCO	Modelo 2 MCO	Modelo 3 Efecto fijo por departamento (coeficientes omitidos)
Tiene cuartel ( <i>dummy</i> )	0,058*** (0,011)	0,053*** (0,011)	0,048*** (0,009)
Nivel educativo promedio		0,0002*** (0,0001)	0,0002*** (0,0001)
NBI promedio		0,009 (0,008)	-0,019** (0,007)
Tasa de empleo		0,369*** (0,124)	0,429*** (0,126)
Proporción de pobres		0,515*** (0,138)	0,155 (0,140)
Constante	0,117***	-0,118	-0,046

16 Se agruparon los resultados electorales según localidad a la que pertenece cada serie electoral (circunscripción) según datos de la Corte Electoral. Las variables de control fueron construidas a partir de datos del Censo Nacional de 2011 y Encuesta Continua de Hogares 2019. Las localidades de la Corte que no se parearon con los nombres de las localidades censales fueron omitidas.

17 Batallones, brigadas, escuelas de las tres armas de las Fuerzas Armadas. Se excluyeron prefecturas y subprefecturas navales.

18 Orden del Comando General del Ejército 9237, 27 de marzo de 1993.

19 Aunque esta estimación tiene los problemas característicos de inferencia ecológica.



	(0,004)	(0,084)	(0,079)
Observaciones	279	278	278
R <sup>2</sup>	0,087	0,175	0,486
R <sup>2</sup> ajustado	0,084	0,154	0,437
Estadístico F	26,441*** (df = 1; 277)	8,179*** (df = 7; 270)	9,965*** (df = 24; 253)

Nota: \*p < 0,1; \*\*p < 0,05; \*\*\*p < 0,01.

Otra manera de aproximarse al voto militar consiste en comparar la proporción de votos a CA entre series electorales comunes y observadas. Los funcionarios custodias de las urnas (tropa de las Fuerzas Armadas) votan observado y representan casi el 20 % de los votos observados.<sup>20</sup> Como se ve en la tabla 5, el voto de CA crece 9 puntos porcentuales en series observadas, significativo al 99,9 %.

**Tabla 5: Efecto del tipo de serie electoral en voto a CA**

Variable dependiente	
Proporción de votos a CA	
Efectos fijos por departamento (coeficientes omitidos)	
Serie de votos observados (dummy)	0,093***  (0,014)
Constante	0,145***  (0,012)
Observaciones	737
R <sup>2</sup>	0,351
R <sup>2</sup> ajustado	0,334
Estadístico F	20,434*** (df = 19; 717)

Nota: \*p < 0,1; \*\*p < 0,05; \*\*\*p < 0,01.

En síntesis, a partir del análisis del comportamiento agregado de los votos existen indicios robustos para vincular la organización militar con el

20 Votan fuera de su circuito debido a que normalmente trabajan como custodias en las elecciones.



desempeño electoral de CA. Los datos y la evidencia presentada indican la importancia del voto militar en los resultados obtenidos por CA.

## 6. Cabildo Abierto y los factores claves para el éxito de la construcción partidaria

Como se ha mencionado, la literatura que explica los procesos exitosos de construcción partidaria ha identificado tres factores causales principales: la existencia de una marca o etiqueta partidaria fuerte, fuentes de cohesión interna y una organización arraigada en el territorio y la sociedad (Levitsky *et al.*, 2016). CA es una organización en formación y no alcanza los umbrales temporales que la literatura comparada establece para calificar como exitoso o fallido el proceso de construcción de un partido. Sin embargo, es posible analizar en qué medida está presente cada uno de los tres factores mencionados.

Respecto a la construcción de una marca o etiqueta, CA avanzó rápidamente y logró definir y utilizar un conjunto de símbolos partidarios de forma consistente a lo largo de toda la campaña. El jefe de campaña del partido destacó la importancia que asignó a ese objetivo y la «complejidad» de alguna de las decisiones que fue necesario tomar para alcanzarlo.<sup>21</sup> El partido había adoptado una de las banderas utilizadas por las fuerzas artiguistas durante el período de la independencia, cuyos colores están actualmente presentes en el escudo del Ejército uruguayo. Sin embargo, la similitud con los colores utilizados tradicionalmente por el FA hizo deseable buscar alternativas que asegurasen la diferenciación con el partido de gobierno. Cambiar los colores de la bandera implicaba otra renuncia a las referencias al artiguismo,<sup>22</sup> por lo que la decisión fue inicialmente resistida por el núcleo fundador de CA. Sin embargo, el cambio de los colores partidarios fue finalmente aceptado e implementado de forma centralizada por la dirección de CA y el equipo de conducción de campaña.

La consolidación de una etiqueta partidaria que cumpla la función de diferenciación con otros partidos y facilite la identificación de los votantes también se favorece por la existencia de una identidad programática. Desde el inicio de la campaña electoral CA manifestó posiciones ideológicas muy definidas sobre diversos asuntos. Al igual que otras experiencias re-

21 Martín Tomeo, entrevista personal, 17/7/2020.

22 Como ya fue mencionado, la Corte Electoral había prohibido utilizar la denominación Movimiento Social Artiguista como nombre del partido.



cientes de formación de partidos de derecha radical, y como fuera señalado anteriormente, CA buscó diferenciarse del resto del sistema de partidos mediante una retórica de confrontación. En el pasado ningún otro partido uruguayo había definido su identidad cuestionando la imparcialidad y legitimidad de las actuaciones del Poder Judicial respecto a las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura. En el mismo sentido, hasta la llegada de CA al Parlamento, ningún partido uruguayo había realizado un cuestionamiento tan genérico, frontal y sistemático al movimiento feminista y a toda la agenda de derechos con perspectiva de género que, como muchos partidos de derecha radical y populistas de Europa, considera fruto de la acción de organizaciones internacionales.

El segundo factor determinante en los procesos exitosos de construcción partidaria es la existencia de algún tipo de fuente de cohesión interna. Los partidos exitosos son aquellos que encuentran incentivos para permanecer unidos, especialmente en los momentos de mayor incertidumbre (Levitsky *et al.*, 2016). A lo largo de su corta existencia, CA no ha registrado fracturas importantes y su bancada parlamentaria ha tenido un comportamiento disciplinado al votar en bloque todas las leyes importantes. Los dirigentes de CA identifican algunas ideas fuerza que estarían operando como fuente de cohesión partidaria. Entre ellas, la visión compartida por un grupo reducido de militares y civiles que integran la dirección del partido respecto al papel que deben cumplir las Fuerzas Armadas en la política uruguaya y la importancia de su intervención en el desarrollo del país. Para Marcos Methol,<sup>23</sup> una seña de identidad programática de CA es la relevancia estratégica que atribuye a la participación de las Fuerzas Armadas en el diseño de planes para desarrollar «la soberanía nacional» pensando en clave geopolítica, algo que a los políticos les costaría hacer porque suelen estar «presos del corto plazo», preocupados por «cómo ganar la próxima elección o cómo sacar un proyecto de ley».

Como se ha mencionado, los líderes del partido también aparecen fuertemente cohesionados en el objetivo de poner fin a las actuaciones judiciales sobre las violaciones a los derechos humanos cometidas por personal militar durante la dictadura. En la misma clave corporativa, la conducción partidaria aparece cohesionada por la protección de algunos intereses materiales concretos. Entre ellos, el nivel de los salarios, las políticas focalizadas de salud y vivienda para el personal militar y, especialmente, el régimen especial de jubilaciones y pensiones militares. En este sentido,

.....  
23 Entrevista personal, 15/5/2020.



algunos entrevistados aseguraron que CA representa una respuesta a las políticas seguidas por los últimos gobiernos del FA, que luego de la muerte del ministro de Defensa Eleuterio Fernández Huidobro habrían iniciado un «enfrentamiento total con las Fuerzas Armadas» que implicaba «ir en contra de la nación» y la amenaza de «dejar de ser un Estado-Nación [para] convertirse en una sucursal».<sup>24</sup>

Sin embargo, CA enfrenta el desafío de asegurar la cohesión interna entre sus líderes y su núcleo principal de adherentes, que trasciende los límites de la corporación militar. Esa es la función que cumplen algunas características programáticas que fueron mencionadas al referirnos a la marca partidaria. En este sentido una de las fuentes de cohesión de CA es la adhesión a lo que Ignazi (1992) llamó la «contrarrevolución silenciosa», refiriéndose a Europa occidental en los años setenta y ochenta. La idea refiere al rechazo de la opinión pública a cambios valóricos de la modernidad y su correlato político, que más recientemente ha sido conceptualizado como *reacción cultural* o *proteccionismo cultural* frente a los valores posmaterialistas (Norris, 2005; Norris y Inglehart, 2018). Desde esta perspectiva, los valores y actitudes predominantes en las sociedades posmaterialistas empujaron a los sectores más conservadores a la pérdida de confianza en la eficacia de las instituciones, al pesimismo sobre el futuro, y en última instancia, a la derecha política. Estos sectores demandaron orden, rechazaron los movimientos que consideraban causantes de conflictos artificiales y reivindicaron la existencia de un orden jerárquico natural (Ignazi, 1992). En la dimensión económica, rechazaron algunos aspectos del liberalismo y promovieron lo que Mudde (2007) identificó como «nacionalismo y bienestar chovinista».

Todos estos factores aparecen en CA, que promueve una reacción frente a lo que percibe como un nuevo orden social y político hegemónico progresista que habría sido implantado en Uruguay en el transcurso de las últimas décadas, principalmente durante los gobiernos del FA. La necesidad de una reacción opera como estímulo y fuente de cohesión para la acción política organizada ante la percepción de un conjunto de amenazas que estarían comprometiendo la supervivencia de la comunidad nacional. En este sentido se inscriben las intervenciones de los voceros partidarios que reclaman salvaguardar la tradición cristiana, las configuraciones familiares tradicionales, la jerarquización de las Fuerzas Armadas como supuesta reserva de la identidad nacional y los valores artiguistas, y también los

.....  
24 Marcos Methol, entrevista personal, 15/5/2020.



cuestionamientos a los organismos multilaterales y la influencia de los capitales transnacionales. Para Araceli Desiderio,<sup>25</sup> fundadora de Cabildo Abierto y exmilitante del Partido Nacional y del movimiento Un Solo Uruguay, el núcleo fundacional del partido comparte la idea «de volver a viejos valores, la bandera, el himno, tradiciones familiares que se habían ido perdiendo».

La existencia de una organización fuerte, extendida en el territorio y arraigada en la sociedad es el tercer factor clave para el éxito de los procesos de construcción partidaria. CA nació para competir en un ciclo electoral y desarrolló la organización indispensable para cumplir ese objetivo. Sin embargo, la rapidez con la que se produjo la extensión de la presencia de CA en el territorio fue facilitada por los vínculos del partido con las Fuerzas Armadas, en especial con el Ejército. Los testimonios que surgen de las entrevistas, así como el análisis de los datos sobre el desempeño electoral de CA en las diferentes circunscripciones dan cuenta de la importancia de los nexos entre el partido y la presencia de las Fuerzas Armadas. En este contexto, si la capacidad de construcción y reproducción organizacional de CA depende de la capilaridad que le ofrece la estructura de las Fuerzas Armadas, sus posibilidades de éxito estarán supeditadas en el mediano plazo a un recurso que no controla.

Es muy difícil anticipar qué ocurrirá con la organización de CA hasta el próximo ciclo electoral. Mantener el funcionamiento permanente de una organización partidaria desplegada en el territorio es un desafío particularmente difícil, altamente demandante en términos de recursos económicos y humanos. Al mismo tiempo, el desmantelamiento de la organización partidaria en los ciclos interelectorales representa un costo considerable en términos de pérdida de canales de vinculación con los activistas y la sociedad en general. En cualquier caso, para conocer la capacidad organizacional de CA será necesario esperar que transcurra un poco más de tiempo.

.....  
25 Entrevista personal.





## 7. Conclusiones

En este capítulo hemos explorado los rasgos principales de CA. A partir del repaso de la literatura sobre formación de partidos y del modelo teórico de Luna *et al.* (2020) sobre atributos de los partidos políticos, propusimos una mirada sistemática sobre esta organización. Aunque ha transcurrido muy poco tiempo entre la creación de CA y esta investigación, pudimos obtener piezas de evidencia que nos permitieron identificar que en CA se cumplen las funciones que definen a un partido y la presencia de los factores que la literatura identifica como causas del éxito de la construcción de partidos en América Latina.

CA podría ser clasificado como un partido político porque es una organización en la que existe coordinación horizontal entre políticos en elecciones. Al momento de escribir este trabajo CA estaba transitando su primer ciclo interelectoral por lo que resulta imposible evaluar su capacidad de coordinación horizontal entre elecciones. Además, CA es una organización que en la campaña electoral agregó verticalmente intereses de la sociedad, movilizó colectivos y canalizó sus demandas. Una vez más, es una interrogante si logrará seguir desempeñando esa función hasta la próxima elección.

La campaña electoral de CA estuvo fuertemente controlada y coordinada desde el nivel central. El liderazgo de Guido Manini Ríos y la adhesión de miembros de las Fuerzas Armadas dieron a CA los recursos organizacionales necesarios para el despliegue territorial de una campaña electoral, un recurso muy importante y costoso para cualquier campaña electoral, especialmente para un partido nuevo que pretendía ser competitivo en un sistema altamente institucionalizado. Desde su fundación, CA construyó su primer núcleo de apoyo en torno al personal activo y pasivo de las Fuerzas Armadas y sus familiares directos. Sobre esa base logró capilaridad en buena parte del interior del país y algunas zonas del área metropolitana de Montevideo en las que recogió el apoyo de sectores conservadores preocupados por el avance de la llamada nueva agenda de derechos y empresarios opuestos a regulaciones estatales y algunos efectos de la globalización económica.

Uruguay tiene un sistema de partidos muy institucionalizado (Piñeiro y Rosenblatt, 2020). El nivel de identificación partidaria es uno de los más altos de las Américas. Por lo tanto, las posibilidades de éxito de un nuevo partido dependen de su capacidad para insertarse en un contexto



competitivo, disputando el voto con organizaciones longevas que poseen marcas establecidas en el electorado y estructuras consolidadas en todo el territorio. El sistema de partidos uruguayo no puso un «cordón sanitario» como reacción al surgimiento de CA. Por el contrario, rápidamente los sectores más conservadores de los partidos tradicionales vieron en esta nueva fuerza política un potencial aliado en su competencia con el FA. CA además se mostró favorable a la formación de una coalición multipartidaria para enfrentar al oficialismo en lo que se vislumbraba como un inevitable balotaje entre un candidato de la oposición y el del FA. De esta forma, CA demostró una rápida capacidad de adaptación a la lógica de competencia entre bloques programáticos que se consolidó en Uruguay a partir de la reforma constitucional de 1996 (Buquet y Piñeiro, 2014). En este proceso de adaptación CA incorporó la capacidad de diferenciarse de sus socios mediante una retórica ajena a los registros habituales de la política uruguaya y la adopción de posiciones extremas y marcadamente opuestas a la de los gobiernos del FA.

Aún es muy pronto para determinar si estamos ante un caso de construcción partidaria exitosa. Sin embargo, en CA se pueden reconocer los factores que Levitsky *et al.* (2016) identifican como causas de la construcción partidaria exitosa en América Latina. Por un lado, CA desarrolló muy tempranamente una marca partidaria clara que le ha permitido diferenciarse de sus competidores y proveer una identidad común a sus adherentes. En segundo lugar, CA es una organización partidaria presente en todo el país. Sin embargo, no ha desarrollado aún una estructura densa y todavía es muy dependiente de los recursos organizacionales y los liderazgos territoriales que le han aportado sus nexos con las Fuerzas Armadas. En tercer lugar, CA parece contar con algunas fuentes de cohesión organizacional. Tiene una base social de apoyo muy cohesionada, tanto por la confluencia de intereses corporativos como por una marcada afinidad ideológica basada en el rechazo a los valores posmaterialistas. El futuro de CA depende en gran medida de su capacidad de trascender el liderazgo de Guido Manini Ríos y los recursos organizacionales que le aportaron en su etapa fundacional los vínculos con las Fuerzas Armadas. CA debería construir recursos materiales y simbólicos propios para consolidarse como una organización política establecida.



## Bibliografía

- Aldrich, J. H. (1995). *Why parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. American Politics and Political Economy Series. Chicago: The University of Chicago Press.
- Anria, S. (2018). *When Movements Become Parties: The Bolivian MAS in Comparative Perspective*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: United Kingdom; Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Art, D. (2011). *Inside the Radical Right: The Development of Anti-Immigrant Parties in Western Europe*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Buquet, D., y Piñeiro, R. (2014). La consolidación de un nuevo sistema de partidos en Uruguay. *Debates*, 8(1): 127-148.
- Carey, J. M. (2007). Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting. *American Journal of Political Science*, 51(1): 92-107.
- Gibson, E. L. (1996). *Class and Conservative Parties: Argentina in Comparative Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ignazi, P. (1992). The Silent Counter-Revolution: Hypotheses on the Emergence of Extreme Right-Wing Parties in Europe. *European Journal of Political Research*, 22(1): 3-34. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00303.x>
- Kalyvas, S. N. (1996). *The Rise of Christian Democracy in Europe*. The Wilder House Series in Politics, History, and Culture. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- Kitschelt, H. (1989). *The Logics of Party Formation: Ecological Politics in Belgium and West Germany*. Cornell University Press.
- LeBas, A. (2011). *From Protest to Parties: Party-Building and Democratization in Africa*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Levitsky, S., Loxton, J., Van Dyck, B., y Domínguez, J. I. (Eds.). (2016). *Challenges of Party-Building in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Lipset, S. M., y Rokkan, S. (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. Nueva York: Free Press.



- Loxton, J., y Mainwaring, S. (Eds.). (2018). *Life after Dictatorship: Authoritarian Successor Parties Worldwide*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Luna, J. P., Piñeiro Rodríguez, R., Rosenblatt, F., y Vommaro, G. (2020). Political Parties, Diminished Subtypes, and Democracy. *Party Politics*, mayo. <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354068820923723>
- Luna, J. P., y Rovira Kaltwasser, C. (Eds.). (2014). *The Resilience of the Latin American Right*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lupu, N. (2014). Brand Dilution and the Breakdown of Political Parties in Latin America. *World Politics*, 66(4): 561-602.
- Lupu, N. (2016). *Party Brands in Crisis: Partisanship, Brand Dilution, and the Breakdown of Political Parties in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Ministerio de Desarrollo Social. (Ed.). (2015). *Reporte Uruguay 2015*. Ministerio de Desarrollo Social. [http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo\\_Test/midesv2/adjContenidos/adjcont455.pdf](http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_Test/midesv2/adjContenidos/adjcont455.pdf)
- Miranda, A., y Menéndez, M. de las M. (2020). *Desigualdades regionales, crecimiento económico y cambio estructural en Uruguay: 1983-2017*, vol. 12. Documentos de Trabajo. Montevideo.
- Mudde, C. (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge, UK ; Nueva York: Cambridge University Press.
- Mustillo, T. (2007). *Entrants in the Political Arena: New Party Trajectories during the Third Wave of Democracy in Latin America*. Ph. D. dissertation, University of North Carolina at Chapel Hill.
- Nocetto, L., Piñeiro, R., y Rosenblatt, F. (2020). Uruguay 2019: Fin del ciclo progresista y reestructura del sistema de partidos. *Revista de Ciencia Política*, 40(2).
- Norris, P. (2005). *Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Norris, P., e Inglehart, R. (2018). *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and the Rise of Authoritarian-Populism*. Nueva York: Cambridge University Press.



- Panebianco, A. (1988). *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge Studies in Modern Political Economies. Nueva York: Cambridge University Press.
- Pérez, V., Piñeiro, R., y Rosenblatt, F. (2020). *How Party Activism Survives: Uruguay's Frente Amplio*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Piñeiro Rodríguez, R., y Rosenblatt, F. (2020). Stability and Incorporation: Toward a New Concept of Party System Institutionalization. *Party Politics*, 26(2): 249-260.
- Rosenblatt, F. (2018). *Party Vibrancy and Democracy in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.
- Tavits, M. (2013). *Post-Communist Democracies and Party Organization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Biezen, I. (2003). *Political Parties in New Democracies: Party Organization in Southern and East-Central Europe*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Van Cott, D. L. (2005). *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Van Dyck, B. (2016). The Paradox of Adversity: New Left Party Survival and Collapse in Brazil, Mexico, and Argentina. En S. Levitsky, J. Loxton, B. Van Dyck y J. I. Domínguez (Eds.), *Challenges of Party-Building in Latin America*, 133-158. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ziblatt, D. (2017). *Conservative Parties and the Birth of Modern Democracy in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.







Parte III:

# **LAS ELECCIONES NACIONALES**





## Capítulo III.1:

# Las elecciones de 2019: ¿continuidad o desalineamiento? Un repaso a la evolución de la fragmentación partidaria y la volatilidad electoral

*Daniel Buquet y Jaime Yaffé*

### 1. Introducción

El sistema de partidos uruguayo se destaca en América Latina por su alto nivel de institucionalización. Sin embargo, en la elección de 2019 se produjo un cambio significativo en las preferencias electorales de la ciudadanía, lo que generó un pico de volatilidad y un récord de fragmentación. La derrota del Frente Amplio y su sustitución por un gobierno de derecha «multicolor» responde a factores de corto plazo, como una mala evaluación del desempeño del gobierno y una percepción negativa de la evolución de la economía (Nocetto, Piñeiro y Rosenblatt, 2020). Pero los valores extremos de volatilidad y fragmentación no son el reflejo de la alternancia en el gobierno. La pregunta principal que interesa responder es si estos resultados constituyen un evento inesperado o si, por el contrario, continúan tendencias preexistentes. Mostraremos en particular que reflejan los incentivos que producen las reglas electorales vigentes que comenzaron a aplicarse en 1999, específicamente el sistema de doble vuelta para la elección presidencial.

Hace unos veinte años, analizando las reglas electorales establecidas por la reforma constitucional de 1997, los autores de este artículo señalaron algunas consecuencias que esos cambios podrían generar. Buquet (1998)



anticipó que existían incentivos para que el país tuviera un «mayor número de partidos, niveles más altos de fraccionalización interna y una reducción del peso legislativo del presidente» (p. 22). Por su parte, Yaffé (2000) apuntó que el nuevo sistema electoral creaba «condiciones más propicias para el incremento del número de partidos» (p. 38). Algunos aspectos de este fenómeno se pudieron constatar parcialmente en la elección siguiente, en la que se inauguró el nuevo sistema, como por ejemplo la condición de Jorge Batlle de ser «el presidente uruguayo políticamente más débil en más de medio siglo» (Buquet, 2000, p. 138).

Sin embargo, el triunfo del FA en 2004 y los quince años de la era progresista hicieron olvidar estos vaticinios, al tiempo que se frenaron las tendencias que se venían manifestando en ese sentido, mientras el sistema de partidos encontraba un nuevo equilibrio (Buquet y Piñeiro, 2014). En aquel momento, Yaffé (2000) también advertía que los efectos esperados del nuevo sistema electoral «solo podrán observarse a mediano plazo, cuando la sucesión de instancias electorales permita acumular el número suficiente de casos para constatar(los)» (p. 38). Ese momento ha llegado: tal como si se tratara de un proceso subterráneo, la derrota del FA en 2019 dejó un mapa político que aparece como continuador de aquellos procesos incentivados por las reglas electorales.

En este capítulo se describen y analizan los resultados de las elecciones nacionales de octubre y noviembre de 2019. El foco del texto está puesto en la conformación de la oferta electoral y en la distribución de las preferencias de los votantes entre los partidos que compitieron por bancas parlamentarias y por la Presidencia de la República. Asimismo, se desarrolla un argumento que permite integrar este fenómeno dentro de los procesos de cambio que ha experimentado el sistema de partidos en el largo plazo. Para explicar estas transformaciones, se analizan la evolución electoral del país y sus expresiones en materia de volatilidad electoral y fragmentación partidaria como reflejo de los incentivos que genera el sistema electoral.

Luego de desarrollar el argumento teórico en el primer apartado, el texto se completa con otras tres secciones. En la primera se observa la evolución de la fragmentación del sistema de partidos. En la segunda se describe la evolución de la volatilidad electoral. En ambos apartados se cotejan los resultados de la última elección con los de la secuencia completa iniciada en 1942-1946, con el propósito de evaluar en qué medida los que podrían considerarse llamativos datos de 2019 efectivamente representan un punto



de inflexión o si, por el contrario, son una confirmación de tendencias preexistentes. En la tercera y última parte se analizan los resultados presentados en las dos anteriores, se evalúa la medida en que se ajustan a las predicciones que se pueden formular a partir de las reglas electorales inauguradas tras la reforma constitucional de 1997 y se discute la evidencia empírica relevada a la luz del argumento teórico presentado al comienzo.

## 2. Marco analítico

### 2.1. El sistema electoral y el número de partidos

La relación entre sistemas de partidos y sistemas electorales es un tópico relevante de la ciencia política contemporánea desde las formulaciones pioneras de Duverger (1950), luego reformuladas por Sartori (1986) y formalizadas por Cox (1997). De acuerdo con la ley de Duverger, el uso del sistema de mayoría absoluta con dos vueltas para la elección presidencial favorece la fragmentación del sistema de partidos en comparación con el sistema de mayoría relativa. En Uruguay, diversos estudios realizados luego de la recuperación democrática de 1985 y del consiguiente reestreno del viejo sistema electoral, cuyos orígenes se remontaban a los años treinta, abordaron la cuestión desde perspectivas teóricas y constataciones empíricas diversas (Bottinelli, 1991; Buquet, Chasqueti y Moraes, 1998; González, 1991; Mieres, 1997; Monestier, 1999; Vernazza, 1988, entre otros). En términos generales, estos trabajos coincidieron en considerar la fragmentación política como una variable dependiente del sistema electoral.

Las regularidades observadas por Duverger hace setenta años siguen siendo casi consensualmente aceptadas en los estudios electorales, más allá de que han sido criticadas y reformuladas. Nos interesan aquí dos de aquellas regularidades, conocidas como leyes de Duverger, por su significación en el caso uruguayo. La primera: la mayoría relativa o mayoría simple (MR) a una sola vuelta en circunscripciones uninominales tiende a la producción de un formato bipartidista. La segunda: la mayoría absoluta (MA) con doble vuelta en circunscripciones uninominales, así como la representación proporcional (RP) para la asignación de cargos legislativos promueven el multipartidismo.

Las diferentes reglas generan estímulos diversos para la coordinación electoral. Los procesos de coordinación se verifican tanto del lado de la oferta generada por los partidos que ponen candidatos a disposición de



los votantes como de la demanda de los ciudadanos que eligen entre los distintos candidatos que les proponen los partidos. En ambos casos se produce alguna forma de coordinación, entre partidos y candidatos por un lado, y entre los votantes o grupos de votantes por el otro. La coordinación puede ser explícita, cuando median acuerdos, resultado de algún tipo de intercambio beneficioso para las partes. Pero también puede ser implícita o espontánea, cuando simplemente cada actor involucrado opera según sus cálculos sin que necesariamente medien negociaciones o intercambios de beneficios.

En el caso de los partidos y sus candidatos, pueden producirse entradas o salidas estratégicas de la competencia según las chances que crean tener de obtener algunos de los cargos en disputa. En el caso de los ciudadanos, buscan que su voto sea útil para dirimir la competencia que está planteada y, por tal motivo, deciden apoyar a alguno de los partidos o candidatos con posibilidades de ganar y descartan a aquellos que no visualizan como potenciales ganadores, aun cuando en primera instancia estuviesen más predispuestos a votarlos por su cercanía ideológica u otro tipo de motivos. Estas decisiones de los votantes son por lo general individuales, pero pueden ser también fruto de procesos de decisión colectiva que involucran a grupos de votantes que coordinan tratando de obtener el resultado más conveniente o de evitar uno peor.

Estos procesos decisivos, primero del lado de los partidos que proponen candidatos y luego del de los electores que los votan, están fuertemente constreñidos por las reglas electorales. Tanto los candidatos como los votantes realizan sus cálculos y toman sus decisiones a partir de las normas que regulan la competencia electoral (Cox, 1997). Allí reside el fundamento de las tendencias señaladas por Duverger acerca de la propensión de los sistemas de MR a una vuelta a generar formatos bipartidistas y la de la regla de RP a propiciar el multipartidismo, porque cuando se compite por un único cargo por MR es mucho más difícil obtenerlo que cuando los cargos en disputa son muchos y se asignan proporcionalmente.

Ahora bien, ¿qué sucede cuando ambos mecanismos (MR y RP) operan simultáneamente? En tales casos el efecto de las reglas electorales sobre la configuración del sistema de partidos es el resultado de la combinación e interacción entre ambos mecanismos. En tanto tienen efectos contradictorios en términos de concentración o fragmentación partidaria, el resultado final de su acción combinada dependerá de cuál de ellos opere con mayor fuerza sobre las decisiones de los políticos que compiten y de



los electores que los votan. Dado que en regímenes presidencialistas como el uruguayo en la elección presidencial se disputa el premio mayor, cuando se realiza simultáneamente con la elección parlamentaria se produce un *efecto arrastre* de la primera sobre la segunda. Como resultado, si la primera se dirime por la regla de MR, su efecto concentrador termina primando sobre la tendencia fragmentadora que es propia de la RP aplicada a la elección parlamentaria y tendería a producirse un sistema de dos o tres partidos (Shugart y Carey, 1992). Empíricamente se ha verificado que en los regímenes presidencialistas latinoamericanos en los que la elección presidencial se dirimía por mayoría simple a una vuelta, realizada en forma simultánea con las elecciones parlamentarias, se registraba una mayor concentración que en los sistemas de doble vuelta (Mainwaring y Shugart, 1997).

En el caso uruguayo, las elecciones parlamentarias y presidenciales, en las que operan reglas diferentes, no solo se realizan en forma simultánea, sino que además están forzosamente vinculadas a través del voto conjunto a ambas instancias en una misma hoja de votación. Esto significa que en la primera vuelta de la elección presidencial el elector no tiene la libertad de votar a los candidatos de un partido para la presidencia y a los de otro para el Parlamento. A ello debe agregarse la acción de un tercer mecanismo: el doble voto simultáneo (DVS). Se trata de un mecanismo de voto preferencial intrapartidario que habilita y facilita la convivencia de diversas fracciones dentro de un mismo partido. Técnicamente, el DVS permite que dentro de un mismo lema compitan diferentes listas de candidatos. Si bien está directamente vinculado a la competencia intrapartidaria, se trata de un dispositivo que también tiene efectos sobre la fragmentación del sistema de partidos en su conjunto. Esto es así porque, al facilitar la convivencia de fracciones, reduce la eventualidad de fracturas o escisiones que pueden dar lugar a la formación de nuevos partidos. De este modo, el DVS contribuye a contener la fragmentación partidaria.

Sin embargo, los efectos del sistema electoral sobre la fragmentación del sistema de partidos no pueden evaluarse considerando el impacto de cada mecanismo por separado, sino a partir de su combinación. El efecto fragmentador de la RP es contenido por el uso del DVS y amortiguado por la regla de la MR aplicada al pleito presidencial. Dado el predominio indiscutible de la disputa presidencial, tanto para los partidos como para los votantes, el sistema electoral favorecería un formato caracterizado por un número reducido de partidos. Al mismo tiempo, el DVS en combinación con la RP a nivel parlamentario y la MR para la elección presidencial



explicarían que estos partidos estén internamente fraccionalizados aunque en niveles moderados (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998).

La reforma constitucional de 1997 eliminó uno de esos rasgos del sistema electoral y alteró otro. En primer lugar, al imponer la candidatura única por partido a la presidencia, el DVS dejó de aplicarse en la elección presidencial. Con ello eliminó un dispositivo que reducía fuertemente el riesgo de fuga de las fracciones partidarias perdedoras de la competencia presidencial dentro de su partido. Sin embargo, esto se vio compensado por dos de las innovaciones aprobadas en la misma reforma: por un lado, la disposición que impide que un candidato que participa de las elecciones internas de un partido se presente como candidato de otro lema partidario durante el mismo ciclo electoral. Por otro, el propio formato de las elecciones primarias, que habilita alianzas entre ganadores y perdedores.

En segundo lugar, se sustituyó la regla de MR para la elección presidencial por la mayoría absoluta a dos vueltas (MA). La exigencia de mayoría absoluta para ganar en primera vuelta reduce para los electores los incentivos a votar estratégicamente y redimensiona el interés por las legislativas. La coordinación estratégica pierde relevancia cuando no se puede incidir directamente en el resultado, ya sea que algún candidato supere la mayoría absoluta y gane de todos modos o que ninguno alcance el umbral porque el cargo se dirime en la segunda vuelta. Se incrementaron de este modo las chances electorales de partidos pequeños que, aunque no tienen ninguna posibilidad de disputar la presidencia, se juegan un lugar en el armado del tablero político parlamentario que se configura en la elección legislativa. Nuevos partidos tienen mayores incentivos para entrar en la competencia y sus electores no tienen motivos para abandonarlos estratégicamente.

Desde la elección de 1999, el efecto combinado de ambos cambios (eliminación del DVS y de la regla de MR a una vuelta en la elección presidencial) habría creado condiciones más propicias para el incremento del número de partidos. Sin embargo, dada la simultaneidad de la elección legislativa con la primera vuelta de las presidenciales, el efecto fragmentador de la RP que la rige no queda totalmente liberado. Al perder su carácter definitorio, la primera ronda de la elección presidencial se vuelve en los hechos la instancia en que son elegidos los dos competidores que pasarán a la segunda vuelta. De acuerdo con las predicciones de Cox (1997), esto tendería a producir en equilibrio un número máximo de tres candidatos viables en la primera vuelta de la elección presidencial. Dada la simultaneidad de esta



primera vuelta con las legislativas, lo anterior sigue planteando un límite a la proliferación de partidos, aunque superior al del régimen anterior.

## 2.2. La institucionalización del sistema de partidos

Analizando los resultados de la elección del año 2009, Buquet y Piñeiro (2014) concluyeron que en esa instancia se habría consolidado un nuevo equilibrio que había sustituido al viejo bipartidismo tradicional. Una larga y gradual transición (en gran parte prolongada por el quiebre de la democracia y la instauración de una dictadura entre 1973 y 1985) iniciada en 1971 con la emergencia del FA habría culminado en 2004 con su triunfo electoral en primera vuelta sobre los dos partidos tradicionales. Los resultados de 2009 habrían confirmado la consolidación de una nueva normalidad en el sistema de partidos uruguayo, caracterizada por la convivencia de un formato pluralista moderado (dos partidos grandes, uno mediano y otro pequeño) junto a una articulación en dos espacios ideológicos (con el FA del centro a la izquierda, y el PC y el PN del centro a la derecha).

El nuevo equilibrio, del mismo modo que los anteriores, estaba asociado al alto nivel de institucionalización que ha caracterizado al sistema de partidos uruguayo. La institucionalización de los sistemas partidarios (ISP) ha sido definida por Mainwaring y Scully (1995) a partir de cuatro dimensiones: la estabilidad de la competencia electoral, las raíces de los partidos en la sociedad, la legitimidad de los partidos y las elecciones, y la organización de los partidos. Uruguay ha tenido —y mantiene aún— valores altos en esas cuatro dimensiones, así como en otras propuestas operativas del concepto de institucionalización, constatados por sucesivas mediciones realizadas luego de la formulación original (Jones, 2007; Mainwaring, 2018; Piñeiro y Rosenblatt, 2020). Aunque tanto su conceptualización como su medición han generado controversias (Luna, 2014), la volatilidad electoral, que mide el cambio en la competencia electoral, es un dato objetivo que permite observar el grado de estabilidad de un sistema partidario (Mainwaring y Torcal, 2006).

Si bien no puede afirmarse que un sistema con baja volatilidad sea —por esa sola razón— un sistema institucionalizado (Piñeiro y Rosenblatt, 2020), un sistema de partidos institucionalizado debe tener bajos niveles de volatilidad. La estabilidad electoral es una condición necesaria, aunque no sea suficiente, de la institucionalización de los sistemas de partidos (Luna, 2014). Pero el principal atributo de los sistemas de partidos institucionalizados no puede ser la mera estabilidad de la competencia



electoral, ni tampoco la estabilidad en las posiciones ideológicas de los partidos (Mainwaring, 2018), sino su capacidad de adaptación (Buquet, 2016; López, 2005; Piñeiro y Rosenblatt, 2020).

La identificación de la institucionalización con la estabilidad constituye una visión estática de los sistemas de partidos, porque no permite apreciar su capacidad de reaccionar frente a un *shock* externo. Un sistema de partidos puede tener una volatilidad mínima durante un período y derrumbarse en la siguiente elección. Otro sistema puede mostrar mayor volatilidad en el corto plazo, pero lograr continuidad en el mediano plazo como consecuencia de su capacidad de absorber desafíos emergentes. La continuidad de las pautas de interacción en el sistema de partidos depende crucialmente de su capacidad de adaptación en un mundo cada vez más cambiante. La adaptación del sistema se produce mediante la modificación de las reglas electorales y el ajuste de las estrategias de los partidos y los electores a las reglas. Un sistema de partidos institucionalizado es aquel que logra recuperar el equilibrio luego de un período de inestabilidad. Este punto de vista permite sustituir la visión estática de la institucionalización por una visión dinámica, propone que la principal característica de un sistema institucionalizado, más que la estabilidad, es su capacidad de adaptación.

La idea es que un sistema de partidos institucionalizado necesariamente debe tender al equilibrio porque la estabilidad es la característica principal de ambos. Cuando un sistema se encuentra en equilibrio, la fragmentación y la polarización (las dos dimensiones por excelencia de Sartori para el estudio de los sistemas de partidos) se vuelven estrategias utilizadas por los partidos políticos, es decir que son endógenas. La cantidad de partidos relevantes y las posiciones ideológicas que adopten dependen de las reglas electorales y de la distribución de preferencias de la ciudadanía. Las reglas electorales restringen el número de partidos viables (Cox, 1997) y la dispersión o concentración ideológica de los electores genera incentivos para la radicalización o moderación de las posiciones de los partidos (Downs, 1957).

De esta forma, la institucionalización es la capacidad de un sistema de partidos para transitar de un equilibrio a otro a lo largo de un proceso de adaptación tanto de las elites políticas como del electorado. Un equilibrio se define como una situación en la cual ni el electorado ni las elites políticas tienen incentivos para modificar sus estrategias en el marco de un sistema de reglas establecido. Esto significa que los mismos partidos vuelven a competir ocupando las mismas posiciones ideológicas y que los ciudadanos vuelven a votarlos en proporciones similares. En ausencia de





*shocks* externos, el equilibrio tiende a autorreforzarse a lo largo del tiempo. Sin embargo, pueden ser más o menos vulnerables según el tipo de equilibrio y los factores externos que pueden promover cambios en el comportamiento electoral. Un sistema de partidos institucionalizado puede sufrir un *shock* externo que conduzca a una elección crítica en la que se produzca una alta volatilidad. En esas condiciones, un sistema de partidos institucionalizado debería poder restaurar el equilibrio mediante la incorporación/exclusión de sus componentes y/o el cambio de las reglas electorales. En el caso uruguayo esta adaptación ocurrió, como consecuencia de la aparición y crecimiento del FA, a través de la reforma constitucional de 1997 y la posterior adaptación de los partidos y fracciones a los incentivos del nuevo sistema electoral (Acuña, 2019).

### 3. La fragmentación del sistema de partidos

Además de haber puesto fin, o al menos haber interrumpido momentáneamente, la «era progresista» iniciada en 2005 (Garcé y Yaffé, 2004), la elección de octubre de 2019 dejó otros resultados significativos para la historia uruguaya contemporánea. Entre ellos, como puede observarse en la tabla 1, las 130 bancas en disputa quedaron distribuidas entre siete de los once partidos que comparecieron a la disputa<sup>1</sup>, el mayor número de partidos con representación parlamentaria que se haya registrado en la historia electoral uruguaya desde 1942 hasta nuestros días (gráfico 1). Además, la de 2019 fue una de las elecciones en las que comparecieron a la disputa parlamentaria un mayor número de partidos, solo superado en las de 1994 (quince partidos, el máximo histórico) y en las de 1966 (doce partidos). Con independencia de los pesos relativos de cada uno de estos partidos, que como veremos más adelante no es un asunto menor, el ingreso de siete de ellos al Parlamento nacional es un hecho sumamente significativo. Esto va en la dirección de lo planteado en el primer apartado acerca del efecto que las reglas electorales inauguradas en 1999 podrían tener sobre la fragmentación del sistema de partidos y la situación legislativa del presidente. Con elección presidencial por MA simultánea a la legislativa con RP, los partidos nuevos tienen incentivos para ingresar a la competencia y los votantes no tienen incentivos para descartarlos estratégicamente, al menos si esperan que puedan obtener una banca legislativa, como ha venido ocurriendo desde 2004.

1 Por orden descendente de bancas obtenidas: Frente Amplio, Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto (CA), Partido Independiente (PI), Partido Ecologista Radical Intransigente (PERI), Partido de la Gente (PG).



**Tabla 1: Partidos que accedieron al parlamento 1989–2019**  
**Votos en porcentaje sobre total de válidos (v)**  
**y número de bancas obtenidas (b)**

	1989		1994		1999		2004		2009		2014		2019	
	V	B	V	B	V	B	V	B	V	B	V	B	V	B
<b>PC</b>	31,2	39	32,3	43	33,7	44	10,6	13	17,5	22	13,3	17	12,8	17
<b>PN</b>	39,8	52	31,2	41	22,3	29	35,1	47	29,9	39	31,9	42	29,7	41
<b>FA</b>	21,2	28	30,6	40	40,1	52	52,6	69	49,3	67	49,4	66	41,4	55
<b>NE</b>	9,0	11	5,2	6	4,6	5								
<b>PI</b>							1,9	1	2,6	2	3,2	4	1,0	1
<b>UP</b>											1,2	1		
<b>CA</b>													12,4	14
<b>PERI</b>													1,4	1
<b>PG</b>													1,1	1
<b>OTROS</b>	0,6	0	0,7	0	0,2	0	0,7	0	0,7	0	0,9	0	2,0	0
<b>TOTAL</b>	100	130	100	130	100	130	100	130	100	130	100	130	100	130

Fuente: UMAD, FCS, Udelar.

A la luz de la distribución de votos entre partidos verificada tras las elecciones de 2019, puede decirse que el formato del sistema de partidos ha quedado configurado con dos partidos grandes que obtienen aproximadamente entre el 30 y 40 % de los votos cada uno (el PN y el FA), dos partidos medianos que obtienen entre el 11 y el 13 % de la votación (CA y el PC) y tres partidos pequeños, que apenas superan el 1 % del electorado, con lo que de todos modos llegan a obtener una de las 130 bancas en disputa cada uno de ellos (el PERI, el PG y el PI). Podría decirse que son cinco los partidos pequeños, ya que dos de los cuatro que no lograron acceder al Parlamento (la Unión Popular y el Verde Animalista) obtuvieron votaciones muy similares a las del PI. Los restantes dos (el Digital y el de los Trabajadores) son partidos electoralmente insignificantes, que quedaron muy lejos de la posibilidad de ingresar al Parlamento.

La irrupción de un cuarto partido con relevancia electoral no es algo completamente nuevo pues ya había sucedido en 1989, cuando emergió el Nuevo Espacio (NE). Sin embargo, el hecho de que debieran transcurrir



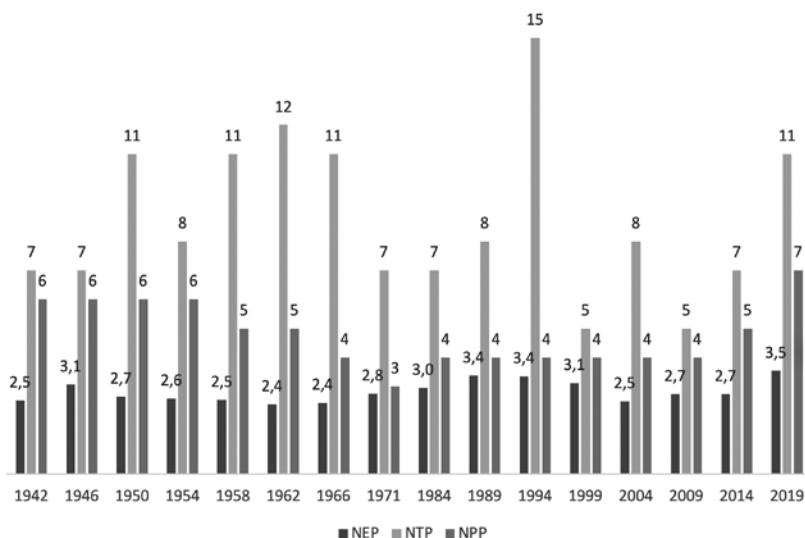
treinta años para que este fenómeno se reiterase constituyere otra de las novedades de la elección de 2019. Además, CA, por su origen, integración y ubicación ideológica, se presenta como un caso muy peculiar. En primer lugar, se trata de un partido completamente nuevo, que no nace ni de escisiones de otros partidos ni de uniones entre partidos o fracciones preexistentes.<sup>2</sup> En segundo lugar, está encabezado por un líder militar sin antecedentes políticos directos. Por último, se ubica a la derecha del espectro político como un competidor directo de los partidos tradicionales que hasta ahora habían acaparado ese espacio. Este conjunto de factores lo vuelven un fenómeno mucho más novedoso de lo que fuera el NE treinta años atrás (véase el capítulo II.3). Probablemente el exitoso estreno de CA sea una parte importante de la explicación de la imposibilidad del PC de recuperar su viejo sitio, perdido en 2004, como uno de los partidos mayores del sistema. De este modo, en vez de producir el fortalecimiento del tercer partido, la elección de 2019 dio lugar a la emergencia de un cuarto actor con una votación muy similar a la del tercero. Agréguese a todo lo anterior, el hecho de que, a diferencia de lo ocurrido con el NE en 1989 y las siguientes elecciones en que participó, los votos de CA resultan decisivos para asegurar el apoyo parlamentario del presidente que emergió de las elecciones de 2019.

Retornando a la consideración del nivel de fragmentación del sistema de partidos, si bien el aumento del número de partidos que alcanzan un apoyo electoral suficiente o cercano a la barrera que les permite ingresar al Parlamento es un dato importante en sí mismo, también corresponde hacer una evaluación del fenómeno que considere sus tamaños relativos en función del apoyo electoral que efectivamente reciben. En tal sentido, en 2019 el número efectivo de partidos (NEP) subió de 2,7 a 3,5. Como puede verificarse en el gráfico 1, se trata del valor más alto registrado por este indicador desde 1942. Como contrapartida de esa fragmentación, el partido de gobierno cuenta con la menor bancada propia de todo el período analizado y se vio impulsado a formar la coalición de gobierno más fragmentada y heterogénea en la historia del país.

.....  
2 Más allá de que recibió incorporaciones de dirigentes de otros partidos.



**Gráfico 1: Fragmentación electoral del sistema de partidos 1942–2019 (número total de partidos, de partidos parlamentarios y efectivo de partidos)**



Fuente: UMAD, FCS, Udelar.

Aunque el número de partidos con representación parlamentaria aumentó, como también lo hizo la fragmentación efectiva o ponderada del sistema, la elección de 2019 confirmó que el sistema mantiene una dinámica de competencia entre bloques. Esta se estructura en torno a la disputa por la Presidencia de la República y el correspondiente control del Poder Ejecutivo. Se trata de una bipolaridad fuertemente apoyada en la dimensión ideológica, con un partido grande ubicado del centro a la izquierda (el FA) y el otro partido grande (el PN desde 2004) liderando una coalición de partidos que cubren del centro a la derecha del espectro ideológico. En tal sentido, es contundente el dato de que en 2019 cinco de los siete partidos que en la primera vuelta de la elección presidencial obtuvieron bancas se alinearon en la segunda vuelta en una coalición liderada por el PN para vencer al FA (véase el capítulo IV.2). Como puede observarse en la tabla 2, los resultados de 2019 confirman además que, tal como había ocurrido en los balotajes de 2009 y 2014, el electorado se distribuye aproximadamente en dos partes de tamaños muy similares. Además, en 2019 la distribución



entre estas partes fue casi exactamente a la mitad, siendo la distancia entre las dos fórmulas presidenciales la mínima que se ha registrado en la breve historia de los balotajes en Uruguay (apenas 1,5 % sobre el total de los votos emitidos). Al mismo tiempo, y sorprendentemente, la fórmula presidencial del FA logró el mayor incremento de votos entre la primera y la segunda vuelta desde 1999.

**Tabla 2: Resultados electorales en segunda vuelta 1999–2019**  
**Porcentaje de votos obtenidos sobre total de votos emitidos**

	1999	2009	2014	2019
<b>FÓRMULA FA</b>				
Vázquez-Nin	44,5			
Mujica-Astori		52,4		
Vázquez-Sendic			53,5	
Martínez-Villar				47,4
<b>FÓRMULA PN-PC-OTROS</b>				
Battle-Hierro	52,5			
Lacalle-Larrañaga		43,5		
Lacalle Pou-Larrañaga			41,2	
Lacalle-Argimón				48,9
En blanco	1,9	2,3	2,7	1,6
Anulados	1,0	1,8	2,6	2,2
TOTAL	100	100	100	100
<b>Distancia entre fórmulas</b>	<b>8,0</b>	<b>8,9</b>	<b>12,3</b>	<b>1,5</b>

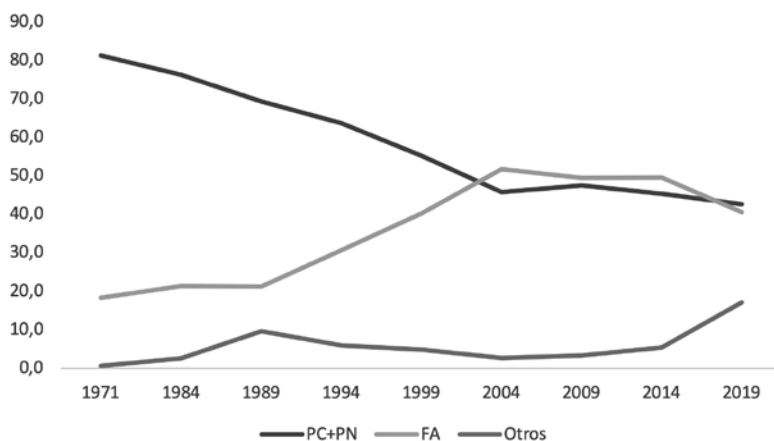
Fuente: UMAD, FCS, Udelar.

Como se observa en el gráfico 2, la elección de 2019 también confirmó el fin del ciclo de crecimiento electoral del FA que culminó en 2004. Comentando los resultados de 2009, primera elección en que el FA no creció desde su primer gran salto electoral verificado en 1994, como fue dicho, Buquet y Piñeiro (2014) señalaban que para entonces se había configurado un nuevo equilibrio, distinto del que había sido propio del viejo bipartidismo imperante hasta 1971. En esa perspectiva, la elección del 2019, por un lado, confirma el pronóstico, pero por otro podría estar marcando el inicio de una modificación de ese nuevo equilibrio. Tras dos elecciones en las que no creció pero se mantuvo cercano al 50 % del total, la de 2019



no solo es la tercera consecutiva en que no registra crecimiento, sino que es además la primera ocasión en la que experimenta una pérdida importante de apoyo electoral. La magnitud de este retroceso es muy similar a cada uno de los incrementos que experimentó entre 1989 y 2004 (tabla 1).

**Gráfico 2: Resultados Electorales 1971–2019.**  
**Frente Amplio vs. Partidos Tradicionales y otros (en porcentajes)**



Fuente: UMAD, FCS, Udelar.

En resumen, considerando el período comprendido entre 1942 y 2019 en toda su extensión, resulta claro que el formato bipartidista, con dos partidos grandes (el PC y el PN) que reunían el apoyo aproximado de un 90 % del electorado y convivían con un número variable de partidos pequeños que se repartían el restante 10 %, se mantuvo relativamente estable entre 1942 y 1966, salvo en las dos únicas ocasiones en que un tercer partido (el PNI en 1942 y 1946) rondó el 10 %. En 1971 la emergencia de un tercer partido relevante (el FA) inició la transición hacia una nueva configuración partidaria, que se fue definiendo como un multipartidismo moderado, con tres partidos grandes y alguno pequeño y una dinámica de competencia bipolar en la dimensión izquierda-derecha. Esta transición culminaría recién en 2004, cuando el proceso de crecimiento del FA y el consiguiente declive de los partidos tradicionales antes dominantes llegaron a su punto máximo.



Durante ese largo período, que calificamos como realineamiento secular (Key, 1954) con alineamiento programático (Roberts, 2014), la peculiar combinación de rasgos que configuraron el sistema electoral uruguayo hasta la elección de 1994 habría sido un factor clave en la contención de la fragmentación del sistema de partidos en niveles moderados, que osciló entre dos y tres partidos relevantes. A partir del estreno de nuevas reglas electorales en 1999, se consolidó la articulación en dos bloques ideológicos, pero no se produjo un incremento de la fragmentación, que había llegado a su máximo valor entre 1989 y 1994. El nuevo sistema electoral parecía adecuarse eficazmente a un formato en torno a tres partidos efectivos y a un nuevo equilibrio con muy baja volatilidad electoral.

Las elecciones de 2019 dejan abierta una interrogante en esta trayectoria. Por un lado, el sistema retoma la tendencia a una mayor fragmentación al alcanzarse un récord de siete partidos parlamentarios y también el récord de un NEP de 3,5. Por otro lado, la posición legislativa del partido del presidente es la más débil de la historia. Finalmente, el FA sufre una caída muy significativa de su apoyo electoral por primera vez en su trayectoria que, a su vez, no se compensa con un crecimiento de los partidos tradicionales. La cuestión entonces es saber si la elección de 2019 es el punto de partida de una nueva reconfiguración del sistema de partidos uruguayo.



## 4. Volatilidad electoral

Si bien el sistema de partidos uruguayo es reconocido en la literatura comparada por sus altos niveles de institucionalización, una mirada de más largo plazo —que cubre más de medio siglo— no ofrece un panorama de total estabilidad. Ciertamente los principales partidos son longevos y no suelen ocurrir cambios drásticos y repentinos en las preferencias electorales, pero la evolución electoral del período luce relativamente accidentada. Por un lado, los cambios en las reglas electorales —a pesar de la continuidad de algunas características— son relativamente frecuentes y, por otro, los niveles de volatilidad muestran picos recurrentes. No es el objetivo de esta revisión cuestionar el nivel de institucionalización del sistema de partidos uruguayo. Por el contrario, intentamos mostrar que esa institucionalización no consiste en la mera estabilidad del sistema, sino en su capacidad de adaptación al enfrentar diferentes coyunturas críticas, y observar los resultados de las elecciones de 2019 desde esa perspectiva.

La institucionalización partidaria está asociada a bajos niveles de volatilidad electoral y ese resultado es el producto de una situación de equilibrio político competitivo (Buquet, 2016; Lago y Torcal, 2020). Como la evolución electoral de largo plazo en Uruguay no muestra niveles estables de volatilidad, sino variaciones relativamente importantes con picos y valles, se intentará mostrar que los picos reflejan elecciones críticas de cambio político y los valles, los momentos en que el sistema tiende al equilibrio. En este sentido podemos identificar elecciones críticas y distinguir procesos de desalineamiento y realineamiento partidario.

Uruguay muestra una «relativa estabilidad electoral pero acumulativo o progresivo realineamiento del sistema de partidos» (Roberts, 2014, p. 138). Un realineamiento puede ser definido como un cambio significativo en las bases electorales de los partidos, fundamentalmente cuando mucha gente que no adhería a ningún partido o adhería a alguno de ellos pasa a adherir a otro. Key (1959) distinguió entre dos tipos de realineamiento: un lento realineamiento «secular» y un brusco cambio de preferencias que llamó «realineamiento crítico». Un desalineamiento ocurre cuando las bases electorales de los partidos establecidos se reducen significativamente. Así, es posible distinguir períodos de alineamiento estable, realineamiento y desalineamiento (Beck, Dalton, Beck y Flanagan, 1984).

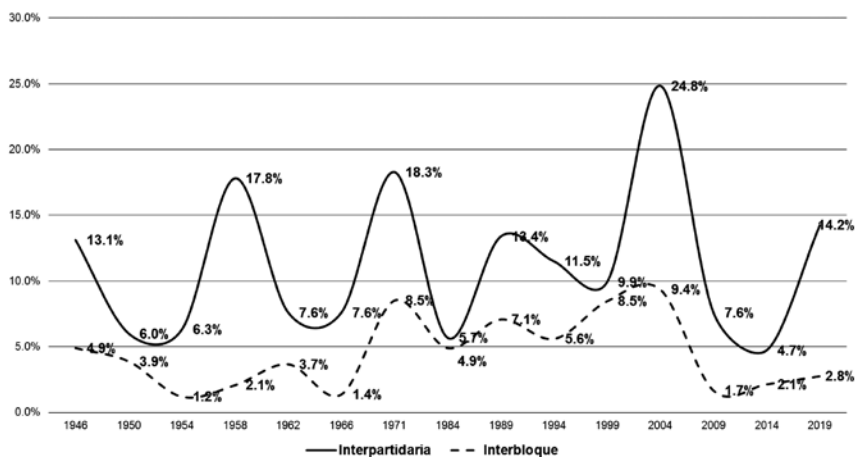
Entonces los cambios electorales ocurridos en Uruguay medidos a través de la volatilidad pueden clasificarse en diferentes categorías: períodos de





estabilidad y momentos de realineamiento y de desalineamiento. La volatilidad representa el cambio neto de votos entre partidos o bloques de una elección a otra. Uruguay presenta, en general, valores moderados en este indicador, pero en el gráfico 3 se puede apreciar claramente una serie de picos que están asociados a sendas elecciones críticas, de recomposición del sistema: los más importantes refieren a la reunificación y triunfo nacionalista de 1958, a la formación del FA en 1971 y a su triunfo en 2004. A continuación de esos picos siempre se produce una caída significativa de la volatilidad, lo que sugiere que el sistema, luego de esa reconfiguración, tiende a la estabilidad. El alto nivel de volatilidad representado por un pico en el gráfico nunca se reproduce en la elección siguiente. En cambio, en algunos casos, los valles que le siguen se mantienen, aunque nunca más allá de dos elecciones seguidas.

**Gráfico 3: Volatilidad electoral 1942–1946, 2014–2019**



Fuente: UMAD, FCS, Udelar.

El período que va hasta 1966 corresponde al viejo equilibrio bipartidista. Sin embargo, las dos primeras elecciones consecutivas de baja volatilidad (1950 y 1954) no responden estrictamente a un equilibrio bipartidista, sino más bien a la condición predominante del PC que se sustentaba en el éxito económico y social de su modelo. La elección de 1958 constituyó un realineamiento crítico de la competencia electoral, con la unificación del PN y su triunfo. Luego, el equilibrio bipartidista alentado por el anterior



sistema electoral uruguayo se puede apreciar en el segundo valle de la gráfica correspondiente a las elecciones de 1962 y 1966, cuando se podría hablar con propiedad de una normalización bipartidista con alternancia y de estabilidad en la competencia electoral. Esa situación no duró mucho porque se produjo en medio de una escalada de la conflictividad social y política alentada por la crisis económica de mayor duración en nuestro país. En la siguiente elección se produjo un claro desalineamiento crítico del electorado, que se expresó en la alta votación del FA cuando surgió y el consecuente salto en la volatilidad.

La volatilidad entre bloques<sup>3</sup> (línea punteada) hasta 1971 era muy poco significativa ya que los principales cambios se producían entre y dentro de los partidos tradicionales. En cambio, esta se incrementó a partir de 1971, llegando por momentos a ser casi igual a la volatilidad total, porque en ese período los principales cambios de votos se produjeron de un bloque al otro. El período que va de 1971 hasta 2004, que se caracterizó por un flujo más o menos permanente de votos desde los partidos tradicionales hacia el FA, se puede caracterizar como un proceso de progresivo realineamiento del sistema de partidos en términos ideológicos (Roberts, 2014).

Luego, la volatilidad que arrojaron las dos elecciones siguientes se redujo significativamente con respecto a la anterior y los valores correspondientes se ubican entre los menores de toda la serie, muy por debajo del promedio. En particular, es importante subrayar el bajo nivel de volatilidad entre bloques porque es la que está asociada al proceso de largo plazo de crecimiento de la izquierda en el país, que culminó en 2004. En definitiva, las elecciones de 2009 y 2014 tienen las características de las que se realizan dentro de un período de estabilidad en la configuración del sistema de partidos y no de las que ocurren en un período de transformaciones, por lo que habrían configurado el nuevo equilibrio multipartidista (Buquet y Piñeiro, 2014).

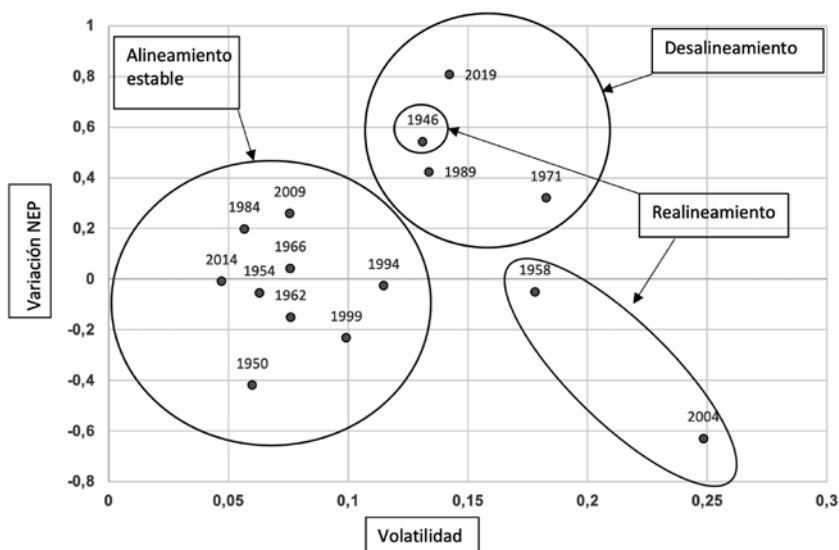
Finalmente, la elección de 2019 ofreció un nuevo pico de volatilidad. La volatilidad de la última elección se explica casi totalmente por la caída en la votación del FA, por un lado, y por la irrupción de un nuevo partido con una votación muy significativa, por otro. En principio se trata de un nuevo desalineamiento del sistema de partidos uruguayo. Ante esto, la interrogante es si se trató de un desalineamiento coyuntural, similar al de 1989, que será reabsorbido en el equilibrio multipartidista, o del comienzo de un nuevo proceso de realineamiento secular.

.....  
3 Como bloque consideramos, por un lado, a los dos partidos tradicionales y, por el otro, al resto de los partidos.



Si un sistema de partidos institucionalizado es un sistema en equilibrio, las elecciones deberían ofrecer relativamente baja volatilidad y, al mismo tiempo, estabilidad en el número de partidos. No se trata en realidad de dos variables completamente independientes entre sí. Si la volatilidad es baja, la fragmentación no puede ofrecer variaciones importantes, pero puede haber alta volatilidad con poco cambio en la fragmentación. El gráfico 4 representa las elecciones uruguayas a través de la volatilidad y la variación en el número efectivo de partidos que se produjo en cada una de ellas. Se observa gran dispersión a la derecha (alta volatilidad), pero muy poca a la izquierda (baja volatilidad). Si observamos la relación entre volatilidad y variación en el número de partidos en las elecciones, los períodos de equilibrio deberían aparecer próximos al extremo inferior izquierdo del gráfico. Si establecemos límites razonables, como una volatilidad inferior a 12 puntos y una variación de la fragmentación menor a las cinco décimas de partido, la mayoría de las elecciones uruguayas cumplen con esa condición. Las seis elecciones que quedan fuera de ese rango son los momentos en los que se produjeron reconfiguraciones del sistema.

**Gráfico 4: Volatilidad electoral y fragmentación partidaria 1946–2019**



Fuente: UMAD, FCS, Udelar.

Si no consideramos el caso de 1946, que corresponde al inicio de la serie y al momento de normalización del viejo sistema electoral uruguayo, tenemos dos tipos de situaciones. Por un lado, los realineamientos de 1958 y 2004, que corresponden a elecciones críticas con picos de volatilidad «endógena» en las que se produce la alternancia en el gobierno por el triunfo de un «viejo» opositor y, por otro, los desalineamientos de 1971, 1989 y 2019, que corresponden al surgimiento de un nuevo partido exitoso con picos de volatilidad «exógena».<sup>4</sup> El de 1971 generó el inicio de un realineamiento secular, mientras que el de 1989 fue coyuntural y un reducido nuevo espacio electoral. Entonces, ¿cómo podemos clasificar el desalineamiento de 2019?

La respuesta no puede ser sino provisoria, dado lo cercano del acontecimiento. Por lo pronto, la exitosa aparición de CA puede haber sido facilitada por la «congestión» de los demás partidos en el centro (Hug, 2001). En este sentido, CA se parece más al FA que al NE, al ocupar un espacio ideológico abandonado por los partidos establecidos. Sin embargo, la dinámica del sistema no le ofrece las mismas condiciones para prosperar desde esa posición, porque los partidos tradicionales tienen más incentivos para recuperar ese espacio que para avanzar hacia la izquierda. Asimismo, varios estudios también muestran que los nuevos partidos de derecha que se integran al gobierno pagan un costo electoral (Kitschelt, 2018), por lo que su futuro también dependerá del posicionamiento que adopte respecto del gobierno que hoy integra y, particularmente, del desempeño de ese gobierno. Finalmente, su suerte también dependerá de su capacidad de crear estructuras organizativas que le permitan un funcionamiento orgánico y construir lazos estables con su electorado, cuestión que hasta ahora no ha logrado a escala nacional, dado su pobre desempeño en las elecciones subnacionales y las dificultades que muestra para construir ámbitos colectivos de conducción. Por el momento no parece haber indicios poderosos para pensar que estamos en el inicio de un nuevo proceso de realineamiento. Pero solo la evolución futura del comportamiento del electorado uruguayo podrá dar una respuesta a esta interrogante.

.....  
4 La volatilidad endógena es la que ocurre entre partidos que están en equilibrio y la volatilidad exógena es la que surge de la transferencia de votos hacia partidos nuevos o que no eran viables en la elección anterior (Lago y Torcal, 2020).



## 5. Conclusiones

Los resultados de las elecciones de 2019 verifican algunas de las predicciones que se derivan del marco analítico planteado en la primera sección de este trabajo y también dejan abiertas algunas interrogantes al respecto. En primer lugar, el sistema de partidos uruguayo se mantiene como uno de los de más alto grado de institucionalización de América Latina. Ello se evidencia en la confirmación de uno de sus atributos fundamentales: su estabilidad, o su tendencia a reproducir o recuperar en forma más o menos rápida y pacífica alguna forma de equilibrio competitivo. El PN, el PC y el FA han sido los protagonistas fundamentales de la contienda política desde el restablecimiento de la democracia hace ya casi cuatro décadas, y lo siguen siendo. El sistema se mantiene dentro de los parámetros de un multipartidismo moderado, con dos partidos mayores, dos medianos y cinco de tamaño muy menor. La estructura de la competencia sigue mostrando una configuración en torno a dos bloques ideológicos que se articulan desde el centro hacia la izquierda y hacia la derecha del espectro político: de un lado el Frente Amplio, del otro una amplia coalición liderada por el Partido Nacional.

Sin embargo, este sistema altamente institucionalizado ha experimentado cambios importantes y la elección de 2019 representa un hito significativo en ese sentido. Como se ha argumentado, que un sistema partidario tenga altos niveles de institucionalización y, por tanto, de estabilidad no significa que esté congelado. Por el contrario, lo que garantiza la estabilidad a mediano y largo plazo es la capacidad de los sistemas para adaptarse transformándose funcionalmente ante las tensiones y los desafíos a los que se enfrentan. Precisamente, uno de los atributos fundamentales que el sistema partidario uruguayo ha mostrado a lo largo de su historia ha sido su gran capacidad adaptativa. Probablemente allí resida una de las razones fundamentales de su estabilidad en el tiempo. La fragmentación partidaria y la volatilidad electoral, cuya evolución y relación hemos considerado a lo largo de las páginas precedentes, son dos buenos indicadores para observar esta característica del sistema político uruguayo.

Si por sistema de partidos entendemos la interacción funcional de actores partidarios entre sí y con los ciudadanos de acuerdo con ciertas reglas, en el caso uruguayo tanto los actores como los dispositivos institucionales que regulan su interacción han evidenciado rasgos duraderos, pero también cambios recurrentes. En particular, la reforma constitucional vigente desde 1997 implicó un cambio significativo en algunos de los dispositivos



que caracterizaban al sistema electoral uruguayo desde mediados del siglo xx. En este texto hemos sostenido que esos cambios favorecen una mayor fragmentación del sistema de partidos, que, si bien no se hizo visible durante el prolongado período de predominio del Frente Amplio, podría estar finalmente evidenciándose en los resultados de la elección de 2019.

Esta elección ha representado un pico en los niveles de fragmentación partidaria y de volatilidad electoral, tanto si se los coteja con los resultados de los últimos treinta años como si se los coloca en la perspectiva más larga de la serie histórica que se inicia en las elecciones de 1942. Por un lado, el nivel de la volatilidad verificada en 2019 es el cuarto más alto de las quince elecciones nacionales realizadas a lo largo de las siete décadas transcurridas desde 1946, solo superada en elecciones críticas como fueron las de 1958, 2004 y la de 1971, que inició el tránsito hacia el actual sistema de partidos. Por otra parte, el número de partidos que ingresaron al Parlamento y el número efectivo de partidos son los más altos que se hayan registrado en cualquiera de las elecciones consideradas en este trabajo. Se trata de la fragmentación política más alta que registra el sistema político uruguayo desde que se configuró como una democracia plena en los años cuarenta.

En una perspectiva más corta, la de 2019 fue la primera ocasión en que el FA experimentó una caída significativa de su votación. Al mismo tiempo, la aparición de CA representa la emergencia de un cuarto partido relevante completamente nuevo, con una votación muy similar a la caída sufrida por el FA. Estas novedades podrían configurar un episodio de desalineamiento coyuntural entre partidos y electores o el inicio de un realineamiento conducente a un equilibrio diferente del actual. Si en futuras instancias electorales ese fenómeno se consolidara, la elección de 2019 podrá ser señalada como un hito que habrá marcado el inicio de una nueva transformación en el sistema de partidos uruguayo. De lo contrario, si el FA y, especialmente, los partidos tradicionales recuperan al menos parcialmente el apoyo perdido, esta elección habrá de ser vista como una mera fluctuación dentro del nuevo equilibrio alcanzado en 2004. Pero para ello habrá que esperar para ver qué sucede en 2024 y en las siguientes instancias electorales.



## Bibliografía

- Acuña, S. (2019). *En búsqueda del equilibrio perdido: La adaptación del sistema de partidos uruguayo (1999-2014)*. Tesis de Maestría en Ciencia Política, Universidad de la República. [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/21794/1/TMCP\\_AcuñaBianchiSantiago.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/21794/1/TMCP_AcuñaBianchiSantiago.pdf)
- Bottinelli, O. (1991). *El sistema electoral uruguayo: Descripción y análisis*. Documento de Trabajo 83. Montevideo: Peitho.
- Buquet, D. (1998). Reforma política y gobernabilidad democrática en Uruguay: La reforma constitucional de 1996. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 10: 9-24.
- Buquet, D. (2000). La elección uruguaya después de la reforma electoral de 1997: Los cambios que aseguraron la continuidad. *Perfiles Latinoamericanos*, 16: 127-147.
- Buquet, D. (2016). La transformación del sistema de partidos uruguayo: Reglas electorales, adaptación y equilibrio. En F. Freidenberg (Ed.), *Los sistemas de partidos de América Latina [1978-2015]*, 235-270. Instituto Nacional Electoral-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Buquet, D., Chasquetti, D., y Moraes, J. A. (1998). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* Montevideo: ICP, FCS.
- Buquet, D., y Piñeiro, R. (2014). La consolidación de un nuevo sistema partidario en Uruguay. *Revista Debates*, 8(1): 127-148.
- Cox, G. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper.
- Duverger, M. (Dir.). (1950). *L'influence des systemes electoraux sur la vie politique*. París: Librairie Armand Colin.
- Garcé, A., y Yaffé, J. (2004). *La era progresista*. Montevideo: Fin de Siglo.
- González, L. E. (1991). Legislación electoral y sistemas de partidos: El caso uruguayo». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 4, 9-28.
- Hug, S. (2001). *Altering Party Systems: Strategic Behavior and the Emergence of New Political Parties in Western Democracies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.



- Jones, M. (2007). *Democracy in Latin America, Challenges and Solutions: Political Party and Party System Institutionalization and Women's Legislative Representation*. Preparado para la consulta de San José 2007, Copenhagen Consensus Center and the Research Department at the Inter-American Development Bank, 16 de septiembre, San José.
- Key, V. (1959). Secular Realignment and the Party System. *The Journal of Politics*, 21(2), 198-210.
- Kitschelt, H. (2018). Party Systems and Radical Right-Wing Parties. En J. Rydgren (Ed.), *The Oxford handbook of the radical right*. New York City: Oxford University Press.
- Lago, I., y Torcal, M. (2020). Electoral coordination and party system institutionalization. *Party Politics*, 26(5): 570-580.
- López, S. (2005). Partidos desafiantes en América Latina: Representación política y estrategias de competencia de las nuevas oposiciones. *Revista de Ciencia Política*, 25(2), 37-64.
- Luna, J. P. (2014). *Segmented Representation: Political Party Strategies in Unequal Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Mainwaring, S. (Ed.). (2018). *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay and Collapse*. New York Cambridge University Press.
- Mainwaring, S., y Scully, T. (Eds.). (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, S., y Shugart, M. (Eds.). (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S., y Torcal, M. (2006). Party System Institutionalization and Party System Theory After the Third Wave of Democratization. En R. Kata y W. Crotty (Eds.), *Handbook of Party Politics*. Londres: Sage Publications, 204-227.
- Mieres, P. (1997). La reforma constitucional de 1996 en Uruguay y sus posibles efectos sobre los partidos y el sistema de partidos. *Cuadernos del Claeh*, 80, 5-30.
- Monestier, F. (1999). Partidos por dentro: La fraccionalización de los partidos políticos en el Uruguay (1954-1994). En L. E. González, *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 19-86.





- Nocetto, L., Piñeiro, R., y Rosenblatt, F. (2020). Uruguay 2019: Fin del ciclo progresista y reestructura del sistema de partidos. *Revista de Ciencia Política*, 40(2), 511-538. Epub 26 de agosto de 2020. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000117>
- Piñeiro, R., y Rosenblatt, F. (2020). Stability and incorporation: Toward a new concept of party system institutionalization. *Party Politics*, 26(2): 249-260.
- Roberts, K. (2014). *Changing Course in Latin America: Party Systems in the Neoliberal Era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Russell, D., Flanagan, S., y Beck, P. (Eds.). (1984). *Electoral Change in Advanced Industrial Societies: Realignment or Dealignment?* Princeton: Princeton University Press.
- Sartori, G. (1986). The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method? En B. Grofman y A. Lijphart (Eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Nueva York: Agathon Press, 43-68.
- Shugart, M., y Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Vernazza, F. (1989). Minoristas, mayoristas y generalistas en el sistema electoral uruguayo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 3, 35-72.
- Yaffé, J. (2000). Nuevas reglas, viejos actores, ¿nuevos comportamientos? En *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: Banda Oriental, 27-54.





## Capítulo III.2:

# La pecera rebelde: explicando el trasiego de votos de octubre a noviembre

*Nicolás Schmidt y Rafael Porzecanski*

### 1. Introducción

La oferta contemporánea del sistema de partidos uruguayo se caracteriza por dos grandes bloques de peso electoral similar (Buquet y Piñeiro, 2015; González, 2015). Uno de los bloques, el Frente Amplio (FA), es un partido surgido de un acuerdo electoral en 1971 entre partidos y movimientos de izquierda preexistentes. El otro bloque (al que llamaremos «tradicional») es una coalición de partidos, originalmente integrada por los partidos fundacionales, hoy devenida en coalición multipartidaria (Coalición Multicolor [CM]) integrada por tres socios mayores (Partido Nacional, [PN], Partido Colorado [PC] y Cabildo Abierto [CA]) y dos socios menores (Partido Independiente [PI] y Partido de la Gente [PG]) (véase el capítulo IV.2). El correlato ciudadano de esos bloques son dos grandes segmentos de electores, bien diferenciados en términos de su autoidentificación ideológica y sus preferencias políticas (González, 2004; Moreira y Delbono, 2016; Zuasnábar, 2018).

La anatomía dispar de los bloques tiene consecuencias electorales directas y profundas (Chasqueti y Garcé, 2005). Para el bloque tradicional, la lógica consiste en competir primero y cooperar después. Mientras en octubre sus partidos integrantes disputan el acceso al balotaje y los cargos parlamentarios, en noviembre cooperan para vencer al bloque de izquierda. Para el bloque frentista, por su naturaleza unipartidaria, la lógica cooperativa en



la carrera presidencial se instala una vez definida su candidatura única en las elecciones internas.<sup>1</sup>

Además de ser multipartidario, el bloque tradicional presenta una división de fuerzas bastante importante. Su partido mayoritario (el PN) ha votado en primera vuelta entre 28 % y 32 % en las cuatro elecciones en que hubo balotaje. En tanto, sus partidos secundarios han sumado entre 12 % y 25 % del electorado. Con esta configuración, el bloque tradicional enfrentó en cada instancia electoral un desafío importante: de cara al balotaje su candidato presidencial necesitó apelar a una captación masiva del electorado «propio pero ajeno» para tener posibilidades competitivas. Hablamos de los votantes que se inclinaron en primera vuelta por uno de los partidos del bloque que no lograron acceder al balotaje.<sup>2</sup>

Esta clase de votantes son el núcleo mayoritario de la «pecera» (metáfora acuñada originalmente por Fernando Esponda),<sup>3</sup> es decir, de los votantes que no eligieron a ninguno de los dos candidatos presidenciales que accedieron al balotaje. A la pecera deben agregarse los votantes de partidos no alineados con ningún bloque, así como quienes sufragaron en blanco o anulado.<sup>4</sup> Según la elección, este segundo subgrupo de la pecera ha representado entre 6 y 8 puntos del electorado total. En este trabajo, a los votantes integrantes de la pecera los denominaremos *votantes externos*. Como se observa en la tabla 1, estos votantes alcanzaron su máximo histórico en el balotaje de 2019, representando 32 % del electorado. A diferencia del artículo de Esponda (2019), que excluye de la pecera a quienes votaron en blanco o anulado en primera vuelta, nuestro análisis toma a este segmento como pasible de modificar su voto en segunda vuelta. Más adelante mostraremos evidencia que cuestiona la validez de asumir que los votantes en blanco o anulado de primera vuelta repiten masivamente este voto en noviembre.

.....  
1 El caso de 1999 es especial. El entonces candidato presidencial del Nuevo Espacio, Rafael Michelini, declaró su apoyo al FA en el balotaje luego de concluida la competencia de octubre. Sin embargo, el Nuevo Espacio como partido dio libertad de acción a sus votantes, por lo que la lógica aquí descrita se mantuvo.

2 Es posible incluso que en algunas circunstancias ni siquiera una captación perfecta del electorado multicolor en el balotaje asegure la victoria: la suma del bloque multicolor (en ese entonces blanco-colorado) de 2009 y 2014 fue menor que la votación del FA en octubre, lo que obviamente prefiguró segundas vueltas con victorias aseguradas para el FA.

3 <https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/11/la-pesca-de-noviembre-resultados-llamativos-de-la-segunda-vuelta-mas-competitiva-de-la-historia/>

4 Teóricamente, también electores que no votaron en primera vuelta pero sí lo hicieron en el balotaje integran la pecera. Este segmento de electores, sin embargo, ha sido marginal. En 2009 y 2014 sí existió un núcleo importante de votantes externos de primera vuelta que desistieron de participar en segunda vuelta, factiblemente desestimulados por la baja atractividad de ambos balotajes.



En 2009 y 2014, el FA arañó la mayoría absoluta en primera vuelta. Por ello, su triunfo en el balotaje estaba asegurado; solo precisaba una porción mínima de votantes externos para acceder a la presidencia. Previsiblemente, en ambas instancias el FA ganó por cómoda diferencia en el balotaje. En 1999 y 2019, en cambio, el comportamiento de los votantes externos fue crucial para definir el resultado del balotaje. En ambas elecciones, el FA obtuvo el 39 % de los votos en primera vuelta, por lo que necesitaba en el entorno de 9 o 10 puntos adicionales para triunfar. Por el lado del bloque tradicional, Jorge Batlle precisaba 17 puntos adicionales a los obtenidos por el PC para triunfar en el balotaje de 1999, mientras que Luis Lacalle Pou (PN) en 2019 necesitaba en el entorno de 20 puntos más que los obtenidos por su partido en primera vuelta.

**Tabla 1: Distribución de los votantes externos en el balotaje, en porcentaje (1999–2019)\***

	1999	2009	2014	2019
Bloque tradicional	22	17	13	25
Partidos no alineados	5	4	5	4
En blanco o anulado	2	2	3	3
Total (*)	29	23	21	32

Nota: \* Porcentaje respecto al total del electorado.

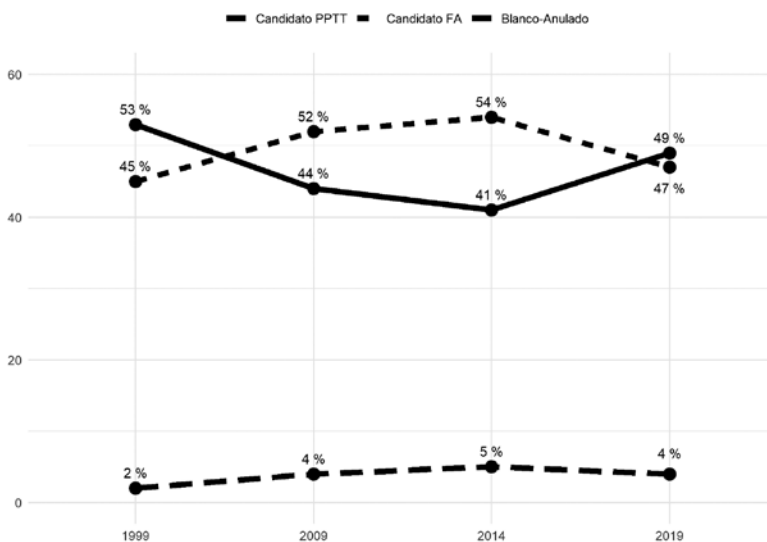
Las elecciones de 1999 y 2019 tienen otra similitud fundamental: la distribución de fuerzas por bloque en octubre fue prácticamente idéntica, con 15 puntos de ventaja para el bloque tradicional (54 % a 39 %). Además, dentro de las peceras de 1999 y 2019, el peso de los electores alineados con el bloque tradicional fue similar: tres de cada cuatro votantes externos eran «multicolores». Sobre esta base, los resultados de octubre de 2019 anunciaban una ventaja importante de partida para Lacalle Pou: si el actual presidente lograba captar en el balotaje una proporción similar de la pecera a la que había logrado captar Jorge Batlle en 1999, la CM llegaría al poder tras 15 años de gobierno frentista mediante una cómoda victoria.

Vistos los resultados, el «modelo 1999» funcionó a medias en 2019. Lacalle Pou efectivamente ganó la presidencia y se confirmó que los 15 puntos de ventaja en octubre para el bloque multicolor configuraban un punto de arranque favorable para un cambio de gobierno. Sin embargo, en lugar de



holgada, la victoria fue exigua. Lejos de los 8 puntos de ventaja que Jorge Batlle había obtenido ante Tabaré Vázquez en 1999, esta vez Lacalle Pou superó por apenas 1,5 puntos porcentuales a Daniel Martínez (alrededor de 37.000 votos). Esta vez, el FA logró convocar el voto de un 26 % de los votantes externos, 7 puntos por encima de su captación en el balotaje de 1999. De los cuatro balotajes disputados hasta ahora, el de 2019 fue aquel en que el FA creció más respecto a su votación de octubre, tanto en votos absolutos como proporcionalmente (gráfico 1).

**Gráfico 1: Resultados del balotaje, en porcentaje (1999–2019)**



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

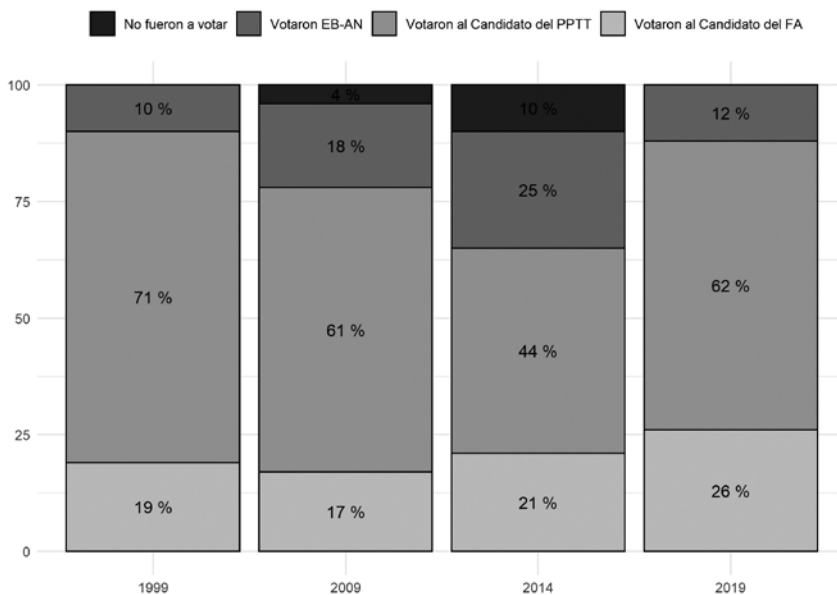
El resultado del balotaje sorprendió a propios y extraños.<sup>5</sup> La noche de la elección de octubre, al conocerse los resultados, el clima era festivo al interior de la dirigencia multicolor y de desazón entre la frenteamplista. En ambas tiendas políticas, se estimaba que el FA necesitaría como mínimo

5 La principal excepción fue Fernando Esponda, que, terminada la primera vuelta, argumentó que el balotaje sería el más reñido de los disputados en la historia electoral uruguaya y estimó un rango de votación de entre el 48% y 52% para el ganador. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/11/el-balotaje-y-la-pecera-proyecciones-de-la-segunda-vuelta-mas-competitiva-de-la-historia/>



entre 42 y 43 puntos para llegar con chances competitivas a la segunda vuelta.<sup>6</sup> Las encuestas de opinión pública de noviembre afianzaron la hipótesis de un claro triunfo para el bloque multicolor; estas encuestas mostraban entre 5 y 8 puntos de distancia a favor de Lacalle Pou y un panorama de fuerte estabilidad (gráfico 2). No hubo, por otro lado, hechos políticos de amplio impacto mediático que pudieran hacer pensar en un giro significativo del electorado a favor del FA. Mientras los cinco partidos del bloque multicolor rápidamente firmaron un compromiso programático que daría mayoría parlamentaria al bloque en caso de acceder al gobierno y realizaron activa campaña en favor de Lacalle Pou (véase el capítulo IV.2), el FA no logró convocar apoyos externos significativos de ninguna fuerza política como tampoco de dirigentes políticos relevantes.

**Gráfico 2: Comportamiento de los votantes externos en el balotaje, en porcentaje (1999–2019)**



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

6 [https://www.180.com.uy/articulo/81636\\_la-noche-del-frente-amplio-del-numero-magico-al-repecho-empinado-del-balotaje&ref=delsol](https://www.180.com.uy/articulo/81636_la-noche-del-frente-amplio-del-numero-magico-al-repecho-empinado-del-balotaje&ref=delsol)



¿Qué sucedió entonces el domingo 24 de noviembre de 2019? ¿Por qué la distancia entre bloques en primera vuelta fue casi idéntica a la de 1999, pero la correlación de fuerzas resultante del balotaje fue bien distinta? ¿Por qué esta paridad no fue prevista por las encuestas difundidas antes de la veda? ¿Hubo un error de estimación o se produjeron cambios en las preferencias electorales de último momento? ¿De dónde provinieron los inéditos 8 puntos adicionales que obtuvo el FA?

Este trabajo procura responder estas preguntas a partir de un análisis del trasiego de votos de octubre a noviembre sobre la base de la información por circuitos que arroja el escrutinio final de la Corte Electoral. El objetivo será establecer, mediante modelos de regresión ecológica (Duncan y Davis, 1993; Goodman, 1953, 1959; King, 1997; King *et al.*, 2004; Rosen *et al.*, 1999), cómo se comportaron los diferentes votantes externos en el balotaje. Esta metodología ha sido ampliamente aplicada en otros contextos (Calvo y Escolar, 2005; Johnston y Pattie, 2000; Park, 2008a, 2008b; Park, 2014) y también cuenta con antecedentes en el caso uruguayo (Esponda *et al.*, 2016). Nuestro análisis retoma y profundiza algunas estimaciones basadas en modelos lineales por circuito realizadas inmediatamente después del balotaje.<sup>7</sup> El trabajo se divide en cuatro secciones adicionales: en la segunda sección detallaremos la metodología y las fuentes de datos utilizadas; en el tercer apartado presentaremos los principales resultados; finalmente, discutiremos las implicancias de los resultados obtenidos y se sugerirán futuras líneas de investigación.

## 2. Metodología y datos

La obtención de datos para responder a preguntas de investigación no es una tarea sencilla. En muchas oportunidades los datos que es posible obtener son datos agregados que agrupan el valor individual. En el caso de este trabajo el problema no viene dado por una dificultad de acceso a los datos, sino por un problema más sustantivo: no existe registro de datos individuales a nivel electoral. El mínimo nivel de desagregación que se puede obtener es el resultado de una elección a nivel de mesa o circuito de

7 Hay tres antecedentes, una estimación realizada por el equipo de proyección de escrutinio de *La Diaria* (<https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/11/daniel-martinez-recogio-mas-adhesiones-entre-votantes-de-cabildo-abierto-que-del-partido-colorado/>), otra de Fernando Esponda (<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2019/11/la-pesca-de-noviembre-resultados-llamativos-de-la-segunda-vuelta-mas-competitiva-de-la-historia/>) y otra de Rafael Porzecanski (<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/cuatro-votantes-manirios-apoyo-daniel-martinez-balotaje.html>).





votación. En promedio, los circuitos en una elección regular en Uruguay tienen poco menos de 400 habilitados para votar.

Si fuera posible obtener (en un escenario hipotético) el registro real de una votación, sería muy sencillo identificar el comportamiento individual de una elección a la otra como es el caso de una elección presidencial a dos vueltas. Es decir, en una elección a dos vueltas tenemos un conjunto  $n$  de partidos que compiten por la presidencia y por cargos en el Parlamento, pero en el caso en que ninguno de los partidos que compiten llegue a un umbral determinado (en el caso uruguayo a la mayoría absoluta) es necesario realizar una segunda elección, pero esta vez entre los dos candidatos más votados en la primera elección.

Este sistema electoral, por tanto, habilita al elector a transferir su voto de un candidato en la primera vuelta a otro candidato en la segunda. Esto es muy relevante ya que los dos candidatos que siguen en carrera tienen dos tareas principales por delante: mantener sus votos de la primera vuelta y conseguir la mayor cantidad de votos entre los votantes que no lo votaron en la primera vuelta (los peces que conforman la pecera, es decir, los votantes externos). Este escenario es sustantivo para comprender el funcionamiento de los partidos políticos en procesos electorales y el desarrollo de estrategias políticas para la maximización de votos (Calvo y Escolar, 2005; Chasqueti, 2008).

Si fuera posible tener el registro individual, sería sencillo observar cómo se desarrolla el trasiego de votos de la primera a la segunda vuelta que permite a uno de los dos candidatos ganar. Pero como esto no es posible, para analizar el trasiego de votos de una elección a otra es necesario recurrir a técnicas estadísticas que permitan estimar el comportamiento individual a partir del comportamiento agregado (en este caso, a nivel de circuito). Esta técnica estadística lleva el nombre de *inferencia ecológica* y en los últimos años ha sido un campo muy prolífico dentro de la inferencia estadística. Desde la aparición del libro de Gary King (1997), y el debate que esta obra inició (Freedman *et al.*, 1998, 1999; King, 1999), hasta nuestros días, es un área en constante desarrollo que se ha ido perfeccionando y complejizando (Jiang *et al.*, 2020).

El objetivo principal de la inferencia ecológica es obtener proporciones de interés en niveles de agregación inferiores a los disponibles. Esta *inferencia* es desafiante y presenta limitaciones ya que los niveles de incertidumbre y de pérdida de información que hay en la agregación de datos vuelven su estimación muy compleja en términos de precisión.



El problema principal que enfrenta la inferencia ecológica es asumir que una correlación entre unidades agrupadas (ecológicas) puede ser extrapolada a nivel individual. Cuando se demuestra que una correlación a nivel de grupos no se corresponde con una correlación similar a nivel de subgrupos o individual, es, justamente, que hablamos de falacia ecológica.

El método de Goodman (1959) dominó el área hasta mediados de los noventa, cuando aparecen las incorporaciones y modificaciones a este modelo por parte de King (1997). El modelo de Goodman sostiene que es posible obtener una estimación a partir de la variación de las marginales de una tabla de contingencia. Este método, que se conoce como *regresión ecológica*, utiliza una regresión lineal. Esta estimación asume que las proporciones en las unidades se mantienen constantes. Si este supuesto se cumple, el estimador por mínimos cuadrados que provee la regresión lineal es insesgado. Dado que este supuesto es el principal foco de problema que tiene este método (véase por ejemplo Calvo y Escolar, 2004), King (1997) intenta resolverlo incorporando el rango límite de Duncan y Davis (para ello en el paquete *ei* de R se desarrolló el gráfico de tomografía, que permite identificar la cantidad de información perdida) y dentro de ese rango estimar la proporción para cada unidad. Esta estimación puede ser por mínimos cuadrados y también se pueden utilizar métodos más complejos y costosos computacionalmente como el recurrir a MCMC o Gibbs Sampling (Rosen *et al.*, 2001).

Para este trabajo la estimación que se necesita es la de una tabla más grande que la tradicional  $2 \times 2$  con la que comúnmente se trabaja en inferencia ecológica. La «tabla» sobre la que se va a estimar es de  $5 \times 3$  (filas y columnas respectivamente), que se obtiene de la información disponible de las dos elecciones que componen la última etapa del ciclo electoral de la última elección presidencial (octubre y noviembre). La tabla 2 presenta el resultado agregado por partido de la primera vuelta. Esta es la información agregada disponible.

**Tabla 2: Cantidad de votos según partido, octubre de 2019**

Partido	Votos
Frente Amplio	949.826
Partido Nacional	685.141
Partido Colorado	295.417
Cabildo Abierto	261.009
Otros	201.176

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



La tabla 3 presenta el resultado de la segunda elección.

**Tabla 3: Cantidad de votos según candidato, octubre de 2019**

Candidato	Votos
Luís Lacalle Pou	1.166.893
Daniel Martínez	1.138.547
Blanco/anulado	89.217

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

De las dos tablas anteriores surge la matriz que se quiere estimar (tabla 4).

**Tabla 4: Incógnitas a estimar en modelo ecológico**

	Lacalle Pou	Martínez	Blanco/anulado
Frente Amplio	$X_{1,1}$	$X_{1,2}$	$X_{1,3}$
Partido Nacional	$X_{2,1}$	$X_{2,2}$	$X_{2,3}$
Partido Colorado	$X_{3,1}$	$X_{3,2}$	$X_{3,3}$
Cabildo Abierto	$X_{4,1}$	$X_{4,2}$	$X_{4,3}$
Otros	$X_{5,1}$	$X_{5,2}$	$X_{5,3}$

Lo anterior implica que tenemos los valores marginales (tablas 2 y 3), pero no tenemos los valores centrales (tabla 4). Lo que se busca obtener es, por ejemplo, la proporción de votantes de Cabildo Abierto de la primera vuelta que votaron a Martínez (FA) en la segunda vuelta ( $X_{4,2}$ ). Obviamente, los datos no se tienen en este nivel de agregación, sino, como ya se dijo, en el nivel de circuito.

Los datos con los que se estimaron los modelos corresponden al escrutinio final de la Corte Electoral por circuito de votación tanto de la elección de octubre como de la de noviembre. La elección y los datos electorales tienen ciertas peculiaridades. En primer lugar, la cantidad de personas habilitadas para votar de una elección a la otra es la misma y hay muy pocas variaciones de una a otra elección respecto a quienes concurrieron y no concurrieron a sufragar. En segundo lugar, la cantidad de circuitos también es la misma. Estas dos características configuran una situación de panel de los datos a nivel de circuito que es clave para la realización de este análisis y para minimizar posibles fuentes de error provenientes



del desplazamiento de subunidades o universos entre las dos elecciones. Sin embargo, existen pequeñas variaciones en la distribución territorial de algunos circuitos. No obstante, estos cambios de localización de circuitos no tienen impacto ya que se mantiene incambiada la zona del circuito y no cambia su población habilitada de una a otra ronda de votación.

### 3. Resultados

Como ya fue anunciado, los estudios de inferencia ecológica trabajan con múltiples modelos para poder comparar y detectar posibles inconsistencias. En este trabajo se optó por estimar el trasiego de votos utilizando dos modelos. Por un lado, el modelo de regresión ecológica de Goodman (1953) y por otro lado el modelo de King *et al.* (2004).

Para el caso de la regresión ecológica de Goodman se realizó una modificación para minimizar el problema relativo al supuesto de homogeneidad de las unidades (circuitos). Este supuesto, como ya fue detallado, es problemático ya que asume que el comportamiento de los electores es constante en todos los circuitos. Esto quiere decir, entre otras cosas, que el comportamiento no varía territorialmente, supuesto particularmente problemático como detallan Calvo y Escolar (2004). Una manera de paliar este problema es ajustar regresiones *locales* y luego agrupar las matrices de resultado en vez de realizar una regresión general.

**Tabla 5: Distribución de votantes externos según modelos de Goodman ajustado, King y OLS\***

	Modelo 1 (Goodman ajustado)			Modelo 2 (King <i>et al.</i> , 2004)			Modelo 3 (OLS - Crecimiento)		
	Lacalle Pou	Martínez	Blanco-nulo	Lacalle Pou	Martínez	Blanco-nulo	Lacalle Pou	Martínez	Blanco-nulo
Partido Colorado	89,1	6,2	4,7	87,0	11,6	1,4	88,8	7,7	11,2
Cabildo Abierto	65,3	25,7	9,1	71,4	26,8	1,8	69,6	25,4	5,0
Otros/BA	25,4	53,0	21,6	28,0	62,5	9,5	19,6	49,9	30,5

Nota: \* Los valores están en porcentajes.



En la tabla 5 se presentan las estimaciones de tres modelos. El primer modelo es un modelo de Goodman «ajustado» (realiza regresiones locales para ajustar el peso global de los estimadores) y el segundo modelo es el de King *et al.* (2004). Cada modelo estima cómo se comportaron los votantes externos en segunda vuelta. Por ejemplo, en el caso del modelo 1 se aprecia que 89 % de los votos del PC en octubre fueron para la candidatura de Lacalle Pou en noviembre, 6 % para Martínez y casi 5 % votó en blanco o anulado. Los resultados por fila para cada modelo suman 100 ya que los votos de octubre fueron a parar a alguno de los candidatos o fueron votos en blanco o anulados.

Antes de continuar es necesario aclarar la posible discrepancia entre la cantidad de votantes de una elección a la otra. En cada circuito hay un conjunto de habilitados para votar. Ese es el total de votantes posibles que tiene una elección en un circuito determinado. Pero los votantes que realmente votan pueden ser menos y puede variar la cantidad de votantes entre octubre y noviembre. Para poder estimar estos modelos es necesario que los totales sean los mismos en una elección y la otra (ya sea que se trabaje con proporciones o con cantidad de votos). Por esto, se genera una categoría de «ausentes», pero dado que esta tiene un efecto muy marginal, fueron incorporados a la categoría «otros». De esta manera, como se decía en el párrafo anterior, las filas suman 100 ya que los votantes de la primera vuelta indefectiblemente fueron a alguna de las categorías de la segunda vuelta («Lacalle Pou», «Martínez», «Otros-blanco-anulado»).

Si se comparan los resultados de los modelos 1 y 2, se puede apreciar que hay una gran convergencia. Esto permite avanzar en la idea de que la regresión ecológica (que es un modelo lineal estimado por mínimos cuadrados ordinarios) es una herramienta que es consistente con modelos más complejos como el de King *et al.* (2004). Esta convergencia permite, razonablemente, indagar en estimaciones más interesantes sobre la base de un modelo lineal con las virtudes de interpretación y versatilidad que trae aparejado este modelo. Por esto, se estimó un tercer modelo de regresión en el que se intenta explicar el aporte de cada partido al crecimiento de cada candidato. Es decir, otra manera de evaluar el trasiego de votos es observar cómo fue la distribución en el balotaje de los votos externos (votos que en octubre se inclinaron por opciones diferentes al FA y PN). Esta estrategia facilita la estimación y la vuelve más intuitiva. El supuesto que está detrás de este modelo es que los votos del FA de octubre fueron en su totalidad para Martínez en noviembre y que lo mismo sucedió con los votantes del PN respecto al voto en segunda vuelta por Lacalle Pou. Esto es,



100 menos la suma de los votos al FA y al PN da por resultado la pecera en la que estos partidos debían pescar votos para la elección de noviembre.

Este tercer modelo utiliza la metodología de Goodman (OLS), pero cambiando el foco de la estimación. Ahora se utiliza como variable dependiente el crecimiento en puntos porcentuales de cada candidato y las variables independientes son la proporción de votos de cada partido que en conjunto conforman la pecera (votantes de todos los partidos que no disputaron el balotaje más quienes sufragaron en blanco o anulado en primera vuelta). Esperamos que este modelo converja con los resultados de Goodman (modelo 1) y de King *et al.* (modelo 2).

En términos generales, los tres modelos son muy similares en sus estimaciones. Esto es un primer hallazgo que en la literatura sobre inferencia ecológica se sugiere obtener: dado que la inferencia ecológica es sensible a la estimación y al nivel de agrupación de los datos, es recomendable realizar distintas estimaciones y comparar modelos. En este caso, si bien los modelos no son estrictamente comparables, se puede decir que los resultados, a partir de la estructura de datos disponible, son consistentes.

En términos sustantivos nuestro análisis arriba a una conclusión que no es del todo sorprendente, pero sobre la que hasta ahora solo existían estimaciones preliminares basadas en modelos lineales: CA fue el partido multicolor del que más captó votantes el FA en noviembre. Entre un 25 % y 27 % de los votantes de CA habrían votado por el bloque de izquierda en noviembre, porcentaje que supera largamente al rango estimado para el PC (entre 6 % y 12 %, según el modelo considerado). Así, aunque la primera vuelta de 2019 replicó el resultado por bloques de la elección de 1999, la novedad de CA como actor protagónico (con un peso interno del 20 % dentro del bloque multicolor) supuso un cambio importante en el resultado de noviembre.

CA es un partido nuevo que emergió al comienzo de la larga campaña electoral que culminó en noviembre. Este partido logró alcanzar un impactante 11 % en la primera vuelta al nutrirse de múltiples votantes de los tres partidos principales (Porzecanski, 2019). Como veremos en la próxima sección, es factible que un segmento muy definido de cabildantes (compuesto principalmente por exvotantes del FA) haya «regresado» al bloque de izquierda en segunda vuelta. Por otro lado, el caso del PC resulta de interés por la relativa estabilidad respecto a elecciones previas. Si bien con la victoria en las internas y candidatura presidencial de Ernesto Talvi



el PC tuvo un giro hacia el centro en términos de la composición de su electorado (aunque votara muy similar a 2014), no parece haber cambiado sustancialmente la «fidelidad» colorada hacia el voto por el bloque tradicional.<sup>8</sup> La especulación de un importante contingente de voto batllista o talvista hacia el FA en el balotaje no encuentra sustento empírico en nuestros modelos, así como tampoco lo tenía en las mediciones de opinión pública preelectorales.

### 3.1. El voto en blanco o nulo en noviembre: igual pero diferente

En los modelos de estimación de trasiego optamos por colapsar los votantes de partidos pequeños junto a los votantes en blanco o anulado (dado que los resultados que arrojan son más robustos que si se subdividen estos dos grupos de la pecera). Sin embargo, en un análisis adicional comprobamos que la similitud de porcentajes de votos en blanco o anulado de ambas rondas esconde una discrepancia importante entre los tipos de votantes de una y otra elección. Como se observa en el gráfico 3, la correlación por circuitos entre proporción de votos en blanco/anulados en cada instancia dista de ser perfecta (el coeficiente  $r$  de Pearson es de 0,45). Al desagregar el análisis, se detecta que el voto blanco o nulo se redujo sensiblemente en varios circuitos donde el FA creció por encima de la media. Allí destacan varios circuitos de la zona metropolitana oeste de Canelones, de Ciudad de la Costa y de diversos barrios de la periferia montevideana. En cambio, el voto en blanco o anulado creció sensiblemente en circuitos montevideanos de la franja costera y central, donde resaltan varios precintos comprendidos en el municipio CH de Montevideo. En estos circuitos, el crecimiento de votos en blanco o anulados factiblemente se explica por el comportamiento de votantes colorados y de partidos pequeños.

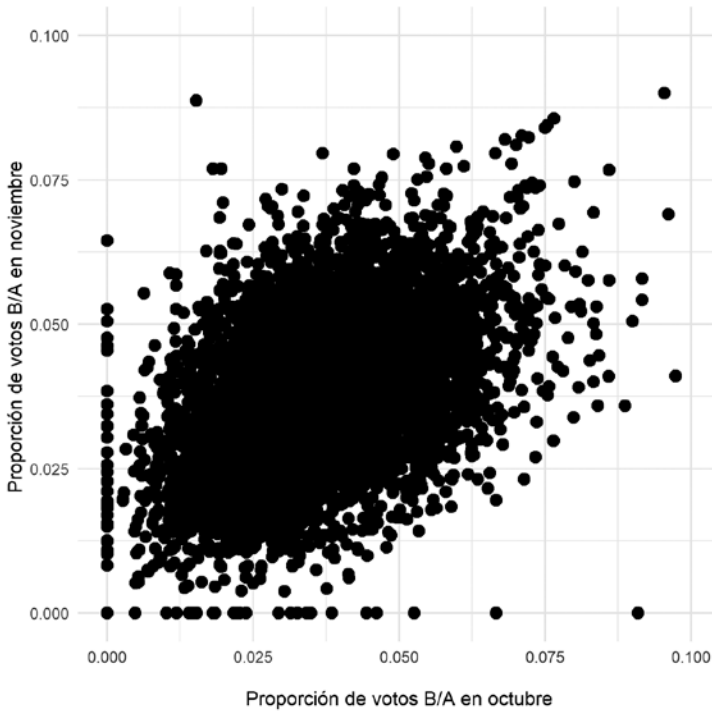
En suma, aunque no es posible determinar la magnitud exacta del fenómeno, la evidencia indica que en noviembre se produjo un trasiego que favoreció al FA por encima de lo proyectado por las encuestas: votantes en blanco o anulado de octubre que sufragaron por Martínez. El porcentaje de votos en blanco o anulados, sin embargo, se mantuvo estable porque se nutrió de votantes externos de primera vuelta, tanto de votantes multicolores como de otros partidos pequeños. Así, en lugar del rango del 5 %-7 % proyectado de votación en blanco o anulado, esta vez hubo un proceso de

8 Sobre el perfil del voto talvista véase por ejemplo <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/recoge-talvi-nuevos-votos-colorados.html>



«entrada y salida» que arrojó un saldo nulo de crecimiento, pero que contribuyó a acortar la brecha entre los bloques.

**Gráfico 3: Proporción de votos en blanco o anulados de noviembre según proporción de votos en blanco o anulados de octubre\***



Nota: \*Para una mejor visualización, se excluyen unos pocos circuitos con votación en blanco o anulado superior al 10%.





## 4. Discusión

Las peculiares características del bibloquismo uruguayo sistemáticamente han generado que el bloque de izquierda incremente su votación en el balotaje a costa de una votación menor al candidato tradicional respecto a la suma del bloque tradicional en octubre. En otras palabras, aunque el grueso del electorado «tradicional» uruguayo ha apoyado al candidato de su bloque en el balotaje, siempre ha existido un segmento «rebelde» que se inclina por el candidato de izquierda.

Este trabajo sugiere que el pasaje de votos del bloque tradicional al bloque frentista fue especialmente importante en 2019. Nuestros modelos de regresión por circuitos estiman que cerca de 90.000 personas (casi 4 puntos del electorado uruguayo) que votaron por uno de los socios mayores del PN en octubre (PC y CA), en noviembre votaron al candidato del FA. A estos votos, el FA agregó el apoyo de otros 110.000 votantes que sufragaron en blanco o anulado en octubre o que apoyaron a partidos pequeños como el PI, el PG, el PERI y Unidad Popular. Con todos estos votos, el FA cristalizó un inédito crecimiento, superior a los 8 puntos, respecto a su votación de octubre.

### 4.1. La fuga cabildante

La aparición de CA le dio al bloque tradicional un complemento potente para captar en octubre un segmento de votantes con pasado frentista. Con un candidato presidencial bien diferente al de los partidos fundacionales y un aparato de militancia potente en zonas tradicionalmente débiles de los partidos fundacionales, CA disputó exitosamente votos al FA en una multiplicidad de territorios, casi todos ellos integrados por poblaciones de bajos ingresos y nivel educativo bajo. No es casualidad, por ejemplo, que los tres distritos electorales montevideanos donde CA votó mejor fueran los mismos tres donde el FA perdió más votantes respecto a 2014.

La novedad ventajosa de octubre se convirtió, sin embargo, en un dolor de cabeza en noviembre para el bloque multicolor: la fidelización del voto cabildante fue mucho menor que la del voto colorado. La razón, factiblemente, se debe al segmento minoritario pero relevante de cabildantes con cercanía al FA. Como se observa en la tabla 6, en CA hay dos grandes *grupos* de electores. De un lado, hay una mayoría compuesta por votantes con valores conservadores, autoidentificados de derecha y declaradamente



antifrentistas. Estos son, básicamente, votantes con antecedentes de votación al PN y al PC; 7 de cada 10 cabildantes se aproximan a este perfil. Del otro lado, hay un segmento de cabildantes con bajo interés en la política, antecedentes de votación al FA, simpatía hacia algunas figuras frentistas y resistencia a la figura de Lacalle Pou (al menos durante el ciclo electoral 2019). Este es, seguramente, el segmento de donde provino el grueso de la «fuga» cabildante hacia el FA en noviembre.

**Tabla 6: Características del electorado de Cabildo Abierto según voto en el balotaje 2014**

	Lacalle Pou 2014	Vázquez 2014
Interesados en política	54%	32%
Promedio escala ideológica	7,9	5,3
Aprobación gestión Vázquez	3%	22%
Desaprobación gestión Vázquez	79%	38%
Simpatía hacia Daniel Martínez	4%	33%
Antipatía hacia Daniel Martínez	66%	33%
Simpatía hacia Lacalle Pou	68%	25%
Antipatía hacia Lacalle Pou	11%	44%

Fuente: Encuestas de opinión pública 2019 de Opción Consultores.

Además de la relativa afinidad de este segmento con el FA, la campaña de noviembre pudo haber surtido efecto. Como es sabido, el FA desarrolló una fuerte y personalizada movilización («voto a voto») en la que se privilegiaron territorios en los que el FA y CA habían tenido una competencia directa en octubre (por ejemplo, varias zonas de los municipios montevidéanos F y G).<sup>9</sup> En esos territorios, según la expresión de un importante líder político del bloque multicolor, «los militantes del FA parecían mormones»,<sup>10</sup> en alusión a la perseverante metodología y el infatigable proselitismo con que los militantes del FA visitaban los hogares en busca de nuevos adherentes.

9 La estrategia del voto a voto está muy bien resumida en un informe de *En Perspectiva*: <https://www.enperspectiva.net/en-perspectiva-programa/informes-radio/voto-a-voto-entretelones-de-una-estrategia-que-contribuyo-a-la-remontada-del-fa/>

10 Entrevista de los autores. Se preserva el anonimato a solicitud del entrevistado.



Hubo, simultáneamente, una gira de José Mujica en noviembre por departamentos<sup>11</sup> donde el FA había perdido significativa votación en octubre respecto a cinco años atrás. Nuevamente, esta gira privilegió zonas específicas donde CA había votado exitosamente en octubre (como barrios alejados a los cuarteles, donde comúnmente vive la «familia militar»)<sup>12</sup> y donde la movilización del aparato y la militancia frentista «de a pie» era menor. Dados los múltiples vasos comunicantes entre los estilos de liderazgo de Manini y Mujica, esta gira también podría haber ayudado a recuperar algunos votos cabildantes. Vale recordar que la tasa de crecimiento del FA en noviembre fue particularmente alta en aquellos departamentos del noreste donde más había caído en primera vuelta respecto a 2014.

La intensidad de la campaña frentista en zonas con fuerte proporción de votantes cabildantes quedó reflejada en la decisión de Guido Manini Ríos de publicar una serie de videos a pocos días del balotaje. En el más conocido de esos videos, con tono firme y semblante severo, Manini alude explícitamente a la campaña frentista puerta a puerta en busca del voto cabildante y mandata a la «familia militar» (especialmente a los soldados) a evitar el voto por el bloque de izquierda:

Me dirijo a los integrantes de las Fuerzas Armadas, a los soldados de todas las jerarquías. En estos días vemos que aquellos que desde el gobierno sistemáticamente han atacado a la institución armada, hoy les piden su voto [...] son los mismos que no se han cansado de insultar a quienes visten uniforme [...] Hoy les piden su voto, pintan muros frente a las unidades militares [...] A ellos, esta vez, los soldados les contestamos que ya los conocemos.<sup>13</sup>

Luego de conocerse el apretado resultado en favor de Lacalle Pou, mucho se especuló sobre el efecto de estos videos. ¿Hubo votantes batllistas o socialdemócratas que interpretaron el discurso de Manini como una amenaza autoritaria velada y cambiaron su voto a último momento?

11 Según un dirigente del Frente Amplio consultado para este trabajo, la gira de Mujica fue de hecho pensada como una medida de compensación de la relativa debilidad del aparato territorial del FA en esas zonas del país.

12 <https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/11/jose-mujica-sale-a-recorrer-el-area-metropolitana-y-el-interior-del-pais/>

13 [https://www.youtube.com/watch?v=DR\\_CHMgNMhU](https://www.youtube.com/watch?v=DR_CHMgNMhU) Manini reafirmó sus dichos del video el día de la elección señalando: «Durante varios días se hizo campaña puerta a puerta con personal militar, se pintaron muros frente a unidades militares, se pusieron stands frente al Hospital Militar alentando el enfrentamiento entre personal subalterno y personal superior». [https://www.180.com.uy/articulo/81952\\_manini-rios-sobre-su-video-viral-todo-lo-que-dije-es-exactamente-asi&ref=delsol](https://www.180.com.uy/articulo/81952_manini-rios-sobre-su-video-viral-todo-lo-que-dije-es-exactamente-asi&ref=delsol)



Según la evidencia, el video difícilmente haya sido causa de una pérdida significativa de votos. La información circuital confirma que la votación colorada y de otros partidos a Lacalle Pou y a Martínez estuvo dentro de lo proyectado por las encuestas antes de conocerse los videos. ¿Ayudaron los videos a atenuar la fuga de votos cabildantes? No es posible saberlo con la evidencia disponible.

Lo que sí sabemos es que CA visualizó una fuerte amenaza electoral sobre el final de la campaña y buscó mitigarla apelando al liderazgo de Manini y a su ascendencia sobre la base que conforma la pirámide de la «familia militar». Más allá del debate sobre los efectos del video, importan los fundamentos de su génesis: una contraofensiva de campaña en el marco de una intensa batalla electoral por uno de los segmentos más atractivos de noviembre: el voto cabildante volátil y/o con pasado frentista.

¿Qué fue más importante para explicar la fuga cabildante? ¿La campaña voto a voto, las afinidades previas de esos cabildantes hacia el FA y algunos de sus referentes o sus resistencias hacia la candidatura de Lacalle Pou? Esta es una pregunta que merece ser retomada en futuros estudios. Nuestra hipótesis es que todos estos factores jugaron un papel relevante, probablemente con diferentes acentos regionales. Por ejemplo, el voto a voto resultó más significativo en el área metropolitana, mientras que las afinidades previas hacia el FA y a sus grandes referentes tuvieron especial importancia para explicar el trasiego cabildante en el noreste del país.

## 4.2. Los datos agregados y las encuestas

Los datos por circuito aquí analizados tienen algunas coincidencias importantes con los provenientes de las encuestas electorales. En ambas fuentes de datos, el porcentaje de votantes colorados se distribuye en forma similar: algo menos de 9 de cada 10 votaron a Lacalle Pou y algo menos de 1 de cada 10 a Martínez. A juzgar por la evidencia de segundas vueltas anteriores, en 2019 el candidato del PN habría mejorado sensiblemente la captación del voto colorado, dado que se redujeron tanto el porcentaje de colorados que votaron en blanco o anulado como el que apoyó al candidato frentista en segunda vuelta.<sup>14</sup>

Encuestas previas y regresiones por circuitos arriban a una conclusión similar en otro punto crucial: fueron muy marginales los casos de frentistas que

.....  
14 Datos sobre el comportamiento de los votantes colorados en la segunda vuelta de 2009 y 2014 pueden consultarse en González (2010), Moreira y Delbono (2010), Moreira y Delbono (2016) y Esponda *et al.* (2016).



no votaron por Martínez en el balotaje, así como los de votantes al PN en octubre que no votaron por Lacalle Pou en noviembre. Esta fidelidad partidaria de una ronda a otra es una continuidad respecto a las tres ediciones previas del balotaje (Canzani, 2000; Esponda *et al.*, 2016; González, 2010; Moreira y Delbono, 2015). Sin embargo, hay dos diferencias centrales entre los datos de las encuestas previas a la veda y el análisis de regresiones por circuitos.

En primer lugar, las proyecciones previas a la veda estimaron que los votantes no alineados y de los dos socios menores de la coalición multicolor (PI y PG) aportarían en total unos 3 puntos al crecimiento del FA. En cambio, las regresiones por circuito arrojan un aporte al FA cercano a 4,5 puntos de este electorado. Factiblemente, el FA logró captar parte importante de un voto que hasta último momento se mantuvo indeciso o que se inclinaba por el voto en blanco o nulo. En la encuesta de proyección final de Opción Consultores, por ejemplo, un 33 % de quienes habían declarado votar en blanco/anulado en octubre y un 21 % de quienes lo habían hecho por partidos pequeños se mantenían indecisos.

La otra gran diferencia entre los datos individuales y agregados está en el comportamiento estimado de CA. Mientras las encuestas previas a la veda marcaron proporciones de cabildantes que votarían por Martínez en el entorno de 5 % a 15 %, los modelos de regresión por circuitos indican que esa proporción fue mayor. Asumiendo la validez de nuestras estimaciones, ¿por qué no registraron las encuestas la magnitud de la fuga cabildante? Creemos que hay tres explicaciones no excluyentes. La primera apela al argumento del *late swing*: el grueso del voto cabildante hacia el FA se decidió posteriormente a la veda. Esta explicación tiene a su favor los datos de la única encuesta posterior a la veda disponible, que registró un acortamiento sensible de la ventaja a favor de Lacalle Pou. Además, esta encuesta mostró un incremento del peso de votantes de CA hacia Daniel Martínez.<sup>15</sup> Hay actores políticos que comparten la hipótesis del *late swing* sobre la base de sus propias experiencias militantes durante la campaña. Pocos días después de la elección de noviembre, por ejemplo, el senador del FA Óscar Andrade (que había participado de la campaña voto a voto en buena parte del litoral y área metropolitana del país) declaró en una entrevista radial:

De cada tres o cuatro casas que golpeabas, encontrabas un vecino que te decía «no tengo decidido el voto» [...] y era alguien que no nos había votado. En mi opinión estaban bien las encuestas, pero el 42-43 que le

15 <https://equipos.com.uy/comparacion-de-resultados-y-analisis-de-las-elecciones-en-segunda-vuelta-con-nuestras-encuestas/> Véase especialmente la entrevista a Ignacio Zuasnábar en *Subrayado* disponible en el link.



daban a Martínez era de hierro, que solo podía crecer, y el 49-50-51 que le daban a Lacalle era no seguro [...] No tengo dudas [*de que donde más captó el FA fue en CA*]. El día que empezaba la veda me pasó con una muchacha que vende panchos que me dice «yo voté a Manini, porque era nuevo... pero ahora los acompaño».<sup>16</sup>

Una segunda explicación alude al voto vergonzante: los cabildantes que votaron por Martínez tuvieron más propensión a ocultar su voto, sabiendo que desde el liderazgo de CA se había exhortado muy firmemente a sufragar por Lacalle Pou. Hay que destacar, en ese sentido, que en las encuestas previas a la veda cerca de un 10 % de cabildantes se declaró indeciso y otro porcentaje importante declaró que votaría blanco o nulo (en la encuesta de proyección de Opción representaba otro 10 %).<sup>17</sup> Quizá, estos segmentos de cabildantes, presuntamente indefinidos, estaban inclinados hacia Martínez, pero no lo reportaron en las encuestas y dificultaron el trabajo de proyección.

Finalmente, la tercera posibilidad es que las encuestas no hayan capturado adecuadamente al segmento de cabildantes con cercanía al FA, sea por un problema de diseño muestral o por una menor tasa de respuesta de dicho segmento. Si fuera así, quedaría por responder por qué las encuestas proyectaron correctamente, tan solo unas pocas semanas antes, el peso de CA en la votación de octubre y por qué registraron a lo largo de todo el ciclo electoral un porcentaje significativo de votantes cabildantes con pasado electoral frentista. Además, esta explicación no permite entender por qué la única encuesta realizada durante la veda sí se aproximó bastante al comportamiento del electorado cabildante. De las tres explicaciones, esta es la menos convincente.

16 <https://delsol.uy/facildesviarse/entrevista/andrade-si-hay-una-formula-que-garantice-crecimiento-salarial-la-voy-a-acompanar>

17 <https://www.opcion.com.uy/opinion-publica/intencion-final-de-voto-balotaje-2019/>



## 5. Conclusiones

En este trabajo se estimó la procedencia partidaria del inesperado crecimiento de poco más de 8 puntos porcentuales del candidato del FA en el balotaje. Los distintos métodos utilizados exhiben que el FA se nutrió de un contingente significativo de votantes no alineados, que habían sufragado por partidos pequeños que no integran ninguno de los bloques o que habían anulado su voto o votado en blanco en octubre de 2019. Al mismo tiempo, nuestras estimaciones abonan la hipótesis de una fuerte fuga de votos de CA hacia Martínez, notoriamente mayor que la colorada. Las entrevistas realizadas para este capítulo, así como las declaraciones de diversos protagonistas durante y después de la elección permiten entender mejor la impactante captación de votos cabildantes por el FA. Una parte del electorado de CA, de bajo nivel educativo, políticamente volátil y con nexos electorales previos con el FA, estaba territorial y hasta personalmente identificado y fue el principal objetivo de la campaña del FA. Esta estrategia territorial de búsqueda de votos desplegada por la estructura territorial del FA a través de sus comités de base, permite dar sentido y confirmar el objetivo de la aparición del video de Manini Ríos a pocos días de la elección: un intento de llamar al orden a su tropa electoral en medio de una batalla por el voto que se estaba disputando en diversos territorios, casa por casa, persona por persona.

CA fue, por tanto, una triple sorpresa en el ciclo electoral 2019. Primero, consiguió cerca de 50.000 votos en las elecciones internas a pesar de presentar un candidato presidencial único y tener unos pocos meses de vida. Después, en su debut absoluto en la competencia interpartidaria (y sin constituir un desprendimiento de otro partido) obtuvo un 11 % de los votos en la primera vuelta, transformándose en el quinto partido más votado de la historia y posicionándose como un socio indispensable para dar mayoría parlamentaria al bloque multicolor. Finalmente, desde CA viajó un inesperado contingente de votantes hacia el FA en el balotaje, que acortó fuertemente la distancia proyectada entre los candidatos de cada bloque. Este último fenómeno confirma que detrás de la preeminencia de dos bloques identitarios compactos se esconden segmentos electorales volátiles que pueden ser decisivos para el resultado electoral. Además, la fuga cabildante atestigua que, pese al habitual enfrentamiento entre las dirigencias del FA y CA, hay importantes vasos comunicantes entre ambos electorados, tema que merece retomarse en futuros abordajes.

Respecto a las implicancias sobre el sistema de partidos, el comportamiento de los votantes externos en el balotaje atestigua que la actual



variedad de oferta partidaria del bloque tradicional supone un beneficio y un costo. El beneficio es que en octubre puede presentar una oferta de candidaturas variada para disputarle el electorado inseguro al FA. El costo es que, al ser un bloque multipartidario, en noviembre el candidato del bloque tradicional corre indefectiblemente un mayor riesgo de fuga. El gran aprendizaje de la elección de 2019 es que de cara a la estimación del balotaje no solo importa considerar la votación de cada bloque en primera vuelta, sino sus respectivos niveles de fragmentación interna.





## Bibliografía

- Buquet, D., y Piñeiro, R. (2015). Factores de mediano y largo plazo para el análisis del proceso electoral de 2014 en Uruguay. En UCU-KAS, *La campaña electoral 2014 en Uruguay*. UCU-KAS.
- Calvo, E., y Escolar, M. (2003). A Geographically Weighted Approach to Ecological Inference. *American Journal of Political Science*, 47(1): 188-209.
- Calvo, E., y Escolar, M. (2004). Places and relationships in ecological inference: Uncovering contextual effects through a geographically weighted autoregressive model. En King *et al.*, *Ecological Inference New Methodological Strategies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Calvo, E., y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Canzani, A. (2000). Mensaje en una botella: Analizando las elecciones de 1999/2000. En *Elecciones 1999/2000*. Montevideo: Banda Oriental.
- Chasquetti, D. (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la «difícil combinación»*. ICP, Cauce.
- Chasquetti, D., y Garcé, A. (2005). Unidos por la historia: Desempeño electoral y perspectivas de colorados y blancos como bloque político. En D. Buquet (Coord.), *Las claves del cambio: Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004-2005*. ICP, Banda Oriental.
- Duncan, O. D., y Davis, B. (1953). An Alternative to Ecological Correlation. *American Sociological Review*, 18: 665-666.
- Esponda, F., Flores, M., Selios, L., y Soto, S. (2016). La bandera y el colibrí: Edades y partidos en la elección 2014. En A. Garcé y N. Johnson (Coords.), *Permanencias, transiciones y rupturas: Elecciones en Uruguay 2014/15*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Freedman, D. A., Klein, S. P., Ostland, M., y Roberts, M. R. (1998). On «Solutions» to the Ecological Inference Problem. *Journal of the American Statistical Association*, 93: 1518-1522.
- Freedman, D. A., Ostland, M., Roberts, M. R., y Klein, S. P. (1999). Response to King's Comment. *Journal of the American Statistical Association*, 94: 355-357.



- González, L. E. (2010). La estabilización del sistema de partidos uruguayo. En UCU-KAS, *El voto en Uruguay 2009-2010*. UCU-KAS.
- González, L. E. (2015). Uruguay en las dos primeras décadas del siglo XXI: Partidos cambiantes, sistema estable. En UCU-KAS, *La campaña electoral 2014 en Uruguay*, UCU-KAS.
- Goodman, L. (1953). Ecological Regressions and the Behavior of Individuals. *American Sociological Review*, 18: 663-666.
- Goodman, L. (1959). Some Alternatives to Ecological Correlation. *American Journal of Sociology*, 64: 610-625.
- Herron, M., y Shotts, K. W. (2003). Using Ecological Inference Point Estimates as Dependent Variables in Second-Stage Linear Regression. *Political Analysis*, 11(1): 44-64.
- Jiang, W., King, G., Schmaltz, A., y Tanner, M. (2020). Ecological Regression with Partial Identification. *Political Analysis*, 28(1): 65-86.
- Johnston, R., y Pattie, C. (2000). Inferencia ecológica y maximización de entropía: Un procedimiento de estimación alternativo para la votación dividida. *Análisis Político*, 8(4), 333-345.
- King Gary, R. O., y Tanner, M., (2004). *Ecological Inference New Methodological Strategies*. Cambridge: Cambridge University Press, First Edition.
- King, G. (1997). *A Solution to the Ecological Inference Problem: Reconstructing Individual Behavior from Aggregate Data*. Princeton University Press.
- King, G. (1999). The Future of Ecological Inference Research: A Reply to Freedman *et al.* *Journal of the American Statistical Association*, 94: 352-355.
- Moreira, C., y Delbono, A. (2016). Diferenciación social, generacional y geográfica del voto del Frente Amplio en las elecciones nacionales de 2014: Revisando la hipótesis del policlasismo de los partidos políticos uruguayos. En A. Garcé y N. Johnson (Coords.), *Permanencias, transiciones y rupturas: Elecciones en Uruguay 2014/15*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Park, W. H. (2008a). *Ecological Inference and Aggregate Analysis of Elections*. The University of Michigan Doctoral Dissertation.



- Park, W. H. (2008b). *Ecological Inference with Covariates: Voter Transition in Different Groups in South Korea*. Paper presented at The Society for Political Methodology Annual Summer Conference. University of Michigan.
- Park, W. H., Hanmer, M. J., y Biggers, D. R. (2014). Ecological inference under unfavorable conditions: Straight and split-ticket voting in diverse settings and small samples. *Electoral Studies*, 36: 192-203.
- Rosen, O., Jiang, W., King, G., Tanner, M. (2001). Bayesian and Frequentist Inference for Ecological Inference: The RxC Case. *Statistica Neerlandica*, 55: 134-156.
- Schmidt, N., Cardarello, A., y Luján, D. (2020). Boreluy: Datos electorales de Uruguay 1910-2020. R package version 0.1.1. <https://nicolas-schmidt.github.io/Boreluy/>
- Zuasnábar, I. (2018). *Treinta años de opinión pública en el Uruguay*. Montevideo, Uruguay: KAS.





## Capítulo III.3:

# Las mujeres en las elecciones nacionales de 2019\*

*Gimena Albarenga, Santiago Acuña y Verónica Pérez Bentancur*

### 1. Introducción

Uruguay es un país elogiado por el desempeño de sus instituciones políticas. No solo es una de las democracias más consolidadas y estables de América Latina, sino que también tiene uno de los sistemas de partidos más institucionalizados del continente, que ha demostrado capacidad de adaptación a los cambios sociales y nuevas demandas ciudadanas (Mainwaring, 2018; Piñeiro Rodríguez y Rosenblatt, 2018). Sin embargo, este buen desempeño no se mantiene cuando se consideran indicadores de *inclusión política* de las mujeres (Htun, 2016).

Mientras en la llamada tercera ola democrática varios países latinoamericanos tuvieron mujeres presidentas y vicepresidentas, en Uruguay ninguna mujer había integrado una fórmula presidencial competitiva hasta las elecciones de 2019. Desde el retorno de la democracia el número de legisladoras elegidas aumentó elección tras elección. Sin embargo, luego de las últimas elecciones, segunda vez en que se aplicó la llamada ley de cuotas<sup>2</sup> y primera vez en que un partido usó voluntariamente la paridad (el Frente Amplio [FA]), las mujeres elegidas como titulares representan tan solo el 21 % del Parlamento (considerando ambas cámaras). Esto contrasta con países similares a Uruguay, como Argentina o Costa Rica, cuyos

\* Los datos de este capítulo provienen del proyecto de investigación I+D CSIC «Mujeres y representación política en las elecciones de 2019 en Uruguay y Argentina» (ID de proyecto: 238), coordinado por Niki Johnson y Verónica Pérez.

2 La ley de cuotas se usó por primera vez para la elección del Parlamento en 2014.



congresos están compuestos por alrededor de 40 % de mujeres desde hace más de una década. Este desempeño incluso es magro en comparación con países más desiguales que Uruguay como México, Bolivia, Ecuador o Nicaragua cuyos poderes legislativos son, desde hace algunos años, paritarios o cuasiparitarios. En el ranking de la Unión Interparlamentaria, que clasifica a los países en orden descendente según el porcentaje de mujeres en las cámaras bajas o únicas, los resultados de las elecciones de 2019 colocan a Uruguay en la posición 101 de 188 lugares y en el lugar 15 de 19 países de América Latina (solo por encima de Honduras, Colombia, Brasil y Paraguay).

Este capítulo analiza en profundidad la participación de las mujeres en las elecciones legislativas en Uruguay en 2019. El artículo estudia la aplicación, por segunda vez, de la ley de cuotas y se pregunta por qué la presencia de mujeres aumentó solo marginalmente respecto a las elecciones de 2014. El artículo tiene dos objetivos específicos. Por un lado, analiza la tendencia de los partidos a no colocar mujeres en lugares salibles de las listas electorales. Por otro lado, a la luz de la literatura comparada, se estudian los factores específicos que impactan en la subrepresentación de mujeres en cargos parlamentarios en Uruguay. El artículo destaca la influencia de las reglas electorales, en especial el tamaño del distrito y el doble voto simultáneo (dvs), como factores que restringen el efecto de la cuota. Más específicamente, el capítulo muestra cómo el incremento de la apertura de listas electorales en las elecciones de 2019 (en parte explicado por el sistema electoral) impactó negativamente en la elección de mujeres. La principal fuente de información del capítulo es una base de datos de los lugares que ocuparon hombres y mujeres en la oferta electoral, construida a partir de la totalidad de listas electorales (1040) presentadas por los partidos políticos uruguayos a las elecciones nacionales de 2019.

Este capítulo se organiza de la siguiente manera. En la segunda sección se discute la literatura comparada sobre las causas de la subrepresentación de mujeres en política. En la tercera sección se describen los principales rasgos de la conformación por sexo del Parlamento uruguayo con énfasis en los resultados de las elecciones de 2019. En la sección siguiente se explican las razones del escaso crecimiento del número de legisladoras en 2019. En la última sección se extraen algunas conclusiones y se discute el desempeño de Uruguay en perspectiva comparada.



## 2. Los obstáculos para la inclusión política de las mujeres

La subrepresentación de mujeres en política es un fenómeno mundial y expresa un problema de inclusión política. Este término está basado en una noción formal de ciudadanía que implica que individuos desventajados obtuvieron los derechos de ciudadanía política, pero pese a ello continuaron subrepresentados en los cargos políticos con relación a su peso en la población (Htun, 2016). En enero de 2020 solo el 6,3 % de los puestos electivos de jefes de Estado y/o gobierno en el mundo estaban integrados por mujeres. Además, para marzo de ese año, las mujeres ocupaban solo un cuarto de los escaños parlamentarios a nivel mundial (Unión Interparlamentaria y ONU Mujeres, 2020). No obstante, este fenómeno muestra variaciones entre regiones y países. Por ejemplo, en América Latina, Argentina y Costa Rica han sido líderes en la inclusión política de las mujeres desde la década del 90, aunque más recientemente también integran este grupo Bolivia, Ecuador, México y Nicaragua (Htun, 2016; Schwindt-Bayer, 2010, 2018). Otros países, entre los que se encuentra Uruguay, presentan desempeños deficitarios.

Las causas de la exclusión política de las mujeres han sido extensamente estudiadas. Trabajos previos destacaron factores de diferente naturaleza que operan a nivel tanto de la oferta como de la demanda de candidaturas (Cherif, 2015; Fox y Lawless, 2014; Fulton *et al.*, 2006; Hinojosa, 2012; Inglehart y Norris, 2003; Jones, 2009; Lawless y Fox, 2005; Norris y Lovenduski, 1995; Thames y Williams, 2010, 2015). Sin embargo, existe consenso en que los factores más importantes para explicar la subrepresentación de mujeres en cargos electivos están en este último nivel, y en particular, en las formas de reclutamiento de los partidos políticos. En los procesos de nominación, comúnmente controlados por líderes varones o cúpulas masculinizadas, operan mecanismos de discriminación implícita o explícita (Norris, 2004; Norris y Lovenduski, 1995). Estos mecanismos benefician a los incumbentes (candidatos que buscan la reelección) o a personas con características similares a los incumbentes, por lo general hombres blancos. La ventaja del incumbente en los procesos de selección de candidaturas limita las posibilidades de nominación (y hasta de financiamiento) de los nuevos sujetos que quieren entrar a la política, entre ellos las mujeres (Fourinaies y Hall, 2014; Golder *et al.*, 2017; Johnson, 2018, 2016; Norris y Lovenduski, 1995; Wylie, 2018).



Otras investigaciones señalaron que este fenómeno se acentúa o atenúa en función de los incentivos que generan los sistemas electorales. Las reglas electorales proporcionales tienden a producir resultados más diversos en la composición de los órganos legislativos que las reglas mayoritarias (Amorim Neto y Cox, 1997) y esta tendencia se aplica a la composición por género de los parlamentos. En general, los países con sistemas electorales proporcionales (de listas cerradas y bloqueadas) están asociados con tasas más altas de mujeres en sus poderes legislativos que los países con sistemas electorales mayoritarios (Thames y Williams, 2010). Este hecho obedece a dos razones. Los sistemas proporcionales generan incentivos para producir nóminas de candidaturas socialmente balanceadas, pues la exclusión de un sector significativo de la sociedad de las listas electorales podría ser considerada por la ciudadanía como una señal de discriminación. En cambio, los sistemas mayoritarios de voto personalizado acentuarían las ventajas del incumbente, generando mayores incentivos al statu quo (Meserve, Pemstein y Bernhard, 2020; Norris, 2004; Schmidt, 2009; Thames y Williams, 2010). Además, los sistemas electorales proporcionales facilitan el uso de leyes de cuota de género, considerada la «vía rápida» para aumentar la presencia de mujeres en cargos legislativos al obligar a los partidos a ubicar candidatas en lugares salibles de las listas (Tripp y Kang, 2008). Diversos estudios han mostrado que las cuotas son más efectivas cuando se combinan con listas cerradas y bloqueadas, magnitudes de distritos grandes y reducida fragmentación partidaria (Caul, 2001; Htun, 2016; Jones, Alles y Tchintian, 2012; Rosen, 2017; Thames y Williams, 2010; Tripp y Kang, 2008). Los primeros dos elementos están asociados con sistemas electorales proporcionales.

En el caso uruguayo existen dos grandes fuentes de obstáculos para el acceso de las mujeres a cargos de representación política. En primer lugar, los mecanismos de selección de candidaturas de los partidos políticos, en particular de sus fracciones, son poco sensibles a la incorporación de criterios de género (Johnson, 2010, 2018). Empíricamente esto se observa en una muy desigual distribución de hombres y mujeres en los lugares salibles de las listas electorales (Johnson, 2015; Johnson y Pérez, 2010; Pérez, 2015) y en mecanismos de discriminación implícitos y explícitos, aún persistentes luego de la aplicación de la ley de cuotas (Johnson, 2016).

En segundo lugar, los obstáculos que encuentran las mujeres se refuerzan por la combinación de dos características del sistema electoral: el doble voto simultáneo (DVS) y el tamaño de las circunscripciones (Johnson, 2015; Johnson y Pérez, 2010; Pérez, 2015). Los partidos políticos uruguayos son





fraccionalizados y las normas que regulan la competencia electoral reconocen esta característica en el DVS (véase el capítulo III.1). El DVS permite a los partidos presentar múltiples listas electorales que compiten entre sí a su interior (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998; Piñeiro Rodríguez, 2007). Esta regla opera como un reductor del tamaño real de los distritos para las listas que presentan las fracciones de los partidos. Esto implica, por ejemplo, que si el partido X obtiene 10 bancas en un distrito, esas bancas no se asignarán a una sola lista del partido, sino que se repartirán entre las listas presentadas por ese partido según la votación que obtuvo cada una de ellas.

Este formato de competencia representa un obstáculo para las mujeres (y para el éxito de la ley de cuotas y de la paridad) pues en los distritos pequeños para ganar se debe encabezar la lista, y en los distritos más grandes se debe ocupar alguno de los primeros lugares. Si los partidos hacen un uso minimalista de la cuota (o de la paridad), ubicando a las mujeres en el último lugar permitido, cuanto mayor sea la cantidad de listas que ganan bancas, menor será la cantidad de lugares que obtenga cada lista y menor la cantidad de mujeres elegidas (Johnson, 2015; Pérez, 2015).<sup>3</sup>

### 3. El Parlamento uruguayo tras las elecciones de 2019

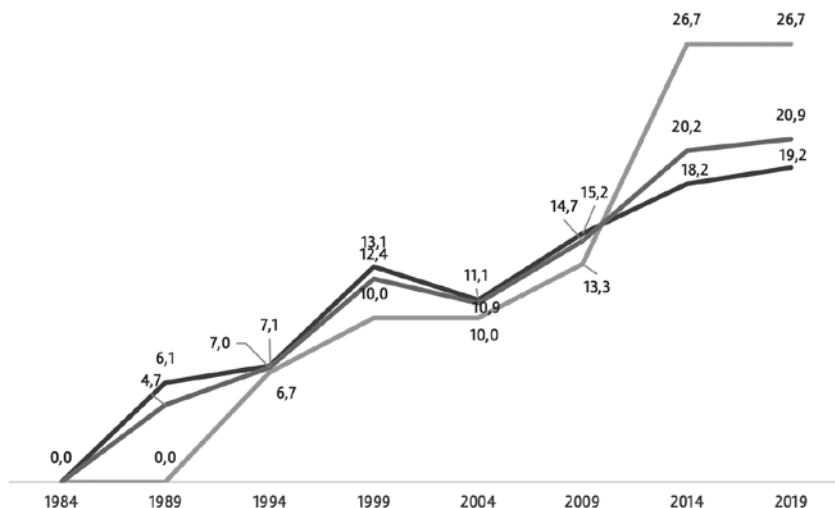
Desde el retorno a la democracia en 1985 hasta las elecciones de 2019, el porcentaje de mujeres legisladoras creció sistemáticamente en el Parlamento uruguayo, aunque a tasas variables. Un punto relevante en esta serie fueron las elecciones de 2014, primera vez en que se aplicó la ley de cuotas.<sup>4</sup> Como se observa en el gráfico 1, la ley de cuotas hizo «saltar» el porcentaje de mujeres en el Senado, donde la presencia de parlamentarias había sido históricamente más baja que en la Cámara de Representantes.

3 Otro obstáculo que encuentran las mujeres está en el diseño de la ley de cuotas, que no establece que las mujeres titulares tengan que ser sustituidas por otras mujeres. En las elecciones de 2014 se perdieron «dos lugares de cuotas» en la Cámara de Representantes debido a la renuncia de dos mujeres para pasar a ejercer como senadoras (Pérez, 2015).

4 La ley de cuotas (ley 18.476) establece que de cada terna de titulares y suplentes de las listas electorales por lo menos uno debe ser de diferente sexo que los otros dos. La ley 18.476 fue aprobada en 2009 y estableció que la cuota se aplicaría por única vez en las elecciones de 2014. En 2017, el Parlamento votó otra ley de cuotas (ley 19.555) que no tendría límite de tiempo. Esta ley rigió para el proceso electoral 2019–2020.



**Gráfico 1: Evolución del porcentaje de mujeres en el Parlamento (1984–2019)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.

Tras las elecciones de 2019 Uruguay se ubicó en el lugar 101 (de un total de 188 lugares) de la Clasificación Mundial de Mujeres en los Parlamentos que elabora la Unión Interparlamentaria. En América Latina, Uruguay ocupa el lugar 15 de 19 países, solo por encima de Honduras, Paraguay, Brasil y Colombia, y muy por debajo de países con niveles de desarrollo comparables al de Uruguay como Argentina (40,9 %) o Costa Rica (45,6 %).<sup>5</sup>

Como resultado de las elecciones de 2019, el número de legisladoras elegidas como titulares creció marginalmente respecto a las elecciones de 2014 (gráfico 1). En 2019 fueron elegidas ocho senadoras (26,7 %) y diecinueve diputadas (19,2 %). En la Cámara de Representantes podrían haber sido elegidas dos diputadas más si el Partido Nacional (PN) no hubiese repetido a dos candidatas en lugares salibles de sus listas a ambas cámaras. Dado que la legislación uruguaya no permite que una misma persona sea elegida para dos cargos, estas candidatas debieron optar y eligieron asumir en el Senado. Como los suplentes de ambas a la Cámara de Representantes eran hombres, se perdieron dos lugares para mujeres.

<sup>5</sup> Clasificación Mundial de Mujeres en los Parlamento, UIP, 1/10/20 (<https://data.ipu.org/women-ranking?month=10&year=2020>).



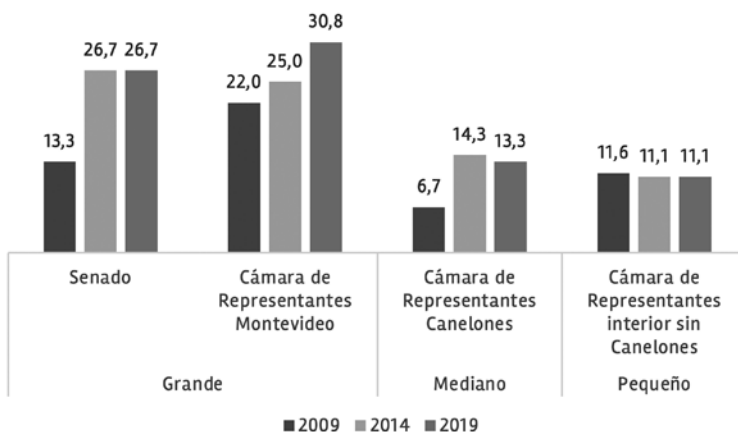
Iniciada la nueva legislatura, el Senado cuenta con dos mujeres más (titulares) que no están incluidas en los gráficos 1 y 2: la vicepresidenta de la República, Beatriz Argimón (PN), y la senadora Carmen Asiaín, del PN. Ellas no fueron contabilizadas porque, en primer lugar, la vicepresidencia de la República es elegida en la fórmula presidencial y no en una lista al Senado. En segundo lugar, Asiaín era la segunda suplente del primer titular de la lista al Senado de la fracción Aire Fresco del PN. Dado que el titular era Lacalle Pou (elegido presidente) y que su primer suplente (José Luis Falero) renunció a su banca, Asiaín asumió como senadora titular. Al contabilizar a estas dos senadoras, el porcentaje de mujeres en el Senado asciende a 32,2 % y en ambas cámaras a 22,3 %.

Como se observa en el gráfico 2, existen diferencias en la presencia de mujeres según el tamaño de los distritos: en los dos distritos grandes (el Senado y la Cámara de Representantes por el departamento de Montevideo) el porcentaje de mujeres elegidas como titulares en 2019 es significativamente mayor que en los distritos mediano y pequeños. Hasta 2009 el Senado era un distrito con muy pocas legisladoras (al igual que los distritos chicos); nunca se eligieron más de cuatro senadoras a la vez. No obstante, luego de la aplicación de la ley de cuotas (2014) el Senado pasó a tener un desempeño más parecido al de Montevideo.<sup>6</sup> Los distritos chicos (en su conjunto), en tanto, siguieron siendo lugares con menor proporción de mujeres elegidas, dado que en esos departamentos las mujeres no suelen encabezar listas, posición que se debe ocupar para ser elegido/a.

6 Debido a la concentración de la población uruguaya en la capital del país, Montevideo es el distrito más grande en la Cámara de Diputados. En las elecciones de 2019 repartió 39 bancas, mientras el distrito que le sigue en tamaño (Canelones) repartió 15.



**Gráfico 2: Mujeres elegidas por tamaño de distrito y cámara como porcentaje de elegidos por los distritos (2009–2019)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.

También existen diferencias según partido político: del total de legisladoras elegidas en 2019, el 66,6 % (18) pertenecen al FA. El resto pertenecen a los partidos de la Coalición Multicolor (CM) y se dividen de la siguiente manera: 7,4 % (2 legisladoras) son del Partido Colorado (PC), 11,1 % (3 legisladoras) pertenecen al PN y 14,8 (4 legisladoras) a Cabildo Abierto (CA), un partido de derecha radical (véase el capítulo II.3). El FA es además el partido con mayor presencia de mujeres en su bancada: el 34,6 % de los legisladores del FA son mujeres. Al FA le sigue CA con un 30,7 % de mujeres, y muy alejados el PC y el PN con 11,1 % y 9,3 % de mujeres, respectivamente.

El mejor desempeño del FA respecto al resto de los partidos obedece a dos factores: por un lado, a una mejor ubicación histórica relativa de las mujeres de la izquierda en los lugares de las listas electorales (Johnson, 2015; Johnson y Pérez, 2010; Pérez, 2015). Pero en especial, a la aplicación voluntaria del principio de paridad (alternancia de hombres y mujeres en las duplas) en las listas electorales que presentó a las elecciones de 2019.<sup>7</sup>

7 Resolución del Plenario Nacional del FA, 2018. La excepción a esta regla fueron las listas del sector liderado por Fernando Amado y una lista minoritaria en el departamento de Canelones que aplicaron la ley de cuotas pero no la paridad. Ninguna de estas listas obtuvo bancas en el Parlamento.



Esta decisión fue adoptada por un plenario nacional en 2018, producto del *lobby* que ejercieron las mujeres del FA en todos los niveles de la estructura del partido. Antes de la paridad, en abril de 2017 el Congreso del partido había declarado que el FA era un partido antipatriarcal. Esta decisión también había sido impulsada por las mujeres frenteamplistas, quienes en una reunión nacional en 2016 habían decidido impulsar esta resolución en el Congreso. Para las mujeres del FA la declaración de la fuerza política como antipatriarcal requería «traducción práctica» y por ello decidieron presionar para promover la paridad en las listas. Estas decisiones no fueron sencillas de impulsar y tuvieron oposición de algunos sectores del partido. Sin embargo, la particular estructura del FA, descentralizada y con varios puntos de acceso, permitió a las mujeres ser exitosas, conseguir múltiples aliados y presionar en varios niveles.<sup>8</sup> El FA es el único partido grande en América Latina que ha adoptado la paridad de forma voluntaria.

Más allá del desempeño del FA por la adopción de la regla de paridad, también destaca el desempeño de CA. La alta presencia relativa de mujeres en la bancada de este partido es una novedad respecto al desempeño general de los partidos uruguayos y en particular respecto al desempeño de los otros partidos de centroderecha en Uruguay. Como se verá en la sección siguiente, la composición de las listas electorales de CA incorporó a mujeres en lugares relevantes en una proporción significativamente superior a la del resto de los partidos de la coalición gobernante.

#### **4. La «difícil combinación» para las mujeres en 2019: magnitud de distrito y apertura de listas**

El escaso crecimiento de la presencia de legisladoras titulares tras las elecciones de 2019 obedece a tres factores interrelacionados: a) los lugares que ocupan las mujeres en las listas electorales; b) la existencia de distritos chicos para la elección de más de un tercio de la Cámara de Representantes, y c) algunas características de la competencia política uruguaya, en particular el DVS y el aumento del número de listas, ya sea por el aumento de la fragmentación partidaria (aparición de CA como cuarto partido relevante en esta elección) como por la tendencia creciente de las fracciones de los partidos políticos a abrir listas.

<sup>8</sup> Entrevistas a integrantes de la Unidad Temática de Derechos del FA: 23/10/2020, 28/10/2020 y 31/10/2020. Las personas entrevistadas fueron activas impulsoras de la declaración de partido antipatriarcal y la resolución sobre la paridad.



Respecto al primer punto, es común que los partidos políticos uruguayos (y sus fracciones) tiendan a ubicar a las mujeres en lugares poco salibles y/o hagan un uso minimalista de la ley de cuotas, esto es, ubiquen a las mujeres en el último lugar permitido por la ley, es decir, el tercero de cada terna de candidatos titulares (Johnson, 2015, 2018; Johnson y Pérez, 2010).<sup>9</sup> Estas tendencias se replicaron en las elecciones de 2019 salvo por el hecho de que el FA aplicó la paridad en sus listas. Esto hizo que los lugares de las candidatas frenteamplistas mejoraran respecto a las elecciones de 2014. Sin embargo, el efecto de la paridad sobre la cantidad de mujeres elegidas solo fue apreciable en los distritos grandes (el departamento de Montevideo y el Senado) y en el distrito mediano (departamento de Canelones). En los distritos chicos, en cambio, la paridad no tuvo efectos porque, en general, el FA la utilizó también de forma minimalista, es decir, colocando a las mujeres en el segundo lugar de sus listas.

Con relación al segundo punto, se debe tener presente que los lugares salibles de las listas para las mujeres son distintos en función del tamaño de los distritos (Johnson, 2015; Johnson y Pérez, 2010; Pérez, 2015). En Uruguay, en los distritos chicos (todos los departamentos del interior salvo Canelones) el único lugar relevante es el primero. Debido al DVS y a la existencia de partidos nacionalizados y fraccionalizados, es improbable que una lista obtenga más de un escaño en estos distritos, en tanto, en los distritos más grandes para ser elegido/a se debe ocupar alguno de los primeros lugares.<sup>10</sup>

A continuación, se presenta un análisis de los lugares que ocuparon hombres y mujeres en la oferta electoral de 2019 considerando las listas de los partidos grandes, es decir, de aquellos que obtuvieron al menos una banca en el Senado y más de una banca en la Cámara de Representantes: el FA, el PN, el PC y CA. En las elecciones de 2019 solo el 13 % de las listas al Senado y el 20 % de las listas a la Cámara de Representantes fueron encabezadas por mujeres. No obstante, estos promedios esconden diferencias según el partido, la competitividad de la lista y el tamaño de los distritos.

El gráfico 3 muestra que, en general, las mujeres encabezan proporcionalmente más listas perdedoras (listas que no obtienen ningún escaño) que listas ganadoras (listas que ganaron al menos un escaño). Esto es parti-

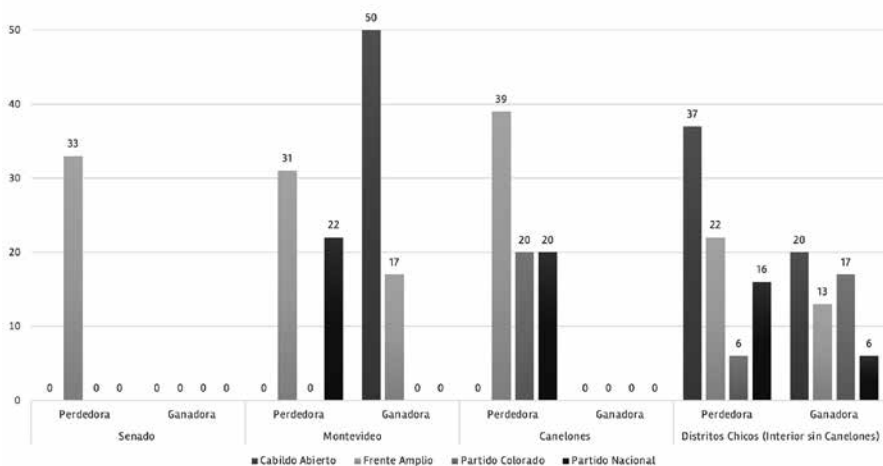
9 La ley de cuotas de Uruguay establece que de cada terna de candidatos titulares y suplentes por lo menos uno debe ser de diferente sexo que los otros dos.

10 La lista que individualmente obtuvo más bancas en las elecciones de 2019 fue la 609 en Montevideo, con 9 representantes elegidos.



cularmente visible en el Senado y en Canelones, donde ninguna lista ganadora fue encabezada por una mujer. El PN y PC tampoco tuvieron listas ganadoras encabezadas por mujeres en Montevideo. En los distritos chicos también se verifica que las listas perdedoras estuvieron más encabezadas por mujeres que las ganadoras.

**Gráfico 3: Porcentaje de listas encabezadas por mujeres según competitividad de la lista, tamaño de distrito y partido político (elecciones 2019)**



Nota: CA presentó una única lista al Senado, por lo que no tiene listas perdedoras; el Partido Nacional tampoco tiene listas perdedoras al Senado.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.

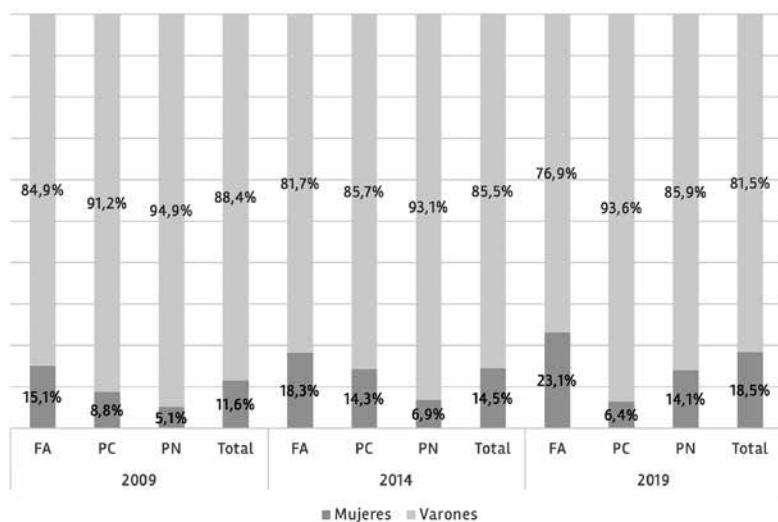
La escasa presencia de mujeres encabezando listas es un dato sistemático en Uruguay (véanse Johnson, 2015; Johnson y Pérez, 2010; Pérez 2015). El gráfico 4 muestra el porcentaje de listas encabezadas por mujeres según partido en las últimas tres elecciones nacionales (se excluye a CA por ser un partido creado en 2019). Pese a la aplicación de la ley de cuotas en las elecciones de 2014 y 2019, se observa un aumento moderado del porcentaje de mujeres cabeza de lista. Las listas encabezadas por mujeres pasaron de representar el 11,6 % del total de la oferta electoral de los tres principales partidos en 2009 a representar el 18,5 % en 2019. Asimismo, no se observa un aumento sustantivo en el porcentaje de listas encabezadas por



mujeres dentro del FA luego de la aplicación de la paridad en la última elección. Esto es, la paridad o la cuota, si bien aumentan el porcentaje de mujeres en el total de las listas electorales y mejoran la posición de las mujeres en los primeros lugares de las listas respecto a la situación sin cuota o paridad (Johnson, 2015; Pérez, 2015), no impactan sobre la presencia de mujeres como cabeza de lista.

Los obstáculos que enfrentan las mujeres para encabezar listas en Uruguay están asociados a su dificultad para liderar fracciones. En Uruguay, la confección de las listas está en manos de las fracciones (Buquet, Chasqueti y Moraes, 1998). Los líderes de las fracciones nacionales se presentan como candidatos y encabezan listas a la Cámara de Representantes por Montevideo y/o listas al Senado, mientras en el interior del país las listas suelen ser encabezadas por los líderes de fracciones departamentales (Piñeiro Rodríguez, 2007). Por lo tanto, si las mujeres no lideran una fracción o no forman parte del círculo pequeño que rodea al líder y que confecciona las listas, es muy difícil que puedan aspirar al primer lugar.

**Gráfico 4: Porcentaje del total de listas encabezadas por mujeres según tres grandes partidos políticos (elecciones 2009, 2014 y 2019)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.





Como ya se mencionó, en los distritos grandes y en el mediano es relevante analizar quiénes ocupan los primeros lugares de las listas (no solo observar el primer titular). El gráfico 5 muestra la forma en que el PN, el PC y CA aplicaron la ley de cuotas a sus listas y el gráfico 6 hace lo mismo con la paridad en el FA. En ambos gráficos se consideran los primeros seis lugares de las listas en los distritos grandes (Senado y el departamento de Montevideo) y mediano (departamento de Canelones).

Se entiende que los partidos y sus fracciones hacen una aplicación minimalista de la ley de cuotas cuando incluyen una mujer por terna y esta se ubica en el último lugar de esa terna. De forma similar, la aplicación minimalista de la paridad implica que las listas incluyen una mujer por dupla y esta es ubicada en el segundo lugar de la dupla. Ambos gráficos también distinguen estos indicadores según competitividad de las listas, es decir, las que ganaron al menos una banca (listas ganadoras) versus las listas que no ganaron ninguna (listas perdedoras).

Como muestra el gráfico 5, la totalidad de las listas ganadoras del PC usaron la ley de cuotas de forma minimalista. Dentro de los partidos de centroderecha, CA está en el otro extremo, pues en las listas ganadoras es el partido con el menor porcentaje de aplicación minimalista de la ley de cuotas. Este hecho es destacable tanto si se tienen en cuenta los magros desempeños de los otros partidos de centroderecha uruguayos en términos de incorporación de mujeres a su oferta electoral en esta elección y en el pasado (Johnson, 2015, 2016) como por el rasgo conservador de este partido (véase el capítulo II.3). Entrevistas realizadas a miembros de CA muestran que este partido no consideró criterios de género para la confección de sus listas más allá de la aplicación de la ley de cuotas como establece la ley. En cambio, para algunas autoridades y candidatos elegidos de CA la presencia de mujeres en lugares destacados de las listas fue algo natural y espontáneo. En este sentido, una de las personas que estuvo directamente involucrada en el armado de las listas del partido señaló:

En varios departamentos todos los candidatos nuestros eran mujeres. En Rivera, por ejemplo. En Colonia. En Lavalleja la única candidata era mujer. No fue un tema premeditado, sino que naturalmente eran aquellas que demostraban y que elegían sus agrupaciones, nosotros no teníamos ningún inconveniente. Al contrario, nos parecía perfecto que hubiera mujeres.<sup>11</sup>

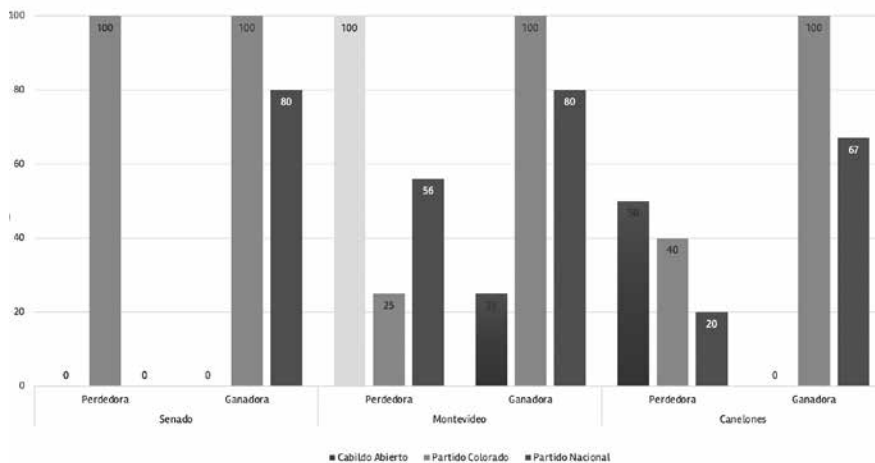
.....  
11 Entrevista personal a fundador CA, 15/5/2020



La estructura de CA es vertical y centrada en su líder, Manini Ríos (véase el capítulo II.3), rasgo que diferencia poco a este partido de los partidos tradicionales (el PC y el PN). No obstante esto, en tanto estructura en formación, CA no tenía una estructura de líderes intermedios, en particular en el interior del país. Todo debía armarse y el partido necesitaba conformar rápidamente su oferta electoral en todo el país. Este rasgo probablemente haya beneficiado a las mujeres y explica los lugares que estas tuvieron en las listas electorales, en particular en las presentadas a la Cámara de Representantes:

Simplemente se le dio oportunidad a todo el que estuviera interesado. Quizás en otros partidos justamente por ser tradicionales, se les da más la tradición a los políticos que son hombres. Acá como somos distintos, y se le dio la oportunidad al que quisiera participar y hacer algo, de repente por eso puede haber más mujeres.<sup>12</sup>

**Gráfico 5: Porcentaje de listas con aplicación minimalista de la ley de cuotas en los primeros seis lugares, según competitividad de la lista, partido político y tamaño del distrito, PN, PC y CA**



Nota: CA presentó una única lista al Senado por lo que no tiene listas perdedoras; el Partido Nacional tampoco tiene listas perdedoras al Senado.

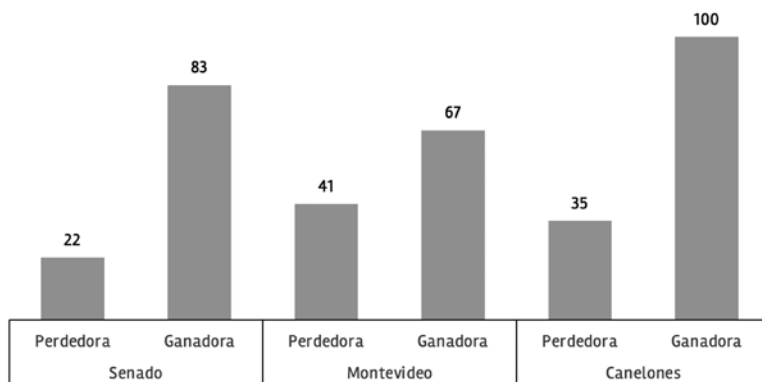
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.

<sup>12</sup> Entrevista personal a diputada CA, 29/7/2020.



El gráfico 6 muestra la aplicación del principio de paridad en el FA. El gráfico permite observar que la mayoría de las listas ganadoras del FA ubicaron a las mujeres en el segundo lugar de las duplas, algo que es menos apreciable en las listas perdedoras. Es decir, la paridad logró una mejor ubicación de las mujeres de la izquierda en la oferta electoral con relación a las posiciones que tuvieron las mujeres de los partidos de centroderecha, en la medida en que estos solo aplicaron la ley de cuotas. Sin embargo, el uso de la paridad en el FA sigue mostrando la tendencia a la aplicación de las medidas de acción afirmativa de forma minimalista.

**Gráfico 6: Porcentaje de listas del FA con aplicación minimalista de la paridad en los primeros seis lugares, según competitividad de la lista, partido político y tamaño del distrito**



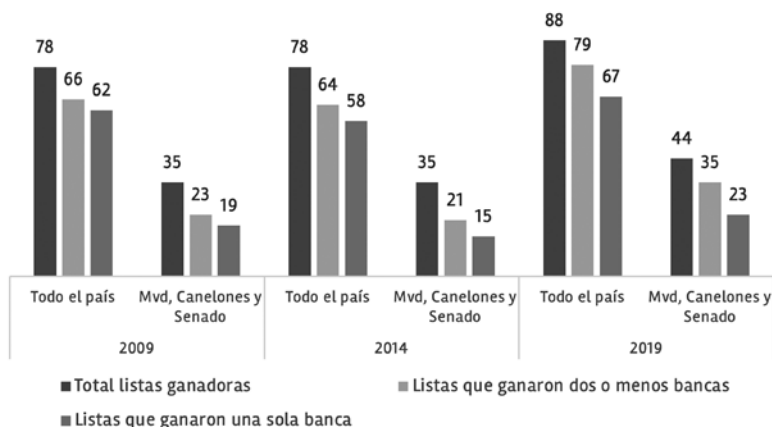
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.

Otro de los factores que influyeron en la presencia de legisladoras en el Parlamento conformado luego de las elecciones de 2019 fue el aumento de la cantidad de listas que ganaron bancas: en 2019 hubo 88 listas que ganaron al menos una banca frente a 78 en 2014 y 2009. Este aumento se explica principalmente por el incremento de las listas ganadoras en las circunscripciones mediana y grandes (gráfico 7) y por la irrupción de un nuevo partido exitoso como CA (véase el capítulo II.3). Dadas las características del sistema electoral uruguayo, estas circunscripciones son las únicas donde puede esperarse que aumente la cantidad de listas ganadoras.



En cambio, en los distritos chicos, la cantidad de listas ganadoras es rígida y se correlaciona con las bancas en disputa.<sup>13</sup>

**Gráfico 7: Cantidad de listas que ganaron bancas versus cantidad de listas que ganaron dos bancas o menos y cantidad de listas que ganaron una sola banca. Todo el país versus Montevideo, Canelones y Senado<sup>14</sup>**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.

El incremento de la cantidad de listas ganadoras en el Senado, Montevideo y Canelones perjudicó las posibilidades de las mujeres de ser elegidas. La competencia por bancas en las circunscripciones más grandes del país en 2019 fue entre más listas. Por lo tanto, esto disminuyó en términos reales la probabilidad de que más mujeres accedieran a cargos en el Parlamento. Como se observó más arriba, la mayoría de las fracciones ubican a las mujeres en el tercer lugar de las listas o en el segundo de las duplas en el caso del FA. En consecuencia, si las listas obtienen menos de tres bancas (o menos de dos en el caso del FA) no se eligen mujeres.

13 Debido a la competitividad del sistema en estos departamentos, se espera que ninguna lista gane más de una banca. Además, dada la poca movilidad de la población en el territorio, la cantidad de bancas asignadas a cada departamento tiende a ser la misma elección tras elección. Esto implica que, aunque aumente el número de listas que compiten en estos departamentos, no es posible que aumente el número de listas ganadoras de bancas.

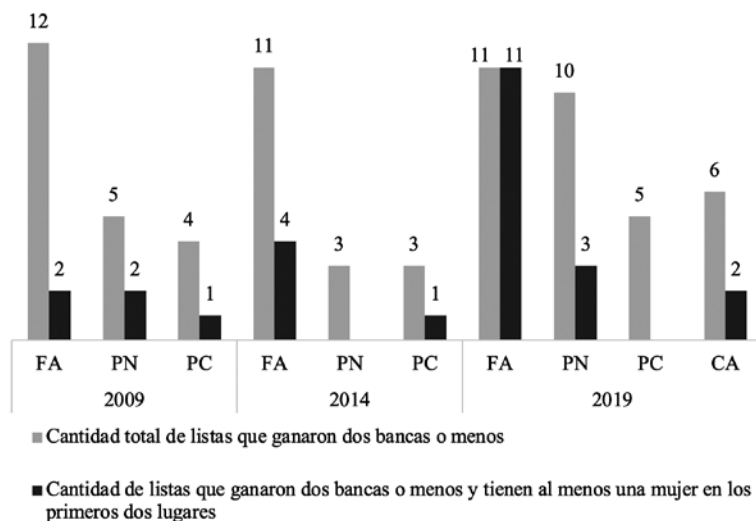
14 Se consideran todos los partidos políticos que obtuvieron bancas en las circunscripciones referidas.



El gráfico 8 muestra dos fenómenos que merecen ser destacados. Por un lado, a excepción del FA, en el resto de los partidos aumentó la cantidad de listas que ganaron dos bancas o menos respecto a elecciones de 2014 en la circunscripción mediana y las dos grandes. A la vez, se mantuvo estable la cantidad de listas con mujeres en los primeros dos lugares. Por otro lado, en el FA se mantuvo la cantidad de listas que obtuvieron dos bancas o menos, pero, por efecto de la aplicación de la paridad, la cantidad de listas con mujeres en los primeros dos lugares aumentó significativamente respecto a 2014.

Esto implica que si el FA no hubiera aplicado el principio de paridad, la cantidad de mujeres en el Parlamento sería aún menor. Bajo el supuesto de que las mujeres que lideran fracciones mantienen sus lugares y que, de no operar la paridad, las fracciones del FA hubiesen aplicado la ley de cuotas de forma minimalista, como lo hicieron en 2014 (Johnson, 2015), puede estimarse que en 2019 hubiesen sido elegidas ocho legisladoras menos.<sup>15</sup>

**Gráfico 8: Listas ganadoras de dos bancas o menos y mujeres en los primeros dos lugares según partido político (Senado, Montevideo y Canelones)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.

<sup>15</sup> En Canelones la lista 609 hubiese perdido una mujer. En Montevideo lo mismo ocurriría con la 2121, la 1001, la 609 y la 90. En el Senado el MPP perdería una senadora, al igual que el sector liderado por Mario Bergara y la Vertiente Artiguista.



En la circunscripción mediana y en las grandes, el FA tiene un nivel de fraccionalización más alto que el resto de los partidos. Por lo tanto, para entender el efecto de la paridad es importante comparar este dato con el de cabeza de lista. La aplicación del principio de paridad, si bien asegura que al menos haya una mujer en el segundo lugar de cada lista, no garantiza una mayor representación de las mujeres cuando la cantidad de listas ganadoras es tan alta que solo los cabezas de lista acceden a las bancas. Esto tiene efectos a la hora de analizar la implementación de una futura ley de paridad en Uruguay. El aumento del número de listas que compiten por bancas en los distritos mediano y grandes debilita las posibilidades de las mujeres de ser elegidas si no encabezan listas. Esto es, si a la larga las dificultades de coordinación de las fracciones de los partidos llevan a que las 129 bancas del Parlamento se repartan entre 129 listas, entonces la paridad (o la cuota) aplicada en forma vertical no tendrá efectos. Aunque este es un caso extremo, el análisis aquí realizado permite inferir que resultados intermedios de descoordinación creciente dentro de las fracciones no son compatibles con el diseño actual de la ley de cuotas o del principio de paridad tal como lo aplicó el FA en las últimas elecciones.

## 5. Conclusiones

Este capítulo analizó el desempeño de las mujeres en las elecciones uruguayas de 2019, la segunda vez que se aplicó la ley de cuotas en el país y la primera vez que un partido (el FA) usó la paridad de forma voluntaria. El capítulo mostró que el porcentaje de mujeres legisladoras aumentó marginalmente respecto a las elecciones de 2014. Los resultados de las elecciones de 2019 volvieron a colocar a Uruguay en una de las peores posiciones en América Latina en la Clasificación Mundial de Mujeres en los Parlamentos que elabora la Unión Interparlamentaria, y por debajo de la posición intermedia del ranking si se consideran todos los países del mundo. La escasa presencia de mujeres en ámbitos políticos electivos es un rasgo de larga duración de la democracia uruguaya.

Junto con investigaciones anteriores (en especial Johnson y Pérez, 2011 y Johnson, 2015), este capítulo ha mostrado que algunos elementos del sistema electoral uruguayo y del formato de la competencia entre fracciones y partidos dificultan el acceso de las mujeres al Parlamento. En particular, la combinación de distritos chicos y la fraccionalización de los partidos políticos uruguayos incentivada por el DVS es un obstáculo para la aplicación de la ley de cuotas (y también de la paridad), pues para acceder



al Parlamento por estos distritos se debe encabezar las listas, un lugar al que difícilmente llegan las mujeres. Ni la cuota ni la paridad aplicadas en sentido vertical, como actualmente se usa en Uruguay, tienen efectos en los distritos chicos. Pero además, en las elecciones de 2019 los obstáculos para las mujeres aumentaron debido a la mayor fragmentación de la oferta electoral, expresada en el aumento del número de partidos con representación parlamentaria y del número de listas que obtuvieron al menos una banca.

Este último punto debe llamar la atención de los actores políticos. Si los partidos políticos están preocupados por promover la presencia equitativa (o por lo menos balanceada) de mujeres y varones en los ámbitos legislativos, deberían prestar atención al aumento de la apertura de listas a su interior. Como ha mostrado este capítulo, no es compatible aplicar una ley de cuotas o el principio paritario y, a la vez, no contener el aumento del número de listas.

Los resultados del análisis presentado en este capítulo se enmarcan en la literatura que destaca el papel de los partidos políticos y las reglas electorales en los problemas de inclusión política de las mujeres. Más allá de las diferencias culturales entre sociedades y de los niveles de modernización socioeconómica alcanzados por los países, los partidos cumplen un rol crucial en el acceso de las mujeres a altos cargos electivos (Wylie, 2018). La evidencia comparada muestra que los sesgos en los procesos de reclutamiento de los partidos solo son subsanados cuando se usan reglas para tal fin, es decir, cuando se aplican cuotas de género o paridad en las candidaturas. Sin embargo, el resultado de aplicar estas medidas no es mágico, sino que interactúa con las reglas electorales de cada contexto y con las dinámicas específicas de los sistemas de partidos. Estos factores deben ser considerados por los actores preocupados por lograr un mejor balance de género en los órganos de representación política de modo que las reglas que se adopten con este fin sean eficaces.



## Bibliografía

- Amorim Neto, O., y Cox, G. W. (1997). Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties. *American Journal of Political Science*, 41(1): 149-174. <https://doi.org/10.2307/2111712>
- Buquet, D., Chasquetti, D., y Moraes, J. A. (1998). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Caul, M. (2001). Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Cross-National Analysis. *Journal of Politics*, 63(4): 1214-1229. <https://doi.org/10.1111/0022-3816.00107>
- Cherif, F. M. (2015). *Myths about Women's Rights: How, Where, and Why Rights Advance*. Nueva York: Oxford University Press.
- Fourinaies, A., y Hall, A. B. (2014). The Financial Incumbency Advantage: Causes and Consequences. *The Journal of Politics*, 76(3): 711-724. <https://doi.org/10.1017/S0022381614000139>
- Fox, R. L., y Lawless, J. L. (2014). Reconciling Family Roles with Political Ambition: The New Normal for Women in Twenty-First Century U.S. Politics. *The Journal of Politics*, 76(2): 398-414. <https://doi.org/10.1017/S0022381613001473>
- Fulton, S. A., Maestas, C. D., Maisel, L. S., y Stone, W. J. (2006). The Sense of a Woman: Gender, Ambition, and the Decision to Run for Congress. *Political Research Quarterly*, 59(2): 235-248.
- Golder, S. N., Stephenson, L. B., Van der Straeten, K., y Blais, A. (2017). Votes for Women: Electoral Systems and Support for Female Candidates. *Politics & Gender*, 13(1): 107-131. <https://doi.org/10.1017/S1743923X16000684>
- Hinojosa, M. (2012). *Selecting Women, Electing Women: Political Representation and Candidate Selection in Latin America*. Filadelfia: Temple University Press.
- Htun, M. (2016). *Inclusion without Representation in Latin America: Gender Quotas and Ethnic Reservations*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Inglehart, R., y Norris, P. (2003). *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World*. Nueva York: Cambridge University Press.





- Johnson, N. (2010). Destapando la «caja negra»: Representación de género y procesos de selección de candidaturas, Uruguay 2009. En D. Buquet y N. Johnson (Eds.), *Del cambio a la continuidad: Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*, 71-104. Montevideo: Fin de Siglo, Clacso, Instituto de Ciencia Política.
- Johnson, N. (2016). Keeping Men In, Shutting Women Out: Gender Biases in Candidate Selection Processes in Uruguay. *Government and Opposition*, 51(3): 393-415. <https://doi.org/10.1017/gov.2016.6>
- Johnson, N. (2018). Marginalization of Women and Male Privilege in Political Representation in Uruguay. En L. A. Schwindt-Bayer (Ed.), *Gender and Representation in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.
- Johnson, N. (Ed.). (2015). *Renovación, paridad: Horizontes aún lejanos para la representación política de las mujeres en las elecciones uruguayas 2014*. Montevideo: Cotidiano Mujer, FCS, Udelar.
- Johnson, N., y Pérez, V. (2010). *Representación (s)electiva: Una mirada feminista a las elecciones uruguayas 2009*. Montevideo: Cotidiano Mujer, FCS, Udelar.
- Jones, M. P. (2009). Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Evidence From the Latin American Vanguard. *Comparative Political Studies*, 42(1): 56-81. <https://doi.org/10.1177/0010414008324993>
- Jones, M. P., Alles, S., y Tchintian, C. (2012). Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en américa latina. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 32(2): 331-357. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000200001>
- Lawless, J. L., y Fox, R. L. (2005). *It Takes a Candidate: Why Women Don't Run for Office*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. (Ed.). (2018). *Party Systems in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Meserve, S. A., Pemstein, D., y Bernhard, W. T. (2020). *Gender, Incumbency and Party List Nominations*. *British Journal of Political Science*, 50(1): 1-15. <https://doi.org/10.1017/S0007123417000436>
- Norris, P. (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Nueva York: Cambridge University Press.



- Norris, P., y Lovenduski, J. (1995). *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Pérez, V. (2015). *Las mujeres en política en Uruguay: De la cuota a la paridad: una reforma necesaria*. Policy paper 5. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Piñeiro Rodríguez, R. (2007). El sueño de la lista propia: Los dilemas de la coordinación electoral post-reforma de 1997. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16(1): 51-71.
- Piñeiro Rodríguez, R., y Rosenblatt, F. (2018). Stability and Incorporation: Toward a New Concept of Party System Institutionalization. *Party Politics*, mayo. <https://doi.org/10.1177/1354068818777895>
- Rosen, J. (2017). Gender Quotas for Women in National Politics: A Comparative Analysis across Development Thresholds. *Social Science Research*, 66 (agosto): 82-101. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2017.01.008>
- Schmidt, G. D. (2009). The Election of Women in List PR Systems: Testing the Conventional Wisdom. *Electoral Studies*, 28(2): 190-203. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2008.08.002>
- Schwindt-Bayer, L. A. (2010). *Political Power and Women's Representation in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.
- Schwindt-Bayer, L. A. (Ed.). (2018). *Gender and Representation in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.
- Thames, F. C., y Williams, M. S. (2010). Incentives for Personal Votes and Women's Representation in Legislatures. *Comparative Political Studies*, 43(12): 1575-1600. <https://doi.org/10.1177/0010414010374017>
- Thames, F. C., y Williams, M. S. (2015). *Contagious Representation: Women's Political Representation in Democracies Around the World*. Nueva York: NYU Press.
- Tripp, A. M., y Kang, A. (2008). The Global Impact of Quotas: On the Fast Track to Increased Female Legislative Representation. *Comparative Political Studies*, 41(3): 338-361. <https://doi.org/10.1177/0010414006297342>
- Unión Interparlamentaria y ONU Mujeres. (2020). *Mujeres en la política 2020: Situación al 1 de enero de 2020*.
- Wylie, K. N. (2018). *Party Institutionalization and Women's Representation in Democratic Brazil*. Nueva York: Cambridge University Press.



## Capítulo III.4:

# Claves territoriales del cambio: geografía y comportamiento electoral en las elecciones nacionales de 2019

*Antonio Cardarello, Isaac Cisneros y Martín Freigedo*

### 1. Introducción

En las elecciones de octubre de 2004, el Frente Amplio (FA) ganó en siete departamentos, ese número aumentó a once en las elecciones de octubre de 2009 y escaló aún más en octubre de 2014 al ganar en catorce de los diecinueve departamentos. Esto marca que, más allá de otros factores, el crecimiento geográfico de voto del FA ha sido relevante para comprender la evolución del voto a favor del bloque de izquierda en las tres elecciones pasadas (Garcé y Johnson, 2016). Más allá de la relevancia electoral en la capital y su área metropolitana, el FA logró atraer votos en el interior del país. Sin embargo, este crecimiento electoral constante a nivel territorial se desmoronó en las últimas elecciones de la primera vuelta de 2019, en que la coalición de izquierda ganó solamente en nueve departamentos. Tomando en cuenta este nuevo escenario, este artículo busca responder algunas preguntas claves que dan cuenta de la transformación de la geografía electoral en el país. ¿Dónde se dieron esos cambios? ¿Hacia quiénes fueron los votos del FA en cada departamento? ¿Qué factores pudieron incidir en el cambio en el apoyo al FA comparando las elecciones presidenciales de 2014 y 2019 a nivel territorial?

El argumento de este artículo es que el cambio electoral está asociado fundamentalmente a características estructurales de los territorios, pero de cualquier forma, la evidencia también muestra que el voto temático asociado a la seguridad tuvo incidencia aunque en menor medida. En la



literatura sobre comportamiento electoral que propone diferentes explicaciones asociadas al voto se consideran factores que pueden haber jugado un rol en el proceso electoral de octubre de 2019.<sup>16</sup> El artículo pone a prueba tres teorías y su relevancia a nivel territorial: factores estructurales, voto económico y voto temático.

El documento se estructura en cuatro secciones. En la segunda se presentan las teorías asociadas al comportamiento electoral. En la tercera se analizan los cambios que ocurrieron a nivel territorial entre 2014 y 2019 y su magnitud en cada departamento, entre ellos el voto a cada partido, las diferencias absolutas en el sufragio, la tasa de volatilidad electoral departamental, el número efectivo de partidos resultante y la fragmentación partidaria departamental. En la cuarta sección se analiza, a nivel departamental, los factores asociados a esas transformaciones, considerando la literatura sobre comportamiento electoral. Por último, se concluye y se discuten de manera general las implicaciones de la evidencia expuesta.

## 2. Las teorías asociadas al cambio del comportamiento electoral a nivel departamental

Las teorías que explican el comportamiento electoral pueden agruparse en cuatro grandes tipos: explicaciones sociológicas del apoyo electoral (Lipset y Rokkan, 1967), teorías que podrían aglutinarse dentro de un enfoque sociopsicológico (Campbell *et al.*, 1960),<sup>17</sup> aquellas que parten de fundamentos racionales para explicar el comportamiento individual (Downs 1957/1973; Fiorina, 1981) y otras que ponen el acento en las características temáticas de la contienda electoral (Carmines y Stimson, 1980).

.....

16 Si bien las elecciones nacionales se desarrollaron en dos vueltas, los incentivos de los votantes son diferentes en una y otra elección. Para analizar los factores que pudieron incidir en el proceso electoral se tomaron en cuenta solamente los resultados de la primera vuelta, dado que se considera que la oferta electoral es más amplia y se puede evaluar el escenario completo. De cualquier forma, los resultados que se presentan fueron evaluados también para la segunda vuelta de noviembre de 2019, y la evidencia es sustantivamente la misma que en la primera vuelta de octubre. En el apéndice del capítulo se presenta la tabla de correlaciones de las elecciones de noviembre de 2019.

17 Dentro del enfoque sociopsicológico, la teoría de la identificación partidista surgida de la Escuela de Michigan señala que la decisión electoral es producto de la identidad partidaria del individuo, la cual es una orientación afectiva hacia un grupo en específico (partido político), que se desarrolla a través de un proceso de socialización política en la familia, donde se transmiten los valores e ideas que generan una lealtad hacia un partido política que es estable y se refuerza con el tiempo (Campbell, *et al.*, 1960). Esta teoría es una de las más influyentes dentro del comportamiento político y, por supuesto, ha sido tanto reafirmada (Greene *et al.*, 2004) como criticada (Fiorina, 1981). Para poner en juego esta explicación es necesario contar con información de nivel individual, cuestión de la que se carece en el caso uruguayo, por lo que esta dimensión ha sido descartada en el presente análisis.



En las teorías sociológicas se enfatiza el acento en los clivajes sociales (Lipset y Rokkan, 1967). Este enfoque sugiere que el voto refleja las divisiones estructurales económicas y sociales que existen en una sociedad y que generan alineaciones de largo plazo entre partidos y electores. Esta conexión encontró fundamento en las posiciones de clase social como componente principal de la decisión electoral. De hecho, este enfoque identifica una relación entre los partidos de izquierda y la clase trabajadora y los partidos de derecha y la clase media (Lipset, 1959). Más recientemente, las teorías señalan cambios importantes en las valoraciones materiales y posmateriales que han alterado el sentido de las conexiones planteadas por Lipset (Inglehart, 1977, 1997). Estos trabajos sugieren que es posible encontrar clases medias con valores progresistas vinculadas a partidos de izquierda, mientras que los sectores de menor nivel socioeconómico<sup>18</sup> estarían asociados a principios y partidos conservadores (Mair, 2010). La hipótesis (H1) que se desprende de este enfoque señala que *los departamentos menos desarrollados serían menos propensos a votar por el FA y, en esa medida, con mayores posibilidades de haber cambiado su apoyo político.*

Desde la perspectiva de la elección racional, autores clásicos como Downs (1957) han señalado que el sufragio es producto de un cálculo que realizan los electores sobre los costos y los beneficios de su voto el día de las elecciones. Esta perspectiva, mejor conocida como *voto económico*, argumenta que el voto refleja la evaluación de los electores de las condiciones económicas no solo del país sino personales, por lo que, si la evaluación es positiva se apoyará al partido que ha producido dichos beneficios, mientras que si la evaluación es negativa los electores tenderán a votar por un partido distinto (Key, 1966). Es posible identificar diferentes ramificaciones de esta teoría como el voto retrospectivo (evaluación del desempeño económico pasado), el voto prospectivo (cálculo de desempeño económico futuro), el voto de bolsillo (evaluación del beneficio económico *personal* durante el período de gobierno del partido actual) y el voto sociotrópico (evaluación del beneficio económico *nacional* durante el período de gobierno del partido actual) (Lewis-Beck y Stegmaier, 2000).<sup>19</sup> La hipótesis (H2) que se desprende de este enfoque es que *el cambio en el apoyo electoral al FA será mayor en los departamentos donde la economía ha empeorado en el período de gobierno de este partido.*

Finalmente, una perspectiva adicional enfatiza las características de la contienda electoral asociada con los temas de la campaña; a esta perspectiva

.....  
18 Se tomarán en cuenta factores económicos y sociales que miden el desarrollo a nivel territorial.

19 En el artículo se pone acento en el voto retrospectivo.



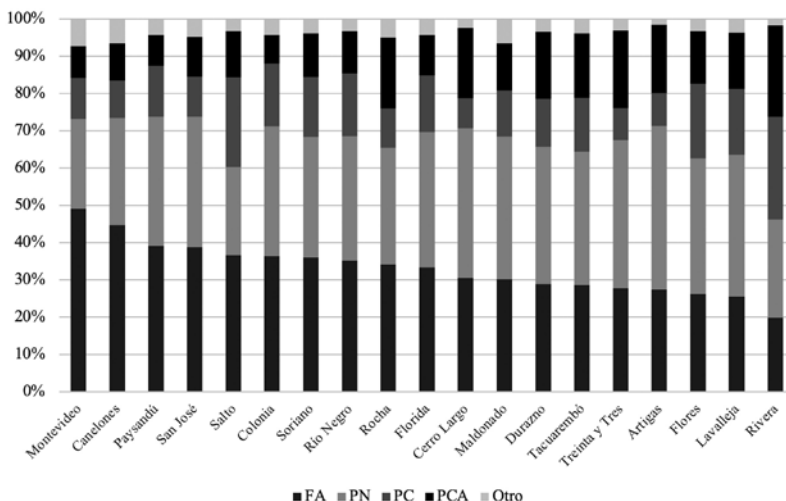
se la conoce como voto temático (*issuevoting*) (Carmines y Stimson, 1989). Esta literatura ha distinguido entre temas de posición y temas de valencia (Aardal y Van Wijnen, 2005). Los primeros se refieren a aquellos *issues* que dividen entre proponentes y oponentes, mientras que los temas de valencia son aquellos en los que hay un acuerdo en los *finés* pero no en los *medios* para alcanzarlos. Lo anterior permite distinguir entre teorías temáticas posicionales (Downs, 1957) y teorías temáticas direccionales (Rabinowitz y Macdonald, 1989). Asimismo, se destaca que los temas de valencia pueden ser tratados desde una visión retrospectiva o a partir de la capacidad de los candidatos de lidiar con dicho problema temático destacado en la contienda (*issueownership*) (Aardal y Van Wijnen, 2005). Considerando que durante el último período de gobierno y, principalmente, en la campaña electoral de 2019 el tema de la seguridad ciudadana fue un problema central en la discusión política, la hipótesis (H3) que se desprende de este argumento es que *en aquellos departamentos donde la incidencia del problema seguridad se hizo más relevante el cambio electoral puede haber sido ser mayor*.

### 3. La geografía electoral en las elecciones nacionales

En esta sección se presentan los principales resultados a nivel territorial de las elecciones nacionales de 2019, en las que participaron los tres partidos históricos (el FA, el Partido Nacional [PN] y el Partido Colorado [PC]), más Cabildo Abierto (CA) y algunos partidos menores, tomando como eje de análisis los 19 departamentos del país. El gráfico 1 presenta el resultado de las elecciones nacionales de primera vuelta a nivel departamental, mostrando los porcentajes obtenidos por los principales partidos políticos de la contienda. El PN y el FA fueron los partidos más votados a nivel departamental, cada uno de ellos obtuvo el mayor porcentaje de votos en nueve departamentos, mientras que el PC fue el partido más votado en el departamento restante (Rivera).



**Gráfico 1: Votos válidos según partido, en porcentaje (octubre de 2019)**



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

Con relación a las características de los departamentos en donde cada partido obtuvo su mejor desempeño (gráfico 1), el FA obtuvo su mejor votación en el litoral y el sur del país, luego de Montevideo y Canelones, únicos departamentos donde superó el 40 %. Su mejor desempeño estuvo en Paysandú, Salto, Soriano y Río Negro, pese a que en Salto y Soriano registró una caída importante respecto a 2014. Por su parte, el PN reafirmó su fuerte votación en los departamentos del centro del país, mientras que el PC fue votado solamente en dos departamentos por encima del 20 % (Rivera y Salto). Un análisis particular merece CA. Este partido tuvo su mejor votación en los departamentos del norte y noreste del país, se destacan particularmente altas votaciones por encima de 15 % en ocho departamentos de estas regiones del país.

Los resultados del balotaje no hacen sino mostrar de nuevo la reducción de la votación del FA en ciertos distritos ya observada en octubre. Si bien el resultado final fue muy ajustado, la fórmula del FA solo triunfó en Montevideo y Canelones, un escenario muy similar al de 1999, y perdió votos en todos los departamentos en comparación con su desempeño en las elecciones de 2014 (tabla 1).



**Tabla 1: Diferencia en votos válidos según candidatura presidencial en balotaje, en porcentaje (noviembre de 2019)**

Departamento	Martínez-Villar	Lacalle Pou-Argimón	Diferencia (Lacalle-Martínez)
Rivera	31,3	<b>68,7</b>	37,4
Lavalleja	34,5	<b>65,5</b>	31,0
Flores	34,8	<b>65,2</b>	30,4
Artigas	36,2	<b>63,8</b>	27,6
Tacuarembó	37,3	<b>62,7</b>	25,4
Treinta y Tres	37,4	<b>62,6</b>	25,2
Maldonado	39,7	<b>60,3</b>	20,6
Durazno	39,9	<b>60,1</b>	20,2
Cerro Largo	40,7	<b>59,3</b>	18,6
Río Negro	43,2	<b>56,8</b>	13,6
Florida	43,4	<b>56,6</b>	13,2
Rocha	44,0	<b>56,0</b>	12,0
Colonia	44,6	<b>55,4</b>	10,8
San José	46,6	<b>53,4</b>	6,8
Soriano	47,0	<b>53,0</b>	6,0
Salto	47,4	<b>52,6</b>	5,2
Paysandú	48,0	<b>52,0</b>	4,0
Canelones	<b>53,4</b>	46,6	-6,8
Montevideo	<b>56,9</b>	43,1	-13,8
Total	49,2	<b>50,8</b>	1,6

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

Durante muchos años, superar el clivaje Montevideo-interior se consideró una de las «asignaturas pendientes» de la izquierda (Cardarello, 2013; Cardarello y Guerrini, 2004). Esto había sido una traba que poco a poco el FA fue superando hasta obtener en la segunda vuelta del 2014 la mayoría de los votos en territorios con fuerte arraigo nacionalista como Cerro Largo, Soriano, Colonia o Rivera. Sin embargo, como muestra la tabla 2, en la segunda vuelta de 2019 nuevamente el FA no logró alcanzar la mayoría de votos en ninguno de estos departamentos (tabla 2).





**Tabla 2: Desempeño electoral según candidaturas del Frente Amplio, en porcentaje (2014–2019)**

Departamento	Martínez–Villar	Vázquez–Sendic	Saldo (Vázquez–Martínez)
Rivera	31,3	49,95	-37,42
Artigas	36,2	<b>50,95</b>	-29,03
Cerro Largo	40,7	<b>54,91</b>	-25,95
Treinta y Tres	37,4	48,55	-22,98
Tacuarembó	37,3	48,12	-22,58
Salto	47,4	<b>60,70</b>	-21,99
Lavalleja	34,5	43,53	-20,73
Flores	34,8	42,48	-18,11
Maldonado	39,7	48,20	-17,72
Río Negro	43,2	<b>52,22</b>	-17,20
Durazno	39,9	47,77	-16,43
Paysandú	48,0	<b>56,90</b>	-15,59
Rocha	44,0	<b>51,86</b>	-15,20
Soriano	47,0	<b>53,97</b>	-12,89
San José	46,6	<b>53,40</b>	-12,65
Florida	43,4	49,28	-11,97
Colonia	44,6	<b>50,53</b>	-11,74
Canelones	<b>53,4</b>	<b>59,52</b>	-10,27
Montevideo	<b>56,9</b>	<b>61,30</b>	-7,14
	49,2	<b>56,50</b>	-12,91

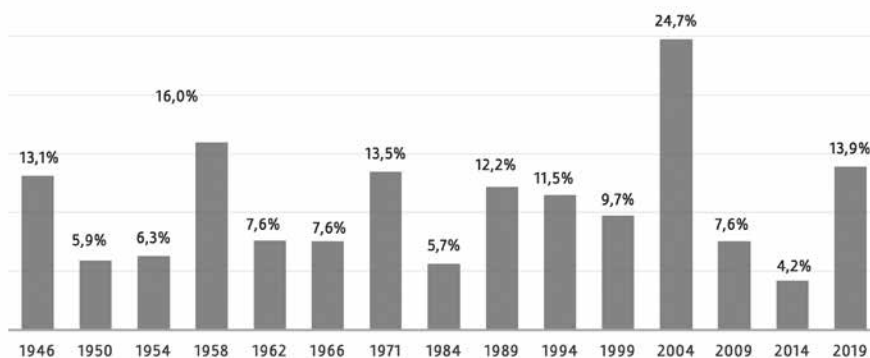
Fuente: Elaboración propia con base en Schmidt *et. al* 2020 y Corte Electoral.



### 3.1. Volatilidad electoral a nivel departamental

Tomando en cuenta este nuevo mapa político territorial, es necesario analizar la volatilidad electoral<sup>20</sup> entre las elecciones de octubre de 2014 y 2019. Vale destacar que, tomando en cuenta las elecciones desde 1942 a la fecha, Uruguay exhibe una volatilidad moderada que explica en buena medida la estabilidad del sistema de partidos. La media de volatilidad entre 1942 y 2019 es de 10,6 %, esto es, uno de cada diez electores cambia de preferencia de una elección a la siguiente (gráfico 2).

**Gráfico 2: Volatilidad del sistema de partidos (1946–2019)**



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

El pico de mayor volatilidad tuvo lugar en 2004 (24,7 %). Esto se explica más por la drástica caída del PC (perdió 22 puntos porcentuales respecto a 1999) que por el crecimiento del FA y su ascenso al gobierno en esa elección. La menor volatilidad se registró en 2014 con 4,2 %. En 2019 la volatilidad del sistema fue de 13,9 %, explicada en gran medida por la irrupción de CA y muy similar al 13,5 % que se produjo en 1971 cuando surgió el FA. En definitiva, los picos de volatilidad surgen, o bien en momentos de alternancia (1958, 2004 y 2019) o cuando surgen nuevos actores (1971 y 2019) y/o una combinación de ambos (2019). El antecedente de

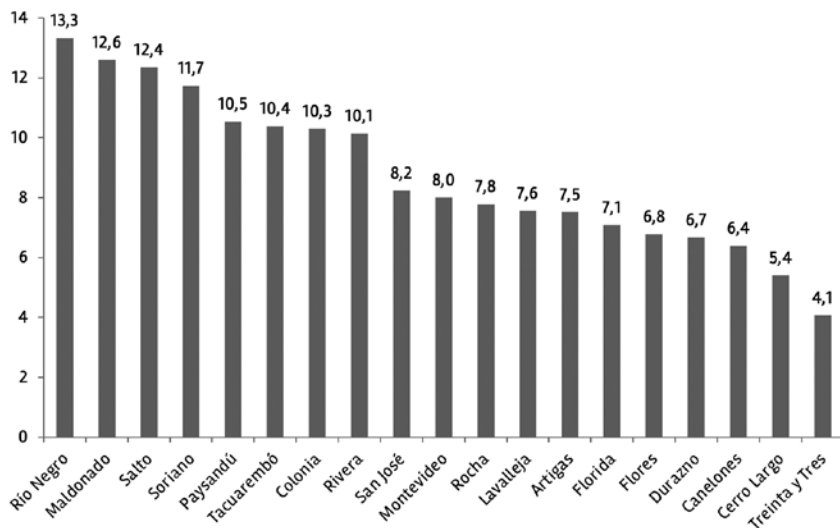
<sup>20</sup> La volatilidad electoral refleja el porcentaje de votantes que cambiaron su voto entre dos elecciones, y usualmente se aplica para dos elecciones de ciclos electorales distintos (intercíclica). Es un indicador útil que permite observar la estabilidad de un sistema de partidos. Esta se mide mediante el índice de Pedersen (1979), que se obtiene como resultado de sumar el cambio neto en el porcentaje de votos que cada partido gana o pierde entre una elección y otra y luego dividirlo entre dos.



mayor cantidad de partidos con representación parlamentaria, que databa de 1946 (seis), fue superado en 2019 con siete.

A efectos de este trabajo importa ver cómo se comportan los electores en cada uno de los departamentos, lo que se evidencia en los gráficos 3 a 5.

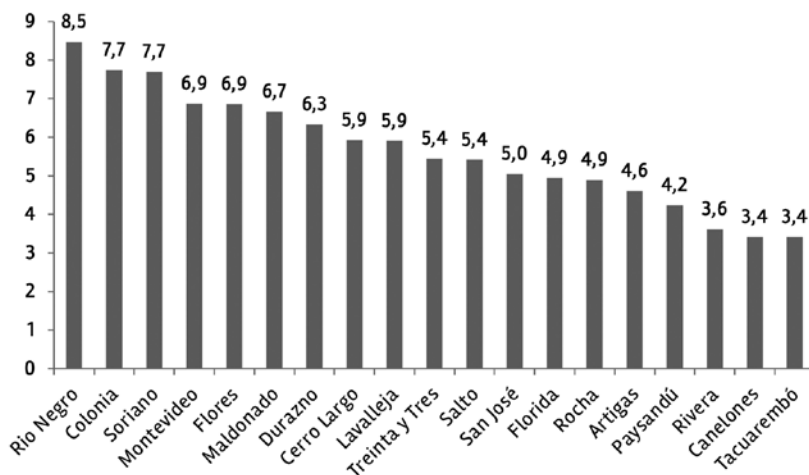
**Gráfico 3: Volatilidad por departamento, en porcentaje (2004–2009)**



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



**Gráfico 4: Volatilidad por departamento, en porcentaje (2009–2014)**



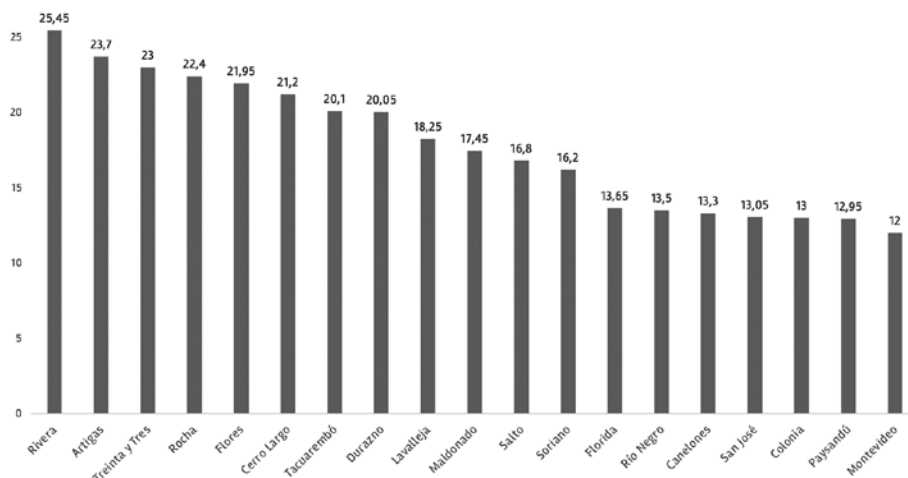
Fuente: Elaboración propia con base en Schmidt *et. al* 2020 y Corte Electoral.

En términos generales, al comparar los niveles de volatilidad observados en ciclos anteriores puede destacarse que los departamentos que mostraron un índice mayor entre 2014 y 2019 no necesariamente son los que habían registrado mayores cambios en 2004–2009 y 2009–2014. Casi lo mismo vale para los que tienen menores valores, con la excepción de Canelones, que en las tres observaciones registra poca variación. Por esto, parece que la elección de 2019 fue especial en lo concerniente a la volatilidad.

Al comparar los casos para esta última elección (gráfico 5), Rivera encabeza la tasa de volatilidad con 25,5 %. Esto implica que uno de cada cuatro votantes cambió de preferencia respecto a 2014. Siguen a Rivera otros siete departamentos donde la volatilidad se ubicó entre un cuarto y un quinto de los electores. En todos ellos, CA tuvo una votación destacada. Las volatilidades más bajas se registraron en el sur y litoral, donde el FA tuvo mayor capacidad para retener a sus votantes. Tomando en cuenta este fuerte escenario de volatilidad en varios departamentos del país, el gráfico 5 permite observar cuáles son los departamentos donde la caída del FA fue más pronunciada.



**Gráfico 5: Tasa de volatilidad por departamento, en porcentaje (2014–2019)**



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

El gráfico 6 refleja la pérdida de votos experimentada por el FA en 2019 respecto a 2014 por departamento. Pese a existir diferencias, vale consignar que el FA perdió votos en todos ellos, incluso en sus principales bastiones electorales, Montevideo y Canelones. Como ya se mencionó, desde 1994 el FA registraba una tendencia creciente: en 1999 fue el partido más votado en cuatro departamentos, en 2004 en siete, en 2009 en once y en 2014 en catorce. En octubre de 2019 experimentó un retroceso y fue el partido más votado en nueve departamentos.<sup>21</sup> En Rivera perdió casi la mitad de su electorado de 2014 y aproximadamente un tercio en Artigas, Cerro Largo y Treinta y Tres (ubicados en las regiones norte y noreste del país).

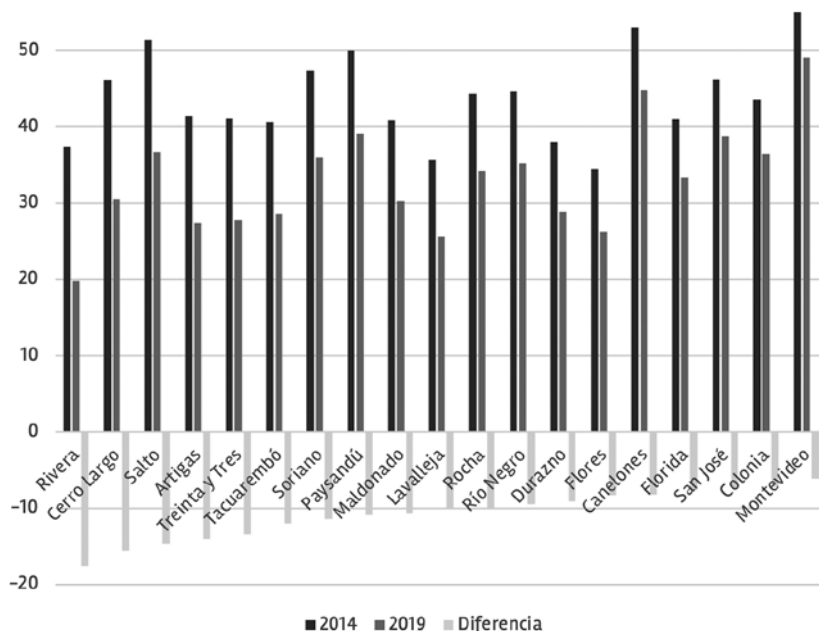
Desde sus inicios el FA se concentró electoralmente en la capital del país (Montevideo), donde fue la segunda fuerza en 1971 y 1984, hasta 1989 cuando no solo se transformó en el partido más votado en las elecciones nacionales en el departamento, sino que obtuvo el gobierno departamental por primera vez. En cuanto al interior del país, el crecimiento del FA se dio a un ritmo más lento, que se aceleró luego de 1994 en los departamentos del sureste y en el litoral (los que muestran indicadores de

<sup>21</sup> Dejó de serlo en Artigas, Cerro Largo, Florida, Maldonado y Rivera.



modernización más favorables). Durante muchos años, superar el clivaje Montevideo-interior se consideró una de las «asignaturas pendientes» de la izquierda y pareció haberlo logrado, sobre todo a partir de 2004 cuando Montevideo representó el 50,3 % de sus votos contra el 49,7 % del interior. En 2009, si bien por primera vez dejó de crecer en general, fue la primera ocasión en que el apoyo recibido en el interior (52,8 %) superó al de la capital (47,2 %). En cambio, en octubre de 2019 experimentó un marcado retroceso, como se muestra en el gráfico 6, si bien en términos del clivaje mencionado Montevideo representó el 46,2 % y el interior el 53,8 % de los votos obtenidos por el FA.

**Gráfico 6: Apoyo Electoral del Frente Amplio segund departamento, en porcentaje (2014–2019)departamento de 2014 a 2019**



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

El PN pasó de ser la fuerza más votada en cinco a nueve departamentos y tuvo su mejor desempeño en Artigas, Cerro Largo, Treinta y Tres, Maldo-



nado y Lavalleja. Pero solo exhibió crecimiento respecto al 2014 en cuatro distritos: Artigas, Maldonado, Salto y Cerro Largo. Llama la atención que su mejor resultado y crecimiento sea en Artigas, departamento históricamente colorado, si bien últimamente el PN (2005 y 2015) y el FA (2010) también han ganado ese gobierno departamental. Asimismo, es llamativa la disminución de su caudal electoral en departamentos de la llamada «diagonal blanca»: Flores, Durazno, Treinta y Tres y Tacuarembó. En Rivera su pérdida de apoyos es notoria. Este fenómeno, sumado al declive del FA, permite explicar el triunfo del PC en ese departamento y sobre todo la extraordinaria votación de CA.

En el caso del PC, su mejor desempeño fue en Rivera, donde fue el partido más votado, hecho de por sí relevante, ya que en las tres elecciones anteriores el PC no había obtenido la mayoría de votos en ningún departamento. La realidad marca que el PC perdió votos respecto a 2014 y su triunfo en Rivera se debe a que su descenso fue bastante menos pronunciado que los del FA y el PN, que son quienes «pagan» el surgimiento de CA. En resumen, el PC creció en seis departamentos, pero retrocedió en once, y se destaca el caso de Artigas, donde su electorado se reduce prácticamente a la mitad. Otros retrocesos importantes se producen en Cerro Largo y en Rocha, donde pierde un tercio de sus votos, y en Maldonado, donde pierde un cuarto. Paradójicamente, su mayor tasa de crecimiento es en Flores, histórica y predominantemente un departamento afín al PN.

Parece evidente que la irrupción de CA en la escena política tuvo un rol importante en el aumento de la volatilidad. La tabla 3 muestra el comportamiento electoral de CA a nivel departamental, en comparación con la diferencia de los tres partidos principales entre la contienda de 2014 y 2019. De la tabla se desprende que Rivera fue el departamento donde obtuvo el mayor apoyo, con uno de cada cuatro votantes, mientras que el FA muestra su mayor caída. En otros cinco departamentos obtuvo alrededor de un quinto de los votos: Treinta y Tres, Cerro Largo, Rocha, Artigas y Durazno, y en todos ellos también se puede apreciar una caída significativa del FA. Por el contrario, CA tuvo una menor presencia (debajo de su promedio nacional de 11,5 %) en los departamentos que forman parte del área metropolitana (Montevideo, Canelones, San José, Florida), en el litoral (Río Negro y Paysandú) y en Colonia.



**Tabla 3: Votación de Cabildo Abierto, en porcentaje (2019)**

Departamento	2019	Diferencia 2019 respecto a 2014		
	Cabildo Abierto	FA	PN	PC
Rivera	24,5	-17,6	-6,3	-0,2
Treinta y Tres	20,8	-13,4	-7,5	-0,8
Rocha	19,1	-10,1	-4,6	-4,6
Cerro Largo	18,8	-15,6	0,7	-4,1
Artigas	18,3	-14	4,6	-8,3
Durazno	18,0	-9,1	-9,0	0,0
Tacuarembó	17,3	-12	-6,2	-0,4
Lavalleja	15,2	-10,1	-5,9	0,6
Flores	14,2	-8,3	-11,9	5,5
Maldonado	12,7	-10,7	1,4	-4,3
Salto	12,5	-14,7	1,3	0,7
Soriano	11,7	-11,4	-2,6	1,8
Río Negro	11,4	-9,5	-2,1	-0,1
Florida	10,8	-7,6	-2,5	-0,6
San José	10,6	-7,4	-2,5	-1,2
Canelones	10,0	-8,2	-1,1	-1,3
Montevideo	8,6	-6,1	-2,5	0,0
Paysandú	8,3	-10,9	-0,7	2,3
Colonia	7,6	-7,2	-3,7	3,1
<b>Total general</b>	<b>11,5</b>	<b>-8,9</b>	<b>-2,2</b>	<b>-0,5</b>

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





### 3.2. Fragmentación y número efectivo de partidos

En un breve repaso de las últimas elecciones nacionales, se observa que en octubre de 2004 el número efectivo de partidos (NEP) promedio de todo el país fue de 2,5, en gran medida debido a la estrepitosa caída del PC. En octubre de 2009 el NEP se situó en 2,8, en 2014 en 2,7 y en 2019 en 3,5, escenario muy similar al observado entre 1989 y 1994, se retorna a un formato de multipartidismo con tres partidos y medio (gráfico 7).

**Gráfico 7: Evolución del número efectivo de partidos (1984–2019)**

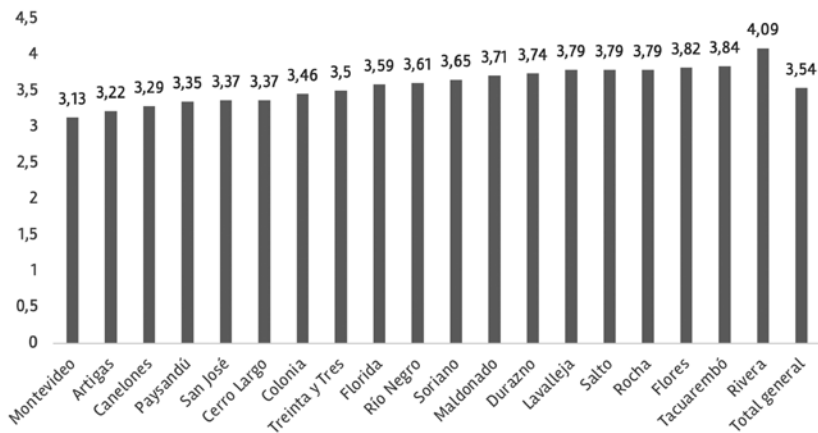


Fuente: Elaboración propia con base en Schmidt *et. al* 2020 y Corte Electoral.

Pero resulta interesante ver qué pasa con este índice cuando bajamos de nivel, lo que puede observarse de la fragmentación en cada uno de los diecinueve departamentos. Si bien podría esperarse que el FA haya perdido más apoyos en los departamentos donde se observa mayor fragmentación, Rivera y Tacuarembó, por ejemplo, también es cierto que en algunos casos la pérdida de votos fue importante pese exhibir menores niveles de fragmentación como es el caso de Artigas (gráfico 8).



**Gráfico 8: Número efectivo de partidos según departamento (2019)**



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

### 3.3. Nacionalización

Jones y Mainwaring (2003) definen nacionalización como «el grado en que las unidades subnacionales se asemejan a los patrones de votación nacionales» (p. 67). Por tanto, en un sistema de partidos altamente nacionalizado, «la proporción de votos de los partidos más importantes no difiere mucho entre las provincias» (ibíd.). Se tienen, entonces, dos indicadores: el índice de nacionalización de partidos (INP)<sup>22</sup> 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.

Para observar los niveles de nacionalización también se puede utilizar el índice de nacionalización de partidos ponderado<sup>23</sup> (Boschler, 2010). Metodológicamente este índice<sup>24</sup> permite, por un lado, ponderar las variaciones de electores entre los distintos distritos electorales, de modo tal que la concentración de importantes cantidades de votos hacia un partido

22 Se utiliza el índice de Gini invertido (1-Gini) para que un valor alto indique alta nacionalización.

23 Boschler (2010) introdujo la ponderación por la magnitud de la circunscripción (número de votantes) y resolvió el problema del número de los distritos.

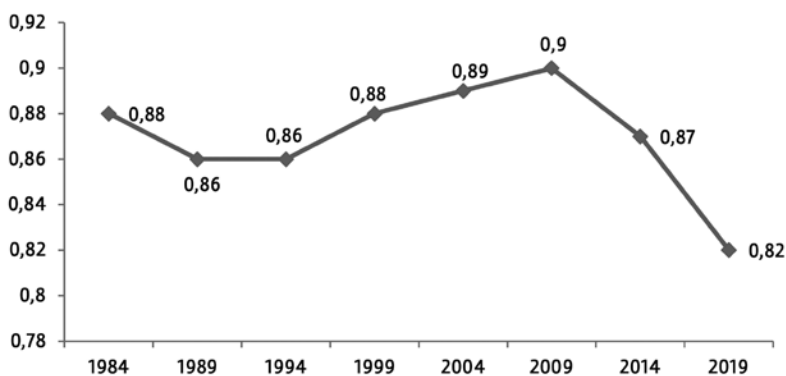
24 El índice de nacionalización, que es un índice de dispersión basado en el coeficiente de Gini (Boschler, 2010), oscila entre 0 a 1, donde valores más cercanos a 1 se corresponden con sistemas de partidos altamente nacionalizados en los que los partidos obtienen exactamente los mismos niveles de apoyo electoral relativo en cada uno de los distritos.



en particular en aquellas circunscripciones pequeñas con pocos electores (en especial rurales) afecte igualmente los resultados de los distritos grandes en cantidad de electores.

En el caso uruguayo, se verifican las explicaciones que Jones y Maiwaring (2003) manejan para el período que analizan (1984-1999). En primer término, existe un alto nivel de nacionalización asociado a sistemas unitarios, lo que se confirma al observar un promedio de 0,87 entre 1984 y 2019 (gráfico 9). Uruguay se ubica entre los sistemas de partidos más nacionalizados de las Américas.

**Gráfico 9: Nacionalización del sistema de partidos (1984-2019)**



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

En segundo lugar, parece apreciarse un comportamiento similar entre la baja fragmentación y la alta nacionalización del sistema de partidos.<sup>25</sup> Tercero, también se verifica la relación inversa entre volatilidad y nacionalización;<sup>26</sup> en ese sentido, en 2019 se apreció un leve retroceso en la nacionalización junto con una mayor volatilidad. Por último, en el último ciclo electoral se observa que desde 2004 el PN y el FA son los partidos que ostentan las tasas más altas del sistema, en el marco de una alta

25 Jones y Mainwaring (2003) sostienen que los sistemas de partidos más fragmentados tienden a ser los menos nacionalizados y la correlación entre el INSP y el NEP es un notable  $-0,87$ .

26 Jones y Mainwaring (2003) también mencionan que existe una relación inversa entre volatilidad electoral y nacionalización de partidos. Sin embargo, estiman que muy probablemente la fuerza impulsora detrás de esto sea la correlación entre fragmentación y nacionalización.

nacionalización de todos sus componentes, y los partidos más nacionalizados, en general, son los que obtienen mayor respaldo electoral.<sup>27</sup>

**Tabla 4: Grado de nacionalización de los partidos y del sistema de partidos (2019)**

Partido	INP	INP ponderado	Territorio cubierto
FA	0,84	0,88	100
PN	0,85	0,89	100
PC	0,8	0,85	100
CA	0,76	0,82	100
PERI	0,73	0,79	100
PG	0,79	0,84	100
PI	0,74	0,8	100
AP	0,7	0,77	100
PVA	0,72	0,79	100
PD	0,76	0,81	100
PT	0,73	0,8	95,5
<b>INSP (total sistema)</b>	<b>0,82</b>	<b>0,87</b>	

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

A modo de resumen, en este apartado se puede ver que se produjeron cambios significativos en la estabilidad del sistema político uruguayo y en el comportamiento electoral de 2019 respecto al ciclo electoral anterior. La volatilidad se comporta en el mismo sentido observado en otros puntos de inflexión, como alternancias (1958 o 2004) o surgimientos de actores relevantes (1971 o 2019). Si bien hay una disminución de la volatilidad, también se pueden apreciar una alta nacionalización del sistema de partidos y un nivel moderado de fragmentación, similar al registrado en 1989 y 1994.

Asimismo, este cambio no se produjo en forma homogénea en todo el territorio, sino que los fenómenos más singulares, esto es, el descenso en el apoyo electoral al FA y el surgimiento de CA, tienen como escenario principal algunos departamentos en particular. La cuestión que intenta-

<sup>27</sup> Jones y Mainwaring (2003) destacan la variación entre partidos individuales. En este sentido los partidos pequeños tienden a tener puntuaciones de nacionalización más bajas. En tanto los partidos más grandes del sistema (por encima del 30% de los votos) casi siempre compiten, y ganan escaños, en prácticamente todas las unidades subnacionales.



remos develar a continuación es qué factores podrían ayudar a explicar este cambio en las preferencias políticas de los uruguayos.

#### **4. El comportamiento electoral del territorio**

Este apartado tiene como cometido poner a prueba las teorías sobre comportamiento electoral para explicar el cambio electoral expuesto en el apartado anterior. En relación con los retos metodológicos que se enfrentaron para alcanzar los resultados propuestos, es necesario aclarar que los datos con los que se cuenta están agregados a nivel territorial y es a partir de allí que se intenta poner a prueba los argumentos señalados. Vale aclarar que esta literatura enfatiza el comportamiento individual, sin embargo, como en Uruguay no se cuenta con datos de opinión pública representativos a nivel departamental, se limita la posibilidad de realizar un análisis que abarque el total de las dimensiones asociadas al comportamiento electoral de los individuos. Por lo anterior, cabe hacer dos advertencias: a) la evidencia que se presenta no puede extrapolarse a nivel individual para no caer en el problema de falacia ecológica, b) se limita la posibilidad de explorar algunas dimensiones que esta literatura enfatiza, como por ejemplo analizar la percepción de los individuos sobre algunos aspectos claves como la seguridad ciudadana o el funcionamiento de la economía.

En relación con el diseño operativo de los conceptos, la variable dependiente es el cambio en el voto a nivel territorial del FA. Para ello, se tomó en cuenta el cambio en el apoyo entre las elecciones de 2014 y 2019 al FA partiendo de la base de que fue el partido gobernante hasta 2019. Analizando el cambio del voto de este partido podemos identificar argumentos que permitan asociarse con la pérdida del gobierno. Por tanto, se toma en cuenta la diferencia porcentual de votos a este partido entre 2014 y 2019 a nivel departamental. Esta variable fue estandarizada para establecer un punto analítico en el que se pueda determinar dónde el FA perdió más y menos votos. Al mismo tiempo, esta estandarización permite contrastar las asociaciones que se establecen con los factores explicativos del comportamiento electoral.

Para operacionalizar las hipótesis se procedió de la siguiente manera. En relación con la H1 se consideran como factores estructurales de desarrollo el nivel educativo, el nivel de ingresos y complementariamente el índice de desarrollo humano por departamento ( $IDH$ ). En relación con H2 se toma



en cuenta la tasa de desempleo a nivel departamental. Finalmente, con respecto a H3, que evalúa el factor temático, se considera la proporción de homicidios y de rapiñas por departamento. Tanto en la variable desempleo como en las variables asociadas a la seguridad ciudadana (homicidios y rapiñas) se elaboró un promedio de la tasa de cambio anual para analizar la varianza en los cinco años, buscando observar el comportamiento de las variables en el período de gobierno.

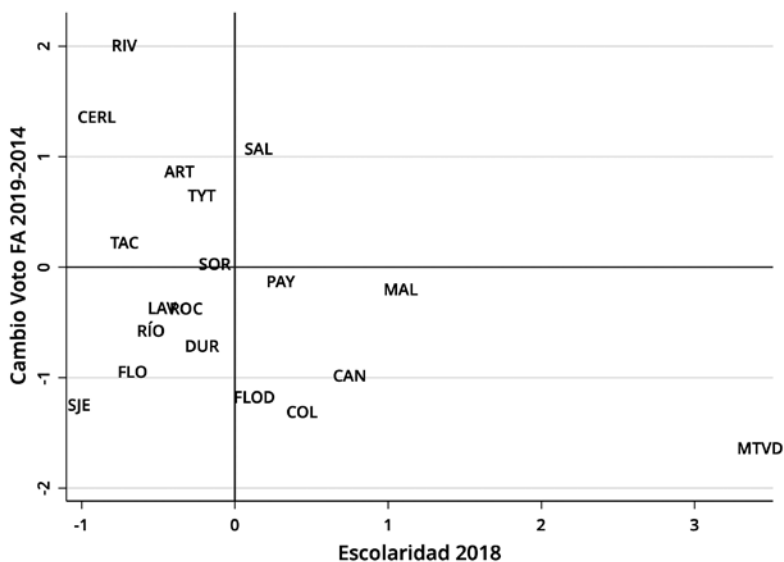
Las variables se estandarizaron para comparar el comportamiento de los casos entre sí y se presenta el análisis de dos maneras: primero en mapas que permiten visualizar la distribución de cada uno de los departamentos y posteriormente se correlacionan los factores señalados con el cambio de voto. El primer análisis permite observar el comportamiento de cada caso y compararlos entre sí, mientras que el segundo muestra la magnitud que tuvieron los diferentes factores analizados en la disminución del apoyo al FA a nivel territorial.

Con relación al análisis del comportamiento de cada caso, a continuación se presentan los cuatro gráficos asociados a los factores seleccionados. En el eje  $y$  se presenta el cambio del voto al FA. En todos los casos, valores más grandes significan mayor pérdida de votos en 2019 con respecto a 2014. En el eje  $x$  se presenta cada indicador a evaluar. Los gráficos muestran cuatro cuadrantes en donde se distribuyen los 19 departamentos. En el cuadrante superior derecho se muestran los casos donde hay mayor pérdida de votos del FA (eje  $y$ ) y mayor magnitud del indicador respectivo (eje  $x$ ). En el cuadrante inferior izquierdo se presentan la menor pérdida (eje  $y$ ) y la menor magnitud (eje  $x$ ). Por su parte, en los cuadrantes superior izquierdo e inferior derecho se presentan relaciones inversas.

En relación con la H1 se espera que el FA pierda menos votos en aquellos departamentos cuya población presenta, en promedio, mayor nivel educativo. En el gráfico 10 se observa que 12 de los casos se comportan de acuerdo a la teoría, mientras que en 7 de ellos no ocurre de esa manera. Vale destacar que se presentan casos con comportamientos polares de acuerdo con lo propuesto en la teoría, como por ejemplo Montevideo, donde la pérdida de votos es la más baja y la escolaridad es la más alta en promedio, y en el polo opuesto, Rivera y Cerro Largo, donde se presentan las mayores pérdidas de votos y los niveles educativos más bajos. Sin embargo, también se destacan casos como los de San José y Flores, que se comportan en el sentido contrario al predicho, ya que el FA perdió comparativamente menos votos y el nivel educativo es el más bajo.



**Gráfico 10: Efecto del nivel educativo en el cambio de voto al FA**



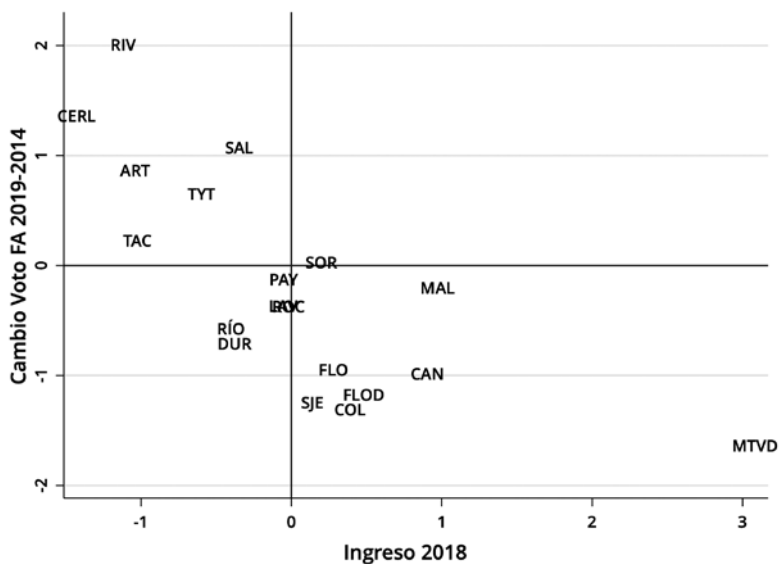
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y la Corte Electoral.

Con relación a los niveles de desarrollo medidos por ingreso, los resultados del gráfico 11 muestran un patrón similar al anterior, donde 13 casos se comportan de acuerdo con lo que propone la teoría, mientras que el resto no. Al igual que en el caso de la variable nivel educativo, se presentan casos extremos<sup>28</sup> que se comportan acorde con lo esperado (Rivera, Cerro Largo y Montevideo), pero, a diferencia de lo que ocurre con esa variable, no hay casos polares que contradigan la teoría.

<sup>28</sup> Por casos extremos o polares se entenderán aquellos que presentan en las dos dimensiones los puntajes más bajos o más altos en comparación con el resto: pérdida de votos y diferentes variables explicativas.



**Gráfico 11: Efecto del ingreso en el cambio de voto al FA**



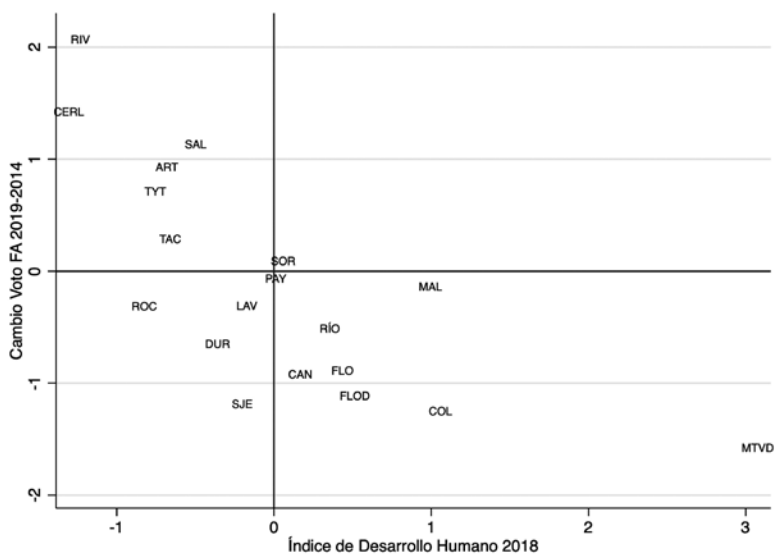
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y la Corte Electoral.

En relación con la última variable vinculada a los niveles de desarrollo, el gráfico 12 muestra el comportamiento del IDH. De acuerdo con los resultados, no existen variaciones importantes en comparación con el ingreso medio y el nivel educativo. Se observa un patrón similar a lo mostrado previamente.





**Gráfico 12: Efecto del índice de desarrollo humano en el cambio de voto al FA**

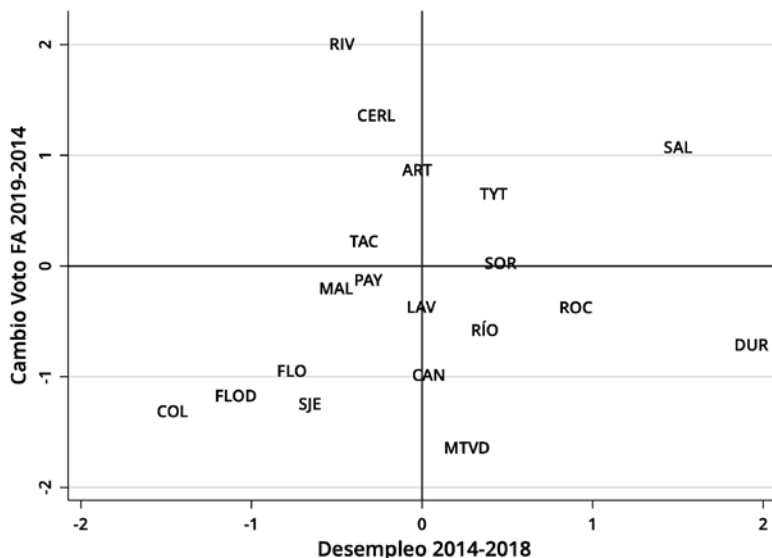


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y la Corte Electoral.

Con respecto al desempleo, se esperaría que en los departamentos donde el desempleo fue mayor el FA haya perdido más votos. En este sentido, del gráfico 13 se desprende que 10 casos se comportan acorde con lo esperado, mientras que los nueve restantes no. A diferencia de lo mostrado en los gráficos anteriores, aumenta la cantidad de casos que no se acoplan al patrón.



**Gráfico 13: Efecto del desempleo en el cambio de voto al FA**

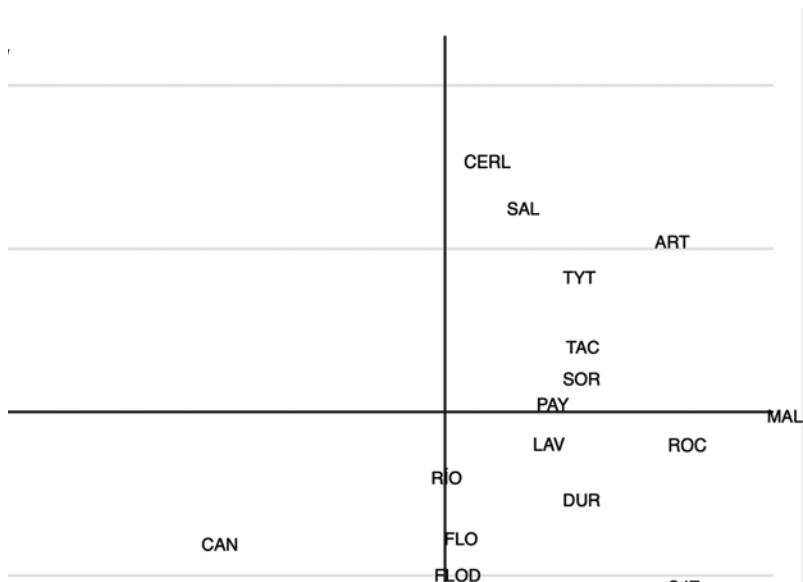


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y la Corte Electoral.

En relación con los homicidios (variable asociada al voto temático), se esperaba que en aquellos departamentos donde este fenómeno fue mayor en el período, el FA haya perdido más votos. En este sentido, del gráfico 14 se desprende que 10 casos se comportan de acuerdo con la teoría, mientras que los demás no lo hacen. Con respecto a los casos polares, Montevideo se comporta de acuerdo a lo esperado, mientras que Rivera es un caso atípico.



**Gráfico 14: Efecto de los homicidios en el cambio de voto al FA**

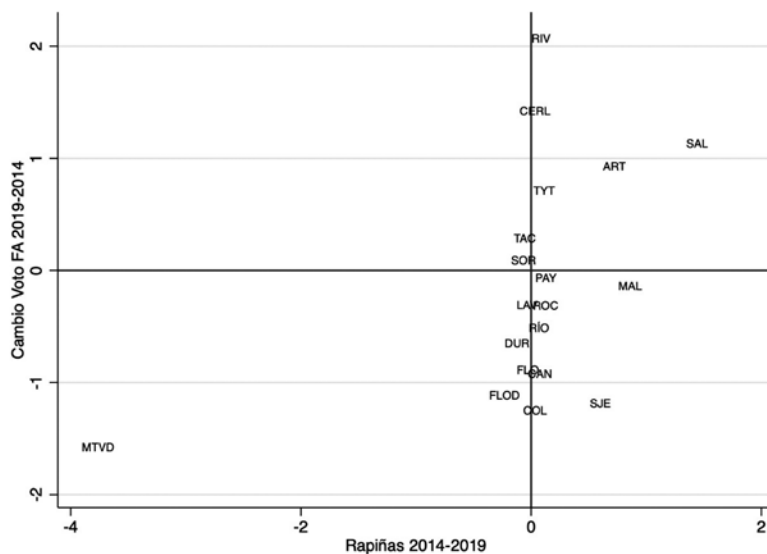


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y la Corte Electoral.

Por su parte, en relación con las rapiñas (gráfico 15), el comportamiento es similar al ocurrido con respecto a los homicidios, ya que 10 casos se comportan según lo esperado por la teoría, existe un comportamiento homogéneo en el cambio, y los casos polares son Montevideo, Salto y Artigas.



**Gráfico 15: Efecto de las rapiñas en el cambio de voto al FA**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y la Corte Electoral

Por último, para comparar el efecto de cada una de las dimensiones, se realizó un análisis de correlación con la variable dependiente. Los resultados de la tabla 5 muestran una relación negativa entre el ingreso, la escolaridad y el IDH, lo cual quiere decir que cuando aumentaron cada una de estas variables la pérdida de votos al FA fue menor. Mientras que en el caso de los homicidios, la tasa de desempleo y las rapiñas, el sentido es opuesto, pues a mayor aumento de estas variables, mayor incremento de la pérdida de votos.



**Tabla 5: Correlaciones: cambio de voto al FA y dimensiones de explicación territorial**

Dimensión de explicación territorial	Correlación (r)
Homicidios (2014–2019)	0,08
Tasa de desempleo (2014–2019)	0,19
Rapiñas (2014–2019)	0,44*
Ingreso (2018)	-0,73***
Escolaridad (2018)	-0,43*
Índice de desarrollo humano	-0,73***
P–valor significativo al 0,1* y 0,05*	

Cabe señalar que si bien se está trabajando con el universo completo de departamentos (19), un análisis más robusto estadísticamente debería reunir un mayor número de unidades. Aun así, se pueden destacar dos apreciaciones: la primera es que las variables estructurales departamentales tuvieron una relación negativa con el cambio, mientras que las variables coyunturales establecieron una relación positiva, como se mencionó previamente.

Lo anterior sugiere que la derrota del FA estuvo relacionada, principalmente, con los factores estructurales asociados a la hipótesis 1, aunque el tema de la seguridad expresado en las rapiñas tuvo un efecto relevante, lo que podría abonar a la explicación de la incidencia del voto temático en los resultados electorales. En particular, la magnitud de los coeficientes de las relaciones entre la dimensión de ingreso (-0,73\*\*), nivel educativo (-0,43\*) e IDH (-0,73\*\*\*) con la variable dependiente, respectivamente, se muestra alta y es significativa estadísticamente, lo que da indicios de que el comportamiento del electorado se encuentra estructurado a partir de los elementos socioeconómicos. Este no es el caso de los homicidios (0,08), el desempleo (0,19) y las rapiñas (0,44\*), donde las asociaciones son de menor magnitud y, salvo las rapiñas, carecen de significancia estadística.



## 5. Conclusiones

El artículo analizó los resultados electorales de las elecciones nacionales de 2019 con base en el comportamiento territorial de los votantes. En este sentido, en primer lugar se analizaron de forma descriptiva los resultados electorales dando cuenta del rendimiento de cada partido político en los 19 departamentos, destacando la caída electoral del FA en algunos territorios en comparación con elecciones anteriores y la importancia del surgimiento de CA para comprender la distribución territorial de los votos.

En segundo lugar, se presentó evidencia que muestra las diferencias en el comportamiento electoral a nivel territorial en las elecciones de 2019 en comparación con las elecciones de 2014. Se resalta que, dentro de las teorías que analizan este fenómeno, los aspectos estructurales y temáticos tuvieron una mayor incidencia en contraste con la dimensión asociada al voto económico. De esa manera se observa que los departamentos menos modernos (medido por ingreso, nivel educativo e IDH) fueron más propensos a modificar su voto, apoyando una opción diferente al FA.

Si bien los hallazgos de este capítulo dan un indicio importante sobre lo ocurrido en las elecciones de 2019, habría que tener en cuenta dos elementos. En primer lugar, la información utilizada en términos de la evaluación del voto económico y temático refiere a datos objetivos y no subjetivos. En ese sentido, las percepciones pueden haber tenido un peso diferente del que se presenta en este documento. Es por eso que se puede decir que, a nivel territorial y con información de lo sucedido directamente en los departamentos, el ingreso, el nivel educativo, el índice de desarrollo y las rapiñas (medidos objetivamente) explican el cambio electoral.

En segundo lugar, y relacionado con el punto anterior, la evidencia aquí presentada invita a evaluar estos factores a nivel individual para confirmar lo encontrado en el territorio o contrastar cómo diferentes niveles analíticos pueden haber tenido un peso estructural distinto en los resultados electorales de 2019. La evidencia presentada aquí sugiere que tanto los recursos (ingreso y escolaridad) como el contexto de inseguridad en los departamentos influyeron en la derrota del FA.

Este hallazgo sugiere que el nivel de desarrollo de los territorios está asociado a la estructura de valores que está presentes en ellos, y en este sentido, como se mencionó, los valores conservadores suelen estar



asociados a territorios con menor desarrollo. Ahora bien, cabría preguntarse qué otros factores pueden haber influido para que los territorios con valores más conservadores hayan cambiado su voto. En este sentido, hay dos posibles argumentos a tener en cuenta y que exceden la capacidad de este trabajo.

Por un lado, se pueden plantear argumentos asociados al liderazgo partidario. El Frente Amplio presentó un candidato que fue cuestionado por su fuerte identificación con la capital (tras haber sido intendente de Montevideo) y la falta de llegada de la fórmula presidencial a los territorios del interior del país. A su vez, se podría asociar a una escasa presencia en la campaña de actores que habían tenido un fuerte impacto en el territorio en campañas electorales anteriores, sobre todo referidos a sectores como el Movimiento de Participación Popular y su líder (José Mujica), que impulsaron un discurso con fuerte entrada en los sectores más vulnerables del interior del país. En segundo lugar, los cambios en el sistema de partidos, y especialmente la aparición de CA, parecen ser un factor relevante. Este partido, con valores conservadores, ha tenido su mejor rendimiento en el interior del país.



## Apéndice

### Estadísticos descriptivos

Variable	Observ.	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Cambio de voto al FA 2019-2014	19	-10,73	3,15	-17,63	-6,14
Homicidios 2014-2019	19	0,006	0,003	0,003	0,013
Rapiñas 2014-2019	19	1,29e-09	0,133	-0,499	0,192
Tasa de Desempleo promedio 2014-2019	19	7,51	1,38	5,16	10,83
Ingreso promedio 2018	19	7715,96	1447,94	5648,52	12181,47
Nivel educativo 2018 - 19		8,49	0,69	7,79	10,85





---

### Operacionalización de variables

---

Variable	Operacionalización
<b>Cambio de voto al FA 2019–2014</b>	Para la elaboración de esta variable se calcula la diferencia entre el porcentaje de votos obtenidos por el Frente Amplio en 2014 con los que obtuvo en 2019. La fuente de los datos es la Corte Electoral. Para la presentación de los datos se estandarizó la variable.
<b>Homicidios 2014–2019</b>	El cálculo de homicidios por departamento se hizo a partir de la proporción del número de homicidios en el departamento con respecto al total de la población. A partir de lo anterior se calculó la tasa de cambio anual y se promedió entre 2014 y 2019. La fuente de los datos es el Instituto Nacional de Estadística. Para la presentación de los datos se estandarizó la variable.
<b>Rapiñas 2014–2019</b>	El cálculo de las rapiñas por departamento se realizó a partir de la proporción del número de rapiñas en el departamento con respecto al total de la población. A partir de lo anterior se calculó la tasa de cambio anual y se promedió entre 2014 y 2019. La fuente de los datos es el Instituto Nacional de Estadística. Para la presentación de los datos se estandarizó la variable.
<b>Tasa de desempleo 2014–2019</b>	La tasa de desempleo se retoma de los datos del Instituto Nacional de Estadística. Se hace un promedio simple de 2014 a 2019. Para la presentación de los datos se estandarizó la variable.
<b>Ingreso 2018</b>	El ingreso de 2018 se retoma de los datos del Instituto Nacional de Estadística. Para la presentación de los datos se estandarizó la variable.
<b>Nivel educativo 2018</b>	El nivel educativo de 2018 se retoma de los datos del Instituto Nacional de Estadística. Para la presentación de los datos se estandarizó la variable.
<b>Índice de desarrollo humano</b>	El índice de desarrollo humano se retomó del Observatorio Territorio Uruguay, OPP.

---



**Correlaciones: cambio de voto al FA y dimensiones de explicación territorial  
(segunda vuelta de noviembre de 2019)**

<b>Dimensión de explicación territorial</b>	<b>Correlación</b>
Homicidios (2014–2019)	0,008
Tasa de desempleo (2014–2019)	0,105
Rapiñas (2014–2019)	0,421*
Ingreso (2018)	–0,753**
Escolaridad (2018)	–0,473**
Índice de desarrollo humano (2018)	–0,707***
P-valor significativo al 0,1** y 0,05**	



## Bibliografía

- Aardal, B., y Van Wijnen. (2005). Issue voting. En *The European Voter: A comparative study of modern democracies*, 191-211. Oxford: Oxford University Press.
- Bochsler, D. (2010). Measuring party nationalisation: A new Gini-based indicator that corrects for the number of units. *Electoral Studies*, 29: 155-168.
- Campbell, A., Converse, P. E., Miller, W. E., y Stokes, D. E. (1960). *The American Voter*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- Cardarello, A. (2013). La cuenta de pérdidas y ganancias: El Frente Amplio y la elección de gobiernos departamentales 2010. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* 8. N.º de registro 237104. Santiago de Chile: Instituto Chileno de Estudios Municipales, Universidad Autónoma de Chile.
- Cardarello, A., y Guerrini, A. (2004). El Frente Amplio en el interior: La conquista de la legitimidad política. En J. Lanzaro (Coord.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*, 321-351. Montevideo: Fin de Siglo - Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Carmines, E., y Stimson, J. (1980). The two faces of issue voting. *The American Political Science Review*, 74(1): 78-91. <https://doi.org/10.2307/1955648>
- Downs, A. (1957/1973). *Teoría económica de la democracia*. Series (Biblioteca de iniciación a la Economía). Madrid: Aguilar.
- Fiorina, M. (1981). *Retrospective voting in American national elections*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Garcé, A., y Johnson, N. (2016). *Permanencias, transiciones y rupturas: Elecciones en Uruguay 2014/15*. Instituto de Ciencia Política, Udelar, Fin de Siglo.
- Inglehart, R. (1977). *The silent revolution: Changing values and political styles among western publics*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.



- Jones, M., y Mainwaring, S. (2003). The Nationalization of Parties and Party Systems. *Party Politics*, 9(2): 139-166.
- Key, Jr. (1966). *The responsible electorate: Rationality in presidential voting 1936-1960*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Laakso, M., y Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12: 3-27.
- Lewis-Beck, M., y Stegmaier, M. (2000). Economic determinants of electoral outcomes. *Annual Review of Political Science*, 3: 183-219. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.183>
- Lipset, S. (1959). *Political Man: The Social Bases of Politics*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Lipset, S., y Rokkan, S. (1967). Cleavage Structure, Party Systems, and Voter Alignments: An introduction. En *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. Nueva York: Free Press.
- Mair, P. (2010). Left-right orientations. En *Oxford handbooks online: The Oxford handbook of political behavior*, 206-222. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Pedersen, M. N. (1979). The dynamics of West European party systems: Changing patterns of electoral volatility. *European Journal of Political Research*, 7(1-26).
- Rabinowitz, G., y Macdonald, S. (1989). A directional theory of issue voting. *The American Political Science Review*, 83(1).
- Schmidt, N., Cardarello, A., y Luján, D. (2020). Boreluy: Datos electorales de Uruguay 1910-2020. R package version 0.1.1. <https://nicolas-schmidt.github.io/Boreluy/>



Parte IV:

# EL PRODUCTO DE LAS ELECCIONES: PARLAMENTO Y GOBIERNO



## Capítulo IV.1:

# El Parlamento de la alternancia: examen de la 49.<sup>a</sup> legislatura

*Daniel Chasquetti y Esteban García Ortiz*

### 1. Introducción

Si bien la elección de 2019 determinó la primera alternancia de gobierno en quince años, la competencia legislativa no introdujo cambios dramáticos en la composición del Parlamento. Las principales novedades son el aumento de la fragmentación partidaria en virtud de la emergencia de un cuarto partido relevante, Cabildo Abierto (CA), la reducción del tamaño del Frente Amplio (FA) y del Partido Independiente (PI) y la reconfiguración del universo de los partidos menores (ingresan dos nuevos y otro sale al perder su única banca). Esos cambios afectaron levemente las tasas de reelección, en particular en el Senado, pero no alteraron los rasgos estructurales del cuerpo legislativo. Aun así, estudiar las características de la nueva legislatura resulta un ejercicio imprescindible para comprender el nuevo escenario político, sobre todo porque el Parlamento ocupa un lugar central en el esquema institucional de gobierno.

A diferencia de sus pares de la región, el presidente uruguayo cuenta con poderes legislativos moderados para crear o modificar las políticas públicas, pues debe necesariamente enviar sus iniciativas a un parlamento institucionalizado y dotado de poderes de interpelación y censura sobre los ministros. Estas reglas de juego empujan a los presidentes a diseñar gabinetes que garanticen mayorías parlamentarias con el fin de aprobar sus iniciativas legislativas, proteger a sus ministros y designar cargos de conducción del Estado (Chasquetti y Buquet, 2017). Por tanto, la configuración institucional transforma al Parlamento en lo que Nelson W. Polsby



(1975) considera una arena político-institucional relevante dominada por partidos políticos institucionalizados capaces de evaluar y revisar la legislación propuesta por el Poder Ejecutivo. En ese marco, las principales disputas entre el gobierno y la oposición tendrán a las cámaras como escenario privilegiado y a los líderes partidarios como sus actores principales.

Este capítulo tiene dos objetivos principales. Por un lado, busca analizar las características del Parlamento de la «alternancia», y por otro, describir cuáles son los desafíos que enfrentan los partidos que apoyan al gobierno para cumplir con sus metas legislativas. En la primera sección se describen los rasgos generales de las nuevas cámaras, poniendo especial atención en los cambios en la composición partidaria, el aumento del nivel de fragmentación y de la tasa de reelección en el Senado. También allí se evalúan algunos atributos relevantes de los miembros del Parlamento, como la antigüedad, la edad, el sexo y el nivel educativo. En la segunda sección, se repasan los retos de la coalición parlamentaria en materia institucional, considerando al sistema de comisiones y las condiciones de supervivencia de la coalición parlamentaria. En la tercera sección se presentan unas breves conclusiones.

## **2. Composición, fragmentación y atributos de los parlamentarios**

La literatura especializada en Uruguay ha señalado que el Poder Legislativo ocupa un rol relevante en el funcionamiento del sistema político. McDonald (1971) consideraba que en los años sesenta el Parlamento contaba con «una autoridad sustancial en el desarrollo de los procesos de gobierno». Más tarde, Astiz (1973) afirmó que el Poder Legislativo de Uruguay lograba una «participación efectiva en el proceso de toma de decisiones», al igual que los congresos de Chile y Costa Rica. En su clásico trabajo *The Functions of Legislatures in the Third World*, Michael Mezey (1983) confirmaba ese juicio al considerar que el Poder Legislativo uruguayo era una «legislatura reactiva con importantes capacidades institucionales y una legitimidad relevante». Cox y Morgenstern (2002) también destacaron el atributo reactivo del Poder Legislativo uruguayo porque su principal actividad sería la de modificar, aprobar o rechazar las iniciativas que envía el Poder Ejecutivo. Saiegh (2010) dio un paso más sobre esta dimensión al concluir que el Parlamento uruguayo es una legislatura reactiva-constructiva con altas capacidades institucionales para influir en el proceso





de políticas públicas. Palanza *et al.* (2016) consideran al Parlamento uruguayo como una asamblea legislativa institucionalizada pero con escasa capacidad para imponer al gobierno el rumbo de la administración. Desde su perspectiva, el principal atributo sería su capacidad para modificar las iniciativas del Poder Ejecutivo.

El Parlamento uruguayo es además una legislatura bicameral congruente y simétrica (Lijphart, 1999). Congruente porque presenta dos cámaras con una misma forma de elección y, por tanto, con una misma base de representación, y simétrica porque ambas cámaras cuentan con las mismas facultades en el proceso legislativo. Este diseño genera dos consecuencias: por un lado, el resultado de la elección nacional tiende a afectar en forma homogénea a las dos cámaras (la distribución de bancas entre los partidos será muy similar). Por otro, los desacuerdos entre el Senado y la Cámara de Representantes serán relativamente pocos.

La literatura comparada de los *Legislative Studies* brinda una idea bastante clara respecto a la relevancia del Parlamento en la política uruguaya, pero informa poco sobre las razones que transforman a esta institución en una arena política importante. La literatura local ha propuesto algunas explicaciones centradas en el diseño institucional y en los incentivos que las reglas de juego generan sobre los actores (Chasquetti y Buquet, 2004; Chasquetti y Moraes, 2000).

La Constitución establece que las principales decisiones de gobierno deben ser adoptadas por ley. Esa definición determina y ordena las formas que debe adoptar el juego político. Al no contar el Ejecutivo con poderes especiales de legislación, como sí sucede en otros casos latinoamericanos, el presidente uruguayo debe necesariamente adoptar estrategias de construcción de mayorías. Para alcanzar esa meta, los presidentes diseñan gabinetes que garantizan el apoyo mayoritario en las cámaras, condición *sine qua non* para aprobar el programa legislativo del gobierno, proteger a los ministros de posibles intentos de censura y designar autoridades en diferentes organismos del Estado (entes autónomos, servicios descentralizados, ascensos militares, magistrados, embajadores, etc.). Si el partido del presidente obtiene mayorías en las urnas, el gabinete deberá representar a todas sus fracciones. Pero si el partido presidencial no alcanza una mayoría, el presidente deberá negociar no solo con las fracciones de su partido, sino también con todos aquellos partidos dispuestos a participar del gobierno a cambio de políticas y/o cargos ministeriales. En uno u otro caso, el gobierno en Uruguay se transforma en un emprendimiento co-



lectivo gestionado por el presidente y los partidos que ingresen al Consejo de Ministros. Los actores copartícipes del gabinete gestionarán los vínculos visibles e invisibles con el Parlamento a los efectos de que el gobierno alcance las metas legislativas acordadas.

A partir de esta perspectiva teórica, la presente sección describe las características más importantes de la nueva legislatura, así como algunos atributos individuales de sus miembros. Los cambios más relevantes se observan en la composición de ambas cámaras, el aumento del grado de fragmentación y la caída en las tasas de reelección del Senado. Estas modificaciones transforman a la legislatura en una arena política de riesgo para el gobierno, con dilemas de acción colectiva que solo podrán ser superados mediante una estrategia de coordinación parlamentaria de los partidos y fracciones que integran el gabinete.

## 2.1. Composición partidaria de las cámaras

El resultado de la elección de octubre de 2019 modificó la correlación de fuerzas dentro del Parlamento. Concretamente, la integración de las cámaras muestra tres cambios sustantivos. En primer lugar, se redujo el tamaño de la bancada del FA luego de quince años de predominio con una mayoría absoluta en ambas cámaras (perdió 3 senadores y 8 diputados). En segundo lugar, surgió un cuarto partido relevante, CA, con una representación de 3 senadores y 11 diputados. En tercer lugar, se produjo una reconfiguración de la representación de los partidos menores. Mientras el PI se encogió al mínimo (perdió su banca en el Senado y dos bancas de diputados), el Partido de la Gente (PG) y el Partido Ecologista Radical Intransigente (PERI) obtuvieron una banca en la cámara baja, y la Unidad Popular (UP) perdió su único escaño.

Como muestra la tabla 1, los partidos fundacionales mantuvieron prácticamente el mismo número de bancas que tenían en la legislatura anterior. El Partido Colorado (PC) cuenta con la misma representación, en tanto el Partido Nacional (PN) perdió dos bancas en la cámara baja, pero ganó una en el Senado gracias al triunfo en la elección presidencial (el cargo de la Vicepresidencia).



**Tabla 1: Distribución de bancas en el Parlamento  
(48.<sup>a</sup> y 49.<sup>a</sup> legislaturas)**

Partidos	2015–2020		2020–2025		Diferencia
<b>Cámara de Senadores</b>					
Frente Amplio	16	52%	13	42%	-3
Partido Nacional	10	32%	11	35%	+1
Partido Colorado	4	13%	4	13%	0
Cabildo Abierto	-	-	3	10%	+3
Partido Independiente	1	3%	-	-	-1
<b>Cámara de Representantes</b>					
Frente Amplio	50	51%	42	43%	-8
Partido Nacional	32	32%	30	30%	-2
Partido Colorado	13	13%	13	13%	0
Cabildo Abierto	-	-	11	11%	+11
Partido Independiente	3	3%	1	1%	-2
Partido de la Gente	-	-	1	1%	+1
PERI	-	-	1	1%	+1
Unión Popular	1	1%	-	-	-1

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa de Estudios Parlamentarios del DCP-FCS, Udelar.

## 2.2. Fragmentación parlamentaria

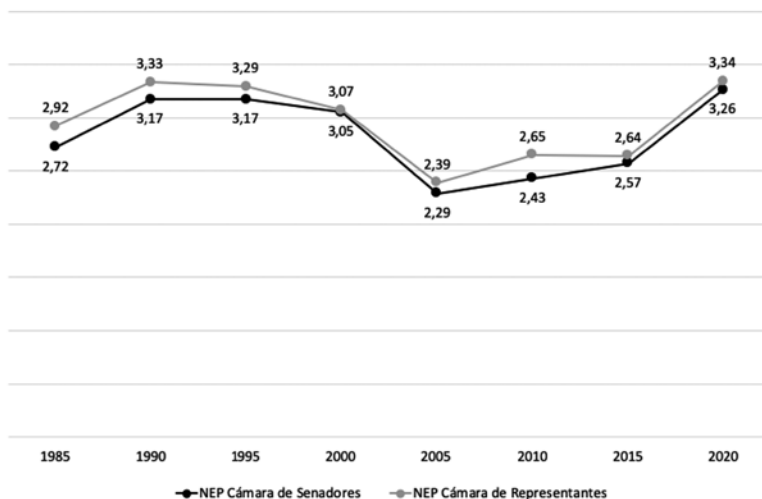
Los cambios en la composición partidaria de las cámaras provocaron un aumento en el nivel de fragmentación parlamentaria. El gráfico 1 muestra la evolución del número efectivo de partidos (NEP) desde 1985 a la fecha<sup>1</sup> (véase también el capítulo 7). La fragmentación parlamentaria en el Senado pasó de 2,64 en la pasada legislatura (2015–2020) a 3,31 en la actual (2020–2025), en tanto en la cámara baja pasó de 2,57 a 3,26. Como podrá apreciarse, estos niveles son muy similares a los observados en el período 1990–1995, cuando surgió un cuarto partido relevante, el Nuevo Espacio (NE), liderado por Hugo Batalla. Por tanto, parece evidente que la

<sup>1</sup> El NEP es un indicador estándar para evaluar el grado de fragmentación de los sistemas de partidos. Los valores se obtienen calculando el inverso de la sumatoria de los cuadrados de los porcentajes obtenidos por los partidos a nivel electoral o a nivel de una cámara.



emergencia de CA, también como cuarto partido importante, coloca al Parlamento en un escenario bastante parecido al observado en la 43.<sup>a</sup> legislatura, con la diferencia de que en aquella oportunidad la fragmentación afectaba básicamente a la oposición y en la actual afecta principalmente a la coalición de gobierno.

**Gráfico 1: Número efectivo de partidos parlamentarios**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa de Estudios Parlamentarios del DCP-FCS, Udelar.

### 2.3. Rreelección legislativa y renovación de las cámaras

Si bien los cambios en la composición del Parlamento no fueron dramáticos, el análisis de la composición nominal del cuerpo legislativo muestra algunos fenómenos interesantes. En la elección de octubre de 2019 se registró una de las proporciones más altas de senadores que buscaban su rreelección. Sin embargo, la tasa de éxito observada ha sido muy modesta. O sea, muchos senadores quisieron ser rreelegidos y muy pocos lo lograron.

El gráfico 2 muestra que un 71 % de los senadores buscó la rreelección, pero solo el 39 % alcanzó esa meta.<sup>2</sup> En términos de renovación, el nuevo

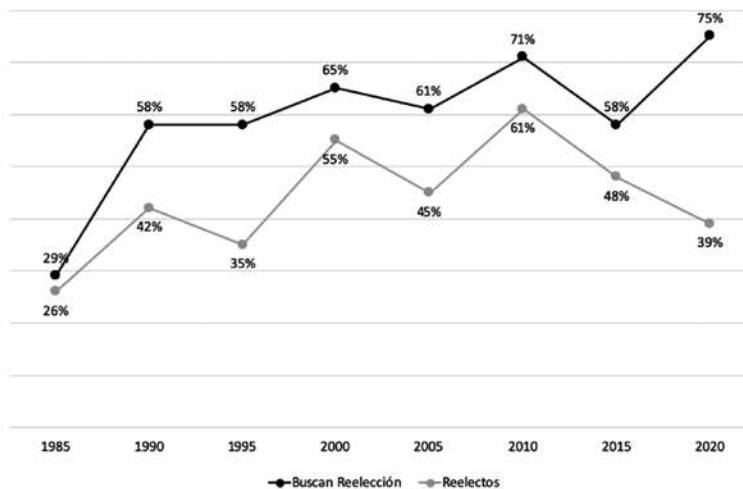
<sup>2</sup> Un 29% de los miembros del Senado de la legislatura previa se retiraron de la vida pública o no fueron nominados en las listas de candidatos, y un 32% compitieron, pero no lograron la rreelección.



Senado se parece al elegido en 1989, cuando también surgiera un cuarto partido relevante. No obstante, no todos los nuevos senadores son *freshmen* (debutantes), pues casi la mitad (26 % sobre el total de la cámara) ya habían ejercido como parlamentarios titulares o suplentes en pasadas legislaturas (Beatriz Argimon, Sergio Botana, Julio María Sanguinetti, Carmen Sanguinetti, Enrique Rubio, Liliam Kechichián, Sandra Lazo y Charles Carrera).

En la Cámara de Representantes también hubo un aumento en la búsqueda de reelección, pero la tasa de éxito mantuvo el nivel de las dos últimas elecciones (2009 y 2014). El gráfico 3 muestra que un 75 % de los diputados elegidos del período 2015-2020 persiguió la reelección y que un 49 % alcanzó el éxito (diez puntos por encima del Senado).<sup>3</sup> Por tanto, la actual Cámara de Representantes presenta una renovación importante y, a diferencia del Senado, predominan los *freshmen* (43 %) sobre los ex-legisladores que retornan al ruedo (7 %).

**Gráfico 2: Reección. Cámara de Senadores**

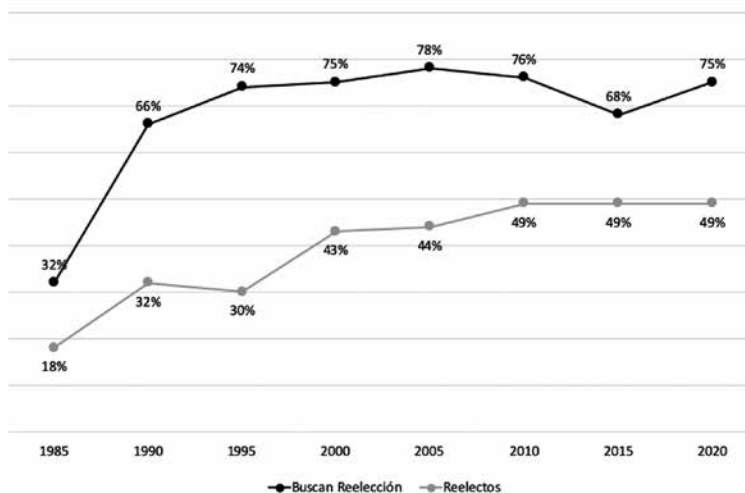


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa de Estudios Parlamentarios del DCP-FCS, Udelar.

<sup>3</sup> Un 25% de los diputados de la legislatura anterior se retiraron de la vida pública o no fueron nominados en las listas de candidatos, y un 26% compitieron, pero fracasaron en el intento.



**Gráfico 3: Reelección. Cámara de Representantes**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa de Estudios Parlamentarios del DCP-FCS, Udelar.

El proceso de renovación no alcanza por igual a todos los partidos (tabla 2). Entre los principales partidos del sistema, la mayor renovación se produjo en el PC (47%), seguido por el FA (35%) y finalmente el PN (27%). Asimismo, las nuevas formaciones políticas presentan lógicamente una proporción altísima de legisladores novatos (PERI con un 100% y CA con un 93%).

**Tabla 2: Nuevos legisladores según cámara y partido**

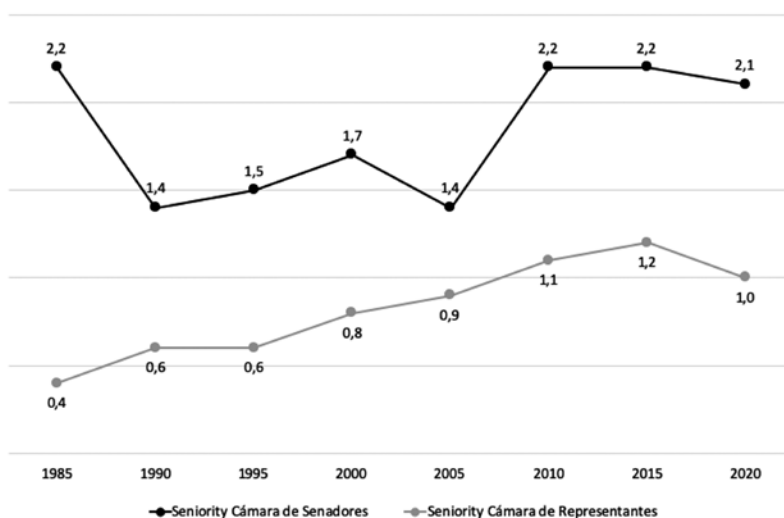
	FA	PN	PC	CA	PERI	Total
Senadores	4	1	1	3	-	9
Representantes	15	10	7	10	1	43
Total de novatos	19	11	8	13	1	52
Tasa de renovación	35%	27%	47%	93%	100%	41%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa de Estudios Parlamentarios del DCP-FCS, Udelar.

## 2.4. Antigüedad de los miembros

Los altos índices de renovación pueden ser vistos como un desafío para la nueva legislatura, pues un 30 % de los senadores y un 43 % de los diputados deberán aprender el oficio de legislar, debatir, supervisar y representar a sus votantes. Sin embargo, este fenómeno no es nuevo en el Parlamento uruguayo, sino más bien una regularidad de larga duración. Si se compara la antigüedad promedio (*seniority*) de la presente legislatura con la de las anteriores, podrá concluirse que los niveles de experiencia no constituyen una novedad y tampoco deberían representar un problema.<sup>4</sup> El *seniority* del actual Parlamento es algo menor que el de las dos anteriores, pero sensiblemente mayor que cualquier otro del período 1985-2005. Mientras en la nueva legislatura un senador promedio cuenta con algo más de 10 años de experiencia y un diputado promedio con más de 5, en el Parlamento de la última alternancia un senador promedio tenía 7 años de experiencia y un diputado algo más de 4.

Gráfico 4: Seniority en el Parlamento (1985-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa de Estudios Parlamentarios del DCP-FCS, Udelar.

<sup>4</sup> El *seniority* se calcula como el promedio de legislaturas en las que participó cada miembro de la cámara.



## 2.5. Edad de los legisladores

La comparación de las edades promedio de los miembros de las últimas dos legislaturas tampoco ofrece cambios importantes (tabla 3). Mientras en el primer año de la pasada legislatura (2015) la edad promedio de un parlamentario era de 53 años, en la actual la edad promedio es de 52 años.<sup>5</sup> No obstante, los promedios generales encubren un relativo envejecimiento del Senado (pasa de 58 a 62 años) y un leve rejuvenecimiento de la Cámara de Representantes (pasa de 52 a 50 años). Los tres grandes partidos acompañan los movimientos inversos de ambas cámaras, aunque el rejuvenecimiento de los diputados del FA y el envejecimiento de los senadores del PN son algo más pronunciados que la media.

**Tabla 3: Promedios de edad de los parlamentarios:  
48.<sup>a</sup> y 49.<sup>a</sup> legislaturas**

	Cámara de Representantes		Senado	
	2015	2020	2015	2020
Frente Amplio	54	51	62	66
Partido Nacional	51	50	51	58
Partido Colorado	48	48	56	61
Todo el Parlamento*	52	50	58	62

Nota: En el total de la columna Senadoras 2020 se incluye a la senadora elegida de Cabildo Abierto.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa de Estudios Parlamentarios del DCP-FCS, Udelar.

## 2.6. Nivel educativo de los parlamentarios

Los miembros de la actual legislatura tampoco lucen muy diferentes de sus antecesores si se considera su nivel educativo promedio (tabla 4). Mientras en 2015 un 49 % de los legisladores contaban con un título terciario, en 2020 esa proporción se ubica en 50 %. La situación sin embargo no es homogénea. Los diputados de la presente legislatura están un poco más formados (los titulados pasan de 45 % al 48 %), pero los senadores bastante

5 De acuerdo con los datos del INE, el promedio de edad de los votantes mayores de 25 años (edad mínima para ser elegido diputado) es de 50, en tanto el promedio de edad de los votantes mayores de 30 años (edad mínima para ser senador) es de 53. Por tanto, existe una perfecta congruencia entre representados y representantes en el caso de los diputados (50 contra 50 años), pero no en el de los senadores (53 contra 62 años).





menos (pasan de un 65 % a 50 %). El FA presenta valores muy similares en ambas legislaturas, pero los partidos tradicionales muestran una importante caída en el Senado y una mejora sustantiva entre sus diputados. En el Senado los tres partidos presentan valores muy parecidos y en la cámara baja el Partido Nacional aparece con valores superiores a los de los otros partidos.

**Tabla 4: Parlamentarios con título terciario: 48.<sup>a</sup> y 49.<sup>a</sup> legislaturas**

	Cámara de Representantes		Senado	
	2015	2020	2015	2020
Frente Amplio	48%	48%	56%	54%
Partido Nacional	50%	60%	70%	55%
Partido Colorado	31%	46%	75%	50%
Todos*	45%	48%	75%	55%

Nota: En el total de la columna Senadoras 2020 se incluye a la senadora elegida de Cabildo Abierto.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa de Estudios Parlamentarios del DCP-FCS, Udelar.

## 2.7. Distribución por sexo

Si se compara la actual legislatura con la anterior (2015-2020), podrán observarse una leve mejora de la representación de las mujeres en la Cámara de Representantes (de 18 % a 19 %) y un incremento sustantivo en el Senado (31 % a 38 %). Estos avances se sustentan en la decisión del FA de confeccionar listas paritarias para la elección legislativa, lo cual le permitió mantener el número absoluto de mujeres en su bancada pese a haber perdido algunas bancas como se explicó arriba. En términos porcentuales, el FA incrementó en siete puntos la participación de las mujeres en ambas cámaras, mostrando así que la selección de candidatos es uno de los factores principales para explicar el sesgo de género del Parlamento. La otra cara de la moneda la constituyen los partidos fundacionales. En el Partido Nacional la representación de las mujeres empeoró dramáticamente en la cámara baja, pero mejoró mucho en el Senado. El PC redujo a la mitad la proporción de mujeres en la cámara baja y perdió su representación femenina en el Senado (véase el capítulo III.3). La tabla 4 presenta la comparación entre las dos últimas legislaturas según cámara y filiación partidaria de las mujeres.



**Tabla 5: Mujeres en el Parlamento. 48.<sup>a</sup> y 49.<sup>a</sup> legislaturas**

	Diputadas				Senadoras			
	2015		2020		2015		2020	
Frente Amplio	12	24%	13	31%	5	31%	5	38%
Partido Nacional	2	6%	1	3%	2	20%	4	36%
Partido Colorado	4	31%	2	15%	1	25%	0	0%
Todo el Parlamento*	18	18%	19	19%	8	26%	10	32%

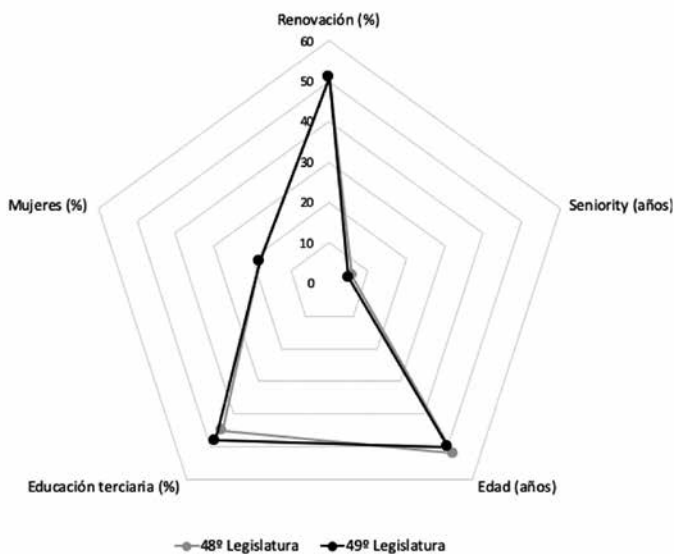
Nota: En el total de la columna Senadoras 2020 se incluye a la senadora elegida de Cabildo Abierto.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa de Estudios Parlamentarios del DCP-FCS, Udelar.

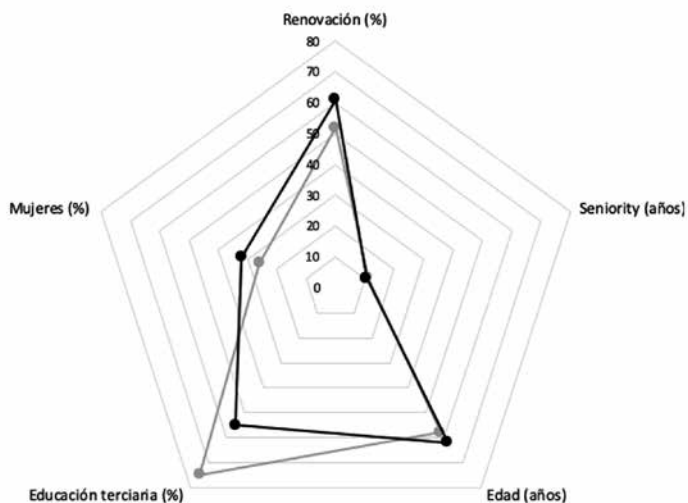
Por tanto, el nuevo parlamento presenta una integración partidaria un tanto diferente a la anterior, con un mayor nivel de fragmentación, dada la aparición de un cuarto partido relevante (véase el capítulo III.1). Sin embargo, los atributos personales de los miembros de ambas cámaras tienden a ser parecidos a los de la legislatura anterior. El gráfico 5 muestra que la Cámara de Representantes presenta prácticamente el mismo perfil de diputado promedio, con idéntica proporción de renovación (nuevos legisladores), presencia de mujeres, nivel educativo, edad y antigüedad. El gráfico 6 muestra que el Senado también se parece bastante al anterior, aunque con algunas diferencias en participación de mujeres, renovación y nivel educativo.



**Gráfico 5: Perfil del diputado promedio. 48.<sup>a</sup> y 49.<sup>a</sup> legislaturas**



**Gráfico 6: Perfil del senador promedio. 48.<sup>a</sup> y 49.<sup>a</sup> legislaturas**



El examen detallado de los atributos de los miembros del Parlamentos permite afirmar que la principal novedad de la actual legislatura es el aumento de la fragmentación partidaria con las consecuencias que de ello se derivan. Como hemos manifestado en la primera sección de este trabajo, el único juego posible de gobernabilidad consiste en la formación de una mayoría legislativa que pueda controlar el poder de agenda de las cámaras. En la próxima sección analizaremos las características de ese juego y los desafíos que el Poder Ejecutivo y sus apoyos legislativos deben resolver para alcanzar sus objetivos.

### 3. La construcción de un cártel legislativo

En términos políticos, Lacalle Pou es el presidente más débil desde la recuperación de la democracia. Su partido controla solo el 30 % de las bancas, pero la coalición formada en la segunda vuelta de noviembre a partir de la suscripción del documento programático *Compromiso por el país* supuso una promesa de gobernabilidad esperanzadora ya que los cinco partidos aliados controlaban el 58 % de las bancas del Senado y del 56 % de las bancas de la Cámara de Representantes. Para lograr esa meta, Lacalle Pou asignó las carteras del gabinete siguiendo un criterio de justicia distributiva entre los socios de la coalición (véase el capítulo IV.2). El cuadro 6 presenta el índice de congruencia del primer gabinete<sup>6</sup> de cada uno de los presidentes elegidos bajo la Constitución de 1967. Como podrá observarse, el gabinete de Lacalle Pou muestra uno de los valores más altos de la serie (0,807), lo cual indica que los partidos socios recibieron una proporción de ministerios acorde con el apoyo que cada uno brinda en el Parlamento.

6 El índice de congruencia del gabinete de Amorin Neto (1998) permite evaluar el grado de justicia distributiva con que se asignan los ministerios. El cálculo compara la proporción de carteras recibidas por cada grupo con la proporción de bancas que aporta en la coalición legislativa. La fórmula calcula el inverso menos 1 de la sumatoria de las diferencias absolutas de las proporciones del gabinete y las bancas de cada uno de los partidos representados en el gabinete. Para poder comparar gobiernos con diferentes formatos (de partido o de coalición) hemos tomado como base de cálculo a las fracciones parlamentarias.



**Tabla 6: Congruencia del primer gabinete de los presidentes elegidos bajo la Constitución de 1967**

Presidente	Partido del presidente	Año de inicio	Partidos en el gabinete	Apoyo en la cámara baja	Índice de congruencia
Gestido	PC	1967	PC	51%	0,795
Bordaberry	PC	1972	PC	42%	0,669
Sanguinetti I	PC	1985	PC	42%	0,774
Lacalle Herrera	PN	1990	PN-PC	65%	0,818
Sanguinetti II	PC	1995	PC-PN	65%	0,813
Batlle	PC	2000	PC-PN	55%	0,835
Vázquez I	FA	2005	FA	51%	0,801
Mujica	FA	2010	FA	50%	0,835
Vázquez II	FA	2015	FA	50%	0,675
Lacalle Pou	PN	2020	PN-PC-CA-PI-PG	56%	0,807

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa de Estudios Parlamentarios del DCP-FCS, Udelar.

Si bien el presidente contaba con un gabinete congruente y un compromiso programático suscrito por todos sus socios, a nivel legislativo la coalición debería transformarse en una mayoría coordinada con capacidad de control del poder de agenda. No está de más recordar que algunas coaliciones de gobierno del pasado —por ejemplo la de Lacalle Herrera— contaron con acuerdos programáticos y gabinetes congruentes pero no funcionaron como cárteles legislativos

Para hacer funcionar una coalición legislativa se requieren importantes niveles de coordinación entre las bancadas de los partidos coaligados (tres en el Senado y cinco en la cámara baja), que incluyan mecanismos de negociación en tres niveles: Parlamento, gabinete y entre poderes. Cox y McCubbins (1993, 2005) describen ese proceso de ensamble de la mayoría parlamentaria como la creación de un «cártel legislativo» capaz de controlar el flujo de decisiones legislativas. La teoría del *party-cartel* sostiene que los miembros de la mayoría deben delegar una parte de su poder en una autoridad central encargada de orientar y monitorear el funcionamiento colectivo del cártel. A cambio, los miembros reciben recompensas selectivas que van desde cargos de autoridad partidaria, promoción a posiciones jerárquicas en las cámaras, apoyo a futuras búsquedas de



reelección o el simple uso del crédito por los logros colectivos futuros (éxitos del gobierno). Una vez constituido el acuerdo, la autoridad del cártel legislativo debe tomar el control de la agenda con el fin de determinar cuáles proyectos serán tratados en el plenario de las cámaras y comisiones y cuáles no. Ello se logra mediante la ocupación de los cargos con poder de agenda (presidencias de las cámaras y comisiones) y el ejercicio de autoridad —mayoritaria— en los ámbitos donde se define el orden del día de las sesiones.

Los cárteles legislativos en Uruguay suelen contar con una autoridad colectiva compuesta por los líderes de los partidos y fracciones que apoyan al gobierno. Son ellos quienes, en acuerdo con el Poder Ejecutivo, brindan las directrices para que la mayoría se apropie de las posiciones con poder de agenda. Desde 1985 se ha constatado la existencia de cárteles legislativos durante los períodos 1990-1991, 1995-2000, 2000-2002, 2005-2010, 2010-2015 y 2015-2020 (Chasqueti, 2013).

Para evaluar empíricamente el proceso de formación del cártel legislativo, analizaremos las características del sistema de comisiones parlamentarias y la capacidad de coordinación de los actores que forman parte de la mayoría.

### 3.1. Sistema de comisiones permanentes

Las reglas de juego del Senado favorecen la apropiación del poder de agenda por la bancada mayoritaria favorable al gobierno. La presidencia de la cámara la ejerce la vicepresidenta de la República durante los cinco años y el reglamento le otorga la potestad de presentar al plenario una propuesta de integración de las comisiones permanentes y de distribución de sus presidencias para todo el período. Además, el reglamento permite a los legisladores integrar el número de comisiones que deseen, por lo cual resulta sencillo establecer en la propuesta criterios distributivos que favorezcan a la mayoría. Siguiendo esas disposiciones, el 10 de marzo de 2020, el plenario de la Cámara de Senadores votó por unanimidad la integración de las comisiones permanentes.<sup>7</sup> El análisis de su composición confirma que la coalición podrá ejercer el poder de agenda, siempre y cuando permanezca unida y coordine sus acciones.

.....  
7 La propuesta fue elaborada por la presidenta del Senado en consulta con los coordinadores de las bancadas partidarias, Gustavo Penadés (PN), Adrián Peña (PC), Raúl Lozano (CA) y Charles Carrera (FA).



El Senado cuenta con 6 comisiones integrada por 9 miembros (Asuntos Internacionales, Constitución y Legislación, Ganadería, Hacienda, Población y Presupuesto) y 10 comisiones integradas por 7. La relación entre la coalición de gobierno (PN, PC y CA) y el Frente Amplio es de 5 a 4 en las comisiones de 9 miembros y de 4 a 3 en las de 7. En el primer año de gobierno, la coalición de gobierno se aseguró 9 presidencias, entre ellas la de las influyentes comisiones de Hacienda y de Constitución y Legislación.

En la Cámara de Representantes las reglas son distintas. Al comienzo de la legislatura, el plenario vota la creación de una comisión especial integrada por delegados partidarios con el fin de diseñar la integración de las 15 comisiones, lo cual supone fijar el número de miembros, establecer la distribución de posiciones entre los partidos y determinar qué partidos ejercerán sus presidencias. Las comisiones pueden tener un mínimo de 3 miembros y un máximo de 15 y cada diputado puede participar en una única comisión permanente.

El 4 de marzo de 2020, el plenario de la Cámara de Representantes votó por unanimidad la propuesta elaborada por la comisión especial.<sup>8</sup> El análisis de la integración permite deducir que se crearon las condiciones necesarias para que la coalición de gobierno ejerza el poder de agenda. Las comisiones de la cámara baja presentan una gran variación de tamaño: las de Constitución y Legislación y de Hacienda cuentan con 11 miembros; la de Vivienda con 8; las de Educación, Asuntos Internacionales, Ganadería, Industria, Legislación del Trabajo y Presupuesto con 7; la de Transporte con 6; las de Defensa Nacional y Salud Pública con 5; la de Derechos Humanos con 4, y las de Asuntos Administrativos y Turismo con 3.

La tabla 7 muestra que en 12 de las 15 comisiones de la Cámara de Representantes existe una mayoría de miembros de la coalición de gobierno, en 2 hay una situación de equilibrio con la oposición (Derechos Humanos y Vivienda) y en una única la coalición se encuentra en minoría (Asuntos Administrativos). Además, 8 de las 15 presidencias quedaron en este primer año bajo el control de la coalición, entre ellas las influyentes comisiones de Hacienda y de Constitución.

8 La comisión se formó el 15 de febrero y estuvo integrada por los diputados Juan Martín Rodríguez (PN), Ope Pasquet (PC), Silvana Pérez Bonavita (CA), Daniel Peña (PG), Iván Posada (PI), Alejandro Sánchez (FA), Gerardo Núñez (FA) y César Vega (PERI).



**Tabla 7: Situación de la coalición en el sistema de comisiones permanentes (integración y presidencias)**

Situación de la coalición	Cámara de Senadores		Cámara de Representantes	
	Comisiones	Presidencias	Comisiones	Presidencias
Controla una mayoría	16	9	12	7
Equilibrio con la oposición	-	-	2	1
Está en minoría	-	-	1	0
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>15</b>	<b>8</b>

Fuente: Elaboración propia con base en diarios de sesiones de la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes.

La distribución de posiciones en el sistema de comisiones permanentes muestra que la coalición parlamentaria puede perfectamente ejercer el poder de agenda en ambas cámaras y que la condición para que ello suceda será la capacidad de coordinación que consigan las bancadas de los partidos de gobierno. Dado que en 28 de las 31 comisiones del Parlamento la coalición cuenta con una mayoría absoluta, el trabajo coordinado y cohesionado se transforma en un objetivo estratégico a resolver.

### 3.2. La coordinación de la mayoría

Los partidos legislativos en Uruguay son I) estructuras fraccionalizadas, II) que surcan la estructura bicameral, III) se organizan en bancadas —de fracción y de partido— y IV) sus líderes se desempeñan normalmente en el Senado (Chasqueti, 2014). El proceso de cohesión y disciplinamiento de los partidos se inicia casi siempre en el Senado porque de allí surgen las orientaciones estratégicas sobre los temas principales del proceso legislativo.

Por otra parte, al inicio de cada legislatura, el partido que gana la presidencia introduce cambios en su bancada porque los presidentes suelen convocar a algunos miembros del Parlamento a ocupar carteras en el gabinete. Así como el expresidente Tabaré Vázquez convocó en 2015 a los senadores Eduardo Bonomi y Danilo Astori, el actual presidente Lacalle Pou hizo lo propio con Jorge Larrañaga (Alianza Nacional), Luis A. Heber (Herrerismo), Álvaro Delgado (Aire Fresco) y Javier García (Lista 40). Normalmente, cuando se confeccionan las listas de candidatos, los partidos prevén estas situaciones colocando suplentes que puedan reemplazar con éxito a los parlamentarios convocados sin debilitar a la bancada. En





la actual legislatura, el experimentado diputado —y exsenador— Gustavo Penadés suplió a Luis A. Heber —que había sido designado como ministro de Transporte y Obras Públicas— y asumió la coordinación de la bancada del PN en el Senado. Esa función es relevante porque el cártel legislativo funciona a partir del trabajo cooperativo entre la presidenta de la cámara y el coordinador del partido del presidente.

De acuerdo a entrevistas realizadas por los autores en 2020, los coordinadores de las bancadas de la coalición en el Senado (Gustavo Penadés del PN, Adrián Peña del PC y Raúl Lozano de CA) se reúnen periódicamente para definir las prioridades de la agenda. En esos encuentros también participan los coordinadores de algunas fracciones de los partidos tradicionales que así lo desean (los nacionalistas Carlos Camy por Alianza Nacional, Jorge Gandini por el nuevo grupo Por la Patria, Juan Sartori por Todo por el Pueblo y el colorado Tabaré Viera por Batllistas). Posteriormente, los tres coordinadores participan de la reunión de coordinación de la agenda de la cámara junto con la presidenta y el coordinador de la bancada del Frente Amplio.

La Cámara de Representantes representa un desafío mayor para la disciplina de la coalición por contar con un número mayor de actores. Esa es la razón por la que la mayoría de los proyectos de ley del Poder Ejecutivo han ingresado por el Senado.<sup>9</sup> Al igual que en el Senado, lo sustantivo en la cámara baja es la coordinación entre el PN, el PC y CA. Esa labor, en el primer año del gobierno, la lideran el presidente de la Cámara de Representantes, Martín Lema —muy próximo al presidente de la República— y el coordinador de la bancada del PN, Juan Martín Rodríguez, actual presidente de la Convención Nacional del partido y ex secretario ejecutivo de la lista 71-herrerismo. El coordinador de la bancada del Partido Colorado es el experimentado diputado Ope Pasquet (Ciudadanos) y la coordinadora de la bancada de CA es la diputada debutante Silvana Pérez Bonavita, exconcejala del Municipio E de Montevideo por el PN. Los restantes coordinadores de la coalición son Iván Posada por el Partido Independiente y Daniel Peña por el Partido de la Gente.

En entrevista realizada para este trabajo, Martín Lema señaló que los partidos de la coalición tienen reuniones semanales a las que también concurren los coordinadores de las bancadas de otras fracciones de los

9 Entre el 1.º de marzo y el 1.º de agosto, 30 de los 48 proyectos que envió el Poder Ejecutivo ingresaron por el Senado (62%). De las 22 leyes sancionadas en el período que llevaban la firma del Ejecutivo, 16 fueron iniciadas en la cámara alta (72%).



partidos tradicionales: Conrado Rodríguez por Batllistas (PC), Gustavo Zúbia de Tercera Vía (PC), Mario Colman de Alianza Nacional (PN), Álvaro Viviano de Por la Patria (PN), Rodrigo Goñi del Espacio 40 (PN) y Álvaro Dastugue de Todo por el Pueblo (PN). En la reunión de los días martes, en la que se fija el orden del día de las sesiones de la cámara, solo participan el presidente y un único coordinador por partido más los coordinadores del Frente Amplio y el PERI.

Por tanto, las reuniones de coordinadores de los partidos y fracciones que integran la coalición son instancias cruciales en que se decide el funcionamiento de las cámaras. Si bien los indicadores de productividad legislativa de los primeros cinco meses han sido excelentes (ello por sí solo podría ser prueba de que la coalición funciona en forma cartelizada),<sup>10</sup> el tratamiento de la Ley de Urgente Consideración (LUC) en el Parlamento deja en claro hasta qué punto las instancias de coordinación intracoalición pueden ser decisivas para las metas del gobierno.<sup>11</sup> Durante el tratamiento de este singular proyecto de ley, la reunión de la bancada de los partidos de la coalición modificó el 85 % de los artículos finalmente aprobados y eliminó 54 artículos del proyecto original del Poder Ejecutivo. Ese fue el costo de transacción que generó la coordinación de esfuerzos para que la iniciativa del gobierno viera finalmente la luz. La alternativa —la no coordinación— suponía el absoluto fracaso del proyecto.

Otro tanto ocurrió con la interpelación del diputado de CA, Eduardo Lust, a cuatro ministros del gobierno por la creación de la segunda planta de UPM en el centro del país.<sup>12</sup> Para convocar a sala a un ministro se necesita la firma de un tercio de los miembros de la cámara y el FA había evaluado la posibilidad de brindar los votos para que la interpelación se realizara. Ante esto, la reunión de coordinadores de bancada de la coalición alcanzó un acuerdo sobre cómo sería esa instancia. Tras convencerse de que Lust no cambiaría de opinión, los coordinadores de bancada de los partidos de la coalición pactaron con el diputado que sus preguntas serían enviadas

10 Entre el 1.º de marzo y el 1.º de agosto, el Parlamento votó 28 leyes (13 más que en la legislatura anterior durante el mismo período). El 79% de esas leyes fueron iniciadas por el Poder Ejecutivo (22), el cual muestra un índice de eficacia del 46% (en la anterior legislatura alcanzaba solo el 14%).

11 El proyecto de ley ingresó al Parlamento el 23 de abril y fue sancionado como ley el 8 de julio de 2020.

12 El 3 de junio, el diputado Eduardo Lust interpeló a la ministra de Economía y Finanzas (Azucena Arbeleche) y a los ministros de Transporte y Obras Públicas (Luis A. Heber), Industria, Energía y Minería (Omar Paganini) y Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Irene Moreira). La sesión terminó con una declaración de satisfacción por las respuestas de los ministros y con una condena a la política de negociación del acuerdo con UPM de la anterior administración.



con anticipación a los ministros, que los cuestionamientos se centrarían en hechos y políticas desarrollados durante la administración anterior y que los legisladores de los partidos oficialistas participarían activamente del debate. En esas condiciones, la interpelación terminó siendo un evento sui géneris donde el interpelante, los ministros interpelados y los diputados oficialistas atacaron la gestión del anterior gobierno y los diputados del FA la defendieron. Este episodio muestra cómo la coalición de cinco partidos legislativos fue capaz de tomar el control de los acontecimientos luego de que un diputado oficialista desarrollara una acción unilateral y no coordinada que entrañaba un potencial riesgo para el gobierno.

Por tanto, tras seis meses de actuación de la coalición parlamentaria de Lacalle Pou, podría argumentarse que se han sentado claramente las bases para el funcionamiento de un cártel legislativo capaz de controlar la agenda en ambas cámaras. Los procedimientos están mejor afinados en el Senado por el hecho de que en esa cámara hay menos actores de la coalición y porque allí participan directamente los principales líderes de esos partidos. No obstante, también en la cámara baja se han dado los pasos adecuados para que la mayoría funcione en arreglo a los objetivos políticos establecidos por el gobierno.

### **3.3. La supervivencia de la coalición de gobierno**

La literatura especializada en los regímenes parlamentarios ha desarrollado tres grandes enfoques para explicar la ruptura de coaliciones de gobierno. El primero es el de los atributos del gabinete, que destaca la importancia de ciertas características como el tamaño de la mayoría legislativa (Laver, 1974), la consistencia ideológica de sus miembros (Warwick, 1979) o la amplitud y profundidad de los acuerdos alcanzados (Krauss, 2018; Müller y Strøm, 2008). Este abordaje también incluye el examen de reglas constitucionales que afectan el poder del jefe de Estado o del jefe de gobierno para disolver o solicitar la disolución de la asamblea (Strøm y Swindle, 2002). El segundo enfoque está centrado en la emergencia de eventos exógenos desestabilizadores como la evolución negativa de la economía (aumento del desempleo, alta inflación, etc.), crisis internacionales, pandemias, escándalos por denuncias, etcétera (Saalfeld, 2008). El tercer enfoque se inspira en la teoría de juegos y prioriza el estudio sistemático de la interacción estratégica entre los líderes de los partidos como clave para comprender las dinámicas de la coalición (Dodd, 1976; Lupia y Strøm, 1995).



Los estudios empíricos que sostienen la validez teórica de estos enfoques se refieren indefectiblemente a coaliciones de gobierno parlamentaristas. No obstante (Chasqueti, 2006, 2008), aplicó algunos de estos preceptos teóricos al caso de las coaliciones presidencialistas de Uruguay y América Latina y encontró que el mandato fijo y algunos atributos como el tamaño legislativo o el número de socios en el gabinete afectan decisivamente la supervivencia de una coalición.

Para analizar las condiciones de supervivencia de la coalición parlamentaria de Lacalle Pou consideraremos cinco factores relevantes basados en el enfoque de los atributos: reglas constitucionales, número de socios, tamaño legislativo de la coalición, consistencia ideológica y programa.

*Reglas constitucionales.* Como bien señalan Chasqueti y Moraes (2000), el mandato fijo presidencial es una regla que ordena las expectativas y estrategias de todos los actores políticos. Al inicio del mandato, los partidos se orientan naturalmente a la cooperación con el gobierno. Algunos ingresan al gabinete y otros se mantienen en la oposición y adaptan sus decisiones al momento político específico (luna de miel del presidente, proximidad con la elección pasada). A medida que transcurre el tiempo, la lógica de la cooperación cede ante la emergencia del conflicto motivado por la aproximación de la siguiente elección. En virtud de que el sistema electoral uruguayo exige a todos los partidos presentar candidatos presidenciales (no admite la presentación de coaliciones salvo que lo hagan bajo un lema común), los partidos asociados al presidente deberán separarse del gobierno con el fin de diferenciarse frente al electorado. En virtud de esta dinámica de comportamiento y en caso de no existir eventos desestabilizadores externos que modifiquen las preferencias, podríamos estimar que los partidos socios del gobierno permanecerán en el gabinete hasta el fin del mandato (cuarto o quinto año).

*Tamaño legislativo de la coalición y número de socios.* En su estudio sobre la ruptura de las coaliciones presidenciales, Chasqueti (2006) analizó quince gobiernos de coalición formados en seis democracias presidencialistas del continente. Una de sus conclusiones refiere a la interacción del tamaño legislativo de la coalición y el número de socios: «Todo presidente, si desea que su coalición perdure, debería conformar un acuerdo que garantice un amplio respaldo legislativo (mayor al 55 % de las bancas) y contar al mismo tiempo con un número limitado de socios. En el lenguaje de Riker (1962) las coaliciones presidenciales deberían ser acuerdos multipartidarios mínimos sobreganadores». En la primera sección vimos que



la coalición de Luis Lacalle Pou controla el 58 % del Senado y el 56 % de la Cámara de Representantes y que su coalición parlamentaria está integrada en el Senado por tres partidos y en la cámara baja por cinco. Por tanto, el mayor problema reside en la posibilidad de satisfacer las demandas de múltiples socios a lo largo del tiempo. Es cierto que el tamaño de la coalición legislativa deja al gobierno a resguardo de una eventual salida de los socios menores (no le haría daño), pero también pone de manifiesto la relevancia de los tres socios principales del presidente: PN, PC y CA. Cualquiera de estos actores cuenta con poder suficiente para condicionar las votaciones legislativas de los proyectos de gobierno y constituyen lo que podría considerarse la coalición mínima ganadora del gobierno (Riker, 1962). Por esa razón, el presidente debería siempre contemplar las preferencias de estos tres actores al momento de tomar decisiones. Si eso es así, la coalición perdurará por largo tiempo, pero en caso contrario los conflictos se irán incrementando y el gobierno tendrá problemas para procesar su agenda legislativa.

*Consistencia ideológica y programa.* La teoría de las coaliciones destaca la importancia de la conexión ideológica de los partidos miembros del gobierno. Ello supone que los socios de la coalición deben estar necesariamente vinculados por la proximidad de preferencias y que su integración no excluya a ningún partido cuyas preferencias se encuentren conectadas con por los principales componentes del gobierno (Axelrod, 1970). El posicionamiento ideológico de los miembros de la Coalición Multicolor (CM) muestra conexión ideológica e incluso superposición entre algunos de ellos. Los cinco partidos cubren el espectro ideológico que va del centro a la derecha y ninguna formación ubicada en ese espacio quedó fuera del gobierno (véase el capítulo IV.2). En estas condiciones, la coalición no debería tener mayores dificultades para tramitar diferencias en materia de política pública.

No obstante, debe recordarse que la CM se construyó con base en el documento *Compromiso por el país*, firmado por los cinco partidos, que funciona como programa de gobierno. En un estudio comparado, que incluye 403 gabinetes de coalición en Europa entre 1945 y 2014, Krauss (2018) encontró que la extensión y profundidad de los programas determina el riesgo de ruptura anticipada de un gobierno de coalición. El estudio muestra que los acuerdos programáticos breves pueden resolver conflictos al momento de la formación del gobierno, pero son poco útiles para lidiar con asuntos que irán surgiendo en el futuro. Si bien es cierto que los gabinetes de coalición conviven siempre con la incertidumbre respecto al futuro (Mü-



ller y Strøm, 2008), un programa de gobierno amplio y profundo permite enlazar las estrategias de los miembros del gobierno durante los meses y años posteriores. Krauss (2018) mide la amplitud y profundidad de los acuerdos de coalición a partir del conteo de palabras de los documentos programáticos tomados del *Archivo de datos comparados de la democracia parlamentaria* (Strøm, Müller y Bergman, 2008). El documento *Compromiso por el país* contiene 13 líneas programáticas desarrolladas en 5857 palabras. Este valor está muy por debajo de la media de los programas de las coaliciones europeas revisados por Krauss (10.300 palabras) y, por tanto, desde esta perspectiva no debería ser considerado un documento amplio y profundo. Esta conclusión se confirma si analizamos el documento en términos cualitativos, pues dista mucho de ser un programa de gobierno fundamentado, articulado y bien armonizado. Su estilo sintético y tabulado lo convierte en un texto esencialmente enunciativo de medidas específicas sin un diagnóstico que las anteceda.

Estas debilidades generan un problema lógico referido a los temas que no están contemplados en el documento. Un ejemplo de esta clase de problemas pudo observarse el pasado 16 de noviembre, en oportunidad de que la Cámara de Representantes tratara la creación del Sistema Nacional de Aeropuertos, un proyecto presentado por el gobierno saliente el 28 de febrero de 2020 y que el actual Senado votó por unanimidad el 15 de julio del mismo año.<sup>13</sup> En la cámara baja, el segundo artículo del proyecto, que permite la concesión de aeropuertos a empresas privadas por 50 años, provocó la división de los partidos de la coalición. El artículo fue aprobado con los votos del PN, el FA y la fracción Batllistas del PC. Este tema, desde luego, no estaba incluido en el acuerdo programático de gobierno, por lo cual sus integrantes sufrieron un típico problema de acción colectiva. Según el diputado colorado Ope Pasquet (Ciudadanos), «al no obtener el acuerdo en el seno de la coalición, el PN optó por formar mayoría con los votos del Frente Amplio. Se ha sentado un precedente. El tiempo dirá si fue un acierto».<sup>14</sup>

A esto se agrega el hecho de que el gobierno de Lacalle Pou priorizó en sus primeros meses una estrategia de economía parlamentaria: introdujo la LUC, un proyecto de urgente consideración de tipo ómnibus que empaquetó lo que podrían haber sido más de veinte proyectos de ley. Los más

.....  
13 Véase <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/145464/tramite> (consultado el lunes 30 de noviembre).

14 Véase <https://www.montevideo.com.uy/Columnistas/Opinion--Veinte-anos-no-es-nada--pero-cincuenta-anos-son-demasiado-uc771147> (consultado el 30 de noviembre de 2020).



de quinientos artículos estaban inspirados en el documento *Compromiso por el país*, por lo cual buena parte de su utilidad como factor de cohesión de la coalición pudo haberse agotado con la aprobación de la LUC (véase el capítulo IV.2). Como puede verse, el factor programático puede ser un problema en el futuro inmediato para la durabilidad de la coalición, dadas sus limitaciones temáticas y su rápido agotamiento.

Por tanto, hemos revisado seis aspectos estructurales de la CM que conducen a formular un diagnóstico optimista sobre su supervivencia. Con excepción del factor programático y, en menor medida, el número de socios, todos los restantes factores parecen favorecer la duración del acuerdo, al menos hasta la última etapa del mandato de gobierno. La tabla 8 resume los atributos, sus valores y un pronóstico básico sobre la duración de la coalición.

**Tabla 8: Supervivencia de la coalición. Enfoque de los atributos**

Atributos	Características	Duración
Mandato fijo	Cinco años	+
Número de socios	5 partidos (3 son sustantivos)	+/-
Tamaño legislativo de la coalición	Supera el 55%	+
Consistencia ideológica	Conectada de centroderecha	+
Programa	Limitación temática y poco profundo	-

No está demás indicar que este pronóstico favorable puede verse dramáticamente afectado por eventos exógenos desestabilizadores. Así como en octubre de 2002 la emergencia de la crisis económica favoreció la rápida ruptura de la coalición de gobierno, un agravamiento de la situación de pandemia o el agravamiento de las consecuencias económicas y sociales de este flagelo pueden provocar un resultado idéntico.



## 4. Conclusiones

Este capítulo ha presentado un examen del Parlamento de la alternancia y ha analizado los desafíos que enfrentan los partidos miembros de la coalición de gobierno para conseguir resultados legislativos. Pese a que los valores de los atributos individuales de los miembros (reelección, antigüedad, sexo y educación) se mantienen constantes, las nuevas cámaras están más fragmentadas al contar con un cuarto partido relevante, algo similar a lo que había ocurrido en el período 1990-1995. Sin embargo, en aquella oportunidad el problema de la fragmentación afectó principalmente a la oposición, en tanto en la actualidad aqueja directamente al gobierno.

La mayoría parlamentaria es una coalición compuesta por cinco partidos, de los cuales tres constituyen la coalición mínima ganadora en términos de Riker (1962). El desafío primordial de los legisladores que apoyan a la coalición de gobierno consiste en coordinar esfuerzos para controlar el poder de agenda. Las entrevistas realizadas para este estudio confirman que los líderes de la coalición han dado los pasos adecuados para funcionar como un cártel parlamentario. Controlan las principales posiciones con poder de agenda en los plenarios y en el sistema de comisiones, han diferenciado correctamente los roles y los ámbitos de coordinación y han mostrado capacidad para negociar diferencias sin absorber costos políticos importantes.

Finalmente, el análisis de los principales atributos de la alianza de gobierno permite inferir un diagnóstico optimista respecto a su supervivencia. Tanto las reglas constitucionales como la consistencia ideológica y el tamaño del contingente legislativo favorecen la duración del acuerdo. Los factores que imponen algunas dudas son el número de socios con poder de chantaje sobre el rumbo del gobierno (básicamente tres) y, sobre todo, la poca profundidad y limitaciones del programa de gobierno. Esas dudas se incrementan en caso de que aparezcan eventos exógenos que impongan costos políticos al gobierno.





## Bibliografía

- Amorín Neto, O. (1998). *Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries*. Meeting of the Latin American Studies Association, Illinois, September 24-26.
- Astiz, C. A. (1973). The Decay of Latin American Legislatures. En A. Kornberg (Ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*, 114-126. Nueva York: David McKay.
- Axelrod, R. (1970). *Conflict of Interest*. Chicago: Markham.
- Chasquetti, D. (2006). La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina. *Revista POSTDATA: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 11(1): 163-192.
- Chasquetti, D. (2008). Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la «difícil combinación». Montevideo: Cauce - ICP, Udelar.
- Chasquetti, D. (2013). Cabinets and Legislative Cartels in Uruguay: Examining the Legislative Consequences of Government Formation. *Journal of Politics in Latin America*, 5(1): 15-36.
- Chasquetti, D., y Buquet, D. (2004). La democracia en Uruguay: Una partidocracia de consenso. *Política*, 42(1): 221-247.
- Chasquetti, D., y Buquet, D. (2017). Parliamentary Style: Portfolio Allocation in Uruguay (1967-2015). En M. Camerlo y C. Martínez Gallardo (Eds.), *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets*, 67-89. Routledge/Taylor & Francis Group.
- Chasquetti, D., y Moraes, J. A. (2000). Parlamento y gobierno en el Uruguay: Hacia una teoría del ciclo político. En J. Lanzaro (Ed.), *La «segunda» transición en el Uruguay: Gobierno y partidos en un tiempo de reformas*, 297-337. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria.
- Cox, G. W., y McCubbins, M. D. (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. California Series on Social Choice and Political Economy. University of California Press.
- Cox, G. W., y McCubbins, M. D. (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press.



- Cox, G. W., y Morgenstern, S. (2002). Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. En S. Morgenstern y B. Nacif, *Legislative Politics in Latin America*, 446-468. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dodd, L. C. (1976). *Coalitions in Parliamentary Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Krauss, S. (2018). Stability through control? The influence of coalition agreements on the stability of coalition cabinets. *West European Politics*, 41(6): 1282-1304.
- Laver, M. (1974). Dynamic factors in government coalition formation. *European Journal of Political Research*, 2: 259-270.
- Lupia, A., y Strøm, K. (1995). Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections. *The American Political Science Review*, 89(3): 648-665.
- McDonald, R. H. (1971). Legislative Politics in Uruguay: A Preliminary Statement. En W. H. Agor (Ed.), *Latin American Legislatures: Their Role and Influence*. Nueva York: Praeger.
- Mezey, M. (1983). The Functions of Legislatures in the Third World. *Legislative Studies Quarterly*, 8(4): 511-550.
- Müller, W. C., y Strøm, K. (2008). Coalition Agreements and Cabinet Governance. En K. Strøm, W. C. Müller y T. Bergman, *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Palanza, V., Scartascini, C., y Tommasi, M. (2016). Congressional Institutionalization: A Cross-National Comparison. *Legislative Studies Quarterly*, 41(1): 7-34.
- Polsby, N. W. (1975). Legislatures. En F. I. Greenstein y N. W. Polsby (Eds.), *Handbook of Political Science*, 257-319. Addison-Wesley.
- Riker, W. H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Saalfeld, T. (2008). Institutions, Chance and Choices: The Dynamics of Cabinet Survival. En K. Strøm, W. C. Müller y T. Bergman, *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, 327-368. Oxford: Oxford University Press.



- Saiegh, S. (2010). «Active Players or Rubber Stamps? An Evaluation of the Policymaking Role of Latin American Legislatures. En C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi (Eds.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, 47-76. Inter-American Development Bank and DRCLAS Harvard University.
- Strøm, K., Müller, W. C., y Bergman, T. (2008). *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Strøm, K., y Swindle, S. M. (2002). Strategic Parliamentary Dissolution. *The American Political Science Review*, 93(3): 575-591.
- Warwick, P. (1979). The Durability of Coalition Governments in Parliamentary Democracies. *Comparative Political Studies*, 11: 465-498.





## Capítulo IV.2:

# Conformación, dinámica y perspectivas de la Coalición Multicolor\*

*Adolfo Garcé y Rafael Porzecanski*

### 1. Introducción

El 5 de noviembre de 2019, Luis Lacalle Pou, candidato a la presidencia del Partido Nacional (PN), logró concretar la formación de la Coalición Multicolor, un inédito acuerdo electoral entre cinco partidos que le permitió ofrecer en el balotaje un gobierno con respaldo parlamentario mayoritario. Apoyándose en la literatura sobre coaliciones en regímenes presidencialistas, el capítulo reconstruye este proceso político distinguiendo los factores que favorecieron de los que dificultaron la formación de la coalición. Se sostiene que los cuatro principales factores facilitantes fueron I) la experiencia coalicional previa de nacionalistas y colorados, II) la afinidad ideológica entre los socios, III) el liderazgo de Luis Lacalle Pou y IV) la existencia de una identidad de bloque consolidada tanto a nivel de las élites como de la ciudadanía. El principal obstáculo para la formación de la coalición fue el crecimiento de la fragmentación y la emergencia de nuevos liderazgos al interior del bloque multicolor.

A continuación, se repasan las negociaciones en torno a cargos y políticas públicas. En materia de cargos, se discuten las razones de las diferentes estrategias adoptadas por los dos principales socios de Lacalle Pou, Guido Manini Ríos y Ernesto Talvi. En materia de políticas públicas, tomando en cuenta especialmente la negociación de contenidos de la Ley de Urgente

.....  
\* Agradecemos los comentarios de Daniel Chasqueti, de un revisor anónimo y de los editores del volumen. También dejamos constancia de nuestro agradecimiento a Luis Alberto Lacalle Herrera, Julio María Sanguinetti y Alberto Volonté, con quienes pudimos discutir algunos aspectos de la historia de las coaliciones en Uruguay, y a Daniel Corbo, con quien revisamos actas del directorio del Partido Nacional.



Consideración (LUC), se argumenta que el principal objetivo legislativo de la coalición del primer semestre de 2020 fue cumplido sin mayores dificultades. Por último, se discuten brevemente las perspectivas de la coalición y de la gobernabilidad durante el mandato de Lacalle Pou.

## 2. Instituciones y agencia

La mayor parte de la literatura sobre coaliciones políticas fue elaborada a partir de la evidencia proporcionada por los regímenes parlamentaristas europeos (Lijphart, 1987). Durante las últimas tres décadas, la política latinoamericana aportó información acerca del funcionamiento de las coaliciones en regímenes presidencialistas (Altman, 2000; Amorim Netto, 1994; Chasquetti, 1999; Deheza, 1998; Lanzaro, 2003; Limongi y Figueiredo, 1998; Mancebo, 1991; Thibaut, 1998; Zelaznik, 2001). En el contexto del tercer ciclo de la democracia electoral en la región (Smith, 2004), para superar el desafío de la combinación de presidencialismo y multipartidismo (Mainwaring, 1993), los presidentes latinoamericanos apelaron frecuentemente a formar coaliciones (Chasquetti, 2003). Las coaliciones en el presidencialismo no son excepcionales, pero son menos frecuentes que en el parlamentarismo (Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004, p. 19).

Según Strøm (1990), una coalición de gobierno es un conjunto de partidos políticos que acuerda perseguir metas comunes, reúne recursos para concretarlas y distribuye los beneficios del cumplimiento de esas metas. Cualquiera sea el régimen de gobierno, la duración de una coalición es incierta y los dilemas políticos de sus socios son similares. Tanto en los parlamentarismos como en los presidencialismos, los socios deben cooperar para asegurar que el gobierno sea exitoso, pero al mismo tiempo deben competir entre sí por el crédito obtenido. En los regímenes presidencialistas, dada la rigidez de los mandatos, los socios pueden maximizar la cooperación durante los primeros años, reservando para el fin del ciclo la pugna por la distribución de los beneficios (Buquet *et al.*, 1998). En cualquier caso, los socios menores siempre están en una situación políticamente incómoda. Si el gobierno es exitoso, será el partido del presidente el que capitalizará la mayor parte del beneficio político generado. Si el gobierno fracasa, los socios menores no escaparán fácilmente a la sanción de la opinión pública (Chasquetti y Garcé, 2000).

Tanto la literatura sobre parlamentarismo como la que se ocupa del presidencialismo insisten en que la dinámica concreta de ambos regíme-



nes depende de las características del sistema de partidos (Mainwaring y Shugart 1997; Sartori, 1994). Aquí también podemos encontrar rasgos comunes. Cualquiera sea el régimen de gobierno, la dinámica de la coalición se vuelve más compleja y menos previsible a medida que aumentan el número de componentes y la distancia ideológica entre ellos. Este razonamiento se apoya en un a priori difícil de cuestionar: las instituciones generan incentivos. Sin embargo, no todos los actores interpretan los estímulos institucionales de la misma manera. Este punto es muy importante para la discusión que daremos en las siguientes secciones de este documento. Mark Blyth (2003), uno de los líderes de la discusión actual respecto a la relación entre ideas e instituciones, escribió que las estructuras no vienen con «manual de instrucciones» («structures do not come with an instruction sheet»). Efectivamente, es habitual que diferentes actores colocados en el mismo formato institucional reaccionen de modos muy diferentes.

Desde luego, a medida que las experiencias coalicionales se van sucediendo, los actores van acumulando aprendizajes respecto a qué estrategias resuelven mejor sus dilemas políticos (Chasquetti, 1999; Mancebo, 1991). Sin embargo, el efecto tiempo también genera renovación de liderazgos. Los nuevos líderes, por definición, tienen experiencias distintas de los anteriores y no necesariamente hacen la misma lectura ni de los estímulos institucionales existentes ni de las expectativas de los electores que, por otra parte, también pueden ir cambiando. Además, siempre hay que esperar que los dirigentes que pugnan por heredar el liderazgo de una coalición compitan entre sí ofreciendo no solo políticas públicas diferentes, sino también distintas estrategias políticas. Este punto devuelve la discusión sobre las coaliciones al terreno de la agencia. Las conductas políticas siempre están afectadas por las características personales de los diferentes líderes. Esta dimensión, bien conocida por la teoría política clásica (remitimos a *El príncipe*, de Nicolás Maquiavelo) y la historiografía (remitimos a Thomas Carlyle),<sup>2</sup> ha sido recogida por la ciencia política contemporánea en los estudios sobre liderazgo político. Como señalan Rhodes y Hart (2014):

... el liderazgo político ha regresado. Fue estudiado intensamente por los académicos entre 1940 y 1970. A partir de allí, perdió su camino con el auge de los enfoques del estructuralismo, neoinstitucionalismo y elec-

2 Según Thomas Carlyle, la historia era «la esencia de incontables biografías». Véase también: *Las personas de la historia: Sobre la persuasión y el arte del liderazgo*, de Margaret MacMillan. Debemos esta referencia a José Rilla.



ción racional para el estudio de la política, el gobierno y la gobernanza. Recientemente, sin embargo, se ha vuelto a estudiar el papel de los líderes individuales y el ejercicio del liderazgo para explicar los resultados políticos. (p. 11)<sup>3</sup>

El funcionamiento concreto de los gobiernos de coalición, más allá del régimen político, depende de los distintos estilos de liderazgo de los respectivos jefes de gobierno (Chasquetti, 1997; Lanzaro, 2003) y de las características personales de los socios que les toquen en suerte. Tener en cuenta todas estas advertencias respecto al vínculo entre instituciones y actores es de la mayor importancia para analizar la formación de la Coalición Multicolor durante la campaña electoral, su dinámica actual y sus perspectivas futuras.

### 3. La construcción de la Coalición Multicolor

Aunque sus dirigentes recién terminaron de acordar la distribución de cargos en abril de 2020, puede considerarse que la Coalición Multicolor (CM) quedó oficialmente conformada el 5 noviembre de 2019, cuando Luis Lacalle Pou (PN), Ernesto Talvi (Partido Colorado [PC]), Guido Manini Ríos (CA), Pablo Mieres (Partido Independiente, [PI]) y Edgardo Novick (Partido de la Gente, [PG]), en nombre de sus respectivas organizaciones políticas, suscribieron el documento *Compromiso por el país*. En él, anunciaron su disposición a respaldar en el balotaje de noviembre la candidatura presidencial de Luis Lacalle Pou y a conformar una coalición de gobierno para impulsar el conjunto de políticas detalladas en ese documento.<sup>4</sup> La firma del programa de la coalición estuvo precedida, a su vez, de un largo y complejo proceso político durante el cual se fueron sentando las bases del acuerdo. Como se verá a continuación, algunos factores facilitaron la experiencia coalicional. Otros, en cambio, la dificultaron.

.....  
3 La traducción nos corresponde.

4 Véase <https://www.enperspectiva.net/documentos/compromiso-pais-documento-base-del-programa-conjunto-la-coalicion-liderada-pn/>





### 3.1. Factores que facilitaron la conformación de la coalición: liderazgo, experiencia previa, ideología

#### 3.1.1. Liderazgo

No hay forma de explicar la construcción de la coalición sin repasar la estrategia política desplegada por un conjunto de líderes políticos, entre los que se destacan Luis Lacalle Pou y Julio María Sanguinetti. A ellos les correspondió liderar la implementación de una estrategia cuyas bases se delinearon mucho antes. La propuesta de construir una coalición para derrotar al Frente Amplio (FA) se remonta a la instalación de la regla del balotaje, incorporada a la Constitución en 1997, y a su estreno en la elección de 1999. En ese momento, teniendo en cuenta que la candidatura de Tabaré Vázquez (FA) había obtenido 40 % de los votos en primera vuelta, para hacer posible la victoria de la candidatura presidencial de Jorge Batlle, el PN y el PC firmaron un documento titulado *Compromiso programático*, de cara a la disputa del balotaje entre Batlle y Vázquez.

Durante las tres elecciones siguientes (2004, 2009, 2014), el FA obtuvo mayoría en las dos cámaras. En esas circunstancias, los balotajes de 2009 y 2014 fueron testimoniales. La elección de octubre de 2019 dejó, en cambio, un escenario completamente distinto al de las tres anteriores, muy similar al de 1999, en donde el bloque de centroderecha partía con ventaja. Para asegurar su victoria, Lacalle Pou debía hacer lo mismo que Batlle veinte años antes: conformar una coalición en torno a un acuerdo programático interpartidario.

Lacalle Pou no necesitó remontarse a 1999 para recuperar la propuesta de un gobierno de coalición. Luego de la llegada del FA al gobierno, varios dirigentes empezaron a reclamar que los partidos tradicionales generaran una oferta electoral común para competir con el FA en mejores condiciones.<sup>5</sup> Diez años después, a fines de 2015, Jorge Larrañaga comenzó una serie de contactos de alto nivel para explorar la posibilidad de empezar a tejer un acuerdo con otros partidos para generar una propuesta política «posfrentista». Se reunió con Pedro Bordaberry (PC) y Edgardo Novick

5 Véase por ejemplo la columna del dirigente colorado Carlos Ramela: «Los cimientos fundacionales», *El Observador*, 13 de mayo de 2005. En el pasaje medular puede leerse: «Por esas razones, ha llegado la hora de que los partidos fundacionales, sin perder su esencia y su propia individualidad, busquen la manera objetiva e institucional, de actuar juntos en la política nacional».



(PG)<sup>6</sup> y más tarde con Pablo Mieres (PI).<sup>7</sup> Lacalle Pou apoyó públicamente la búsqueda de acuerdos formulada por Larrañaga (PN): «comparto la iniciativa de Larrañaga»; «derribar muros y caminar hacia el otro», escribió en Twitter el 4 de diciembre de 2015. Además, Lacalle Pou, en la misma época pero en privado, comenzó a plantear la necesidad de una mayor coordinación interpartidaria a varios dirigentes.<sup>8</sup>

La necesidad de una coalición subió un escalón más en la agenda pública algunos años después gracias a una iniciativa de Julio María Sanguinetti (PC). El 28 de mayo de 2018 el expresidente invitó a Larrañaga y Lacalle Pou a una reunión para conversar sobre este tema.<sup>9</sup> A partir de ese momento, las referencias a la necesidad de una coalición «inédita en la historia política nacional, de cuatro o cinco partidos», fueron cada vez más frecuentes en el discurso de Lacalle Pou.<sup>10</sup>

El dirigente nacionalista también acuñó la expresión de «parlamentarismo 3.0» para referirse a cómo se imaginaba un gobierno alternativo al del FA, con una mayoría parlamentaria construida sobre la base de un acuerdo entre varios partidos y reflejada en la integración del gabinete presidencial en el que, desde su punto de vista, sería ideal que estuvieran presentes los principales referentes de cada partido de la coalición. Durante toda la campaña electoral, Lacalle Pou insistió en la importancia de ir tejiendo vínculos personales de modo de facilitar la coordinación política. Para enfatizar que la gobernabilidad sería posible, hizo campaña exhibiendo los programas electorales de los futuros socios. También evitó entrar en polémicas con los líderes de sus potenciales socios partidarios.<sup>11</sup> En particular, y pese a recibir algunas críticas y reproches, evitó polemizar públicamente con Ernesto Talvi (PC). La noche del 27 de octubre de 2019, una vez que se confirmó que Lacalle Pou debería disputar un balotaje con Daniel Martínez (FA), Talvi, Manini Ríos, Mieres y Novick comprometieron su apoyo a la candidatura presidencial del candidato na-

6 Véase <https://www.elobservador.com.uy/nota/larranaga-y-bordaberry-buscan-coincidencias-201512920170>; <https://www.elobservador.com.uy/nota/larranaga-y-novick-buscan-puntos-de-acuerdo--2015121518500>

7 Véase <https://www.elpais.com.uy/informacion/larranaga-mieres-avanzan-agenda.html>

8 Véase <https://www.elobservador.com.uy/nota/empieza-a-caminar-propuesta-de-larranaga-para-alianza-opositora-2015127500>

9 La reunión se realizó en el despacho de Lacalle Pou en el Senado. Véase <https://www.elobservador.com.uy/nota/sanguinetti-larranaga-y-lacalle-pou-se-reunen-en-cumbre-de-la-oposicion-2018528500>

10 Véase <https://www.telenoche.com.uy/nacionales/lacalle-pou-propone-coalicion-de-cuatro-partidos>

11 Véase, por ejemplo, [https://www.180.com.uy/articulo/80576\\_las-coincidencias-la-lacalle-pou-con-los-otros-programas&ref=delsol](https://www.180.com.uy/articulo/80576_las-coincidencias-la-lacalle-pou-con-los-otros-programas&ref=delsol)



cionalista. Lacalle Pou, a su vez, agradeció este apoyo y anunció una vez más la inminente conformación de una inédita coalición «multicolor».

### 3.1.2. Experiencia previa

El segundo factor que facilitó la construcción de la coalición es la experiencia previa de acuerdos entre blancos y colorados, que se remonta al siglo XIX. No faltaron enfrentamientos ni guerras en la historia política del Uruguay. Pero tampoco han faltado los pactos entre caudillos ni las negociaciones sobre cargos y políticas públicas entre partidos rivales. Los partidos fundacionales pactaron la distribución de la influencia política en el territorio desde la Paz de Abril de 1872. Más tarde, en el contexto de la instauración de la poliarquía, negociaron la reforma de la Constitución de 1830 (Buquet y Moraes, 2018; Corbo 2019). Desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1918 hasta la elección de 1971, la fraccionalización de los partidos tuvo como corolario que los presidentes buscaran construir acuerdos con fracciones de otros partidos (Caetano y Rilla, 1995).

La irrupción del FA en 1971 generó un nuevo escenario. A partir de ese momento los presidentes colorados o nacionalistas siempre se vieron obligados a obtener el apoyo de su adversario histórico para generar mejores condiciones de gobernabilidad (Chasquetti, 1999). En ambas transiciones, de la democracia al autoritarismo y viceversa, la importancia de los acuerdos interpartidarios estuvo presente. A pesar de las denuncias de fraude electoral (Corbo, 2009), Bordaberry (PC) logró el Acuerdo Nacional, una coalición con la minoría blanca. En 1984, Julio María Sanguinetti (PC) propuso sin éxito formar un gobierno de «unidad nacional». Durante los tres gobiernos siguientes, la lógica coalicional se profundizó. En el siguiente período de gobierno, el presidente Lacalle Herrera (PN) buscó construir una «coalición a la Europea». Llegó a poner a consideración de los líderes de las distintas fracciones coloradas un documento programático (las *Bases del acuerdo*). Sin embargo, este documento no fue formalmente aprobado por los colorados.<sup>12</sup> De todos modos, se concretó la Coincidencia Nacional, una coalición que permitió la participación de dirigentes colorados en el gabinete que representaban distintos niveles de respaldo al proyecto presidencial.

En diciembre de 1994, concretado el apretado triunfo del PC, el presidente electo (por segunda vez), Julio M. Sanguinetti, y el candidato a la presidencia

.....  
<sup>12</sup> Este documento, elaborado por el herrerismo, fue puesto a consideración de Jorge Pacheco, Enrique Tarigo y Jorge Batlle el 22 de enero de 1990 (Mancebo, 1990, p. 36).



más votado del PN, Alberto Volonté, acordaron instalar equipos técnicos para discutir propuestas de reforma en diversas áreas. Volonté, pese a la reticencia del presidente saliente, Lacalle Herrera, insistió en que era necesario ir más allá de la «governabilidad» para pasar a un verdadero «cogobierno». En estas conversaciones, se sentaron las bases de las políticas públicas implementadas durante ese gobierno, que fueron la resultante de transacciones entre los socios y no la mera ratificación de las propuestas iniciales del presidente electo. En particular, Sanguinetti concedió a los nacionalistas la ratificación de la política monetaria y cambiaria iniciada en 1990 (Podetti, 2003, pp. 75-112).

La última experiencia de coalición previa a la liderada por Lacalle Pou se verificó entre marzo de 2000 y octubre de 2002. La coalición nació oficialmente el 9 de noviembre de 1999, cuando Jorge Batlle, candidato a la presidencia por el PC, aceptó las propuestas programáticas elaboradas por el PN. A diferencia de la coalición anterior, que funcionó sin mayores tensiones, la nueva coalición operó bajo presión. Para explicar la diferencia no alcanza con tener en cuenta el creciente deterioro económico que viviera el país en esos tres años. Además, hay que incorporar al análisis que los herreristas interpretaron que una parte de la magra votación obtenida por el partido en 1999 se debió a la mimetización del PN con el PC durante la segunda presidencia de Sanguinetti. Lacalle Herrera y Batlle, pese a sus afinidades ideológicas, tuvieron un vínculo más tenso que Volonté y Sanguinetti (Chasqueti y Garcé, 2005; Schettini, 2009). En suma, desde la ruptura del presidencialismo en 1971 hasta marzo de 2020, es decir, sobre un total de 420 meses de gobiernos democráticos, hubo coaliciones durante 163 (39 %) (tabla 1).



**Tabla 1: Coaliciones de gobierno 1971–2019**

Presidencia	Período	Tipo de coalición	Asamblea	Meses
Bordaberry 1	Junio 1972 – Octubre 1972	Mayoritaria	50%	4
Bordaberry 2	Octubre 1972 – Junio 1973	Minoritaria	38%	8
Lacalle Herrera 1	Marzo 90 – Mayo 91	Mayoritaria	65%	15
Lacalle Herrera 2	Mayo 91 – Marzo 93	Minoritaria	48%	21
Lacalle Herrera 3	Marzo 93 – Marzo 95	Minoritaria	31%	24
Sanguinetti	Marzo 95 – Marzo 2000	Mayoritaria	65%	60
Battle	Marzo 2000 – Octubre 2002	Mayoritaria	55%	31
Lacalle Pou	Marzo 2005 – (en curso)	Mayoritaria	57%	?

Fuente: Elaboración propia a partir de Caetano y Rilla (1995), Chasquetti (1999) y Chasquetti y Garcé (2005).

### 3.1.3. Ideología

La ideología también facilitó la construcción de la coalición. Tanto los partidos que la componen como los electores que la apoyaron tienen coincidencias significativas en términos ideológicos y programáticos. Las tres últimas encuestas a parlamentarios disponibles ofrecen evidencia contundente en cuanto a la superposición de colorados y nacionalistas. También es conclusiva la evidencia en cuanto a la distancia ideológica respecto al FA. El caso del PI es especial. En la encuesta de 2013, hubo dos parlamentarios entrevistados y ambos se ubicaron en la centroizquierda. Repetidamente, su principal líder, Pablo Mieres, se ha definido en esos términos.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Véase por ejemplo <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/1/pablo-mieres-sobre-el-acuerdo-de-la-coalicion-si-el-partido-de-la-gente-y-cabildo-abierto-lo-firmaron-tendran-que-cumplirlo/> (última vez consultado 24/8/2021)



**Tabla 2: Autoidentificación ideológica de legisladores (2010, 2013 y 2016)<sup>14</sup>**

	FA	PN	PC
2010	3,38	6,24	6,33
2013	3,67	5,64	5,88
2016	1,59	5,25	4,88

Fuente: 2010. Encuesta PELA. 2013: López Burian (2015). 2016: Encuesta PELA.

La convergencia ideológica puede comprobarse, también, examinando las plataformas electorales de 2019. Albertoni y Vallejo Vega (2019) hicieron un análisis cuantitativo del contenido de los programas del FA, el PN, el PC, CA y el PI. Según los autores, «parecen existir consensos claros entre los partidos que hoy le disputan el poder al FA». Y agregan:

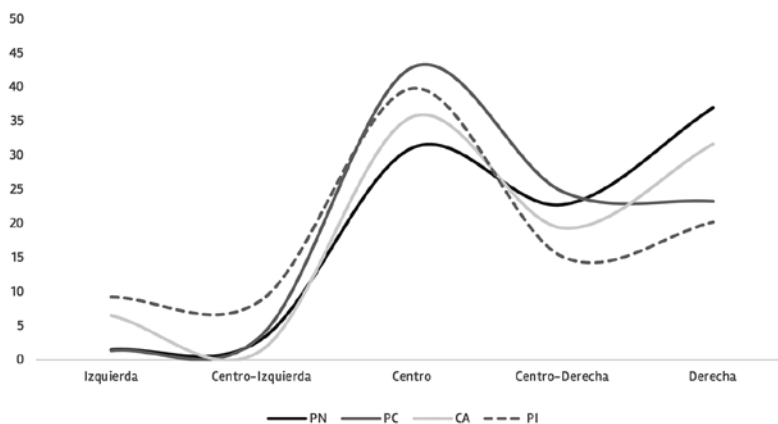
Asimismo, cuando se realiza un análisis en profundidad de diferentes ejes temáticos (Economía, Empleo, Competitividad, Inseguridad, Inserción Comercial) se comienzan a ver algunas variaciones importantes como, por ejemplo, que la cercanía de posiciones que existe entre Cabildo Abierto y el Frente Amplio en algunos temas centrales tales como la economía e inserción comercial. Para los demás ejes temáticos este trabajo confirma una alta concordancia en las posiciones sobre políticas públicas entre PC, PI y PN. (p. 3).

Finalmente, existe también una superposición significativa entre los electores de la CM. El electorado «multicolor» se ubica predominantemente al centro o derecha de la escala de autoidentificación ideológica (gráfico 2).

<sup>14</sup> Para 2010, la información comprende a 40 legisladores del FA, 23 del PN y 14 del PC. Para 2013, a 66 parlamentarios del FA, 35 del PN y 19 del PC. Para 2016, los datos son sobre 35 legisladores del FA, 21 del PN y 9 del PC. La escala va de 1 (extrema izquierda) a 10 (extrema derecha).



**Gráfico 1: Autoidentificación ideológica de los votantes de la CM (2019)**



Nota: escala del 1 al 10 donde 1 es izquierda y 10 es derecha. 1-2 Izquierda; 3-4 centroizquierda; 5-6 centro; 7-8 centroderecha; 9-10 derecha.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Opción Consultores (encuestas 2019).

### 3.2. Factores que dificultaron la formación coalicional: renovación de liderazgos y competencia hacia octubre

El principal obstáculo para la construcción de la coalición fue la renovación y multiplicación de la oferta de partidos y liderazgos. Las elecciones primarias arrojaron como resultado una fuerte renovación al dilucidarse las candidaturas presidenciales de los partidos y anunciaron en el horizonte una fragmentación partidaria al interior de la oposición mayor que la inicialmente prevista (véase el capítulo II.1). Dos figuras inesperadas aparecieron en el horizonte de Lacalle Pou como eventuales socios. En el PC, Ernesto Talvi venció a Julio María Sanguinetti. A su vez, en su estreno absoluto en la arena electoral, CA obtuvo cerca de 50.000 votos, un resultado impactante en el marco de una elección voluntaria y de un partido nuevo que se presentaba a las primarias con la candidatura única del ex comandante en jefe del Ejército, Guido Manini Ríos (véase el capítulo III.1).

La excelente votación de Talvi en la interna colorada supuso un enorme estímulo a sus ambiciones políticas. A partir de julio, el nuevo



líder se puso como meta superar en intención de voto a Lacalle Pou: «El Partido Colorado va a octubre para ganar, va a octubre para estar en el balotaje».<sup>15</sup> El candidato colorado realmente pensaba que podía lograr esta meta. Esto contrastaba con la visión de Julio María Sanguinetti, que tempranamente había asumido que el PN contaba con posibilidades muy superiores de triunfo (en 2018 llegó a definir a Lacalle Pou como «pre-presidente» mientras simultáneamente se autodefinía como «expresidente»)<sup>16</sup>. En cambio, Talvi en varias oportunidades había manifestado que la etapa más difícil del ciclo electoral era la primaria («estamos compitiendo contra una leyenda del Partido Colorado», «nuestro grupo es el más difícil para clasificar», «vamos a ganar en los descuentos, con gol de cabeza en el área chica»)<sup>17</sup>. A partir de allí, según su interpretación, cada etapa (octubre y noviembre) sería más sencilla que la anterior. Algunas encuestas divulgadas durante el mes de julio, que mostraban el ascenso del Partido Colorado, alentaron fuertemente esta expectativa.<sup>18</sup>

Durante la campaña hacia octubre, para acortar la distancia con el PN, Talvi no dudó en marcar diferencias: criticó la propuesta de LUC («una lista de supermercado»), el enfoque «evolucionista» de Lacalle Pou («¿evolucionar hacia dónde? Vamos para abajo, hacia el fondo del abismo»), y no ocultó su profunda molestia por no haber sido invitado a participar en el debate pactado entre Lacalle Pou y Daniel Martínez («se cocinaron esto entre ellos», «faltó el mapa del futuro»)<sup>19</sup>.

En cuanto a la irrupción de CA, la plataforma del nuevo partido coincidía, *grosso modo*, con la de los partidos fundacionales en los principales asuntos de la campaña: desde el giro hacia la «mano dura» en seguridad hasta el reclamo de una reforma educativa, pasando por la apuesta al fortalecimiento de la rentabilidad del sector empresarial. Sin embargo, esta novedad en el tablero político no fue bien recibida por sectores como el talvismo y el PI, dadas las fuertes discrepancias entre unas y otras agrupaciones en algunos temas relevantes de política pública (como en los

15 Véase <https://espectador.com/aldia810/entrevistas/ernesto-talvi-me-separan-oceanos-enormes-con-el-general-manani>

16 <https://www.elobservador.com.uy/nota/sanguinetti-respaldo-a-lacalle-pou-y-lo-trato-como-prepresidente--201812614119>

17 Véase <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/talvi-dice-pese-encuestas-ganara-interna-descuentos-gol-cabeza.html>

18 Véase <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/martinez-lidera-elecciones-hay-empate-lacalle-talvi-radar.html>

19 Véase <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/talvi-molesto-confirmacion-debate-martinez-lacalle-simulan-existimos.html>





vinculados a la nueva agenda de derechos), la fuerte conexión de CA con la llamada «familiar militar», el estilo de liderazgo de su principal referente (Guido Manini Ríos) y la inexperiencia de la mayoría de las figuras que competieron por cargos parlamentarios en octubre.

Por su peso político, las diferencias entre Talvi y Manini son particularmente destacables como factores que entorpecieron el armado coalicional. Durante la campaña hacia octubre, cada vez que Talvi era consultado por la perspectiva de un gobierno de coalición, dejaba claro que se imaginaba un gobierno de tres partidos: PC, PN y PI. Esos tres partidos tenían historia, programas coincidentes y actitudes previsibles. En cambio, Talvi mostraba dudas respecto a qué podía esperarse del PG y de CA. Estos proyectos políticos, según Talvi, no pasaban de ser «unipersonales». Fue Manini Ríos quien recibió las críticas más duras. Talvi dejó en claro varias veces que lo separaba un «océano» de CA y de su líder, llegando incluso a admitir que se encontraba más cercano ideológicamente al candidato presidencial frentista (Daniel Martínez) que a Manini.<sup>20</sup>

Las críticas de Talvi, a su vez, fueron contestadas por Manini. El candidato de CA respondió que «en política, la soberbia es mala consejera. Parecería que no le alcanza con ningunear a sus compañeros de partido que ahora se arroga el derecho de abrir o no la puerta». «Me parece cierto desubique dicho desde la soberbia de ciertas personas que se arrojan el derecho de invitar a la mesa», dijo, y añadió que participaría de la «carrera electoral» para «llegar a ser nosotros los que pasemos al balotaje, y seríamos en todo caso quienes encabecemos un gobierno de coalición y (se lo) ofreceremos a quien queramos».<sup>21</sup>

El PI, por último, transitó hacia octubre sumergido en distintos problemas. En primer lugar, fracasó su operación de construcción de un «polo socialdemócrata».<sup>22</sup> La Alternativa, una alianza entre el PI y pequeños grupos de centroizquierda escindidos de otros partidos, se desarmó el 31 de marzo, apenas dos semanas después de haber proclamado su fórmula presidencial (Pablo Mieres-Selva Andreoli). En segundo lugar, la irrupción de Talvi en el PC, con un inesperado perfil socialdemócrata, generó un riesgo real de fuga de votantes centristas, finalmente concretado en

.....  
20 Véase <https://www.youtube.com/watch?v=c9ErzM3dS9E>

21 Véase <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/talvi-manini-rios-sacan-chispas-eventual-coalicion-politica.html>

22 Véase <https://www.lr21.com.uy/politica/1396422-partido-independiente-retira-alternativa-balotaje-formula>



las urnas. En tercer lugar, la presencia de Manini (CA), y su eventual participación en un gobierno de coalición, generaba molestias entre los independientes. Tan intensa era la desconfianza que, en plena recta final de la campaña hacia octubre, Mieres declaró: «Yo con Manini Ríos no puedo hacer un acuerdo político, hacer una coalición con Cabildo Abierto. El Partido Independiente tiene señales de identidad muy distintas», «tenemos diferencias sustanciales» y «hay gente en el entorno de Manini Ríos que está vinculada a la dictadura y además la reivindica».<sup>23</sup>

En suma, la renovación de liderazgos y el surgimiento de un partido totalmente nuevo que desde las mismas elecciones internas se posicionó fuertemente en el mapa electoral, generaron un escenario especialmente complejo. La competencia de Talvi con Lacalle Pou por ingresar al balotaje dificultó a su vez establecer mecanismos de cooperación antes de octubre entre blancos y colorados. La distancia personal y política entre Manini Ríos, por un lado, y Talvi y Mieres, por el otro, volvió más difícil todavía instalar en la opinión pública que era posible construir una coalición estable que incluyera a todos estos actores. Lacalle Pou, de todos modos, logró su objetivo de conformar la coalición apenas conocidos los resultados de la primera vuelta. La «foto de familia» demoró todavía un poco más. Los cinco líderes de los partidos de la coalición recién compartieron el estrado de un acto político el 11 de noviembre, apenas dos semanas antes de la segunda vuelta.<sup>24</sup>

.....  
23 Véase <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Pablo-Mieres--Con-Manini-Rios-no-va-mos-a-hacer-nunca-un-acuerdo--uc732916>

24 Véase <https://www.elobservador.com.uy/nota/la-coalicion-se-saco-la-foto-y-lacalle-pou-pinto-el-blanco-para-ponerse-multicolor-20191110192936>



## 4. La coalición en acción: cargos, pandemia y LUC

Concretado el primer objetivo de la coalición, el triunfo electoral en el balotaje, sus primeros siete meses de funcionamiento (de diciembre a julio) estuvieron concentrados en tres grandes asuntos: la negociación por cargos, la gestión de la pandemia y la LUC. Se podría agregar a estos ejes un asunto adicional: la renovación de un acuerdo electoral para Montevideo, finalmente concretado (luego de varios desencuentros) a partir de una candidatura única bajo el paraguas de uno de los socios menores.

### 4.1. La negociación por cargos: un proceso complejo, una distribución esperada

La negociación de los más de 500 cargos políticos y de confianza que debían repartirse los socios de la CM siguió una lógica secuencial: en diciembre de 2019 fueron confirmadas las principales figuras ministeriales y en el correr de los siguientes meses se completaron otras vacantes en el resto de las reparticiones estatales. En este segundo nivel se dieron los mayores problemas: largas demoras para la designación de varios puestos claves, fricciones entre los principales socios por la cantidad y calidad de cargos otorgados; renunciaciones *express* a raíz de expresiones vertidas en redes sociales por los jefes designados (que afectaron especialmente algunos nombramientos realizados por CA) o cuestionamientos por designaciones sin perfil idóneo para el cargo.<sup>25</sup>

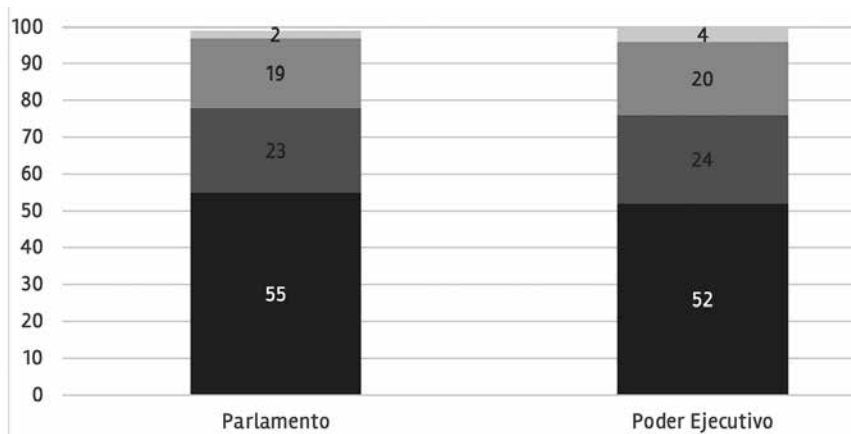
A la hora de la distribución de cargos, presidencia tuvo un especial cuidado de respetar el apoyo político conseguido por los distintos partidos y sus fracciones durante la elección de octubre. El valor del índice de congruencia del gabinete (tomando como unidad de base las fracciones partidarias) es de 0,807, uno de los más altos desde 1985 a la fecha.<sup>26</sup> La proporcionalidad entre cargos en el Parlamento y en el Poder Ejecutivo, considerando entes autónomos y servicios descentralizados, es también muy alta como muestra el gráfico 2.

25 Para una crónica de los distintos diferendos surgidos en la negociación por cargos, véase <https://www.elobservador.com.uy/tag/ministerios>

26 Véase <https://parlamentosite.wordpress.com/2020/02/24/el-parlamento-de-la-alternancia-examen-de-la-49o-legislatura/>



**Gráfico 2: Peso de los socios de la CM en cargos legislativos y ejecutivos**



Fuente: Elaboración propia con base en datos calculados por Alejandro Guedes (<https://www.elobservador.com.uy/nota/la-marcha-de-la-coalicion-202073121370>)

Por su relevancia, las designaciones ministeriales merecen un análisis detallado. Cuando el 14 de diciembre se conoció la distribución ministerial por partidos y sectores, no hubo mayores sorpresas ni en términos cuantitativos ni en términos cualitativos. En números, considerando los 39 cargos principales de los ministerios (ministro, subsecretario y director general), 26 quedaron en manos del partido del presidente, 12 se dividieron equitativamente entre los dos principales socios (cuya votación en octubre fue muy similar) y el restante fue al PI, uno de los socios pequeños. En cuanto a las cabezas ministeriales, la lógica fue similar: 7 ministros del PN, 3 del PC, 2 de CA y uno del PI (tabla 3).<sup>27</sup>

Desde principios de la campaña, Lacalle Pou había anunciado que mantendría para su partido algunos ministerios en caso de obtener la presidencia: Economía, Educación, Desarrollo Social, Interior y Defensa.<sup>28</sup> Respaldado por el hecho de haber obtenido más de la mitad de los votos del bloque multicolor, el presidente plasmó su ambición y guardó para el PN otros dos ministerios: Transporte y Obras Públicas e Industria y Energía. Con la excepción de la cartera de Interior (encabeza por su rival en las internas de 2014 y 2019, Jorge Larrañaga), en el resto de los casos los ministerios blancos quedaron enca-

<sup>27</sup> <https://www.elobservador.com.uy/nota/nuevo-gabinete-seis-cargos-para-pc-seis-para-ca-bildo-abierto-y-26-para-blancos-201912161930>

<sup>28</sup> <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2019/1/los-cinco-ministerios-clave-para-lacalle-pou-si-gana-las-elecciones/>



bezados por figuras muy cercanas al presidente: Azucena Arbeleche, Pablo da Silveira, Pablo Bartol, Javier García, Luis Alberto Heber y Omar Paganini.

Respecto al PC, de los tres ministerios asignados dos correspondieron a Ciudadanos (Ganadería, Agricultura y Pesca; Relaciones Exteriores) y el restante a Batllistas (Turismo). CA accedió a dos carteras, Salud y Vivienda, aunque la primera con mucha menor autonomía relativa que la segunda, dado que en Salud Pública Lacalle Pou reservó cargos estratégicos para jerarcas de su propio partido (como la subsecretaría del Ministerio y la presidencia de ASSE). Finalmente, mientras el PI obtuvo el Ministerio de Trabajo, no hubo designaciones para el PG. Si bien este partido tuvo una votación similar al PI, su situación poselectoral era totalmente distinta: su principal líder (Edgardo Novick) no tenía intenciones de continuar en la política ni ejercer cargos y su oferta de elencos de gestión era notoriamente inferior a la del PI. Aunque hay figuras del PG integrando el Poder Ejecutivo, en términos cualitativos su relevancia es mucho menor que la del PI.

**Tabla 3: Características de los ministros al comienzo del gobierno<sup>29</sup>**

Ministerio	Partido del ministro	Sector	Perfil	Partido del subsecretario
Economía	PN	Todos	Técnico	PN
Desarrollo Social	PN	Todos	Técnico	PN
Interior	PN	Alianza	Político	PN*
Defensa	PN	Todos	Político	CA
Transporte y Obras Públicas	PN	Todos	Político	PN
Industria, Energía y Minería	PN	Todos	Técnico	PC
Educación	PN	Todos	Técnico	PN
Ganadería, Agricultura y Pesca	PC	Ciudadanos	Técnico	PN
Relaciones Exteriores	PC	Ciudadanos	Político	PC
Turismo	PC	Batllistas	Político	PN
Vivienda	CA	-	Político	PC
Salud	CA	-	Técnico	PN
Trabajo y Seguridad Social	PI	-	Político	PN

\* Guillermo Maciel estuvo largamente vinculado al Partido Colorado, pero confirmada la candidatura presidencial de Talvi se integró al equipo de asesores de Lacalle Pou.

<sup>29</sup> Para una semblanza de los ministros, véase <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/luis-lacalle-pou-instalo-gabinete-ministros-mira.html>



## 4. 2. Los líderes de la coalición y las ofertas ministeriales: una disyuntiva crucial

Un aspecto clave que tuvo el proceso de designaciones ministeriales fue la invitación de Lacalle Pou a varios de sus antiguos competidores para encabezar algunas de las reparticiones ofrecidas. Lacalle Pou ofreció encabezar un ministerio a su principal adversario en la interna del PN durante una década, Jorge Larrañaga, y a tres de sus rivales de octubre y socios de noviembre: Ernesto Talvi, Guido Manini Ríos y Pablo Mieres. Con esta oferta, Lacalle Pou probablemente apostó a una duración más estable y compacta de la coalición y a evitar la agudización de los disensos internos en el bloque, dándoles al mismo tiempo a sus socios una interesante oportunidad de visibilidad y fortalecimiento de liderazgo, un incentivo nada menor pensando en 2024. El presidente tomó en cuenta la experiencia del último gobierno blanco (1990-1995), en donde los ministros colorados propuestos al gobierno eran figuras de escaso peso político, aspecto que fue valorado en ese entonces por el presidente Lacalle Herrera como una señal ambigua de compromiso de su socio de gobierno.

Los cargos ofrecidos, además, guardaban lógica con los antecedentes y fortalezas de sus socios. Larrañaga había liderado en solitario un plebiscito de reforma constitucional que introducía diversos cambios en materia de seguridad, con un resultado agríndice: pese a que ninguno de los candidatos presidenciales apoyó su iniciativa, el sí a la reforma arañó el triunfo con 47 % de los votos. Manini Ríos se había desempeñado como director del Hospital Militar y como director de Sanidad Militar, antecedentes que utilizó como una de sus principales cartas de presentación durante la campaña electoral.<sup>30</sup> Talvi había enfatizado durante la campaña en la necesidad de profundizar la integración comercial del Uruguay con el mundo y proponía profesionalizar la gestión diplomática,<sup>31</sup> al tiempo que gozaba de una interesante red de contactos y un importante prestigio fuera de fronteras. Mieres, finalmente, era reconocido por interlocutores sindicales y empresariales como una figura dialoguista que podría contribuir a la mediación estatal respecto a un asunto crítico como las relaciones entre capital y trabajo.<sup>32</sup>

30 Véase por ejemplo la entrevista a Manini en el ciclo «De cerca»: <https://www.youtube.com/watch?v=co23FP4zPxo>

31 <https://www.elobservador.com.uy/nota/talvi-quiere-cambiar-imagen-de-que-diplomaticos-andan-de-coctel-en-coctel--201941575725>

32 «Pablo Mieres es un humanista cristiano, tiene sensibilidad con el trabajo, lo escuché en la sede del PIT-CNT hablar de la negociación colectiva y tiene criterios claros», declaró Fernando Pereira, presidente del PIT-CNT, pocos días después del triunfo de la CM en el balotaje. <https://www.radiomontecarlo.com.uy/2019/11/26/entrevista-930/fernando-pereira-yo-que-soy-cristiano-lo-deseo-a-mieres-como-ministro-de-trabajo/>



¿Por qué la respuesta de tres de los cuatro socios fue positiva mientras que la de Manini fue negativa? ¿Por qué, al comenzar julio de 2020, Talvi abandonó la cancillería mientras Larrañaga y Mieres seguían firmes en sus cargos? Es evidente que los mayores incentivos para una respuesta favorable y una extensa duración en sus ministerios los tenían Larrañaga y Mieres. Encabezar la cartera de Interior representaba una excelente oportunidad para Larrañaga. Una gestión exitosa en un área de extrema sensibilidad para la opinión pública podría ayudarlo a volver a disputar la nominación presidencial en 2024. Para Mieres, en tanto, las ventajas también eran evidentes. Tras un crítico resultado electoral que otorgó al P1 un solo diputado en el Parlamento, la mejor (y quizá única) oportunidad para Mieres de preservar su visibilidad política y la de su partido estaba dada por la asunción de un cargo central en el gobierno.

El panorama era menos evidente para Talvi y Manini. Ingresando al gabinete podrían gestionar áreas claves de gobierno y adquirir experiencia en la gestión y protagonismo político. Sin embargo, las desventajas y los riesgos eran también evidentes. El primer riesgo, derivado directamente del formato institucional presidencialista, era el de aparecer públicamente como subordinados al presidente de la República. Además, aceptar ser ministros tenía dos riesgos adicionales derivados de no ejercer como senadores. Tanto Ciudadanos como CA tienen bancadas de legisladores bastante numerosas y, en varios casos, integradas por figuras con escasos antecedentes políticos (un hecho especialmente relevante en el caso de CA). La presencia de los principales líderes en el Senado garantizaba una mayor solidez y consistencia en la actuación de estas nuevas bancadas parlamentarias. A su vez, mientras ejercer un ministerio conduce necesariamente a la focalización del liderazgo en los asuntos de una cartera particular, el ejercicio en el Senado permite un posicionamiento más integral ante la opinión pública, lo que hace posible marcar libremente las concordancias y los matices ante el gobierno en todos los temas relevantes. Pocas horas antes de concretarse las designaciones ministeriales, Manini declaró al semanario *Crónicas*:

Un ministerio es muy absorbente, se refiere a una parte del problema de la gente y no deja libertad para actuar en los otros aspectos. CA es un partido en formación, tenemos que hacer un trabajo muy intenso para darle la estructura necesaria y en eso yo tengo un rol muy importante a cumplir, por esto entendí que no era lo mejor estar en el gabinete.<sup>33</sup>

33 <http://www.cronicas.com.uy/portada/manini-rios-no-hubo-suficiente-transparencia-en-los-gobiernos-del-fa-pero-llego-el-momento-de-investigar-a-fondo/>



El tiempo mostró que el riesgo de la subordinación al presidente podía ser mucho más que hipotético. Lacalle Pou eligió un estilo de liderazgo presidencial enérgico, activo, que privilegia los acuerdos con cada ministro sobre el funcionamiento del Consejo de Ministros. Tampoco quiso instalar una mesa política de coordinación con sus socios para acordar lineamientos estratégicos del gobierno en un formato radial («rueda de carro», según la expresión de Bottinelli).<sup>34</sup>

En términos de la gestión ministerial, este formato fuertemente anclado y supervisado por presidencia implicaba el riesgo de tensiones con la autoridad presidencial. Los hechos que desembocaron en la intempestiva renuncia de Talvi a cuatro meses de comenzada su gestión confirman esta interpretación. Aunque ejercer una cartera ministerial no fuera necesariamente imposible de conciliar con el formato establecido por presidencia, sí era evidente que los riesgos de una renuncia temprana eran más altos que en caso de haber existido un formato de funcionamiento coalicional basado en una cooperación más horizontal entre los socios y en mayores niveles de autonomía para las carteras ministeriales.

Aunque las respuestas de Talvi y Manini fueron diferentes, ambas figuras y sus principales asesores parecieron estar al tanto de las ventajas y desventajas que cada camino ofrecía. No por casualidad, al recibir Talvi la oferta del presidente para Cancillería, surgieron voces en Ciudadanos que recomendaban declinar la oferta y otras que aprobaban la aceptación.<sup>35</sup> La decisión final de ambas figuras, por tanto, no estaba escrita de antemano en la estructura de incentivos, sino que fue, probablemente, el resultado de una compleja interacción de factores: el temperamento de los líderes, las características de cada agrupación, el relacionamiento entre los líderes y sus apoyos dirigenciales, los tipos de carteras ministeriales ofrecidas a cada uno, entre otros. La rápida renuncia de Talvi no prueba la necesaria incompatibilidad entre liderar un partido de la coalición y ejercer un ministerio. Prueba, en todo caso, que las particularidades del liderazgo de Talvi volvían de alto riesgo su ejercicio de una cartera ministerial en el formato de gestión del actual gobierno.

.....  
34 Véase por ejemplo <https://www.elobservador.com.uy/nota/una-rueda-de-carro-sin-llanta-2020124215656>

35 Véase <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2019/11/ciudadanos-debate-si-ernesto-talvi-deberia-ser-canciller-o-senador/>





### 4.3. La pandemia: un problema y una oportunidad inesperados

El jueves 12 de marzo de 2020, las portadas de los principales diarios del país hablaban al unísono del ajuste de tarifas implementado por el gobierno. Solo 48 horas más tarde, tras la aparición de los primeros cuatro contagios de covid, estas portadas pasarían durante varias semanas a concentrarse en la temática de la pandemia y su impacto en la sociedad uruguaya.

La pandemia alteró radicalmente el mapa de gobierno en el corto plazo, incluido el funcionamiento de la coalición: la prioridad pasaría a ser la gestión de la emergencia sanitaria. Adicionalmente, las metas previas de gobierno (como la de reducir sensiblemente el déficit fiscal) deberían echarse por tierra a fin de permitir la implementación de medidas de mitigación socioeconómica de los costos colosales de las medidas de emergencia sanitaria implementadas (cierre de fronteras, clausura de espectáculos públicos, cierre de escuelas, cierre de grandes establecimientos comerciales, etc.). En este contexto, el Poder Ejecutivo asumió durante varias semanas un rol casi excluyente en la gestión de gobierno, relegando al Parlamento a un papel secundario hasta que entrara al Senado la LUC.

Dados los resultados satisfactorios de todos los indicadores de evaluación de la pandemia (Brugnoni, Garcé y Porzecanski, 2020), en sus primeros cuatro meses el gobierno salió fortalecido ante la opinión pública, con elevados índices de aprobación de gestión y altos niveles de aprobación respecto a la gestión de la pandemia. Esto significó una buena noticia para todos los socios partidarios y sus principales referentes. Para el PN, la imagen de Lacalle Pou alcanzó los niveles más altos de popularidad desde que ingresó a la actividad política, con una gran ampliación de la brecha entre simpatía y antipatía.<sup>36</sup> Adicionalmente, el secretario de Presidencia, Álvaro Delgado, cobró gran protagonismo comunicativo e institucional y se posicionó como una de las principales cartas presidenciales del PN de cara a 2024.

Para el PC, el principal fortalecimiento vino a través de la gestión del canciller Ernesto Talvi. En sus cuatro meses de ejercicio de la cancillería, logró encontrar un costado original e inesperado desde el cual posicionarse ante la ciudadanía: la gestión relacionada con la «repatriación» de uruguayos varados en otros países a raíz de la pandemia y la generación en el país de un corredor humanitario para permitir a turistas de diver-

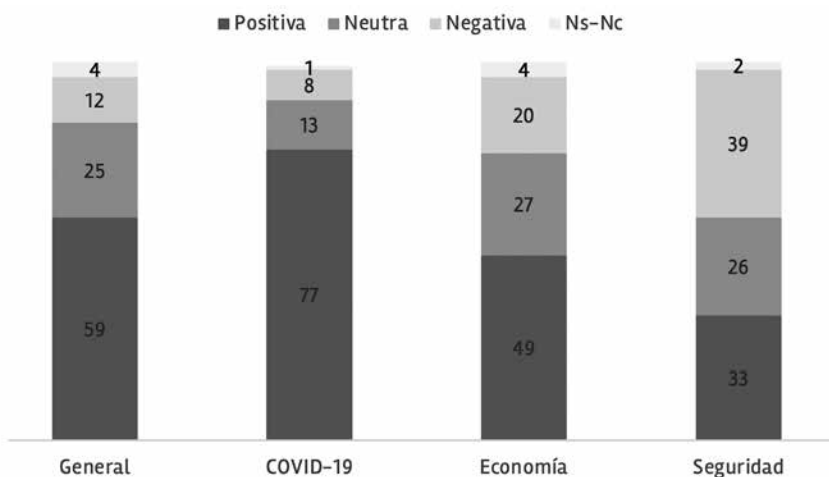
36 <https://www.opcion.com.uy/opinion-publica/aprobacion-de-gobierno-julio-2020/>



sas nacionalidades (por ejemplo, aquellos varados en cruceros en aguas cercanas) regresar a sus países de origen. Con esta gestión, los índices de aprobación de Talvi alcanzaron niveles muy altos y lo posicionaron como una de las figuras de gobierno más populares.

Por último, CA encontró en su ministro de Salud, Daniel Salinas, una figura de consolidación creciente en la gestión de la pandemia. Acotado inicialmente a la gestión comunicativa de la pandemia (y con algunos desencuentros iniciales respecto a los lineamientos de presidencia), Salinas ganó progresivo terreno ante la opinión pública con el paso del tiempo, otorgándole a Cabildo Abierto una potencial carta de presentación para defender su papel en la gestión de gobierno a través de una figura técnico-científica, un área de relativa debilidad para dicha fuerza política.

**Gráfico 3: Evaluación de gestión del gobierno por áreas (junio 2020)**



Fuente: Encuestas de opinión pública de Opción Consultores (los datos de aprobación de gestión de covid-19 son de mayo y los de las restantes áreas de fines de junio).

El rol de CA en la gestión de la pandemia merece un párrafo especial. Como es sabido, ideológicamente CA sostiene una prédica nacionalista, que observa con recelo los procesos de globalización y multilateralismo.<sup>37</sup> En este aspecto, tiene evidentes vasos comunicantes con el ala republicana liderada por Donald Trump en Estados Unidos o con el «bolsonarismo» brasileño.

37 <https://www.lamañana.uy/politica/entrevista-a-guido-manini-rios/>



Sin embargo, varios de estos liderazgos y movimientos soberanistas se caracterizaron por menospreciar la gravedad de la pandemia, denunciar una supuesta política alarmista de la prensa internacional, criticar las políticas de distanciamiento implementadas por la mayoría de los países y cuestionar duramente el liderazgo de la Organización Mundial de la Salud. En cambio, de la mano del liderazgo del ministro Salinas, Cabildo Abierto se mantuvo totalmente alineado con la gestión gubernamental de la pandemia, basada en la firme exhortación al distanciamiento, en el fortalecimiento de la institucionalidad para el control epidemiológico de los contagios y en el papel de la investigación científica para la toma de decisiones de política pública. La actitud ante la pandemia es pues una diferencia mayúscula entre Cabildo Abierto y movimientos políticos de otros países con los que comparte algunas líneas retóricas e ideológicas. Lo que, a juzgar por estas similitudes, podría haberse perfilado como una posible fisura al interior de la coalición estuvo lejos de concretarse en el caso uruguayo.

#### 4.4. La aprobación de la LUC: más consensos que disensos

La aprobación de la LUC, iniciativa de Lacalle Pou ampliamente anunciada durante la campaña electoral, estaba fijada como la principal meta de gobierno al comenzar la gestión. Para que fuera posible su aprobación, era preciso como mínimo contar con el respaldo de los tres socios mayores del bloque multicolor. Con algo de atraso debido a la pandemia, pero relativamente pocas turbulencias en cuanto al zurcido entre los socios, esa meta llegó a destino durante julio.<sup>38</sup>

El proceso de negociación al interior de la coalición fue relativamente sencillo y mantuvo la lógica radial que caracteriza el formato cooperativo de gestión del actual gobierno. Nuevamente, presidencia marcó la tónica de su estilo realizando un seguimiento estricto del proceso legislativo.

El primer borrador de la LUC fue enviado por presidencia a los partidos de la coalición el 21 de enero. Un mes más tarde, los socios de la coalición entregaron sus primeras propuestas y sugerencias de cambio al presidente. Tras incorporar varios cambios solicitados por sus socios y otros actores, el 23 de abril el proyecto ingresó para su discusión al Parlamento,

.....  
38 Otro gran objetivo de la CM en su primer año de gobierno era aprobar la ley de presupuesto hacia finales de 2020. En este caso, la dinámica fue relativamente similar: el Poder Ejecutivo tuvo un rol saliente, pero el Parlamento realizó algunas modificaciones destacables. Como en la LUC, «el espíritu de bloque» de la CM se vio fortalecido, como lo ejemplifica y atestigua el mensaje de felicitación del presidente Lacalle Pou a todos los parlamentarios del bloque por la labor realizada.



con 501 artículos. A principios de junio, luego de algunas modificaciones adicionales que redujeron el proyecto a 476 artículos, el Senado comenzó su votación y algunas semanas más tarde lo haría la Cámara de Diputados.

Programáticamente, el proceso de negociación no determinó grandes modificaciones respecto al proyecto original. Previamente, los partidos del bloque coincidían en los aspectos medulares del proyecto: endurecimiento de la política represiva del Estado mediante el incremento de penas y otorgar mayores potestades a la policía; modificaciones institucionales de la gobernanza educativa que facilitarían una posterior reforma integral del sistema; modificaciones en las relaciones entre capital y trabajo que nivelaran (a ojos de la coalición) los derechos de ambas partes; mayor austeridad en el manejo de las finanzas y los recursos del Estado (regla fiscal, ingresos habilitados únicamente por generación de vacantes). Quizá el principal cambio respecto al articulado original fue la eliminación de la liberalización de la importación de combustibles, prédica histórica del sector de Lacalle Pou que no concitó la aprobación de ninguno de sus socios mayores.

Para CA, uno de sus principales triunfos fue la incorporación de una medida favorable a la institucionalidad militar (uno de sus nichos electorales principales): el derecho de los militares retirados de portar armas de fuego. Otra área donde CA marcó su perfil disidente fueron los temas ambientales: en la discusión en Diputados pidió exitosamente cambios en el articulado respecto al Sistema de Áreas Protegidas.<sup>39</sup> Allí tomó protagonismo Eduardo Lust, una figura a través de la cual CA ha marcado repetidas veces sus diferencias con sus socios en torno a temas ambientales, especialmente respecto a la segunda planta de UPM.

Con la excepción de la oposición a la liberalización de combustibles, en el PC las demandas fueron más de forma (o arreglos institucionales) que de fondo, solicitándose, por ejemplo, diversos cambios en los capítulos sobre educación y seguridad. En general, esta negociación tampoco tuvo sobresaltos mayores. El 22 de abril, por ejemplo, el diputado colorado Felipe Schipani declaraba que «la segunda versión de la LUC supuso un avance muy importante en relación al proyecto original [...] En áreas de enorme sensibilidad para el Partido Colorado, como la educación y la seguridad se contemplaron casi todos nuestros aportes».<sup>40</sup>

39 <https://www.republica.com.uy/coalicion-reexaminara-areas-prottegidas-ante-la-negativa-de-cabildo-abierto-id773515/>

40 <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/cabildo-abierto-partido-colorado-marcan-objeciones-ley-urgencia.html>



## 5. Conclusiones

Hace quince años, analizando los desafíos de blancos y colorados como bloque político, Chasquetti y Garcé (2000) escribieron: «En Uruguay, como en todas partes, la aplicación de políticas socialdemócratas genera, tarde o temprano, una demanda liberal: en algún momento los ciudadanos empiezan a reclamar menos impuestos, menos Estado, y empiezan a pensar que al país le podría ir mejor si se facilitara la inversión privada. Cuando esto ocurra, habrá sonado nuevamente la hora de blancos y colorados». Ese momento llegó. Blancos y colorados, «unidos por la historia», regresaron al poder. La tradición de la coparticipación y la experiencia reiterada del cogobierno entre blancos y colorados son claves para comprender la construcción de un proyecto común que le da cemento y cimiento a la Coalición Multicolor. Esta vez, sin embargo, blancos y colorados no lograron por sí mismos derrotar al FA ni son suficientes para conformar un gobierno con mayoría parlamentaria. La coalición que desplazó al FA del gobierno nacional se compone de cinco partidos, uno de los cuales (CA) es imprescindible para contar con mayoría parlamentaria.

Carlos Marx escribió en *El 18 brumario de Luis Bonaparte* que «los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos». Lacalle Pou no eligió ni a Manini ni a Talvi como socios. Sus socios fueron ungidos por la ciudadanía en el contexto de una elección que ofreció dosis generosas de renovación política. Esto generó una dinámica política mucho más compleja de lo que el líder nacionalista podría haber imaginado en 2015, cuando puso proa hacia el gobierno. Si a los líderes los moldean las circunstancias, a las circunstancias las tejen los líderes con sus estilos y perfiles propios, con sus cálculos y preferencias, con sus errores y aprendizajes, con sus humores y temores.

Una vez que la coalición, liderada por Lacalle Pou, asumió su responsabilidad como elenco gobernante, enfrentó dos grandes desafíos. El primero: arribar a una negociación por la distribución de cargos estatales que conformara a sus socios. El segundo: negociar, acordar y aprobar un paquete legislativo de gran alcance, buque insignia de Lacalle Pou durante la campaña, a fin de acreditar rápidamente ante la ciudadanía que el bloque podía gobernar y realizar cambios sustanciales a pesar de su diversidad partidaria e ideológica. Con algunos sobresaltos, ambos objetivos se cumplieron exitosamente. En la escena apareció además un protagonista inesperado, la pandemia, que suspendió y retrasó algunas metas prefijadas



pero que sirvió para fortalecer la imagen de la coalición y de varios de sus referentes de la mano de una evolución muy favorable de los indicadores sanitarios y de una cuidada estrategia comunicacional.

Pensando en el futuro, sin embargo, las incertidumbres son múltiples. La primera y más obvia es qué sucederá con los partidos integrantes de la coalición. Aunque hasta ahora (fines de 2020), más allá de tensiones previsibles, la coalición luce sólida, su duración es incierta. Sus líderes saben que precisan cooperar para minimizar el riesgo del regreso del FA, pero también aspiran a liderar un eventual segundo gobierno coalicional a partir de 2025. La duración de la coalición dependerá de la situación del país, de la relación entre opinión pública y gobierno y de las valoraciones personales y estilos de liderazgo de los distintos actores.

La dimensión económica será clave. Uruguay se enfrenta a una recesión de magnitud y duración aún desconocidas. Aunque al país le ha ido comparativamente bien, no ha dejado de irle mal: se prevé una contracción cercana a los 4 puntos del PBI para 2020, y la caída del empleo ya marca un gran desafío de posicionamiento ante la ciudadanía en tiempos presupuestalmente restrictivos.<sup>41</sup> Si la pandemia permanece bajo control, emergerán cada vez con más fuerza las demandas económicas, tanto de la ciudadanía en general como de la sociedad civil organizada. A medida que se intensifiquen los reclamos desde grupos económicos y sociedad civil, aumentarán los incentivos para que los socios menores se desmarquen del Partido Nacional.

La coalición está unida por un programa común. Pero, más allá del documento acordado, existen diferencias significativas en el plano de creencias y valores. En especial, han quedado en evidencia fuertes disensos respecto a la llamada nueva agenda de derechos entre CA y varios líderes del PC, el PN y el PI. También se han enfrentado públicamente con Cabildo Abierto varios referentes de la coalición respecto a la temática de la violación de los derechos humanos durante el último gobierno militar.<sup>42</sup> ¿Qué futuro le espera a esta clase de diferencias? ¿Seguirán constituyendo crisis mediáticas de alto voltaje pero corta duración o pasarán a tener implicancias más duraderas? ¿Cabildo Abierto profundizará al gobierno sus demandas en temáticas vinculadas a la agenda de derechos, el medio ambiente o la relación con el sistema judicial o se mantendrá marcando

41 Para las proyecciones económicas, véase [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471_es.pdf)

42 Véase <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/4/subsecretario-de-defensa-reconoce-que-no-le-hackearon-su-cuenta-y-pide-disculpas/>



sus diferencias sin exigir cambios específicos como condición de continuidad en el gobierno?

Por último, la construcción de la imagen del bloque multicolor ante la ciudadanía (y por ende su sostenibilidad en el tiempo) también depende de los oponentes. Aquí será clave observar el comportamiento del FA y su habilidad para convencer a la ciudadanía de las debilidades y defectos percibidos del bloque. En el primer semestre de gobierno, el Frente Amplio se mantuvo en retaguardia, producto de una dolorosa derrota electoral, de una renovación incompleta de liderazgos (donde siguen predominando los viejos referentes mientras las figuras de recambio intentan lentamente posicionarse con miras a 2024), y de un contexto de opinión pública favorable al bloque multicolor, gracias a una luna de miel fortalecida con los buenos indicadores de la gestión de la pandemia. Para 2021, es factible que el FA agudice su papel opositor, por ejemplo, impulsando junto a organizaciones sociales aliadas la derogación de varios artículos de la LUC mediante una campaña de recolección de firmas que desemboque en un referéndum sobre el tema. Con un eventual desgaste de la gestión ante el paso del tiempo y una economía en problemas, un FA recompuesto podría plantearle mayores desafíos a la coalición que durante los primeros tiempos de gobierno.



## Bibliografía

- Albertoni, N., y Vallejo, S. (2019). ¿Qué nos dicen las propuestas de los partidos políticos en Uruguay para el período de gobierno 2020-2025? Análisis de texto de los planes de gobierno. *Diálogo Político*. Konrad Adenauer.
- Altman, D. (2000). Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: Uruguay 1989-1999. *Party Politics*, 6(3): 259-283.
- Amorím Netto, O. (1994). Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: Coalizão versus cooptação. *Nova Economia*, 4(1): 9-34.
- Blyth, M. (2003). Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science. *Perspectives on Politics*, 1(4): 695-706.
- Brugnoni, P., Garcé, A., y Porzecanski, R. (2020). Una pandemia a la uruguaya. En M. Alcántara y S. Martí (Coords.), *América Latina, política y crisis covid*. Marcial Pons.
- Buquet, D., et al. (1997). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Buquet, D., y Moraes, J. A. (2018). Construyendo un equilibrio democrático: La reforma constitucional de Uruguay en 1917. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1): 19-39.
- Caetano, G. y Rilla, J. (1995). Relaciones interpartidarias y gobierno en el Uruguay (1942-1973). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 8: 15-34.
- Chasqueti, D. (1999). Compartiendo el gobierno: Multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 10: 25-46.
- Chasqueti, D. (2003). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: Evaluando la difícil combinación. En J. Lanzaro (Coord.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Chasqueti, D., y Garcé, A. (2000). *Después del naufragio: El desempeño electoral del Partido Nacional. Elecciones 1999/2000*. Montevideo: Banda Oriental.





- Chasquetti, D., y Garcé, A. (2005). Unidos por la historia: Desempeño electoral y perspectivas de colorados y blancos como bloque político. En D. Buquet (Coord.), *Las claves del cambio: Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004-2005*. Montevideo: ICP, Banda Oriental.
- Cheibub, J. A., Przeworski, A., y Saiegh, S. (2004). Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34(04): 565-587.
- Corbo, D. (2009). *Cómo hacer presidente a un candidato sin votos*. Montevideo: Planeta.
- Corbo, D. (2019). *Cómo se construyó nuestra democracia 1897-1925*. Montevideo: Ediciones de la Plaza.
- Deheza, G. (1998). Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur. En D. Nohlen y M. Fernández (Coords.), *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Lanzaro, J. (2003). Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. En J. Lanzaro (Comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lijphart, A. (1987). *Las democracias contemporáneas*. Barcelona: Ariel.
- Limongi, F., y Figueiredo, A. (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova* [online], 44: 81-106. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>
- López Burian, C. (2015). Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014). *Colombia Internacional*, 83: 135-169.
- MacMillan, M. (2017). *Las personas de la historia: Sobre la persuasión y el arte del liderazgo*. México: Turner Noema.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism and Multipartyism: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, 26(2):198-228.
- Mainwaring, S., y Shugart, M. S. (1997). Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal. *Comparative Politics*, 29(4): 449-471.
- Mancebo, M. E. (1991). De la «entonación» a la «coincidencia nacional»: Los problemas del presidencialismo en el caso uruguayo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 4: 29-46.



- Podetti, R. (2003). *La política entre la cooperación y el conflicto: Balance del co-gobierno blanco entre 1995 y 1999*. Montevideo: Ediciones de la Plaza.
- Reniu Vilamala, J. M. (2008). Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: Elementos para el debate. *Documentos CIDOB*. Serie América Latina, 25.
- Rhodes, R. A. W. y Hart, P. 't. (2014). Puzzles of Political Leadership. En R. A. W. Rhodes y P. 't Hart (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford: Oxford University Press.
- Schettini, G. (2009). *Entre la gobernabilidad y la coalición: La negociación del acuerdo preelectoral de noviembre de 1999 y sus consecuencias políticas*. Tesis de grado. Montevideo: Udelar, FCS, ICP.
- Smith, P. (2004). Los ciclos de la democracia electoral en América Latina. *Política y Gobierno*, 11(2). 189-222.
- Strom, K. (1990). A Behavioral Theory of Competitive Parties. *American Journal of Political Science*.
- Thibaut, B. (1998). El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada. En D. Nohlen y M. Fernández Baeza (Eds.), *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Zelaznik, J. (2001). *The Building of Coalitions in the Presidential Systems of Latin America*. Tesis de Doctorado (inédita). University of Essex, Colchester.



Parte V:

**EL PROCESO ELECTORAL  
URUGUAYO 2019  
EN PERSPECTIVA  
COMPARADA**



## Capítulo V.1:

### «We Are Fantastic»: Are we?\*

*Juan A. Moraes, Federico Acosta y Lara,  
Guillermo Martínez y Marcelo Wilchinski*

#### 1. Introducción

Uruguay ha logrado reputarse como una democracia plena. Así lo consiguan buena parte de sus políticos y analistas, basados en la calificación de revistas y organizaciones internacionales que valoran positivamente el funcionamiento de las instituciones y el respeto hacia los derechos políticos y civiles indispensables en una democracia (IDEA, 2019).<sup>1</sup> Desde luego, esta no es la primera vez que Uruguay es objeto de veneración por académicos y políticos en el mundo. A principios del siglo xx, Uruguay ya había sido etiquetado como el *país modelo* (Rial y Perelli, 1986; Vanger, 1983). Sin embargo, el país no pudo evitar estrellarse institucionalmente en 1933 (Valenzuela, 1993), luego de un autogolpe perpetrado por el presidente Terra y una alianza de fuerzas conservadoras que aunaron los votos de colorados riveristas y blancos herreristas (Caetano y Jacob, 1990; Real de Azúa, 1971), con el apoyo incondicional de la Asociación Rural y otras fuerzas vivas de cuño conservador. Unos años después Uruguay superó el periplo del autoritarismo competitivo (Levitsky y Way, 2010) y volvió a construir los pilares de una democracia basada en un sistema de partidos sólido y un Estado de bienestar fuertemente inclusivo (Rama 1987; Solari

\* Comentario del Presidente Jorge Batlle (6/8/2002) al secretario del tesoro de los Estados Unidos (Paul O'Neill), cuyo voto era indispensable en el salvataje del Fondo Monetario Internacional durante la crisis financiera desatada en 2002 (Oddone, Banda, De Brun y Moraes, en prensa). The Economist Intelligence Unit (2019). *Democracy Index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest*. <https://www.in.gr/wp-content/uploads/2020/01/Democracy-Index-2019.pdf>



1967). Este proceso, que tanto orgullo le produjo al país una vez considerado la «Suiza de América», volvió a sucumbir ante el autoritarismo, pese a su robustez partidaria y un Estado de derecho comparativamente efectivo y eficiente.

¿Qué nos hace pensar en 2021 que nuevamente tenemos una visión distorsionada de nuestra robustez institucional? ¿Acaso la valoración que tenemos de nosotros mismos está obviando la presencia de algunos indicadores que deberían ser observados con mayor cuidado? Puesto de otro modo: ¿cuáles son las señales que deberían llamar nuestra atención de que hay asuntos de orden institucional y político que merecen ser observados con detenimiento? Esos indicadores no tienen por qué ser los mismos que nos condujeron a las debacles institucionales de 1933 y 1973. Sin embargo, deberíamos aprender de dichas experiencias del pasado y la evidencia comparada a los efectos de saber y en lo posible mitigar posibles contingencias en el plano político e institucional. Este capítulo ofrece una mirada panorámica a tres indicadores cruciales en el estudio de los partidos y sistemas de partidos: la fragmentación, la volatilidad y la polarización, bajo la presunción de que niveles altos en estas tres variables componen un cóctel problemático.

El resto del capítulo se estructura del siguiente modo. La próxima sección identifica comparativamente a las tres variables mencionadas arriba y que forman en buena medida el centro de interés del presente volumen. En particular, esta sección revisa la relevancia del número de partidos (o fragmentación), la estabilidad electoral (a través de la volatilidad) y la diferenciación ideológica (o polarización). La segunda sección se centra en la fragmentación, explorando algunas relaciones causales no solo con la volatilidad y la polarización, sino también con otros posibles factores detrás del número efectivo de partidos. La tercera y última sección concluye y esboza un conjunto de implicaciones de nuestros datos para la estabilidad de los gobiernos y la democracia en Uruguay.



## 2. La difícil combinación

La segunda ola de democratización en el mundo (1943-1964) trajo consigo una gran expectativa sobre las chances de difusión de las instituciones democráticas, no solo en países del cuadrante noroccidental que ya habían experimentado alguna forma de democracia, sino también en países en vías de desarrollo cuya expectativa era que sus economías estaban en condiciones de acompañar un proceso democrático exitoso. Sin embargo, la segunda contraola no se hizo esperar y numerosos países que comenzaban a experimentar la democracia vieron sucumbir sus ambiciones frente al poder de autócratas de distinto cuño. Desde entonces, la democracia es vista como un régimen político sujeto a una serie de debilidades institucionales, políticas y socioeconómicas que pueden derivar fácilmente en inestabilidad política o alguna forma de gobierno autoritario (Huntington, 1968; Huntington, Watanuki y Crozier, 1973).

Para una porción importante de la literatura especializada, los problemas de la democracia tienen su fundamento en las actitudes o las preferencias de los ciudadanos. La mayor parte de la investigación comparada lamenta, implícita o explícitamente, una serie de tendencias globales hacia la desafección de los ciudadanos a la política a través del voto, el desinterés hacia formas tradicionales de participación a través de los partidos, el desalineamiento y realineamiento electoral, la pérdida de confianza interpersonal, la desvalorización de las instituciones democráticas y la polarización ideológica, entre otros fenómenos consignados en décadas pasadas (Dalton *et al.*, 2000; Franklin *et al.*, 1992). Irónicamente, este conjunto de observaciones en la literatura para países industrializados han estado acompañadas de una expansión sin precedentes de la democracia en países en desarrollo, a partir de la tercera ola de democratización iniciada en 1974 (Huntington, 1991). De este modo, la democracia ha sobrevivido y evolucionado junto con una serie de problemas de legitimidad de largo plazo en países desarrollados, sin dejar de ser un fenómeno en expansión alrededor del mundo.

La fuente de mayor preocupación a nivel académico y político se ha centrado en los datos actitudinales o preferencias de los votantes. Pero se ha dejado en un segundo plano la evidencia proveniente del comportamiento efectivo de votantes y partidos.<sup>2</sup> En este nivel, existen tres dimensiones o variables cruciales en el estudio de los partidos y sistemas de partidos que han llamado la atención de los expertos en las últimas décadas y son

2 .....  
Dados los problemas de acción colectiva que atraviesan típicamente los electores, sus preferencias no se ven fácilmente traducidas en comportamiento electoral.



parte central de la preocupación del presente volumen: la fragmentación o el número de partidos (absoluto o efectivo), la volatilidad endógena o exógena (o sistémica y extrasistémica, respectivamente) y la polarización ideológica (de elites u opinión pública).<sup>3</sup>

Estas tres variables pueden ser vistas como un resultado de las preferencias de los ciudadanos o, en términos económicos, como un producto de la demanda. Sin embargo, la literatura especializada también observa estas variables como un producto de la interacción o coordinación estratégica de las propias elites, en lo que deberíamos clasificar como un producto de la oferta electoral (Levitsky y Ziblatt, 2018). En teoría, cada una de estas variables tiene efectos positivos y negativos para el funcionamiento del sistema de partidos y por implicación de la propia democracia.

En primer lugar, el número de partidos ha sido fuente de interés académico desde Duverger (1954) a esta parte. Su preocupación por el número dio lugar a una larga lista de trabajos importantes que indican los factores causales que operan por detrás del número de agentes en un sistema de partidos y una forma precisa de contar agentes con el número efectivo de partidos (Cox, 1997; Laakso y Taagapera 1979). Este valor nos indica cuántos agentes partidarios electoralmente relevantes existen en las elecciones parlamentarias o presidenciales o incluso cuál es el número efectivo (no real) de candidatos compitiendo en elecciones. Un número efectivo de partidos bajo puede indicar poca representatividad del sistema de partidos, especialmente en sociedades marcadas por una serie de divisiones o clivajes étnicos, religiosos o culturales que no se trasladan fácilmente al sistema de partidos. Un número efectivo de partidos alto indica una alta presencia de agentes en la competencia y capacidad de acceso a los cargos en disputa. Sin embargo, un mayor número de agentes en el sistema tiene dos tipos de implicaciones.

Por un lado, una variedad de partidos en un sistema indica que estos agentes pueden representar y eventualmente canalizar una variedad de preferencias ideológicas y de intereses, lo que contribuye al espíritu de la democracia. En teoría, un mayor número de partidos implica mayor representatividad de la sociedad en el sistema político. Sin embargo, un alto número de partidos

.....  
3 Estas variables no deben ser vistas como el resultado natural de las preferencias o actitudes de los ciudadanos. De hecho, las preferencias no necesariamente se traducen en comportamiento político efectivo, ya que pueden existir preferencias adversas sostenidas en el tiempo en contra de la democracia, sin que ello se traduzca en alguna forma de inestabilidad o empujes autoritarios. Más aún, las preferencias de los ciudadanos pueden no tener correlato comportamental alguno, dado que requieren acción colectiva y este paso no es posible sin una acción deliberada de elites capaces de coordinar.





también puede tener consecuencias indeseadas para el funcionamiento u operativa de un gobierno. Más partidos significa mayor dificultad para lograr mayorías y en particular mayorías estables a lo largo del tiempo. Asimismo, un alto número de agentes partidarios también puede dejar como corolario mayores costos de transacción para la elaboración de políticas, ya sea a través de la obstrucción o imprimiéndole mayores costos agregados al pasaje de legislación de gran porte. En líneas generales, un mayor número de agentes implica un mayor número potencial de agentes de veto y obstrucción (Cox y McCubbins, 1993; Tsevelis, 2000).

Nótese que no existe un número ideal de partidos y tampoco un rango a partir del cual un sistema de partidos y el sistema político en su conjunto sufran algunas de las consecuencias que acabamos de consignar. Desde Duverger (1954) en adelante ha existido debate en torno a las bondades de un número reducido de partidos (Rosenbluth y Shapiro, 2018). Sin embargo, un número bajo de partidos que ha de aprobar políticas por la regla de la mayoría suele verse en serias dificultades con partidos polarizados como en el caso estadounidense. De igual modo, un número bajo de partidos en el modelo Westminster suele tener facilidades para aprobar políticas con gobiernos de mayoría, a expensas de excluir sistemáticamente a los partidos en minoría (Lijphart, 1999). En el otro extremo, sistemas de partidos atomizados o con muchos partidos sufren las dificultades naturales para lograr mayorías estables y cuando el número no es particularmente alto, diferencias ideológicas pueden dificultar la formación y estabilidad de las coaliciones. Sabemos que no existe un número ideal de partidos y que un número bajo no es la panacea. Sin embargo, es razonable pensar que un número alto de partidos puede producir dificultades en el funcionamiento de un gobierno, en tanto incrementa la probabilidad de agentes de veto en el sistema (Tsevelis, 2000).

En segundo lugar, si el número de partidos es importante, también lo es su estabilidad a través del tiempo. La estabilidad del sistema de partidos tiene implicaciones importantes para elites y votantes y para la democracia en general. En sentido estricto, la volatilidad electoral mide (a nivel agregado) el porcentaje de personas que cambian su voto entre una elección y otra (Pedersen, 1979). Un bajo nivel de volatilidad indica que un porcentaje pequeño de votantes estuvo dispuesto a cambiar de partido entre dos elecciones. En términos de magnitud, niveles bajos de volatilidad han sido frecuentemente halagados por políticos y especialistas, dado que muestran estabilidad en la estructura de la oferta de partidos pero también en las preferencias de los votantes. Sin embargo, si bien



es posible observar alta volatilidad con una oferta electoral estable, suele estar asociada a sistemas de partidos con una oferta electoral variable y de hecho la volatilidad puede estar indicando la existencia de una oferta fluida, con partidos que ven cambios importantes en su caudal electoral a lo largo del tiempo. Dicho de otro modo, niveles altos de volatilidad pueden indicar que las elites tienen dificultades para construir una oferta estable, los partidos nacen y no logran sobrevivir, se fusionan y fisionan, y algunos longevos desaparecen del escenario electoral (Ivenskas, 2016; Levitsky *et al.*, 2016).<sup>4</sup>

Algunas contribuciones recientes han logrado un refinamiento útil del concepto de volatilidad que permite discernir entre dos tipos (Powell y Tucker, 2013). Por un lado, es posible identificar la volatilidad o el cambio en las preferencias de los electores sobre la base de una oferta estable de partidos, en lo que la literatura llama volatilidad sistémica o endógena. Sin embargo, los sistemas de partidos se ven frecuentemente desafiados por partidos nuevos o fusiones y fisiones de partidos existentes que alteran la estructura de la oferta electoral. Estos partidos pueden ser electoralmente exitosos y contribuir al cambio en las preferencias en forma extra-sistémica o exógena. En este caso, sistemas de partidos con altos niveles de volatilidad exógena suelen estar asociados con sistemas de partidos fluidos o con bajos niveles de institucionalización.

La volatilidad es un indicador complejo del sistema de partidos, ya que si bien capta el cambio neto en las preferencias de los votantes, también puede captar cambios en la estructura de la oferta electoral (Mainwaring, Gervasoni y España-Nájera, 2017). Ya sea endógena o exógena, la volatilidad varía enormemente entre sistemas de partidos pero también dentro de sistemas a lo largo del tiempo. Los sistemas de partidos y las democracias por extensión pueden convivir con alta volatilidad (endógena y exógena) por largos períodos. Sin embargo, altos niveles de volatilidad de cualquier tipo no dejan de indicar que el sistema político es incapaz de mantener una oferta estable o que los votantes están insatisfechos con la forma en que los partidos gestionan el gobierno. De hecho, la volatilidad también puede ser vista como un indicador del proceso de rendición de cuentas. Hasta ahora desconocemos la existencia de umbrales, pero sabemos que altos niveles o valores de volatilidad a lo largo del tiempo implican disfunciones importantes para la gobernabilidad democrática.

.....  
4 Inversamente, niveles bajos de volatilidad endógena suelen estar asociados a sistemas con pocos partidos y sistemas de partido predominante, donde la baja volatilidad puede estar políticamente manipulada por los propios partidos del sistema.



Finalmente, la intensidad de las preferencias ideológicas o polarización es una variable fundamental a la hora de describir y explicar el funcionamiento de los sistemas de partidos. Mientras que algunos sistemas muestran partidos con diferencias programáticas claramente identificables para los electores, otros se diluyen ideológicamente sin ofrecer opciones significativamente diferentes. En teoría, tanto el número efectivo de partidos como la volatilidad varían independientemente de la forma en que los partidos compiten por el poder sobre bases ideológicas. Sin embargo, es plausible que un sistema en el que los partidos compiten sobre bases programáticas vea facilitada la coordinación estratégica, lo que disminuye el número de partidos (Luján, 2020). Dado que los partidos con preferencias similares pueden ponerse de acuerdo más fácilmente sobre asuntos de política pública que en los casos en que no hay preferencias marcadas, la polarización facilita las fusiones de partidos mediante decisiones estratégicas de coordinación electoral. Inversamente, un bajo nivel de diferenciación ideológica hace más probable que los partidos no sean capaces de coordinar mediante una oferta menor de partidos o alianzas electorales (Luján, 2020), lo que facilita la formación de nuevos partidos y las fisiones de partidos existentes. Empíricamente, sin embargo, la polarización puede variar con independencia de la oferta electoral o el número de partidos.

Distintos autores han destacado la importancia de la polarización a la hora de clasificar sistemas de partidos y valorar su impacto en la democracia cuando sus valores son altos (Dalton, 1998; Sartori, 1976). De hecho, se la ha responsabilizado de fenómenos tan variados como el quiebre de las democracias o la limitación para establecer acuerdos intertemporales en política pública. Sin embargo, bajos niveles de polarización suelen estar vinculados a sistemas de partidos predominantes, con una oposición fragmentada y sin chances de acceder al gobierno, o sistemas donde el partido predominante hace un uso extremo de estrategias retributivo-particularistas y cooptación del aparato estatal con fines políticos, limitando las chances electorales de los partidos de oposición (Shefter, 1993). La literatura consigna que, al igual que en el caso de la fragmentación y la volatilidad, niveles altos de polarización pueden entrañar una serie de riesgos. Sin embargo, al igual que en el caso de la fragmentación y la volatilidad, no sabemos cuál es el umbral de polarización ideológica a partir del cual un sistema de partidos puede presentar dificultades que se trasladen al plano de la gobernabilidad democrática.



En suma, niveles altos de fragmentación, volatilidad y polarización parecen componer una difícil combinación, distinta de la que conocimos de la mano de Mainwaring (1993), con «la difícil combinación» entre multipartidismo y presidencialismo (Linz y Valenzuela, 1994). En nuestra observación, parecería que el eje actual de la discusión académica verifica un sesgo hacia el comportamiento de los agentes que operan el gobierno (Shugart y Samuels, 2010), en vez del régimen de gobierno y las reglas de interacción entre presidentes y asambleas (Mainwaring y Shugart, 1997; Shugart y Carey, 1992). Niveles bajos en las tres variables también entrañan una serie de riesgos, cuyos efectos tal vez sean más observables en el largo plazo. Sin embargo, altos niveles de fragmentación implican mayores dificultades para construir mayorías estables y un mayor número de agentes con poder de veto. Altos niveles de volatilidad pueden estar asociados a una oferta y demanda inestables, con agentes partidarios que no son capaces de consolidarse o sobrevivir a en el tiempo, mientras que una polarización alta puede entrañar limitantes importantes para generar compromisos intertemporales en áreas fundamentales de política pública.

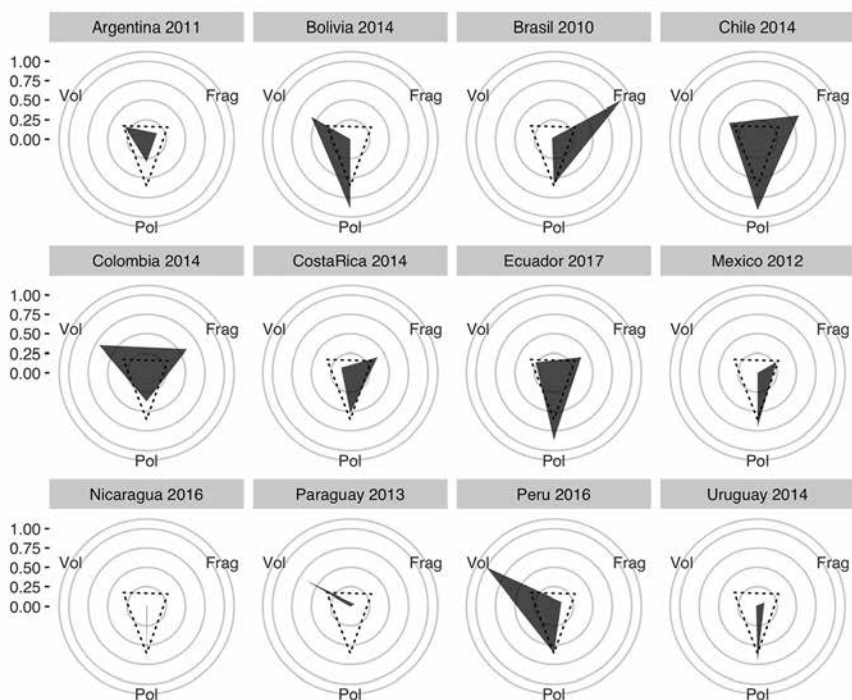
### 3. Hechos estilizados

El gráfico 1 muestra la combinación de nuestras tres variables en países seleccionados de América Latina. Los años consignados están asociados al último punto en el tiempo para el que contamos con datos de la encuesta del Programa de Elites Legislativas de la Universidad de Salamanca, cuyos datos son empleados para el cálculo de la polarización ideológica con el índice de Dalton (2008). En primer lugar, el número efectivo de partidos fue calculado para la cámara baja del Legislativo haciendo uso de la tradicional fórmula de Laakso y Taagapera (1979). Este nivel de análisis capta con mayor precisión la fragmentación del sistema de partidos que el uso del número efectivo a nivel presidencial (frecuentemente menor). En segundo lugar, hacemos uso de la volatilidad electoral exógena. Este indicador capta con mayor precisión que la volatilidad total el nivel de volatilidad producido por la incorporación de nuevos partidos que frecuentemente implican un cambio a nivel sistémico (Mainwaring, Gervasoni y España-Nájera, 2017; Powell y Tucker, 2013). Este indicador no tendría mayor significación en países con altos niveles de estabilidad electoral. Sin embargo, la región está más bien caracterizada por la inestabilidad de los sistemas de partidos, lo que hace que este indicador sea en promedio un poco más sensible a los cambios en la oferta electoral. Por



último, la polarización ideológica en élites legislativas está medida por el índice de Dalton (2008). Este índice capta la diferenciación programática o ideológica de las elites haciendo uso de la autoubicación en el clásico eje izquierda-derecha, tomando en cuenta la magnitud electoral o las bancas de cada partido en el parlamento.

**Gráfico 1: Fragmentación, volatilidad y polarización en América Latina (valores estandarizados)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa de Elites Parlamentarias de América Latina de la Universidad de Salamanca y Pérez-Liñán, Schmidt y Vairo (2018).

En primer lugar, el mapa de América Latina muestra gran variación entre los casos. Una pequeña porción de ellos muestra una configuración con altos valores en las tres variables. En particular, Colombia y Chile muestran medias casi por encima de la media de América Latina para las tres variables consignadas, mientras Perú y Ecuador se encuentran cerca

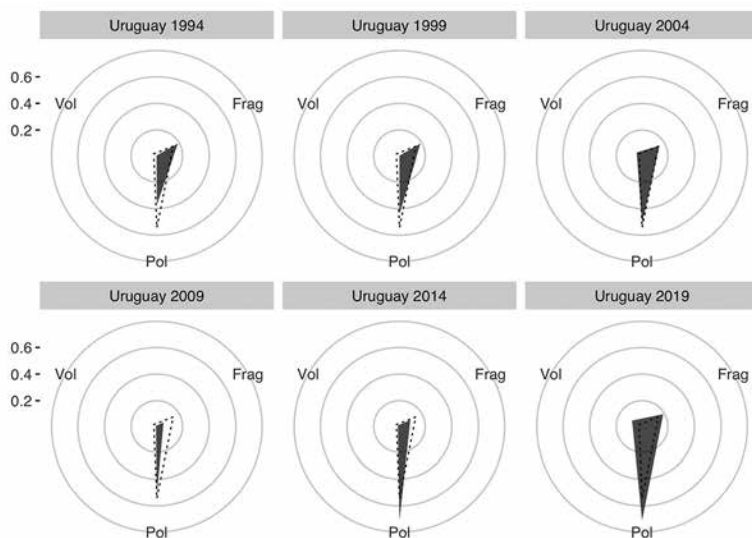


de alcanzar estos valores. Este es un escenario nuevo para el sistema político peruano, luego de estar cerca de una década en niveles por debajo de la media de América Latina en las tres variables. De igual modo, Costa Rica, un país con una larga tradición bipartidista, electoralmente estable y con partidos moderados, muestra a fines de 2018 el dinamismo que puede presentar el comportamiento político de elites y votantes a lo largo del tiempo. En particular, Costa Rica se ha tornado más fragmentada, más volátil y polarizada. Otros casos como México o Chile también han presentado esas señales en la última década. En particular, Chile muestra un mapa volátil, fragmentado y polarizado, que se ajusta a los episodios de inestabilidad política verificados desde 2019.

En el otro extremo, dos casos llaman la atención en este mapa de configuraciones. Por un lado, el caso paraguayo muestra valores por debajo de la media en sus niveles de fragmentación, volatilidad y polarización. Esto es: un país con un número reducido de partidos u oferta electoral, con bajos niveles de cambio en la estructura de preferencias de los votantes (en particular hacia la incorporación de nuevos partidos) y escasa diferenciación programática entre los partidos que dominan el escenario electoral. Como señalamos más arriba, esta configuración congelada puede ser vista como una virtud caracterizada por la estabilidad. Sin embargo, es más esperable que un sistema con escasas señales de cambio denote una serie de problemas o disfunciones en el sistema de partidos y la democracia en su conjunto.



## Gráfico 2: Fragmentación, volatilidad y polarización en Uruguay (valores estandarizados)



\*La figura punteada corresponde al promedio del período.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa de Elites Parlamentarias de América Latina de la Universidad de Salamanca y Pérez-Liñán, Schmidt y Vairo (2018).

Por último, y más importante a los efectos de este libro, el gráfico 2 muestra valores comparativamente bajos para Uruguay en su nivel de fragmentación (o número efectivo de partidos parlamentarios), baja volatilidad exógena (que revela la entrada y salida de nuevos actores en el sistema de partidos) y un alto nivel de polarización ideológica o programática. No obstante, si bien este volumen consigna claramente la existencia de un cambio en el número de agentes en el sistema de partidos en la elección de 2019, ello no necesariamente implica el pasaje a un nuevo equilibrio de largo plazo, dado que deberá ser cotejado con el resultado de futuras elecciones. Comparativamente y a lo largo del tiempo, el número efectivo de partidos sigue siendo moderadamente bajo, respecto a lo cual la elección de 2019 puede constituir un punto de inflexión.

En teoría, la reforma constitucional de 1996 hacía esperable que el pasaje a un sistema de elección presidencial mayoritario a dos vueltas produjera



un efecto tendencial hacia el multipartidismo (Tagapera y Shugart, 1989). Sin embargo, el camino hacia el multipartidismo ya había sido iniciado con reglas de mayoría simple en 1971 y el sistema venía dando muestras de verificar un camino de retorno hacia el equilibrio de dos partidos, tal como lo preveía la expectativa teórica o equilibrio duvergeriano. Por tanto, si bien la reforma buscaba limitar el avance inminente del Frente Amplio hacia el gobierno (Yaffé, 2005), también consolidaba *de jure* un sistema que por la vía de los hechos venía sosteniéndose desde la reinstauración democrática: el multipartidismo. En el corto plazo, sin embargo, la reforma produjo un efecto reductor del número de partidos, que nuevamente puso en jaque la expectativa teórica. Es posible aducir que otras reglas que formaron parte de la reforma, como la eliminación de la acumulación por sublemas y la introducción de las elecciones internas por partido, produjeran un efecto reductor en la fragmentación. Sin embargo, la expectativa teórica más importante de la reforma de 1996 hacía esperar una consolidación y probable expansión del multipartidismo y no una reducción como la que observamos a partir de las elecciones de 2000.

Uno de los argumentos que busca explicar la disociación entre la evidencia y la expectativa teórica de progresión hacia el multipartidismo luego de la reforma de 1996 es que los actores debieron adaptarse a las nuevas reglas de juego (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998). Sin embargo, este argumento no solo no responde a la reducción del número de partidos a partir del 2000, sino que además, y más importante aún, no sabemos cuándo y en qué circunstancias los agentes se adaptan a las reglas. De hecho, no sabemos aún si la elección de 2019 es efectivamente el ingreso a un equilibrio en función de las reglas provistas por la reforma de 1996. *Prima facie*, la elección parecería ser una señal en línea con los efectos esperados de la regla electoral. Por tanto, con reglas que facilitan la fragmentación, el crecimiento ostensible del número efectivo de partidos durante la pasada elección hace pensar que difícilmente el sistema regrese a los dos partidos y medio o tres como media de los pasados treinta y cinco años de democracia (2,97 para ser precisos). Este camino del pluralismo en el sistema de partidos tiene algunas virtudes ya señaladas más arriba, pero es importante resaltar que entraña riesgos en nuestra difícil combinación.

En segundo lugar, la volatilidad general ha sido moderadamente baja a lo largo de la última década (hasta 2019). En particular, la elección y renovación por tres mandatos consecutivos del Frente Amplio (FA) dejó como registro el nivel más bajo de volatilidad electoral desde 1966 (Buquet y Piñeiro, 2014). Si bien 2019 constituye un punto de inflexión en el nivel





de volatilidad general y en particular de volatilidad exógena (con la incorporación de varios partidos nuevos al Parlamento), es prematuro emitir un juicio sobre el cambio electoral a partir de un solo punto en una serie de tiempo signada por la estabilidad (ver cap. II.3). Por tanto, hasta 2019 la volatilidad exógena, endógena o total se ha mantenido en niveles moderadamente bajos (a través del tiempo) y en particular a nivel comparado.

Esta observación general no puede obviar el impacto de la volatilidad exógena en 2019. En particular, no estamos hablando de la volatilidad entre partidos establecidos del sistema, sino de la volatilidad inducida por un aumento del tamaño de la oferta por el ingreso de nuevos partidos al sistema. Al igual que la fragmentación, el cambio en la estructura de preferencias de los votantes indica que son menos cautivos de una oferta electoral rígida y mucho menos manipulables mediante políticas retributivo-particularistas u otras estrategias políticas no programáticas. La capacidad crítica y de cambio de los votantes debería ser vista como un indicador saludable para el proceso democrático y, en particular, para el funcionamiento de los partidos políticos. Sin embargo, la volatilidad y, sobre todo, la volatilidad exógena entraña riesgos importantes, ya consignados más arriba, vinculados a la estabilidad de los partidos y su supervivencia a lo largo del tiempo.

Finalmente, la polarización de Uruguay es el único indicador que se muestra por encima de la media para América Latina. Nótese que el indicador mide la diferenciación que muestran los partidos en preferencias de política pública mediante la autoubicación de los legisladores en el eje izquierda-derecha. En otros países, es posible que estas nociones básicas de la política no tengan un significado claro para los votantes y las propias elites. Sin embargo, izquierda y derecha en Uruguay son nociones claramente identificables para los votantes y las elites, y cada uno de estos extremos ideales tiene un correlato en términos de política pública y asociación con uno o varios partidos del sistema. Un alto nivel de polarización ideológica implica un señalamiento programático claro para los votantes, lo que facilita el proceso de identificación partidaria, que torna más estables a los partidos en el sistema.

Si los partidos se diluyen programáticamente, es esperable que los votantes dejen de establecer una asociación clara entre las etiquetas partidarias y las preferencias ideológicas o de política pública de los partidos (Lupu, 2015). Por tanto, es posible que parte de la estabilidad del sistema de partidos uruguayo esté positivamente afectada por la intensidad con que los parti-



dos establecen sus preferencias en el espectro ideológico. De acuerdo a la evidencia, este indicador presenta un comportamiento estable a través del tiempo (Moraes y Luján, 2016, 2020). En consecuencia, lejos de ser un indicador preocupante, la polarización ideológica tiene beneficios importantes para la salud de un sistema de partidos. En todo caso, la polarización puede ser y de hecho frecuentemente da muestras de ser problemática cuando tiene un alto componente afectivo (Iyengar y Krupenkin, 2018).

En este nivel, la diferenciación entre partidos y en particular entre colectivos de votantes está más bien asentada sobre una adhesión emocional o psicológica —generalmente construida a través del tiempo—, que si bien puede tener basamento en algún tipo de ideología, no es una condición necesaria ni suficiente (Huddy, Mason y Aaroe, 2015; Iyengar, Sood y Lelkes, 2012; Iyengar *et al.*, 2019; Ward y Tavits, 2019). En todo caso, la polarización programática desde la reinstauración democrática no parece haber sido la base de alguna forma de polarización afectiva que facilite la confrontación y el conflicto político entre partidos. De hecho, la manipulación de los vínculos afectivos es un recurso que las elites uruguayas han sabido manejar con destreza en décadas recientes, aun en niveles de polarización programática comparativamente altos. En suma, dependiendo de la progresión temporal de los cambios verificados en la elección de 2019, la configuración de factores muestra a Uruguay como un sistema de partidos con un número de partidos moderado pero creciente, volatilidad moderadamente baja pero creciente y alta polarización que revela un alto grado de orientación programática de los partidos.

#### **4. Un vínculo causal**

Nuestro plano descriptivo despliega básicamente la interacción entre las tres variables más relevantes (y complejas) de un sistema de partidos. Naturalmente, existe discusión en torno a las relaciones causales entre estas tres variables, ya sea a través del vínculo entre la polarización y la fragmentación (Sartori, 1976; Sartori y Sani, 1983), el vínculo inverso entre estas dos variables o el vínculo causal entre la volatilidad y la fragmentación (Mainwaring, Gervasoni y España-Nájera, 2017). En esta sección obviamos esta discusión teórica para centrarnos en una discusión empírica. Tomando la fragmentación como la variable más importante para este y la mayoría de los artículos de este volumen, esta sección se focaliza en explicar la fragmentación.



En primer lugar, y como se dijo anteriormente, es plausible que la fragmentación sea endógena (al menos en parte) a la polarización o diferenciación ideológica. De hecho, la coordinación electoral (y por tanto la reducción de la oferta electoral a través del número de partidos) es más probable cuando los partidos tienen preferencias ideológicas claramente identificables o polarizadas. Inversamente, en sistemas de partidos escasamente polarizados pueden dificultar la coordinación, dado que los partidos no tienen posiciones ideológicas que hagan previsibles los acuerdos con otros partidos con preferencias similares. Por tanto, es posible sostener (H1) que *cuanto mayor sea la polarización, menor será el número efectivo de partidos*.

En segundo lugar, la volatilidad parecería ser una propiedad de la interacción de los agentes, por tanto parecería ser un indicador de la naturaleza temporal del número efectivo de partidos. Sin embargo, la volatilidad también debe ser vista como un dato estructural de un sistema de partidos, y por tanto, como una señal para las propias elites sobre las decisiones de entrada y las probabilidades de éxito o supervivencia en la competencia electoral. Es más probable que nazcan más partidos en sistemas fluidos o estructuralmente no consolidados que en sistemas donde la volatilidad permanece en niveles moderados o bajos. La volatilidad indica no solo un problema de demanda, canalizado a través de la inestabilidad en las preferencias de los votantes, sino también y fundamentalmente un problema de la oferta de partidos. Por tanto, *cuanto mayor es la volatilidad electoral, mayor debería ser el número efectivo de partidos* (H2).

En tercer lugar, desde Duverger (1954) a esta parte, la fragmentación ha sido virtualmente concebida como un subproducto de las reglas electorales (Cox, 1997; Taagapera y Shugart, 1989). *Los sistemas de mayoría simple generan efectos tendenciales hacia el bipartidismo* (H3a). Alternativamente, *los sistemas mayoritarios a dos vueltas o balotaje para la elección presidencial generan efectos tendenciales hacia el multipartidismo* (H3b). Nótese que estas son las reglas que operan a nivel agregado para la elección de la presidencia. En este nivel existe poca variación entre países. Sin embargo, numerosos países han cambiado de reglas a lo largo del tiempo, fundamentalmente para salir de los sistemas de elección presidencial por mayoría simple hacia el sistema de doble vuelta o balotaje. Lamentablemente y debido al escaso número de observaciones para cada país del panel, no contamos con suficiente variación dentro de los casos para poder observar estadísticamente el impacto del cambio de reglas a través del tiempo.



En cuarto lugar, y a los efectos de verificar el posible vínculo causal entre factores de orden actitudinal con nuestras variables de comportamiento, es pertinente explorar al menos un factor crítico: la identificación partidaria. La identificación constituye un lazo emocional, que generalmente se nutre a lo largo del tiempo a través de lazos familiares o de un proceso de socialización que produce una adhesión afectiva, en este caso a un partido. Cuanto mayor es la identificación con un partido, más probable es la estabilidad de preferencias hacia ese partido y, consecuentemente, es menos probable que sea abandonado en favor de otro. La identificación partidaria sufre desde hace décadas un declive constante alrededor del mundo y es posible que esté detrás del cambio en las preferencias de los votantes. Consecuentemente, la identificación partidaria debería tener un vínculo negativo con el número de agentes en el sistema, de tal modo que (H4) *cuanto mayor sea el nivel de identificación partidaria, menor será el número efectivo de partidos*.

Por último, dos variables de control cierran nuestra exploración de los posibles factores detrás de la variación en el número efectivo de partidos. El primero es la desigualdad. Es plausible que sociedades con mayores niveles de desigualdad en la escala de ingresos presenten mayores niveles de insatisfacción con el nivel de vida de sus votantes, lo que hace más probable que aumente la oferta de partidos que satisfagan sus expectativas. Dicho de otro modo, condiciones altamente desiguales constituyen un ambiente favorable para la formación o emergencia de nuevos partidos que colmen las expectativas de un electorado insatisfecho con su nivel de vida. Consecuentemente, *cuanto mayor sea el nivel de concentración de la renta, mayor será el número efectivo de partidos* (H5).

El nivel de riqueza o tamaño de la economía también es un potencial *explanandum* de la variación observada en el número de partidos. Es plausible que países con mayores niveles de desarrollo produzcan mayor presión o demandas sobre el sistema político (Huntington, 1968), lo que lleva a incrementar el tamaño de la oferta a través del número de partidos. Sin embargo, también es posible pensar que mayores niveles de desarrollo generen mayor estabilidad en los sistemas de partidos y en particular en la oferta de partidos, en tanto los electores se ven satisfechos con los beneficios del desarrollo y premian al statu quo con adhesiones estables en el tiempo. Consecuentemente, la hipótesis nula sería que *el desarrollo no genera efectos sobre el número efectivo de partidos* (H6).



## 5. Datos y métodos

Para esta sección se tomó como variable dependiente la fragmentación partidaria, calculada según el número efectivo de partidos (NEP) con representación en la cámara baja para 17 países de América Latina durante el período 1995-2016. Estos datos fueron tomados de la base de datos de Pérez-Liñán, Schmidt y Vairo (2018).

Nuestras variables independientes provienen de distintas fuentes. En primer lugar, la volatilidad electoral exógena proviene de Nicolás Schmidt (2018). En segundo lugar, los datos de polarización fueron calculados siguiendo la fórmula propuesta por Dalton (2008), tomando datos del proyecto Élités Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca (PELA-USAL). Este programa recoge datos de encuestas para cada período legislativo en todos los países de la región de 1995 en adelante (véase el anexo 1). En tercer lugar, y fuera de nuestras tres variables de referencia (fragmentación, volatilidad y polarización), codificamos los sistemas electorales con base en la fórmula para la elección del presidente y los clasificamos en aquellos en que la elección es definida por mayoría relativa y aquellos que tienen un sistema de doble vuelta. Los datos fueron tomados del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por su parte, el indicador de identificación partidaria fue construido con base en datos de las encuestas del Latin American Public Opinion Project (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt para el período 2005-2016. Los datos de desigualdad medidos según el índice de Gini fueron obtenidos de la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC) de la Universidad Nacional de La Plata. Por último, los datos que corresponden al producto interno bruto per cápita medido en dólares corrientes fueron tomados de CEPAL, en ambos casos para todo el período de referencia.

Sobre el conjunto de estos datos, nuestra base compone un pseudopanel (desbalanceado) con un total de 89 casos para 17 países de América Latina, que se reducen a 42 cuando se incorpora el indicador de identificación partidaria. El cuadro 1 despliega tres modelos de regresión lineal (OLS) con efectos fijos por país, errores robustos y coeficientes estandarizados.



## 7. Resultados

El cuadro 1 despliega los tres modelos mencionados anteriormente. El modelo 1 muestra la posible relación causal de la polarización y la volatilidad con la fragmentación. Como puede verse, estas dos variables no son estadísticamente significativas, por tanto no parece haber un vínculo causal entre ellas. Esto es, la fragmentación no parece estar explicada ni por la volatilidad (H1) ni por la polarización (H2). Asimismo, estas dos variables no están relacionadas entre sí, con lo cual nuestra variable dependiente requiere de otros factores explicativos.

**Cuadro 1: Factores causales detrás de la fragmentación  
(vd-número efectivo de partidos Legislativo)**

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Polarización	0,008 (0,157)	0,162 (0,159)	0,191 (0,189)
Volatilidad exógena	0,227 (0,120)	-0,060 (0,127)	-0,045 (0,132)
Regla		0,229** (0,067)	0,207* (0,078)
Identificación partidaria		0,025 (0,189)	0,074 (0,192)
PIBpc			-0,191 (0,436)
Gini			-0,127 (0,210)
N.º obs.	89	42	41
R2	0,059	0,076	0,096

Nota: \*p < 0,05; \*\*p < 0,01; \*\*\*p < 0,001.



El modelo 2 agrega dos factores políticos e institucionales importantes. El primero de ellos pertenece a la propia estructura institucional, en la medida en que capta el efecto explicativo de las reglas electorales sobre la fragmentación. Como puede verse, las reglas tienen un claro peso o valor explicativo (H3), dado que esta variable es estadísticamente significativa al 99 %. El coeficiente indica que el pasaje de un sistema de mayoría simple a un sistema de mayoría absoluta a dos vueltas (balotaje) implica un incremento en el entorno del 20 % del número efectivo de partidos. Este es un impacto muy relevante de las reglas electorales sobre la fragmentación, que parece captar a través de un crecimiento importante del número de partidos luego de la incorporación de sistemas de mayoría calificada a dos vueltas. El modelo 2 también incorpora la identificación partidaria (H4). Sin embargo, esta variable actitudinal no es estadísticamente significativa.

El modelo 3 incorpora todas las variables de los modelos 1 y 2 y agrega los controles del índice de Gini (H5) y el  $PBIPC$  (H6). Estas dos variables no tienen poder explicativo sobre la fragmentación. Sin embargo, el modelo 3 muestra que solo una variable tiene poder o valor explicativo sobre la fragmentación: las reglas electorales. Nuevamente, las reglas se sostienen como la única variable independiente con poder explicativo en los dos modelos o al menos en el tercero y más exigente. En suma, solo las reglas parecen estar explicando la varianza en el número efectivo de partidos.

## 8. «We are fantastic»: for now...

El quiebre institucional de 1973 fue precedido de un incremento del número efectivo de partidos, un aumento de la volatilidad exógena debido a la incorporación del FA y un nivel de polarización alto (eminentemente afectivo). Si bien no podemos medirlo con el instrumental y datos con que contamos hoy, la evidencia narrativa y una serie de episodios historiadados en la literatura permiten identificar esa coyuntura como un cambio en el equilibrio de largo plazo iniciado en 1942. Esto significó un escenario con más partidos, con preferencias divergentes y creciente incertidumbre sobre su futuro electoral. La elección de 2019 muestra al menos dos cambios en la misma dirección (creciente fragmentación y volatilidad), lo que, sumado a niveles comparativamente altos de polarización ideológica ya presentes en el sistema, deja a Uruguay en una configuración fuera del equilibrio que sostuvo durante las pasadas tres décadas, cuya evolución desconocemos en 2020 (gráfico 2).



Este capítulo muestra que las reglas electorales constituyen un claro incentivo para la proliferación de opciones partidarias. Como muestran Buquet y Yaffé en este volumen, bajos costos a la entrada de nuevos partidos en el sistema inducen no solo a políticos y grupos ambiciosos a formar nuevos partidos, sino también a votantes sin afecciones partidarias claras, descontentos con la política y el statu quo a votar por algunas de esas opciones nuevas en un sistema electoral permisivo. Como dijimos más arriba, barreras bajas a la entrada de nuevos partidos son una válvula para la expresión de intereses plurales en la política y una mayor cuota de flexibilidad ante cambios en el ambiente determinados por las preferencias de los electores y la capacidad de coordinación electoral de las elites partidarias. Sin embargo, el aumento de la fragmentación entraña riesgos que solo un sistema maduro debería ser capaz de asimilar, pertrechado de instituciones políticas fuertes pero lo suficientemente flexibles para tolerar el cambio (Huntington, 1968).

El quiebre institucional de 1973 fue precedido de la aparición de un partido de izquierda, con una estructura programática identificada con una serie de principios en disputa a nivel regional y mundial. La aparición y el crecimiento electoral del FA fueron un proceso disruptivo para el sistema político uruguayo. La aparición de CA en el otro extremo del espectro ideológico muestra indicios similares y, al igual que numerosos partidos de derecha nacionalista alrededor del mundo, viene a satisfacer las preferencias de una porción del electorado insatisfecha con la moderación de las opciones de centroderecha. A diferencia del FA, que nació y creció en la oposición, CA es electoralmente menor, pero políticamente más poderoso e influyente, en la medida en que tiene una de las llaves de la supervivencia de la actual coalición de gobierno (véase Chasqueti y García en este volumen). Junto a la aparición de CA, los efectos de otros partidos aún menores y con preferencias ideológicas más indeterminadas elevan la incertidumbre sobre el funcionamiento del gobierno.

Por fortuna, elites y votantes no dan señales contrarias a las bondades del régimen democrático y las opciones de mano dura no tienen mayor apoyo y legitimidad en los estudios de opinión pública. Estas y otras opciones no democráticas e iliberales solo parecen crecer en el marco de sistemas de partidos que verifican cambios en su capacidad para canalizar y dar respuesta a las demandas de los ciudadanos. Un sistema de partidos plural pero con capacidad de adaptación y cambio parece ser un camino sano para la estabilidad del sistema democrático (véase Piñeiro y Rosenblatt, 2020). No obstante, aún desconocemos el umbral a partir del cual la frag-





mentación se configura en un problema para el sistema, la volatilidad deja de ser un indicador de cambio funcional para ser un problema de estabilidad y la polarización deja de ser un indicador de programaticidad para convertirse en un obstáculo para el establecimiento de acuerdos de largo plazo. La elección de 2019 deja como resultado un incremento en estas tres dimensiones y la incertidumbre de si estamos frente a un cambio en el equilibrio iniciado en 1971, si el sistema logrará reequilibrarse, o si se trata del inicio de un nuevo equilibrio.



## Bibliografía

- Buquet, D., Chasquetti, D., y Moraes, J. A. (1998). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* csic, Instituto de Ciencia Política.
- Buquet, D., y Piñeiro, R. (2014). La consolidación de un nuevo sistema de partidos en Uruguay. *Revista Debates*, 8(1): 127-148.
- Caetano, G., y Jacob, R. (1990). *El nacimiento del terrismo*. Tomo II. *Camino al golpe*. Montevideo: Banda Oriental.
- Cox, G. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, G., y McCubbins, M. (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- Crozier, M., Huntington, S., y Joji, W. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: New York University Press.
- Dalton, R. (1998). *Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Irvine: Center for the Study of Democracy.
- Dalton, R. (2008). The Quantity and the Quality of Party Systems: Party System Polarization, Its Measurement, and Its Consequences. *Comparative Political Studies*, 41(7): 899-920.
- Dalton, R., y Wattenberg, M. (2000). *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Nueva York: Oxford University Press.
- Duverger, M. (1954). *Los partidos políticos*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Franklin, M., Mackie, T., y Valen, H. (1992). *Electoral Change: Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Countries*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Huddy, L., Manson, L., y Aaroe, L. (2015). Expressive Partisanship: Campaign Involvement, Political Emotion, and Partisan Identity. *American Political Science Review*, 109(1): 1-17.
- Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.



- Huntington, S. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Normal: University of Oklahoma Press.
- Ibenskas, R. (2016). Marriages of Convenience: Explaining Party Mergers in Europe. *Journal of Politics*, 78(2): 343-356.
- Iyengar, S., Lelkes, Y., Levendusky, M., Malhotra, N., y Westwood, S. J. (2019). The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, 22(1): 129-146. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051117-073034>
- Iyengar, S., Sood, G., y Lelkes, Y. (2012). Affect, not ideology: A social identity perspective on polarization. *Public Opinion Quarterly*, 76(3): 405-431.
- Iyengar, S., y Krupenkin, M. (2018). The Strengthening of Partisan Affect. *Political Psychology*, 201-218.
- Laakso, M., y Taagepera, R. (1979). The «effective» number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies* (12): 3-27.
- Levitsky, S., Loxton, J., Van Dyck, B., y Domínguez, J. I. (2016). *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, S., y Way, L. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimens after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, S., y Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Nueva York: Broadway Books, Penguin Random House.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, J., y Valenzuela, A. (1994). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Luján, D. (2020). Diferenciación ideológica y coordinación estratégica en elecciones presidenciales en América Latina. *Colombia Internacional*, 103: 29-55.
- Lupu, N. (2015). Party Polarization and Mass Partisanship: A Comparative Perspective. *Political Behavior*, 37(2): 331-356.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, 26(2): 198-228.



- Mainwaring, S., Gervasoni, C., y España-Nájera, A. (2017). Extra- and within-system electoral volatility. *Party Politics*, 623-635.
- Mainwaring, S., y Shugart, M. (1997). Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina. En S. Mainwaring y M. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moraes, J., y Luján, D. (2015). Un centro vacío de candidatos: Evaluando modelos espaciales para las elecciones presidenciales en Uruguay. En A. Garcé y N. Johnson, *Permanencias, transiciones y rupturas: Elecciones en Uruguay 2014/2015*, 73-92. Montevideo: Fin de Siglo.
- Moraes, J., y Luján, D. (2020). The Electoral Success of the Left in Latin America: Is There Any Room for Spatial Models of Voting? *Latin American Research Review*, 55(4): 691-705.
- Oddone, G., Banda, A., De Brun, J., Moraes, J. A. *Una breve historia del Banco Central del Uruguay*. Montevideo: Banda Oriental (en prensa).
- Pedersen, M. (1979). The dynamics of West European party systems: Changing patterns of electoral volatility. *European Journal of Political Research*, 1(26): 7.
- Pérez-Liñán, A., Schmidt, N., y Vairo, D. (2018). *Replication Data for: Presidential Hegemony and Democratic Backsliding in Latin America, 1925-2016*. <https://doi.org/10.7910/DVN/VSGRJH>, Harvard Dataverse, V1, UNF:6:bir+14Ca+cgH90Gj65Qv]Q== [fileUNF]
- Piñeiro, R., y Rosenblatt, F. (2020). Stability and incorporation: Toward a new concept of party system institutionalization. *Party Politics*, 26(2): 249-260.
- Powell, E. N., y Tucker, J. A. (2013). Revisiting Electoral Volatility in Post-Communist Countries: New Data, New Results and New Approaches. *British Journal of Political Science*, 44(1): 123-147.
- Rama, G. (1987). La democracia en Uruguay. *Cuadernos del Rial (Grupo Editor Latinoamericano)*, 79-82.
- Real de Azúa, C. (1971). *Partidos, política y poder en Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República, FCH.
- Rial, J., y Perelli, C. (1986). *De mitos y memorias políticas: La represión, el miedo y después*. Montevideo: Banda Oriental.
- Rosenbluth, F., y Shapiro, I. (2018). *Responsible Parties: Saving Democracy from Itself*. New Haven y Londres: Yale University Press.



- Samuels, D., y Shugart, M. (2010). *President, Parties and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sani, G., y Sartori, G. (1983). Polarization, fragmentation and competition in Western democracies. En H. Daalder y P. Mair, *Western European party systems: Continuity and change*, 307-340. Londres: Sage.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party System: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmidt, N. (2018). ESAPS: Indicators of Electoral Systems and Party Systems, R package version 0.2.2. <https://github.com/Nicolas-Schmidt/esaps>
- Shefter, M. (1993). *Political Parties and the State: The American Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Shugart, M., y Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Solari, A. E. (1967). *El desarrollo social del Uruguay en la postguerra*. Montevideo: Alfa.
- Taagepera, R., y Shugart, M. (1989). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Tsebelis, G. (2000). Veto Players and Institutional Analysis. Governance. *An International Journal of Policy Administration and Institutions*, 13(4): 441-474.
- Valenzuela, A. (1993). Latin America: Presidentialism in Crisis. *Journal of Democracy*, 4(4): 3-16.
- Vanger, M. (1983). *El país modelo: José Batlle y Ordóñez 1907-1915*. Montevideo: Arca - Banda Oriental.
- Ward, D. G., y Tavits, M. (2019). How partisan affect shapes citizens' perception of the political world. *Electoral Studies*, 60.
- Webster, S., y Abramowitz, A. (2017). The ideological foundations of affective polarization in the U.S. electorate. *American Politics Research*, 45: 621-647.
- Yaffé, J. (2005). *Al centro y adentro: La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Montevideo: Linardi y Risso.





# Anexo

*Federico Acosta y Lara,  
Guillermo Martínez y Marcelo Wilchinski*





## Resultado por departamento y fórmula presidencial. Balotaje. Uruguay 2019

Departamento	Frente Amplio						Partido Nacional											
	Habilitados			Participación			Martínez-Villar			Lacalle-Argimón			En blanco			Anulado		
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
Montevideo	1.053.116	88,8%	507.346	54,25%	383.991	41,06%	13.924	1,49%	22.240	2,38%								
Canelones	411.393	90,5%	189.577	50,91%	165.350	44,40%	6.006	1,61%	8.686	2,33%								
Maldonado	142.818	91,1%	48.768	37,47%	74.193	57,00%	2.193	1,68%	3.576	2,75%								
Rocha	63.808	91,4%	24.129	41,37%	30.736	52,70%	1.195	2,05%	1.472	2,52%								
Treinta y Tres	44.159	91,8%	14.155	34,93%	23.702	58,48%	626	1,54%	885	2,18%								
Cerro Largo	75.011	92,0%	26.466	38,34%	38.620	55,94%	1.052	1,52%	1.083	1,57%								
Rivera	91.135	89,2%	24.029	29,56%	52.842	65,00%	1.216	1,50%	1.060	1,30%								
Artigas	64.657	89,5%	19.800	34,20%	34.958	60,39%	671	1,16%	746	1,29%								
Salto	105.719	90,9%	43.398	45,18%	48.240	50,23%	1.448	1,51%	1.279	1,33%								
Paysandú	98.407	90,9%	40.114	44,86%	43.404	48,53%	1.305	1,46%	1.767	1,98%								
Río Negro	47.152	89,9%	17.485	41,26%	22.953	54,17%	613	1,45%	747	1,76%								
Soriano	75.718	91,2%	30.453	44,11%	34.318	49,71%	1.027	1,49%	1.454	2,11%								
Colonia	107.819	91,6%	41.946	42,47%	52.111	52,77%	1.425	1,44%	1.894	1,92%								
San José	85.654	92,7%	35.178	44,28%	40.247	50,66%	1.323	1,67%	1.649	2,08%								
Flores	22.842	92,3%	6.990	33,15%	13.102	62,14%	356	1,69%	372	1,76%								
Florida	59.678	92,9%	22.419	40,44%	29.257	52,78%	878	1,58%	1.231	2,22%								
Durazno	51.960	92,6%	17.905	37,22%	26.948	56,02%	768	1,60%	915	1,90%								
Lavalleja	52.577	92,6%	15.934	32,73%	30.249	62,14%	792	1,63%	928	1,91%								
Tacuarembó	81.190	92,2%	26.179	34,98%	44.092	58,92%	1.206	1,61%	1.209	1,62%								
Total nacional	2.734.813	90,2%	1.152.271	46,69%	1.189.313	48,19%	38.024	1,54%	53.193	2,16%								

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.



## Resultado por departamento y por partido político. Elecciones nacionales. Uruguay 2019

Departamento	Habilitados	Participación		Frente Amplio		Partido Nacional		Partido Colorado		Cabildo Abierto	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	
Montevideo	1.053.066	88,6%	438.839	47,0%	214.675	23,0%	985.59	10,6%	76.410	8,2%	
Canelones	411.087	90,5%	158.221	42,5%	101.417	27,3%	35.177	9,5%	35.202	9,5%	
Maldonado	142.659	91,2%	37.496	28,8%	47.339	36,4%	15.281	11,7%	15.751	12,1%	
Rocha	63.764	91,5%	18.903	32,4%	17.317	29,7%	5.788	9,9%	10.553	18,1%	
Treinta y Tres	44.083	92,0%	10.553	26,0%	15.074	37,2%	3.285	8,1%	7.922	19,5%	
Cerro Largo	74.926	92,3%	19.895	28,8%	26.215	37,9%	5.257	7,6%	12.232	17,7%	
Rivera	91.089	89,6%	15.274	18,7%	20.419	25,0%	21.256	26,1%	18.948	23,2%	
Artigas	64.640	90,0%	15.046	25,9%	24.224	41,6%	4.813	8,3%	10.084	17,3%	
Salto	105.642	91,1%	33.720	35,1%	21.681	22,5%	22.001	22,9%	11.474	11,9%	
Paysandú	98.237	90,8%	32.698	36,6%	28.971	32,5%	11.378	12,8%	6.919	7,8%	
Río Negro	47.138	90,2%	14.263	33,6%	13.546	31,9%	6.816	16,0%	4.604	10,8%	
Soriano	75.619	91,3%	23.386	33,9%	20.951	30,4%	10.454	15,1%	7.620	11,0%	
Colonia	107.775	91,7%	34.068	34,5%	32.691	33,1%	15.750	15,9%	7.099	7,2%	
San José	85.589	92,9%	29.257	36,8%	26.360	33,2%	8.140	10,2%	8.022	10,1%	
Flores	22.838	92,5%	5.308	25,1%	7.357	34,8%	4.055	19,2%	2.874	13,6%	
Florida	59.574	92,8%	17.267	31,2%	18.809	34,0%	7.919	14,3%	5.611	10,1%	
Durazno	51.787	92,8%	13.087	27,2%	16.577	34,5%	5.852	12,2%	8.135	16,9%	
Lavalleja	52.537	92,7%	11.856	24,3%	17.608	36,1%	8.198	16,8%	7.024	14,4%	
Tacuarembó	81.075	92,5%	20.239	27,0%	25.221	33,6%	10.198	13,6%	12.252	16,3%	
<b>Total</b>	<b>2.733.125</b>	<b>90,2%</b>	<b>949.376</b>	<b>38,5%</b>	<b>696.452</b>	<b>28,2%</b>	<b>300.177</b>	<b>12,2%</b>	<b>268.736</b>	<b>10,9%</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral

PERI*	Partido de la Gente		Partido Independiente		Otros		Anulados		En blanco		
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	
15.978	1,7%	11.715	1,3%	12.415	1,3%	24.768	2,65%	18.358	2,0%	9.527	1,0%
6.409	1,7%	5.347	1,4%	3.601	1,0%	7.557	2,03%	8.596	2,3%	5.617	1,5%
2.782	2,1%	1.229	0,9%	1.437	1,1%	2.648	2,04%	2.534	1,9%	1.458	1,1%
919	1,6%	348	0,6%	310	0,5%	1.055	1,81%	1.093	1,9%	820	1,4%
198	0,5%	316	0,8%	143	0,4%	513	1,26%	648	1,6%	532	1,3%
317	0,5%	401	0,6%	259	0,4%	647	0,94%	826	1,2%	844	1,2%
181	0,2%	231	0,3%	261	0,3%	717	0,88%	927	1,1%	809	1,0%
185	0,3%	139	0,2%	151	0,3%	358	0,62%	669	1,1%	513	0,9%
506	0,5%	1.080	1,1%	561	0,6%	747	0,78%	1.081	1,1%	1.100	1,1%
1.154	1,3%	701	0,8%	509	0,6%	1.309	1,47%	1.276	1,4%	997	1,1%
325	0,8%	224	0,5%	286	0,7%	439	1,03%	614	1,4%	533	1,3%
877	1,3%	476	0,7%	310	0,4%	809	1,17%	1.099	1,6%	876	1,3%
958	1,0%	1.104	1,1%	879	0,9%	1.098	1,11%	1.907	1,9%	1.228	1,2%
897	1,1%	792	1,0%	748	0,9%	1.135	1,43%	1.515	1,9%	1.033	1,3%
134	0,6%	204	1,0%	116	0,5%	187	0,89%	294	1,4%	218	1,0%
359	0,6%	454	0,8%	405	0,7%	930	1,68%	990	1,8%	629	1,1%
275	0,6%	258	0,5%	325	0,7%	703	1,46%	605	1,3%	453	0,9%
491	1,0%	325	0,7%	377	0,8%	478	0,98%	688	1,4%	575	1,2%
516	0,7%	969	1,3%	487	0,6%	772	1,03%	877	1,2%	929	1,2%
33.461	1,4%	26.313	1,1%	23.580	1,0%	46.870	1,90%	44.597	1,8%	28.691	1,2%

\*Partido Ecologista Radical Intransigente.Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.



**Resultado por partido político y fracción.  
Elecciones nacionales. Uruguay 2019**

<b>Partido</b>	<b>Fracción</b>	<b>Votos</b>	<b>% En el partido</b>	<b>% Partido</b>
Frente Amplio	Más desarrollo con igualdad	309.307	32,58%	38,49%
	Progresistas	234.909	24,74%	
	Unidad para los Cambios	172.471	18,17%	
	Frente Futuro	123.520	13,01%	
	Pluralismo Frenteamplista	96.391	10,15%	
	Con Seregni y con Zelmar	41.836	4,41%	
Partido Nacional	Todos, Hacia adelante	471.975	67,77%	28,23%
	Alianza Nacional	143.532	20,61%	
	Todo por el Pueblo	108.750	15,61%	
Partido Colorado	Ciudadanos	141.159	47,03%	12,17%
	Batllistas Unidos	119.859	39,93%	
	Tercera Vía	44.598	14,86%	
Cabildo Abierto	Movimiento Social Artiguista	268.736	100%	10,90%
PERI*	PERI	33.461	100%	1,36%
Partido de la Gente	Partido de la Gente	26.313	100%	1,07%
Partido Independiente	Partido Independiente	23.580	100%	0,96%

\* Partido Ecologista Radical Intransigente.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.



**Integración de la Cámara de Senadores,  
por partido político y por fracción. Uruguay 2020**

<b>Partido</b>	<b>Fracción</b>	<b>Senadores</b>	
	Más Desarrollo con Igualdad	5	
	Progresistas	4	
Frente Amplio	Frente Futuro	1	13
	Unidad para los Cambios	2	
	Con Seregni y con Zelmar	1	
	Todos hacia Adelante	7	
Partido Nacional	Alianza Nacional	2	10
	Todos por el Pueblo	1	
Partido Colorado	Ciudadanos	2	4
	Batllistas Unidos	2	
Cabildo Abierto	Movimiento Social Artiguista	3	3

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.



## Integración de la Cámara de Representantes por partido político y departamento. Uruguay 2020

Departamento	Frente Amplio	Partido Nacional	Partido Colorado	Cabildo Abierto	Partido Independiente	Partido de la Gente	PERI*	Representantes por el departamento
Montevideo	20	9	5	4	1	1	1	41
Canelones	7	4	2	2	0	0	0	15
Maldonado	1	2	1	1	0	0	0	5
Rivera	0	1	1	1	0	0	0	3
Treinta y Tres	1	1	0	0	0	0	0	2
Cerro Largo	1	1	0	1	0	0	0	3
Rocha	1	1	0	0	0	0	0	2
Artigas	1	1	0	0	0	0	0	2
Salto	1	0	1	1	0	0	0	3
Paysandú	1	1	1	0	0	0	0	3
Río Negro	1	1	0	0	0	0	0	2
Soriano	0	1	1	0	0	0	0	2
Colonia	1	1	1	0	0	0	0	3
San José	1	1	0	0	0	0	0	2
Florida	1	1	0	0	0	0	0	2
Flores	1	1	0	0	0	0	0	2
Durazno	1	1	0	0	0	0	0	2
Lavalleja	1	1	0	0	0	0	0	2
Tacuarembó	1	1	0	1	0	0	0	3
<b>Representantes por partido</b>	<b>42</b>	<b>30</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>99</b>

\* Partido Ecologista Radical Intransigente. Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.

## Resultados elecciones internas por partido político. Uruguay 2019

Partido	Votos	% de emitidos	% de habilitados
Partido Nacional	455.327	41,42%	16,87%
Frente Amplio	256.006	23,29%	9,49%
Partido Colorado	182.841	16,63%	6,78%
Cabildo Abierto	49.485	4,50%	1,83%
Partido de la Gente	6.751	0,61%	0,25%
Asamblea Popular	4.145	0,38%	0,15%
Partido Verde Animalista	3.075	0,28%	0,11%
Partido Ecologista Radical Intransigente	2.604	0,24%	0,10%
Partido Independiente	2.073	0,19%	0,08%
Partido Digital	605	0,06%	0,02%
Partido de los Trabajadores	566	0,05%	0,02%
Partido de la Concertación	486	0,04%	0,02%
Partido Orden Republicano	250	0,02%	0,01%
Abriendo Caminos	135	0,01%	0,01%
Partido Democrático Unido	134	0,01%	0,00%
Anulados	7.478	0,68%	0,28%
Blanco	5.436	0,49%	0,20%
Emitidos	1.099.317	100,00%	40,74%
Habilitados	2.698.588		100,00%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral



## Resultado elecciones internas por precandidato y departamento. Frente Amplio. Uruguay 2019

Departamento	Daniel Martínez		Óscar Andrade		Carolina Cosse		Mario Bergara		Total partido
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	
Montevideo	44.930	35,85%	29.836	23,81%	34.529	27,55%	16.023	12,79%	125.318
Canelones	14.527	36,23%	10.625	26,50%	12.012	29,96%	2.935	7,32%	40.099
Maldonado	5.332	51,81%	2.152	20,91%	2.103	20,44%	704	6,84%	10.291
Rocha	2.322	49,85%	900	19,32%	1.231	26,43%	205	4,40%	4.658
Treinta y Tres	1.520	61,94%	369	15,04%	446	18,17%	119	4,85%	2.454
Cerro Largo	2.169	57,24%	687	18,13%	764	20,16%	169	4,46%	3.789
Rivera	1.619	47,37%	929	27,18%	733	21,45%	137	4,01%	3.418
Artigas	2.644	62,70%	579	13,73%	664	15,75%	330	7,83%	4.217
Salto	6.928	66,91%	1.801	17,39%	1.358	13,12%	267	2,58%	10.354
Paysandú	4.463	47,74%	2.301	24,61%	2.283	24,42%	301	3,22%	9.348
Río Negro	2.369	54,62%	1.051	24,23%	673	15,52%	244	5,63%	4.337
Soriano	2.842	56,93%	896	17,95%	999	20,01%	255	5,11%	4.992
Colonia	4.585	50,36%	2.083	22,88%	2.003	22,00%	434	4,77%	9.105
San José	3.665	50,53%	1.581	21,80%	1.569	21,63%	438	6,04%	7.253
Flores	616	47,02%	284	21,68%	354	27,02%	56	4,27%	1.310
Florida	2.069	52,10%	625	15,74%	966	24,33%	311	7,83%	3.971
Durazno	1.598	54,24%	456	15,48%	741	25,15%	151	5,13%	2.946
Lavalleja	1.466	50,76%	531	18,39%	688	23,82%	203	7,03%	2.888
Tacuarembó	2.459	46,77%	1.204	22,90%	1.163	22,12%	432	8,22%	5.258
Total nacional	108.123	42,23%	58.890	23,00%	65.279	25,50%	23.714	9,26%	256.006

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.



## Resultado elecciones internas por precandidato y departamento. Partido Nacional. Uruguay 2019

Departamento	Luis Lacalle		Juan Sartori		Jorge Larrañaga		Enrique Antía		Carlos Iafigiola		Total partido
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	
Montevideo	71.723	62,80%	24.468	21,43%	15.827	13,86%	1.456	1,27%	727	0,64%	114.201
Canelones	40.844	65,57%	13.073	20,99%	6.981	11,21%	1.257	2,02%	137	0,22%	62.292
Maldonado	14.396	44,16%	5.460	16,75%	1.655	5,08%	10.990	33,71%	98	0,30%	32.599
Rocha	7.275	63,88%	2.472	21,71%	1.539	13,51%	80	0,70%	23	0,20%	11.389
Treinta y Tres	4.940	40,24%	2.076	16,91%	4.394	35,80%	835	6,80%	30	0,24%	12.275
Cerro Largo	5.430	21,24%	4.185	16,37%	1.213	4,74%	14.737	57,63%	5	0,02%	25.570
Rivera	6.411	48,80%	4.740	36,08%	1.396	10,63%	524	3,99%	65	0,49%	13.136
Artigas	8.708	55,79%	1.944	12,45%	4.823	30,90%	112	0,72%	22	0,14%	15.609
Salto	7.088	52,90%	3.673	27,41%	2.322	17,33%	233	1,74%	82	0,61%	13.398
Paysandú	5.686	25,36%	3.451	15,39%	13.164	58,70%	10	0,04%	114	0,51%	22.425
Río Negro	4.056	45,19%	2.111	23,52%	2.768	30,84%	25	0,28%	15	0,17%	8.975
Soriano	6.047	38,59%	4.540	28,97%	4.803	30,65%	253	1,61%	26	0,17%	15.669
Colonia	12.140	53,70%	3.416	15,11%	5.391	23,85%	1.485	6,57%	176	0,78%	22.608
San José	11.106	64,92%	2.738	16,01%	2.915	17,04%	327	1,91%	21	0,12%	17.107
Flores	3.617	57,82%	1.731	27,67%	825	13,19%	78	1,25%	5	0,08%	6.256
Florida	10.207	70,11%	3.422	23,51%	815	5,60%	36	0,25%	78	0,54%	14.558
Durazno	9.026	59,04%	4.217	27,59%	1.838	12,02%	190	1,24%	16	0,10%	15.287
Lavalleja	7.247	56,21%	2.523	19,57%	2.877	22,31%	218	1,69%	28	0,22%	12.893
Tacuarembó	8.701	45,60%	4.158	21,79%	4.716	24,72%	1.468	7,69%	37	0,19%	19.080
Total nacional	244.648	53,73%	94.398	20,73%	80.262	17,63%	34.314	7,54%	1.705	0,37%	455.327

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral



## Resultado elecciones internas por precandidato y departamento. Partido Colorado. Uruguay 2019

Departamento	Ernesto Talvi		Julio Sanguinetti		José Amorín		Otros candidatos		Total partido
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	
Montevideo	46.704	68,61%	18.216	26,76%	3.036	4,46%	117	0,17%	68.073
Canelones	11.678	55,03%	6.513	30,69%	3.002	14,15%	30	0,14%	21.223
Maldonado	4.037	50,44%	3.502	43,76%	464	5,80%	0	0,00%	8.003
Rocha	1.650	53,89%	1.229	40,14%	183	5,98%	0	0,00%	3.062
Treintay Tres	744	40,92%	1.034	56,88%	40	2,20%	0	0,00%	1.818
Cerro Largo	857	46,20%	944	50,89%	54	2,91%	0	0,00%	1.855
Rivera	1.785	12,25%	8.907	61,12%	3.882	26,64%	0	0,00%	14.574
Artigas	820	29,53%	1.360	48,97%	597	21,50%	0	0,00%	2.777
Salto	3.350	22,07%	2.364	15,57%	9.454	62,27%	14	0,09%	15.182
Paysandú	2.381	48,73%	2.192	44,86%	313	6,41%	0	0,00%	4.886
Río Negro	2.714	69,63%	979	25,12%	201	5,16%	4	0,10%	3.898
Soriano	2.889	56,59%	2.015	39,47%	137	2,68%	64	1,25%	5.105
Colonia	5.078	63,10%	1.714	21,30%	1.247	15,50%	8	0,10%	8.047
San José	3.145	68,40%	1.296	28,19%	157	3,41%	0	0,00%	4.598
Flores	1.023	48,41%	648	30,67%	442	20,92%	0	0,00%	2.113
Florida	2.426	62,57%	732	18,88%	719	18,55%	0	0,00%	3.877
Durazno	1.556	47,94%	1.487	45,81%	203	6,25%	0	0,00%	3.246
Lavalleja	1.970	46,75%	2.038	48,36%	206	4,89%	0	0,00%	4.214
Tacuarembó	2.921	46,44%	3.257	51,78%	112	1,78%	0	0,00%	6.290
Total nacional	97.728	53,45%	60.427	33,05%	24.449	13,37%	237	0,13%	182.841

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.

## Resultado plebiscito de reforma constitucional en materia de seguridad. Uruguay 2019

Departamento	Habilitados	Emitidos	Solo por Si	Con papeleta Si	Total Si	En Blanco	Anulados
Montevideo	1.053.066	933.197	4.417	359.988	364.405	39,05%	18.358
Canelones	411.087	371.983	2.412	161.848	164.260	44,16%	8.596
Maldonado	142.659	130.093	869	71.190	72.059	55,39%	2.534
Rivera	91.089	81.579	460	49.323	49.783	61,02%	927
Treinta y Tres	44.083	40.570	310	22.690	23.000	56,69%	648
Cerro Largo	74.926	69.163	546	36.609	37.155	53,72%	826
Rocha	63.764	58.324	476	29.251	29.727	50,97%	1.093
Artigas	64.640	58.178	302	34.450	34.752	59,73%	669
Salto	105.642	96.191	620	50.838	51.458	53,50%	1.081
Paysandú	98.237	89.219	639	43.897	44.536	49,92%	1.276
Río Negro	47.138	42.511	298	21.828	22.126	52,05%	614
Soriano	75.619	69.021	467	33.429	33.896	49,11%	1.099
Colonia	107.775	98.806	698	47.609	48.307	48,89%	1.907
San	85.589	79.510	634	39.091	39.725	49,96%	1.515
Florida	59.574	55.303	391	28.132	28.523	51,58%	990
Flores	22.838	21.129	123	11.960	12.083	57,19%	294
Durazno	51.787	48.055	392	26.939	27.331	56,87%	605
Lavalleja	52.537	48.717	368	29.160	29.528	60,61%	688
Tacuarembó	81.075	74.962	484	41.201	41.685	55,61%	877
Total nacional	2.733.125	2.466.511	14.906	1.139.433	1.154.339	46,80%	44.597

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.



Este libro busca describir y explicar los resultados del largo y complejo proceso de las elecciones nacionales de 2019. Para ello, el volumen se centra en la construcción de la oferta electoral de los partidos y el comportamiento de los electores desde las elecciones internas hasta la primera y segunda vuelta electoral. Nuestro interés por el estudio de los procesos electorales se desarrolla en dos dimensiones complementarias. Por un lado, el libro pretende observar la estabilidad o cambios ocurridos a nivel sistémico o agregado en el sistema de partidos. Por otro, también busca observar el nivel intra-sistémico, estudiando a los partidos como unidades relevantes en sí mismas, tanto en la oferta electoral, como en el interés de los electores.

El libro contiene catorce capítulos dedicados al contexto en el que se desarrollaron las elecciones de 2019, el proceso desde la oferta (de partidos, sectores y candidatos) y la demanda electoral a través del voto de los electores, así como las etapas inmediatamente posteriores vinculadas al armado de gobierno.



**Ciencias Sociales**  
Universidad de la República  
URUGUAY



**Ciencia Política**  
Facultad de Ciencias Sociales  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

ISBN: 978-9974-8594-3-2



9 789974 859432