

MUCHAS DUDAS, ALGUNAS CERTEZAS Y ESCASO ENTUSIASMO. LAS ELECCIONES MUNICIPALES 2010 EN URUGUAY*

Many doubts, some certainties and little enthusiasm. The 2010 municipal elections in Uruguay

Antonio Cardarello*[□]

Resumen. En este artículo se presenta una descripción del sistema electoral implementado para la elección de autoridades municipales recientemente establecido en la Ley de descentralización y participación ciudadana. Más allá de las motivaciones que llevaron a su implantación, interesa ver cuáles pueden ser algunos de los efectos que dicho sistema electoral provocó en su estreno sobre la competencia política local. Se presenta un acotado resumen de los resultados electorales de 2010, prestando particular atención al nivel de fragmentación en materia de competencia política y a los escenarios de cohabitación entre gobiernos departamentales y municipales de diferente signo. Asimismo, se ensayan algunas explicaciones sobre el alto nivel de votos en blanco y anulados registrados.

Palabras claves. Uruguay, sistema electoral, gobiernos municipales, partidos políticos

Abstract. This paper presents a description of the electoral system implemented for the election of municipal authorities recently established in the decentralization and citizen participation law. Beyond the motivations that led to its implementation, it is interesting to analyze some of the effects that the new electoral system had on local political competition. The paper presents a brief summary of the election results in 2010, paying particular attention to the level of political competition fragmentation and to the political cohabitation of different parties in the departmental and municipal governments. Finally, it presents some explanations regarding the high levels of blank and null voting.

Keywords: Uruguay, electoral system, municipal governments, political parties

Introducción

En febrero de 2010 el Poder Legislativo (PL) aprobó la Ley 18.567 (de “Descentralización Política y Participación Ciudadana”) que habilitó la creación del tercer nivel de gobierno y de administración¹. Esto supuso la creación de 89 municipios

[□] Agradezco a Manuela Abraham, Daniel Buquet, Rafael Piñeiro y Richard Salvat que leyeron las primeras versiones de este trabajo y formularon valiosos aportes y sugerencias. Agradezco también los comentarios de los dos referis anónimos. Huelga decir que todos los errores u omisiones de este trabajo son de mi entera responsabilidad.

^{□*} Profesor e Investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. E-mail: salcardarello@gmail.com

¹ Aprobada originalmente en octubre de 2009, la versión definitiva de la Ley emergió del PL el 22 de febrero de 2010, con modificaciones. En primer lugar, el artículo 10, que establecía que los miembros del Municipio debían cumplir con las mismas condiciones que los ediles departamentales, pasó a enumerarlas explícitamente, aunque éstas no cambiaron. La segunda modificación fue la derogación del artículo 23 de la Ley, el cual implicaba que todas aquellas Juntas Locales que se encontraran integradas al momento de la promulgación de la Ley se convertirían en Municipios. Se consideró que dicho artículo contradecía el artículo siguiente, que establece los requisitos para la constitución de Municipios a partir del año 2010. En tercer lugar, otro de los artículos modificados fue el 24, y se trata de una aclaración: en la versión de 2009 se establecía que en 2010 se elegirán municipios para aquellas localidades que tuvieran 5.000 habitantes o más, y en 2015 se elegirían para “las restantes” localidades. Entre tanto, en febrero de 2010 se agregaron los requisitos para toda localidad que pretenda erigirse en Municipio. En cuarto lugar, se modificó el Artículo 25, extendiendo el plazo para que los gobiernos departamentales presentaran la nómina de localidades que se convertirían en municipios, hasta el 15 de febrero de 2010. Además, se agregó el plazo del 31 de marzo de 2013 para aquellos municipios que se constituyeran a partir de 2015.

en todo el país. En nuestro país el tercer nivel de gobierno estaba representado por las Juntas Locales que, con la excepción de tres casos², eran nombradas por el intendente, cuando éste decidía formarlas. La sanción de esta norma le permitió a Uruguay ponerse a tono con los restantes países de América Latina, donde encontramos, por lo general, tres niveles de gobierno.

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

En este trabajo me ocuparé de hacer una descripción del proceso que llevó a la creación del tercer nivel de gobierno, analizaré las características del sistema electoral adoptado, y realizaré una breve reseña de los resultados de la primera elección de gobiernos locales en Uruguay.

1. Descentralización: concepto, dimensiones, antecedentes³

Se denomina descentralización a la transferencia de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos desde un órgano central del Estado a un órgano menor. Por otro lado, es fundamental pensar la descentralización desde una lógica sectorial-local de la gestión de políticas públicas, en donde los gobiernos locales asumen un rol crucial en el proceso descentralizador y se vuelven actores relevantes para guiar y conducir la transformación en la gestión pública.

La descentralización puede asumir diferentes formas. Arocena (2008) identificó tres tipos básicos de descentralización: funcional, política y territorial. El primer tipo de descentralización es el *funcional* –también conocido como desconcentración- en donde lo que se descentraliza es, únicamente, la forma de gestión. Un segundo tipo es la descentralización *política*. Este tipo de descentralización afecta el nivel de la toma de decisiones: además de transferirse la gestión se traslada también la posibilidad de incidir sobre las decisiones de cómo llevar adelante esa gestión. Finalmente, el último tipo de descentralización es el *territorial*. Este no sólo incluye la descentralización *funcional* y *política*, sino que también implica la “organización descentralizada del territorio”. Para alcanzar una organización descentralizada del territorio debe existir en primer término una transferencia de responsabilidades desde el Gobierno Central al Gobierno Departamental (GD) y de éste al local. Es necesaria, a su vez, la asignación de recursos para que esta transferencia de responsabilidades pueda llevarse adelante. Por último, es deseable el involucramiento de la sociedad civil en los procesos de gobernabilidad política.

En este sentido, la descentralización es a menudo presentada como una herramienta imprescindible para acercar a los ciudadanos la posibilidad de participar,

Por último, al inciso 2 se le añadió la intervención del Poder Ejecutivo en esta cuestión por incumplimiento total o parcial y se acortó el plazo de la aprobación tácita por omisión de 60 a 30 días. Finalmente, se agregaron dos artículos a la ley: uno que establece la separación de las hojas de votación del municipio y del Gobierno Departamental; y, por último, un artículo que mandata a la Corte Electoral a reglamentar todo lo concerniente a los procedimientos electorales que implique la elección de los municipios.

² Bella Unión, Río Branco y San Carlos.

³ Por un mayor desarrollo de esta temática ver Cardarello *et al* (2010).

actuar y decidir sobre las problemáticas locales. Tiene como objetivos fundamentales fomentar la participación de la sociedad civil y aumentar la eficiencia en la gestión de las políticas públicas (Arocena 2004).

Tomando en cuenta las tres categorías planteadas por Arocena, la descentralización opera como un mecanismo facilitador de la toma de decisiones participativa de los ciudadanos a nivel local, como dinamizador del proceso de planificación y gestión de los recursos transferidos, y por último, como instrumento de democratización del Estado.

El proceso descentralizador en Uruguay

En Uruguay la tendencia a la centralización y a la eliminación de las autonomías locales ha sido recurrente. El Estado y el sistema político nacieron y se consolidaron bajo un centralismo muy marcado que se vio reflejado en la cultura política de los ciudadanos. En palabras de Arocena: “(...) vivimos en una sociedad centralista, los sistemas locales de actores son débiles y las mentalidades están conformadas en esa realidad que desconoce las particularidades” (2008: 17). En este sentido, la decisión sobre cómo, dónde y cuándo implementar políticas públicas se encuentra también fuertemente centralizada. El Estado uruguayo funciona por medio de compartimentos verticales que derivan en que las políticas desemboquen directamente en el territorio. Es posible constatar una sectorialización de las políticas en donde cada organismo actúa directamente sin buscar una verdadera coordinación entre los actores. Esta fragmentación en muchas ocasiones ha generado superposición de competencias, lo que redundará en gastos de recursos innecesarios y conflicto de intereses entre actores.

Las fisuras y carencias que exhibía el modelo centralista uruguayo dejaron abierto un espacio para que tomara fuerza el debate sobre la descentralización y la autonomía de los gobiernos locales. De hecho, desde el retorno a la democracia en 1985, los gobiernos departamentales comenzaron a asumir nuevas responsabilidades en la gestión de las políticas debido a las carencias para intervenir localmente que ha tenido el gobierno central. Sin embargo, esta transferencia de responsabilidades se dio por la vía de los hechos y no como consecuencia de un marco normativo que regulara esta nueva forma de gestión.

Antecedentes existentes en materia de gobierno local en Uruguay

Recién a partir de la reforma constitucional aprobada en 1996 se consolidaron institucionalmente nuevas atribuciones a los gobiernos subnacionales que significaron un avance en el proceso descentralizador en Uruguay. Los cambios más relevantes provocados por dicha reforma están asociados a la incorporación del concepto de descentralización en la materia constitucional y a la separación y distinción expresa de la materia municipal respecto de la departamental⁴.

⁴ Art. 262 de la Constitución: “(...) La ley establecerá la materia departamental y la municipal de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes respectivos de sus órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 273 y 275...”

Otro cambio importante fue la institucionalización del Congreso de Intendentes⁵, órgano integrado por todos los Intendentes Departamentales. Por último, se incorporó la Comisión Sectorial de Descentralización al entramado institucional, ámbito con capacidad decisoria desde el punto de vista político, pero sin intervención directa sobre el territorio. Este organismo está compuesto por intendentes que representan al Congreso de Intendentes y por los ministerios que tienen competencia en la materia. El funcionamiento de esta comisión presenta ciertas trabas, particularmente por ser un ámbito paritario donde todas las partes tienen el mismo peso y muchas veces los intereses locales (de las intendencias) se contraponen con los intereses nacionales (de los ministerios). Sin embargo, vale destacar la importancia de este organismo para la construcción de una agenda de descentralización común a los niveles nacional y departamental.

La Ley de Descentralización (2010)

Entre los principales cambios que la ley implica cabe mencionar, en primer lugar, la creación a partir de mayo de 2010 de los Municipios, que cuentan con autoridades electas directamente por la ciudadanía, en cada localidad con una población de 5.000 o más habitantes (Disposición Transitoria Art. 24)⁶, que constituye el tercer nivel de gobierno (Art. 1). La norma establece también que, en aquellos departamentos donde no existan al menos dos localidades con esa cantidad de habitantes (sin contar las capitales departamentales), se incluirán localidades con menos habitantes en orden decreciente hasta completar un mínimo de dos Municipios por departamento⁷.

Se prestó especial atención a que cada municipio no solo debe tener un número determinado de población⁸, sino también constituir en sí mismo una unidad territorial⁹. Cada capital departamental, por su parte, conformará un Municipio a iniciativa del Intendente, con la correspondiente aprobación de la Junta Departamental (JD) (Art. 1).

Los Municipios están a cargo de un Concejo Municipal (CM) compuesto de cinco integrantes electos simultáneamente con las elecciones departamentales. El primer titular de la lista más votada del partido más votado es el Alcalde, que preside el CM. Los cuatro restantes son Concejales honorarios, asignados en proporción a la cantidad de votos de cada partido en la localidad (Art. 9 a 11).

Por otra parte, los principios que explicita la ley son:

“1) La preservación de la unidad departamental territorial y política; 2) La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los

⁵ El Congreso Nacional de Intendentes es una institución que agrupa a los 19 gobiernos departamentales de Uruguay. Se creó en 1959 como una organización voluntaria, ya que hasta la reforma constitucional de 1996 ninguna normativa legal estableció su existencia o funcionamiento. Sin embargo, en dicha reforma diversas disposiciones le han asignado la representación de los gobiernos departamentales en diferentes instancias institucionales, sobre todo en aquellas que analizan políticas de descentralización o definen políticas de aplicación a nivel municipal.

⁶ La ley apunta a localidades de 2.000 habitantes o más, pero a los efectos de su implementación gradual, se dispuso transitoriamente comenzar por las de 5.000 habitantes, para luego sí en 2015, llegar a las de 2.000.

⁷ En aquellas zonas donde no se creen municipios, las competencias municipales serán ejercidas por el GD (Art. N° 8).

⁸ Para aquellas localidades que no cumplieran con el requisito de población fueron previstos mecanismos que le permitieran constituirse en municipio: por iniciativa popular (del 15% de los inscriptos para votar en esa localidad) o del Intendente con aprobación de la JD (Art. 1 y 16).

⁹ Dicha unidad debe contar “...con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana”.

habitantes; 3) La gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios en el marco del proceso de descentralización; 4) La participación de la ciudadanía¹⁰; 5) La electividad y la Representación Proporcional (RP) integral; 6) La cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas” (Art. 3).

Es importante destacar también la distinción y separación entre la materia departamental¹¹ y municipal¹², que es un mandato expreso que la reforma de 1996 incorporó a la Constitución.

Con respecto a los cometidos y atribuciones de esta nueva institución, a las tradicionales tareas que ya se le asignaban a las Juntas Locales (ABC: alumbrado, barrido y Cordón cuneta), se le suman nuevas facultades¹³.

Entre las atribuciones del Alcalde se cuentan: presidir las sesiones del Municipio y resolver por doble voto las decisiones en caso de empate entre sus integrantes, dirigir la actividad administrativa del Municipio y proponer al Municipio planes y programas de desarrollo local que estime convenientes para su mejor desarrollo (Art. 14). Mientras tanto, corresponde a los Concejales, entre otras tareas, ejercer el contralor sobre el ejercicio de las atribuciones del Alcalde, proponer al Cuerpo planes y programas de desarrollo local que estime convenientes, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales y departamentales en la materia (Art. 15).

Por último, se dispuso que los Municipios cuenten con dos fuentes de financiamiento: lo que les designe el GD y lo que les designe el Poder Ejecutivo (PE) mediante el Fondo de Incentivo para la Gestión de Municipios que se crea a partir de la ley. Se aclara, a su vez, que ese fondo no afectará los recursos ya destinados por el Gobierno Nacional a los Departamentales (Art. 19).

2. Los sistemas electorales municipales en perspectiva comparada

¹⁰ De acuerdo a este principio se pretende intensificar la participación de la ciudadanía en las localidades (Art. 5). Con este fin se implementa, además de las elecciones locales, mecanismos como: 1) Rendición de cuentas: los Municipios deberán responder anualmente ante la JD, dicha rendición será pública (Art. 13); 2) Audiencias públicas: los Municipios deberán presentar un informe anual ante la ciudadanía (Art. 13); 3) Iniciativa popular local: el 15% de los inscriptos para votar en cada localidad podrá presentar iniciativas, incluida la creación de un Municipio (Art. 16).

¹¹ La materia departamental es definida tanto por las disposiciones constitucionales y legales, como por los acuerdos entre el gobierno nacional y el departamental, guardando también la protección del ambiente y el desarrollo sustentable de los recursos dentro de cada jurisdicción.

¹² Además de las disposiciones constitucionales y legales que le corresponden a los gobiernos municipales, están los asuntos específicos y recursos que el Poder Ejecutivo, previa consulta al GD, resuelva asignarle así como los que la propia Intendencia determine. Por otro lado están los asuntos que emerjan de acuerdos entre Municipios (con autorización del Intendente) o de acuerdos entre GD.

¹³ Entre los cometidos y atribuciones del Municipio pueden destacarse: designar sus representantes en actividades de coordinación y promoción del desarrollo regional, promover la capacitación y adiestramiento de sus funcionarios para el mejor cumplimiento de sus cometidos (Art. 12); elaborar anteproyectos de decretos y resoluciones para elevarlos al Intendente; elaborar programas zonales y adoptar las medidas que estime necesarias en materia de salud, higiene y protección del ambiente; crear ámbitos de participación social; rendir cuenta anualmente ante el GD de la aplicación de los recursos que hubiera recibido para la gestión municipal o para el cumplimiento de funciones que se hubieran expresamente delegado en la autoridad municipal; y presentar anualmente ante los habitantes del Municipio, en régimen de Audiencia Pública, un informe sobre la gestión desarrollada en el marco de los compromisos asumidos, y los planes futuros (Art. 13).

Creemos que para una comprensión más cabal del caso uruguayo resulta pertinente incorporar referencias de análisis comparado con otros sistemas electorales aplicados a gobiernos locales en la región¹⁴. En ese sentido, entendemos que resulta útil repasar rápidamente cuales son los sistemas electorales utilizados en la elección de gobiernos locales en América Latina.

En principio cualquier sistema electoral puede adoptarse a nivel local, pero el papel específico que cumplen los gobiernos comunales plantea algunas consideraciones especiales. En particular, debido al hecho de que el gobierno local se relaciona más directamente con cuestiones de la vida cotidiana, suele dársele prioridad a la representación geográfica¹⁵. En palabras de Carrillo, tanto la

“(...) participación ciudadana y la proximidad de la administración a los administrados constituyen las dos ideas centrales alrededor de las cuales suelen vertebrarse las teorías políticas y constitucionales respecto al régimen local. En ellas la institución municipal, asentada sobre la comunidad local, es considerada como una fórmula político-administrativa en la que se articulan, simultáneamente, la prestación de servicios a los ciudadanos y la representación de éstos. Por subrayarse este carácter representativo del municipio se está poniendo el énfasis en democracia y participación ciudadana” (1989: 30).

Desde esta perspectiva, además de generar una mayor identificación entre gobernantes y gobernados, los gobiernos locales contribuirían a forjar un sentimiento de pertenencia de los ciudadanos con su comunidad que redundaría en un mayor interés por los asuntos locales. Esto podría provocar en muchos casos una mayor legitimidad que se tradujera en una participación electoral más alta o una disminución de la abstención electoral¹⁶.

Para otros investigadores como Reif y Schmitt (1980), esta visión no se ajusta del todo a la realidad. Señalan que la participación electoral es menor en las elecciones locales que en otros niveles, lo que pondría en duda la idea de que el interés por la temática local sea mayor que por los asuntos nacionales. Por otro lado, la mayor proximidad de la administración local no genera automáticamente una mayor información de los ciudadanos sobre la gestión de la administración local. Además, no necesariamente prima el contacto personal, las más de las veces se siguen imponiendo las preferencias políticas.

Esquema general de los sistemas electorales locales en América Latina

Durante la década de 1980 América Latina experimentó un proceso de democratización que afectó a casi la totalidad de sus países, fenómeno que Huntington (1994) ubicó dentro de la tercera ola democratizadora¹⁷. Al mismo tiempo de acuerdo a Nickson (2003: 1) se pudo observar “(...) una tendencia política, independiente pero relacionada, que podría calificarse como descentralización: la gradual expansión del papel de los gobiernos locales en el sistema político en su totalidad”.

¹⁴ Sobre este particular ver Nickson (1995), Molina y Hernández (1998) y Cardarello (2010).

¹⁵ Son considerados relevantes también temas como el grado de competencia electoral, la rendición de cuentas, la participación y el desempeño de los gobiernos locales.

¹⁶ En la investigación de Carrillo sobre España se constató que la abstención aumenta a medida que el tamaño del municipio es mayor.

¹⁷ La tercera ola de democratización tuvo lugar durante los quince años siguientes al final de la dictadura en Portugal (1974), en aproximadamente treinta países de Europa, América Latina y Asia, en los que los regímenes autoritarios fueron remplazados por otros democráticos

En los últimos años en casi todos los países de la región puede observarse un paulatino fortalecimiento de los gobiernos locales en términos de mayor autonomía política y, en algún caso, también económica. Como bien señala Nickson (2003: 9-10) se terminó

“(…) con la prolongada tradición centralista bajo la cual el gobierno central nombraba a los alcaldes y fue sustituida por la elección directa de los alcaldes para periodos de entre dos y cinco años. Los casos más llamativos fueron Colombia (1988) y Paraguay (1991) donde por primera vez en la historia se eligió directamente a los alcaldes. Mientras tanto, en Perú (1980), Bolivia (1985) y Chile (1992) se llevaron a cabo elecciones municipales por primera vez desde 1968, 1950 y 1973 respectivamente”.

En la Tabla 1 se observa que la elección directa de las autoridades locales es un fenómeno que se generalizó en los últimos 30 años. Hasta entonces, con la excepción de México, en los restantes países las autoridades locales eran designadas. Luego se sumaría Costa Rica en la década de 1970, posteriormente se añadirían diez países en la década de los ochenta, otros cuatro en la de los noventa y finalmente Uruguay en 2010. No se observan diferencias en la adopción de la elección directa por tener el país una organización del Estado de tipo federal o unitaria.

Tabla 1. Elección directa de los municipios en América Latina

| País | Organización del Estado | Elección directa del Ejecutivo local | Gobierno central puede revocar a las autoridades locales |
|-------------|-------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Argentina | | 1983 | |
| Brasil | Federal | 1985 ¹⁸ | |
| México | | 1917 ¹⁹ | No |
| Venezuela | | 1989 | No |
| Bolivia | | 1987 | No |
| Chile | | 1992 | |
| Colombia | | 1988 | No |
| Ecuador | | 1983 | Si |
| Paraguay | | 1991 | Si |
| Perú | Unitario | 1981 | No |
| Uruguay | | 2010 | No |
| Costa Rica | | 1970 | Si |
| Nicaragua | | 1990 | No |
| El Salvador | | 1984 | Si |
| Honduras | | 1981 | No |
| Guatemala | | 1985 | Si |
| Panamá | | 1994 | No |

Fuente: Elaboración propia en base a Romero (2006).

En cuanto a la posibilidad de que el gobierno central pueda revocar el mandato de las autoridades locales, como se observa en la tabla precedente, en la mayoría de los países no es posible. Incluso en aquellos que sí la permiten está sujeta a condiciones especiales²⁰.

¹⁸ Durante la dictadura (1964-85) los *prefeitos* de las capitales y ciudades consideradas “estratégicas” eran nombrados.

¹⁹ El Jefe de gobierno del Distrito Federal fue designado por el Presidente de la República hasta 1997.

Si bien en general los sistemas electorales locales reproducen algunas características del sistema electoral nacional para la elección del jefe del ejecutivo, no son un mero duplicado de los sistemas de mayor nivel.

Es habitual que el sistema electoral adoptado para los comicios locales sea el mismo en todo el país. En algún caso, como Argentina, la regulación de las elecciones comunales varía de acuerdo con la ley sancionada por cada provincia, así como el código municipal regido por la constitución provincial.

En la mayoría de los casos la elección del ejecutivo local se realiza en forma directa²¹, y en algunos en forma semi-directa²², si bien este formato ha ido en retroceso en los últimos años²³. La integración individual del PE es el común denominador. En casi la totalidad de los países se exige mayoría simple, a excepción de Brasil en donde para la elección de los *Prefeitos* de los Municipios con más de 200.000 electores se requiere mayoría absoluta (ver tabla 2). En cuanto a la duración del mandato, generalmente se extiende por cuatro años, aunque en dos casos llega a cinco años y en otros a tres. Como señalan Molina y Hernández (1998: 6) “(...) puede afirmarse que la duración de los períodos para los ejecutivos locales tiende en Latinoamérica a ser igual o menor que la de los ejecutivos nacionales. Cuando hay diferencias entre ambos mandatos, el local es menor”.

La mayoría de los casos permite la reelección inmediata del Jefe de Gobierno al menos por un período. En Chile y Ecuador la reelección es indefinida, mientras que en Paraguay y Nicaragua solo es posible después de un intervalo de un período. La prohibición de la reelección rige en Colombia y México.

Tabla 2. Elección del PE local en América Latina

| País | Autoridad | Mayoría Exigida | Mandato | Reelección | Concurrencia |
|-------------------|------------------|------------------------|----------------|-------------------|---------------------|
| Argentina | Intendente | Mayoría simple | 4 | Si | Si-No ²⁴ |
| Bolivia | Alcalde | Mayoría simple | 5 | Si | No |
| Brasil | <i>Prefeito</i> | M. simple o absoluta | 4 | Si | No |
| Chile | Alcalde | Mayoría simple | 4 | Si | No |
| Colombia | Alcalde | Mayoría simple | 4 | No | No |
| Ecuador | Alcalde | Mayoría simple | 4 | Si | No |
| Paraguay | Intendente | Mayoría simple | 5 | Si | No |
| Perú | Alcalde | Mayoría simple | 4 | Si | No |
| Uruguay | Alcalde | Mayoría simple | 5 | Si | No |
| Venezuela | Alcalde | Mayoría simple | 4 | Si | No |
| México | Alcalde | Mayoría simple | 3 | No | No |
| Costa Rica | Alcalde | Mayoría simple | 4 | Si | Si |

²⁰ En Paraguay, por ejemplo, los municipios pueden ser intervenidos por el PE, previo acuerdo con la Cámara de Diputados, por alguna de las siguientes razones: 1) a solicitud de la Junta departamental o municipal, por decisión de la mayoría absoluta; 2) por desintegración de la Junta departamental o municipal que imposibilite su funcionamiento; 3) por grave irregularidad en la ejecución del presupuesto o la administración de sus bienes, previo dictamen de la Contraloría general de la República.

²¹ Dado que en Uruguay el CM equivale al PE, nos interesa comparar con los demás ejecutivos de la región. En lo que hace al PL en América Latina, ver Cardarello (2011).

²² De acuerdo a Molina y Hernández (1998: 8) “...esta categoría se refiere a aquellos casos en los cuales la población vota por una lista de candidatos al órgano legislativo (concejales o regidores), y el jefe del ejecutivo local será el primer candidato de la lista más votada.”

²³ Los países que pasaron de una elección indirecta o semi-directa a directa son: Venezuela en 1989, Nicaragua en 1995, Chile en 2001 y Costa Rica en 20002.

²⁴ En Argentina en muchas provincias las elecciones de segundo y tercer nivel están superpuestas con las de nivel local.

| | | | | | |
|--------------------|---------|----------------|---|----|----|
| Nicaragua | Alcalde | Mayoría simple | 4 | Si | Si |
| El Salvador | Alcalde | Mayoría simple | 4 | Si | Si |
| Honduras | Alcalde | Mayoría simple | 4 | Si | Si |
| Guatemala | Alcalde | Mayoría simple | 4 | Si | Si |
| Panamá | Alcalde | Mayoría simple | 4 | Si | Si |

Fuente: Elaboración propia en base a Molina y Hernández (1998) y Political Database de las Américas

El sistema uruguayo se asemeja bastante al descrito por Molina y Hernández como semi-directo, si bien el CM no es asimilable a un PL. Pero dada la preeminencia del Alcalde, tanto por sus funciones y su carácter rentado que lo hace el único *full-time*, podríamos clasificar al sistema uruguayo por la forma de elección del Alcalde.

3. El sistema electoral municipal uruguayo

Existe una vasta literatura acerca de los efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos (Duverger 1957; Rae 1971; Riker 1982; Taagepera y Shugart 1989; Sartori 1994; Cox 1997, por mencionar algunos).

Un sistema electoral podría definirse como el conjunto de mecanismos que permiten transformar la voluntad del cuerpo electoral en órganos de gobiernos o de representación política. De esta manera el sistema electoral actúa como una herramienta que permite expresar preferencias permitiendo a los ciudadanos elegir a sus gobernantes²⁵.

La forma de elección del CM²⁶ se enmarca dentro de lo que es el contexto general de la elección de autoridades locales en América Latina: la elección directa de la autoridad local.

Como ya mencionamos cada Municipio está integrado por cinco miembros titulares que se eligen en una circunscripción municipal por el sistema de RP. Esto está en consonancia con el resto del continente, pero al igual que en la elección de las Juntas Departamentales, nos encontramos que para todas las ciudades, cualquiera sea su tamaño, se elige el mismo número de representantes²⁷. Dicho de otro modo, no se tiene en cuenta la relación entre el tamaño de la población y el número de representantes, lo que puede conllevar problemas de desproporcionalidad en la representación. La importancia de determinar la proporcionalidad entre el número de habitantes que corresponden a cada representante fue estudiada por Nohlen (1993), quien lo denominó clave de representación²⁸.

La desproporcionalidad es una característica estructural de los sistemas electorales locales en América Latina que los diferencia de los gobiernos locales del

²⁵ Entre las principales funciones de los sistemas electorales pueden mencionarse en forma somera y de acuerdo Payne *et al* (2006): 1) Convertir los votos en escaños o cargos; 2) Ofrecer representación; 3) Hacer que las elecciones sean accesibles y significativas; 4) Facilitar un gobierno estable y eficiente; 5) Asegurar que el gobierno rinda cuentas (*accountability*); 6) Legitimar el sistema político y el gobierno; 7) Reclutar a las élites; y 8) Establecer una oposición.

²⁶ El CM no sería equivalente al legislativo municipal, dado que los concejales están en la línea del Ejecutivo Municipal, mientras que el Poder Legislativo se mantiene de rango departamental.

²⁷ A modo de ejemplo, la Ciudad de Maldonado, capital del departamento homónimo, tiene 66.881 habilitados para votar y elige cinco concejales, al igual que Ismael Cortinas en el departamento de Flores con 954 habilitados.

²⁸ El criterio de distribución de bancas entre las diferentes circunscripciones pone de relieve la relación entre escaños y población para averiguar cada cuántos habitantes corresponde un representante. La variación de la relación entre población y cargos es relevante, ya que es posible manipular la representación política a favor de ciertos partidos políticos o sectores sociales.

resto del mundo²⁹ y que impone un límite en su rendición de cuentas ante la ciudadanía. En este sentido, Nickson (2003) menciona que la existencia de un reducido número de concejales en las grandes ciudades, sumado al hecho de que no existe un vínculo directo entre los concejales electos y una determinada zona territorial al interior del municipio, contribuye a disminuir notablemente la rendición de cuentas del gobierno local ante los ciudadanos.

Componentes del sistema electoral local uruguayo

De acuerdo a Nohlen (1998) los sistemas electorales tienen cuatro componentes básicos: 1) Procedimientos de votación; 2) Forma o estructura de la candidatura; 3) División en Circunscripciones y especialmente la magnitud de distrito; y 4) Métodos de adjudicación de cargos o fórmula electoral.

Procedimiento de votación

El procedimiento de votación es el conjunto de reglas que determinan la forma como se vota y la cantidad de votos que se emiten³⁰. En Uruguay para todas las elecciones rige el voto único, pero con la particularidad del Doble Voto Simultáneo (DVS). Este sistema permite la presentación dentro de un partido o lema de diferentes candidatos que compiten por un mismo cargo. Esto significa que el elector vota a dos niveles, primero por un partido y luego al interior del mismo por un candidato o lista de candidatos. Es un mecanismo de los que se denomina como voto preferencial intra- partidario³¹.

Forma de la candidatura

La forma de la candidatura refiere a la modalidad como se materializa el voto y puede dividirse en dos grandes tipos, los sistemas personalizados y de lista. Los personalizados refieren por lo general a las circunscripciones uninominales, los sistemas de lista están asociados a la RP y cuentan con tres tipos clásicos: lista abierta³², lista cerrada y no bloqueada³³, y lista cerrada y bloqueada³⁴.

En Uruguay impera el sistema de lista cerrada y bloqueada y esta modalidad permite que sean los líderes partidarios quienes seleccionan a los candidatos³⁵ en

²⁹ Nickson (2003:17) señala que "... el número muy reducido de concejales, que va de un mínimo de cinco en la mayoría de los países a un máximo de sólo sesenta en el caso de la Municipalidad de Buenos Aires. Los gobiernos locales en Europa y Norteamérica tienen una proporción mucho menor de ciudadanos por concejal (Francia, 110; Suecia, 270; Alemania, 400; Estados Unidos, 490; España, 602; Japón, 1.600; Reino Unido, 1.800). En las ciudades más grandes del subcontinente la proporción de ciudadanos por concejal típicamente oscila entre 20.000 y 80.000, cifras extremadamente elevadas en comparación con ciudades de tamaño similar en Europa".

³⁰ En forma sucinta pueden distinguirse entre: Voto único, Voto Múltiple, Voto Múltiple Limitado, Voto preferencial y Voto acumulativo.

³¹ Para mayor información sobre esta peculiaridad uruguayana, que luego fuera exportada a algunas provincias argentinas, ver Buquet (2003).

³² El elector puede agregar y/o tachar nombres, así como variar el orden a la lista presentada por el partido.

³³ No permite agregar nombres, pero sí modificar el orden. Los electores pueden expresar sus preferencias tanto por un partido como por uno o más de los candidatos de ese partido.

³⁴ No permite agregar nombres ni modificar el orden. Los electores sólo pueden votar por la lista presentada por un partido o agrupación política, y no por el candidato de su preferencia.

³⁵ Para Ranney (1981: 75) la selección de candidatos es el "...proceso por el cual un partido político decide cual de las personas legalmente elegibles para ocupar un cargo de elección popular será designada en la lista y en los comunicados como sus candidatos y lista de candidatos recomendados y apoyado".

detrimento de los electores. De acuerdo a Rahat y Hazan (2001), esto determinaría que quienes integran una lista cerrada y bloqueada dependan de la competencia que se da al interior del partido y de su relación con el liderazgo. Esto generaría una mayor lealtad respecto al partido que a los ciudadanos, mientras que en un sistema uninominal o de listas abiertas o cerradas y no bloqueadas se produciría el efecto inverso. En el caso de Uruguay el hecho de que cada partido pueda presentar más de una lista de candidatos, por el sistema de Doble Voto Simultáneo, hace que la competencia interna sea definida por los electores y este efecto se atenúe en parte.

En lo que refiere a la legitimación para presentar candidaturas, se estableció que para integrar los Municipios podrían postular listas las respectivas autoridades de cada partido político, o las agrupaciones nacionales o departamentales que hayan obtenido de la autoridad partidaria la autorización para el uso del lema a todos sus efectos. De este modo, quedaron descartadas las candidaturas independientes.

De acuerdo a la normativa aprobada en 1996, para poder presentarse en una elección un partido debe actuar a lo largo de todo el ciclo electoral³⁶. Sin embargo, la restricción de no poder cambiar de partido a lo largo del ciclo electoral³⁷ no rigió para el ámbito municipal en 2010, dado que ese nivel no existía al momento de celebrarse las elecciones internas de junio de 2009.

Otro asunto relevante es el que atañe al sistema de suplentes. La elección del Alcalde recae en el primer titular de la lista más votada del lema más votado. El o los sistemas de suplentes (preferencial, respectivo, ordinal y mixto) son los mismos que en las demás elecciones que acontecen en Uruguay, pero en el caso del Alcalde la convocatoria del suplente debe ser expresa³⁸. De modo que el sistema de suplentes en caso de ser respectivo no regiría para quien ocupara el cargo de Alcalde porque su suplente no sería un titular necesariamente.

Si el Alcalde es sustituido en sus funciones por el titular electo que le siga en la misma lista o, en su defecto, por el primer titular de la segunda lista más votada del lema más votado en la circunscripción, puede darse el siguiente caso: el partido A gana la elección y sus Concejales pertenecen todos a listas de diferentes sectores o fracciones del partido ganador. Si el Alcalde en funciones pide licencia o renuncia no lo sustituye un suplente de su mismo sector, sino el primer titular de la segunda lista más votada, con lo que se altera el equilibrio interno³⁹.

Para los demás integrantes del CM las suplencias se rigen por el sistema de “silla vacía”⁴⁰, que es el procedimiento utilizado en la JD.

Entre los requisitos para la elección de Concejales, la ley complementaria estableció la radicación, pero no se incorporó la exigencia de poseer la serie de

³⁶ Esto implica presentarse a las elecciones primarias y obtener al menos 500 votos en la elección del Órgano Deliberativo Nacional y 250 en el Órgano Deliberativo Departamental.

³⁷ Esta cláusula, conocida como el “Candado de Santoro”, establece que alguien que es candidato por el partido A en las elecciones internas, al comienzo del ciclo electoral, no puede ser candidato del partido B en las nacionales o en las departamentales. Tiene que esperar hasta el siguiente ciclo electoral.

³⁸ El Art. 11 inciso 3 de la Ley 18.567 expresa “en caso de ausencia temporal o definitiva, el Alcalde será sustituido en sus funciones por el titular electo que le siga en la misma lista o, en su defecto, por el primer titular de la segunda lista más votada del lema más votado en la circunscripción”.

³⁹ Por ejemplo en el municipio del Chuy (departamento de Rocha), el Frente Amplio conquistó cuatro de los cinco cargos de Concejales, cada uno perteneciente a una lista distinta. La lista más votada, cuyo primer titular es el Alcalde, fue la 405, seguida por la 90, la 609 y la 825. En caso de licencia del Alcalde perteneciente a la 405, ingresa su suplente, pero este no asume como Alcalde, sino que este lugar pasa a ser ocupado por el titular de la 90.

⁴⁰ Supone un sistema de suplencia automática donde basta con abandonar la sala para permitir el ingreso de su suplente que pasa a ocupar la banca.

credencial correspondiente al municipio en que se es candidato, con lo cual puede producirse la paradoja de un candidato que puede no ser elector⁴¹.

Se dispuso que los candidatos para los CM comparecieran en una hoja de votación, separada de los candidatos para los cargos departamentales y con una serie de características distintivas⁴². Las hojas de votación correspondientes a cada elección son introducidas en un único sobre de votación debiendo ser del mismo lema. De esta manera la ley permite el “voto cruzado” al interior del partido, esto es votar por una fracción a nivel departamental y otra a nivel municipal.

Debido a la posibilidad de que los electores sufragaran con una hoja de votación correspondiente a otro municipio, lo que implicaría la anulación de todo el voto⁴³, se implementó la anulación parcial⁴⁴. Esta nueva figura posibilita que el voto no se invalide en su totalidad.

Sobre la posibilidad de habilitar el “voto cruzado” entre lemas, es decir votar por un partido a nivel departamental y por otro a nivel municipal, finalmente se definió vincular ambos niveles y disminuir de este modo la posibilidad de cohabitación.

La reforma de 1996 eliminó el uso de los sublemas⁴⁵ en la elección de Representantes, pero sigue vigente en la elección del Senado y de las Juntas Departamentales y también fueron habilitados en la elección de los Concejos Municipales.

Circunscripciones

El tercer componente del sistema electoral, quizá el más importante junto con la fórmula electoral, hace referencia al área donde se computan los votos y producen sus efectos con independencia de otros votos. Un primer punto a destacar es cómo se diseñan las circunscripciones electorales, es decir si responden a la estructura administrativa del país o

⁴¹ Entre otras explicaciones de por qué se permitió esta situación, figura el escaso tiempo que medió entre la aprobación de la ley y su implementación, que no dio tiempo para el traslado de Credencial de los candidatos. En el futuro esto podría suponer un estímulo para el traslado de credencial. En esta primera instancia los partidos podían iniciar un recurso ante la Corte Electoral para impugnar un candidato por el requisito de radicación, con un plazo de tres días después de presentados los candidatos.

⁴² En la hoja de votación para las elecciones municipales se estableció que el número será seguido de un guión y una letra de imprenta en mayúscula y del mismo tamaño que el número, ubicados en el ángulo superior derecho, encerrados en un círculo debajo del cual deberá constar el nombre del Municipio y más abajo el Departamento a que corresponde. Las letras que corresponden a cada Municipio han sido determinadas por la Corte Electoral siguiendo el abecedario, de acuerdo al orden decreciente del número de habitantes de cada Municipio (Circular de la Corte Electoral N° 8544, Art. 15).

⁴³ Según el Art. 41 de la Circular de la Corte Electoral N° 8544: “Todas las hojas de votación incluidas en el sobre resultaban anuladas si: 1) dentro del sobre aparecen hojas de votación conteniendo listas de candidatos a Intendente y JD de distinto lema que la hoja para las elecciones municipales; 2) dentro del sobre aparecen hojas de votación para la misma elección de distinto lema; 3) dentro del sobre aparecen hojas de votación acompañadas de cualquier elemento extraño a la elección; 4) dentro del sobre aparecen hojas de votación señaladas con cualesquiera signos, enmendaduras, testaduras o nombres manuscritos agregados; 5) dentro de un sobre aparecen hojas de votación idénticas que excedieran de dos; 6) dentro de un sobre aparecen 2 hojas de votación de diferentes municipios.”

⁴⁴ “Si dentro del sobre aparece una o más hojas de votación correspondientes a otro Municipio del mismo Departamento, por excepción solo se anularán las hojas de votación correspondientes a las elecciones municipales validándose, si correspondiere al caso, la hoja o las hojas de votación correspondientes a la elección departamental” (Circular de la Corte Electoral N° 8544, Art. 41).

⁴⁵ En la normativa electoral uruguaya el sublema es el agente electoral de segundo nivel, aquel tomado en cuenta en segundo término, luego del partido, que es el primer destinatario del voto. Dentro de los partidos los escaños obtenidos se distribuyen primero entre los sublemas y luego entre las listas e incluso está prevista la posibilidad de voto al sublema (Bottinelli 1991; Cardarello 1999).

son circunscripciones electorales *ad hoc*. La delimitación de los distritos electorales es un tema de extrema importancia.

En Uruguay los gobiernos locales se eligen por el sistema de RP en una única circunscripción de carácter municipal. De acuerdo a la Ley de Descentralización (art. 2) la JD por iniciativa del Intendente determina los límites de los municipios a través de un decreto departamental. Este procedimiento permite la manipulación de los límites de las jurisdicciones, lo que en la jerga de la ciencia política se conoce como *Gerrymandering*⁴⁶. Ejemplo claro de esta manipulación fue el diseño arbitrario del municipio “Porvenir” en Paysandú. El mismo surgió de la unión entre un barrio periférico de la capital departamental y una amplia zona rural, con la clara intención de no crear el municipio del Quebracho. Finalmente, a instancias del PE nacional se creó este municipio “Salamandra” y también el de Quebracho.

Es menester hacer referencia a que existen obvias diferencias entre los municipios que representan localidades de aquellos que representan cortes arbitrarios de una ciudad como Montevideo.

De todos modos, esta capacidad de manipulación por parte de los gobiernos departamentales tiene algunas restricciones. En primer lugar, en principio los límites de los municipios están dados por las series de credenciales de la Corte Electoral y resulta imposible romper la unidad distrito electoral de una serie de credencial, aunque sí es posible unirlos en forma arbitraria. En segundo lugar, existe una fecha tope para realizar modificaciones a los límites de los municipios⁴⁷. Finalmente, una última restricción es que la demarcación está supeditada a la aprobación del PE nacional.

Respecto de los efectos de las circunscripciones, un tema sin duda relevante es el que atañe a la magnitud, esto es, el número de cargos que en ella se eligen. Los distritos uninominales pueden usarse en los sistemas locales, especialmente cuando los partidos políticos son débiles o inexistentes y cuando los distritos son pequeños, y por consiguiente, más homogéneos.

Los países que emplean sistemas de RP para elegir a los gobiernos locales cuentan por lo general con un solo distrito por municipio para reflejar proporcionalmente las distintas opiniones políticas de la municipalidad.

El número de cargos que se eligen va a estar entonces directamente relacionado con la proporcionalidad resultante. A mayor magnitud de la circunscripción vamos a tener mayor proporcionalidad, en tanto que las circunscripciones con magnitud pequeña (entre 2 y 5 bancas) alteran o distorsionan la proporcionalidad, ya que existen pocos cargos para repartir.

Respecto a quienes pueden votar en cada Municipio, se estableció que serán electores las personas inscriptas en el Registro Cívico Nacional que tengan vigente su inscripción en las series electorales comprendidas en cada Municipio. Los votantes de las capitales departamentales (excepción hecha de Canelones y Maldonado) y del resto

⁴⁶ Término utilizado en los países anglófonos para referirse a la manipulación deliberada de los límites del distrito electoral con la intención de favorecer o afectar determinados intereses políticos (Reynolds *et al* 2006: 197). La voz *Gerrymandering* deriva del nombre del gobernador de Massachusetts Elbridge Gerry y de la idea del distrito electoral en forma de salamandra. En 1812 la legislatura de aquel Estado reajustó, a instancias de Gerry, los límites de los distritos electorales para favorecer a los candidatos del Partido Republicano. El mapa electoral resultante de la reforma tenía la forma de una salamandra (*salamander* en inglés) y fue bautizado por la prensa como *Gerry-mander*. El término es utilizado en ciencia política, para referir a la idea de cambiar los límites de las circunscripciones electorales para mejorar el rédito electoral.

⁴⁷ Para las elecciones a celebrarse en mayo de 2015, la facultad de las autoridades departamentales para imponer o demarcar los límites de las jurisdicciones municipales vence indefectiblemente el 31 de marzo 2013.

de los centros poblados que no están comprendidos en los Municipios designados solo deben votar las hojas con candidatos a Intendentes y a la JD.

Fórmula electoral o mecanismo de adjudicación de cargos

La fórmula electoral alude a cómo los votos se transforman en cargos y refiere, en última instancia, a alguna función matemática. Aquí básicamente tenemos dos modelos: si el PE es electo directamente (modelo presidencial) o si surge de la elección del PL (parlamentarista). En el primer escenario, la elección del Jefe de Gobierno local puede ser por mayoría simple o absoluta.

Con respecto al PL la elección puede ser por RP o asegurar la mayoría para el partido ganador (como en el caso de las Juntas Departamentales en Uruguay). En los Municipios en Uruguay se elige un órgano colegiado, el CM, por el sistema RP. En consecuencia, es importante saber si la fórmula elegida para convertir votos en escaños es algún sistema de cuota o cociente electoral (el más utilizado es el de mayor resto o *Andrae-Hare*)⁴⁸ o de divisor o cifra mayor⁴⁹, entre los cuales el más extendido es el *D'Hondt*. Este último es el método utilizado en todas las elecciones proporcionales en Uruguay.

Tabla 3. Características del sistema electoral municipal y departamental en Uruguay

| Componentes | Municipal | Departamental | |
|-----------------------------|-------------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------------|
| | Concejo Municipal | Intendente | Junta Departamental |
| Principio de representación | Proporcional | Mayoría Simple | Mayoría Automática ⁵⁰ |
| Procedimiento de votación | Voto único en una Hoja de Votación | Voto único en una Hoja de Votación | Voto único en una Hoja de Votación |
| Forma de la candidatura | Lista cerrada y bloqueada | Lista cerrada y bloqueada | Lista cerrada y bloqueada |
| Barrera legal | No hay | No hay | No hay |
| Fórmula electoral | Proporcional (Método del divisor D'Hondt) | Mayoría Simple | Proporcional (Método del divisor D'Hondt) |

⁴⁸ El método de cociente o cuota electoral se basa en la fijación de un cociente o cuota para la distribución de los escaños, a través de una operación que comprende la división del número total de votos emitidos entre el número de escaños por distribuir en el *distrito electoral* correspondiente. Las variantes de este método se relacionan con la base utilizada para determinar el número de escaños por distribuir. A cada partido se le asigna un número de escaños equivalente al resultado de dividir su votación entre el cociente o cuota. En muchos casos, la simple aplicación de este procedimiento no es suficiente para distribuir todos los escaños en disputa y se tiene que recurrir a un procedimiento complementario, que generalmente considera el número de votos sobrantes o residuos mayores. El método de cociente tiende a ser más favorable para los partidos pequeños que el procedimiento alternativo, el *método de divisor o cifra mayor* (Reynolds *et al* 2006).

⁴⁹ Para su aplicación se toman como base los votos obtenidos por cada partido y se dividen entre una determinada serie de divisores. Las variantes de este método se relacionan con la secuencia de los números utilizados como divisores. Los escaños se distribuyen entre los partidos, considerando los resultados o cifras mayores que se van generando de las sucesivas operaciones. A diferencia del método alternativo, la aplicación de este procedimiento permite distribuir todos los escaños en disputa. Las series más comunes de divisores que se emplean son las de las fórmulas *D'Hondt* y *Saint Laguë*. Se estima que este método tiende a ser más favorable para los partidos grandes que el método de cociente o cuota electoral (Reynolds *et al* 2006).

⁵⁰ En la elección de la JD, la Constitución establece que el principio de decisión es el de RP integral. Sin embargo, el partido triunfador tiene asegurada la mayoría absoluta en el caso de que no la hubiere obtenido en la adjudicación normal de bancas. El sistema ha sido definido como mayoritario y subsidiariamente proporcional por Bottinelli (1991) y de mayoría automática por Moraes (1997). Los cargos al interior del lema mayoritario son distribuidos proporcionalmente entre todas sus listas. Asimismo, entre los lemas restantes que hayan obtenido representación funciona la RP.

| Circunscripción electoral | Plurinominal | Uninominal | Circunscripción Plurinominal |
|---------------------------|--------------|------------|------------------------------|
|---------------------------|--------------|------------|------------------------------|

Fuente: Elaboración propia en base a legislación electoral

Algunos efectos esperados del sistema electoral

Los efectos de los sistemas electorales han sido largamente estudiados, desde las ya clásicas “leyes de Duverger”⁵¹ (1957) y sus reformulaciones (Rae 1971; Riker 1982 y 1986; Shugart y Carey 1992; Sartori 1994) se ha generado un intenso debate acerca de los efectos de los sistemas electorales. Los supuestos que adjudican influencia al sistema electoral han producido un extenso material y es reconocido que los efectos dependen de la combinación de sus distintos componentes.

Uno de los puntos de acuerdo en los estudios sobre los efectos de los sistemas electorales es que la fragmentación de los sistemas de partidos depende de la magnitud de la circunscripción (M), o sea, el número de cargos que se eligen en un distrito electoral. *Ceteris paribus*, si M se contrae el número de partidos se reduce (Rae 1971; Taagepera y Shugart 1989; Lijphart 1994; Cox 1997). Como bien señala Lago, los

“(…) mecanismos causales detrás de esta generalización empírica fueron originalmente planteados por Duverger (1957) en su seminal estudio sobre partidos políticos: a) un efecto «mecánico» de infrarrepresentación de los partidos perdedores y b) un efecto «psicológico» de los votantes que no desean malgastar su voto respaldando a partidos perdedores. Las condiciones teóricas e institucionales que se deben satisfacer para que el comportamiento estratégico de partidos y votantes reduzca el número de competidores electorales han sido desarrolladas por Cox (1997, 1999). Cox demuestra que la gravedad duvergeniana debe ser entendida como la existencia de un umbral superior a la fragmentación: el número de partidos o candidatos viables en los tres sistemas en que Duverger estaba interesado (la mayoría simple en distritos uninominales, la doble vuelta en distritos uninominales y la RP) es igual a la magnitud de distrito más uno, o «regla M + 1» (...)” (Lago 2009: 10).

En la elección de los CM tenemos que la circunscripciones tienen $M = 5$, por lo que, si nos atenemos a la regla $M + 1$, el número de competidores no debería superar los 6. Pero además, por disposición constitucional, solo participan del ciclo electoral aquellos partidos que se presentaron en la elección interna y alcanzaron las exigencias requeridas. En junio de 2009 quedaron habilitados para competir cinco partidos.

A su vez, la competencia –nacional, departamental y municipal- se centra en los mismos tres partidos: Frente Amplio (FA), Partido Nacional (PN) y Partido Colorado (PC), cuya diferencia respecto a los demás⁵² se amplía en la competencia subnacional. Inclusive puede afirmarse que los dos últimos procesos electorales se han centrado en dos grandes partidos protagonistas, el FA y el PN.

Otro factor es que las elecciones departamentales y municipales son vinculadas⁵³ y simultáneas. Este aspecto merece especial atención ya que puede generar efectos sobre

⁵¹ Duverger formula tres leyes sociológicas determinantes en el sistema electoral con influencia en el sistema de partido: 1) El escrutinio mayoritario a una sola vuelta en distritos uninominales tiende al bipartidismo. 2) La RP tiende a un sistema de partidos múltiples e independientes unos de otros. 3) El escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a un multipartidismo atemperado por alianzas.

⁵² En el último ciclo electoral el Partido Independiente (PI) y Asamblea Popular (AP).

⁵³ La vinculación se produce ya que si bien existen Hojas separadas para cada nivel, ambas deben introducirse en un mismo sobre de votación y se prohíbe votar por lemas distintos a nivel departamental y municipal.

los niveles de participación y la fragmentación del sistema de partidos a nivel local. Al efectuarse las elecciones de CM conjuntamente con las departamentales, se vuelve al escenario previo a la reforma de 1996, en el cual la elección más importante o de mayor nivel afectaba a las elecciones de nivel inferior, produciéndose un efecto “arrastré”. Es conocida la importancia que varios autores atribuyen a la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas (Shugart y Carey 1992; Jones 1995; Mainwaring y Shugart 1997). Dada la importancia atribuida a la fijación del calendario electoral, entendemos que ese impacto se hace extensible al ámbito de las elecciones subnacionales. Con eso, al momento de expresar sus preferencias el ciudadano estaría más preocupado por elegir Intendente que Alcalde o Concejal.

En el caso de los Concejos Municipales, si bien tenemos un sistema de RP, tanto la fórmula *D'Hondt* –que como mencionamos tiende a favorecer a los partidos grandes– como un magnitud de la circunscripción pequeña (M=5), distorsionarían la proporcionalidad. Esta combinación tendería a generar un efecto de sobrerepresentación de los partidos más grandes⁵⁴.

Un factor adicional que contribuye al efecto reductor de la competencia mayoritaria es que, si bien se elige un CM, existe la figura del Alcalde quien tiene no solo una posición privilegiada en la toma de decisiones sino que, además, es el único cargo remunerado. La competencia se centra entonces en la elección de este cargo y como resulta electo el primer candidato más votado del partido más votado, el sistema funciona como uno de mayoría simple. Esto en definitiva y de acuerdo a las Leyes de Duverger, estimularía el surgimiento de escenarios bipartidistas⁵⁵. Es por ello factible presuponer que en la mayoría de los CM estén representados dos partidos.

4. Resultados electorales y políticos: el mapa municipal en 2010⁵⁶

En cuanto a la oferta electoral, se presentaron 1.065 hojas de votación para los CM, de las que 400 correspondieron al PN, 313 al PC, 276 al FA, mientras que las restantes 76 se repartieron entre PI y AP. Los partidos fundacionales y en especial el PN abrieron al máximo el abanico de su oferta en este nivel.

Los resultados en general no arrojaron demasiadas sorpresas, el PN y el FA fueron por lejos quienes obtuvieron más gobiernos locales. El FA gobierna sobre el 46,1% de los CM y controla la totalidad de los municipios de Montevideo y Rocha. Tiene además la mayoría de los CM en Salto y Canelones y la mitad en Río Negro y San José (ver tabla 7). Vale decir que casi dos tercios de los CM obtenidos por el FA se concentran en Montevideo y Canelones (26 de 41) y en dos departamentos (Maldonado y Artigas)⁵⁷ donde controla el GD, aunque la mayoría de los CM responde al PN.

Tabla 4. Resultados elecciones municipales por partido

| Partido | Votos | (%) | Alcaldes | | Concejales | |
|---------|-------|------|----------|-----|------------|-----|
| | | | Electos | (%) | Electos | (%) |

⁵⁴ Esta referencia a los efectos del sistema *D'Hondt* en la asignación de bancas en circunscripciones pequeñas no pretende ser una novedad del nivel de gobierno local. La mayoría de nuestras circunscripciones departamentales para la elección de diputados son más pequeñas (dos o tres bancas) que los municipios (cinco).

⁵⁵ Sintetizando, el argumento consiste en que los votantes tienen incentivos para no votar a partidos no competitivos y sí hacerlo por aquellos que tienen chance de ganar o compartir el poder político.

⁵⁶ Para una mayor profundización acerca de la campaña y los resultados municipales ver Cardarello y Magri (2011).

⁵⁷ En ambos había gobernado el PN con anterioridad, en Maldonado entre 1990 y 2005 y en Artigas en el período 2005-2010.

| | | | | | | |
|-----------------------|---------|------|----|------|-----|------|
| Frente Amplio | 410.693 | 53,6 | 41 | 46,1 | 206 | 46,3 |
| Partido Nacional | 243.037 | 31,7 | 42 | 47,2 | 197 | 44,3 |
| Partido Colorado | 99.760 | 13,0 | 6 | 6,7 | 42 | 9,4 |
| Partido Independiente | 7.550 | 1,0 | - | - | - | - |
| Asamblea Popular | 4.960 | 0,6 | - | - | - | - |
| Total | 766.000 | 100 | 89 | 100 | 445 | 100 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Banco de Datos de la FCS-UdelaR y la Corte Electoral.

El PN controla el 47,2% de los CM. En términos de departamentos, detenta la totalidad de los CM en Treinta y Tres, Paysandú, Soriano, Flores, Durazno, Lavalleja y Tacuarembó. Cuenta con una amplia mayoría en Colonia, Maldonado, Rivera y Artigas, sumado a la mitad de los municipios de Cerro Largo, Río Negro, San José y Florida (ver tabla 7).

El PC, por su parte, administra menos del 10% de los municipios, controlando la mitad de los CM en Cerro Largo y Florida, dos municipios en Canelones y uno en Cerro Largo, Rivera, Salto y Florida. O sea, ni siquiera tiene la mayoría de CM en aquellos departamentos en que detenta el gobierno departamental: uno de tres en Rivera y uno de seis en Salto. Por otra parte, no deja de llamar la atención que en los departamentos donde el PC había gobernado entre 1984 y 2005 –Río Negro y Artigas- no controle ningún CM.

La fragmentación a nivel municipal

Sobre un total de 89 municipios, en 55 de ellos (62%) son dos los partidos que están representados, o sea que éstos presentan un formato bipartidista. En 31 CM (35%) están representados los tres grandes partidos. Finalmente, en tres municipios (3%) un solo partido concentra la totalidad de los cargos (tabla 5).

Tabla 5. Partidos representados en Concejos Municipales

| Partidos representados | Cantidad de Municipios | (%) |
|------------------------|------------------------|------|
| 1 | 3 | 3,4 |
| 2 | 55 | 61,8 |
| 3 | 31 | 34,8 |
| Total | 89 | 100 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Banco de Datos de la FCS-UdelaR y la Corte Electoral.

Los municipios gobernados por un único partido pertenecen en todos los casos al PN: Ismael Cortinas en Flores, Villa del Carmen en Durazno y San Gregorio de Polanco en Tacuarembó.

De los 55 municipios con formato bipartidista, en 53 de los mismos (96,4%) el FA y PN fueron los partidos triunfantes. Las excepciones son los municipios de Tranqueras en Rivera, donde gobierna el PC, con tres concejales frente a dos del PN; y Rincón de Valentín en Salto, donde cuatro concejales son del FA frente a uno del PC.

En este universo bipartidista, el FA gobierna en 32 (58,2%). Entre ellos, controla 17 de los 18 CM en Canelones, cinco de los ocho montevidEOS y la totalidad de los rochenses.

Tabla 6. Composición de los CM con representación de dos partidos

| Partido Gobierno Municipal | Número de Concejales por partido | | | Número de Municipios en esa situación |
|----------------------------|----------------------------------|----|----|---------------------------------------|
| | FA | PN | PC | |
| FA | 4 | 1 | - | 19 |
| | 3 | 2 | - | 12 |

| | | | | |
|-----------|----------|----------|----------|----|
| | 4 | - | 1 | 1 |
| | 3 | - | 2 | - |
| PN | 1 | 4 | - | 9 |
| | 2 | 3 | - | 13 |
| | - | 4 | 1 | - |
| | - | 3 | 2 | - |
| PC | 1 | - | 4 | - |
| | 2 | - | 3 | - |
| | - | 1 | 4 | - |
| | - | 2 | 3 | 1 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Banco de Datos de la FCS-UdelaR y la Corte Electoral.

Si observamos la composición partidaria de los CM (tabla 6), en 19 municipios tenemos una mayoría de cuatro concejales del FA frente a uno del PN; situación que solo se produce en una oportunidad con el PC. En 12 oportunidades la composición es tres y dos concejales para el FA y el PN, respectivamente, escenario que no se produce con el PC.

El PN tiene mayoría en 22 CM bipartidistas (40%). Respecto a los otros partidos, en nueve municipios el PN tiene cuatro concejales y el FA un único concejal, mientras que en otros 13 municipios la relación es 3 a 2. No hay escenarios de este tipo con el PC.

Finalmente, el PC tiene mayoría en un único municipio (1,8%) donde la relación es tres a dos concejales respecto al PN.

De los 31 departamentos tripartidistas, en 17 CM (54,8%) el PN detenta la mayoría, el FA lo hace en nueve (29%) y el PC en cinco (16,1%) (tabla 7).

Entre los 17 municipios donde el PN es mayoritario, en cuatro se adjudicó tres concejales mientras que tanto al FA como al PC le corresponde uno. En nueve CM tiene dos integrantes, en tanto otros dos pertenecen al FA y uno al PC. Por fin, en un municipio el PN también detenta dos concejales frente a dos colorados y un frenteamplista.

De los nueve CM con mayoría del FA, en cuatro posee tres concejales frente a uno de cada uno de los partidos fundacionales. En otros cuatro tiene dos integrantes frente a dos del PN y uno del PC. Por último, en un municipio también detenta dos concejales ante dos colorados y un nacionalista.

Finalmente, de los cinco municipios donde el PC controla el CM, en uno obtuvo tres concejales contra uno del FA y del PN. En tres municipios posee dos concejales, frente a dos blancos y un frentista. En el CM restante el PC detenta también dos integrantes en tanto que otros dos pertenecen al FA y uno al PN.

Tabla 7. Composición de los CM con representación de tres partidos

| Partido Gobierno Municipal | Número de Concejales por partido | | | Número de Municipios en esa situación |
|-----------------------------------|-----------------------------------------|-----------|-----------|----------------------------------------------|
| | FA | PN | PC | |
| FA | 3 | 1 | 1 | 4 |
| | 2 | 2 | 1 | 4 |
| | 2 | 1 | 2 | 1 |
| PN | 1 | 3 | 1 | 7 |
| | 2 | 2 | 1 | 9 |
| | 1 | 2 | 2 | 1 |
| PC | 1 | 1 | 3 | 1 |
| | 2 | 1 | 2 | 1 |
| | 1 | 2 | 2 | 3 |

Fuente: *Elaboración propia sobre datos del Banco de Datos de la FCS-UdelaR y la Corte Electoral.*

Si observamos por partido, de los 41 municipios gobernados por el FA, en 32 (78%) encontramos un formato bipartidista y en 9 (22%) tripartidista. En el caso del PN de los 42 CM que controla, en 22 (52,4%) hay dos partidos representados, en 17 (40,5%) están los tres, mientras que en tres municipios detenta todos los cargos. Finalmente, de los 6 gobernados por el PC solo uno (16,7%) es bipartidista, en tanto que en los 5 restantes (83,3%) están representados los tres partidos.

La tabla 8 arroja la cantidad de concejales electos por partido y permite observar, por ejemplo, que el FA concentra más de la mitad de sus concejales en Montevideo y Canelones. El PN, por su parte, es el único que cuenta con Concejales en todos los departamentos. Mientras que, por el contrario, el PC carece de representación en siete departamentos, entre los cuales uno es gobernado por el FA tanto a nivel departamental como en la totalidad de sus municipios, y los restantes son gobernados por el PN.

Tabla 8. Concejales por partido por departamento en las municipales 2010

| Departamento | FA | PN | PC | TOTAL |
|----------------|------------|------------|-----------|------------|
| Montevideo | 28 | 9 | 3 | 40 |
| Canelones | 84 | 49 | 12 | 145 |
| Maldonado | 17 | 20 | 3 | 40 |
| Rocha | 13 | 7 | - | 20 |
| Treinta y Tres | 3 | 7 | - | 10 |
| Cerro Largo | 2 | 5 | 3 | 10 |
| Rivera | 3 | 7 | 5 | 15 |
| Artigas | 7 | 6 | 2 | 15 |
| Salto | 15 | 9 | 6 | 30 |
| Paysandú | 3 | 10 | 2 | 15 |
| Río Negro | 4 | 5 | 1 | 10 |
| Soriano | 3 | 6 | 1 | 10 |
| Colonia | 11 | 17 | 2 | 30 |
| San José | 5 | 5 | - | 10 |
| Flores | - | 5 | - | 5 |
| Florida | 2 | 6 | 2 | 10 |
| Durazno | 2 | 8 | - | 10 |
| Lavalleja | 3 | 7 | - | 10 |
| Tacuarembó | 1 | 9 | - | 10 |
| Total | 206 | 197 | 42 | 445 |

Fuente: *Elaboración propia sobre datos del Banco de Datos de la FCS-UdelaR y la Corte Electoral*

Para medir el grado de fragmentación electoral del sistema de partidos y de la composición de los Concejos Municipales utilizaremos el Número Efectivo de Partidos (NEP), desarrollado por Laakso y Taagepera (1979)⁵⁸.

El NEP electoral promedio de los municipios por departamento es de 2,2 y si prestamos atención al NEP medido en torno de los Concejales -obtenidos por partido en cada municipio- vemos que esta cifra se ubica en 1,9. En definitiva, tanto medido por el

⁵⁸ Este índice permite contar los partidos relevantes, electorales o parlamentarios. La fórmula consiste en dividir uno por la suma de los cuadrados de las proporciones (votos o bancas) que los partidos obtienen.

NEP electoral como por Concejales se encuentra una competencia típicamente bipartidista, lo que se condice con lo que sostiene la teoría.

Tabla 9. Numero Efectivo de Partidos electoral y en los Concejos

| Departamento | NEP Electoral | NEP Concejales |
|----------------|---------------|----------------|
| Montevideo | 2,2 | 1,8 |
| Canelones | 2,3 | 2,0 |
| Maldonado | 2,4 | 2,1 |
| Rocha | 2,2 | 1,8 |
| Treinta y Tres | 1,8 | 1,7 |
| Cerro Largo | 2,3 | 1,7 |
| Rivera | 2,7 | 2,3 |
| Artigas | 2,4 | 2,2 |
| Salto | 2,7 | 2,3 |
| Paysandú | 2,3 | 1,9 |
| Río Negro | 2,7 | 2,4 |
| Soriano | 2,4 | 2,1 |
| Colonia | 2,3 | 2,0 |
| San José | 2,0 | 1,5 |
| Flores | 1,4 | 1,0 |
| Florida | 2,3 | 2,1 |
| Durazno | 1,8 | 1,5 |
| Lavalleja | 2,2 | 1,7 |
| Tacuarembó | 1,6 | 1,2 |
| Promedio | 2,2 | 1,9 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Banco de Datos de la FCS-UdelaR y la Corte Electoral

Cohabitación

La posibilidad de que haya un gobierno departamental de un signo y uno municipal de otro no existía con anterioridad, ya que los intendentes nombraban a los integrantes de las Juntas Locales, a excepción de las Juntas Locales Autónomas Electivas, y estos actuaban como un secretario político del mandatario departamental.

Con el carácter electivo de los municipios la cohabitación es posible. Cuando el Intendente es de un partido y la mayoría de los alcaldes también, no habría en principio mayores problemas⁵⁹. Pero un Intendente de un partido y la mayoría de alcaldes de otro conforma un escenario potencialmente conflictivo. Este fue uno de los argumentos esgrimidos por quienes se oponían a la existencia de dos hojas de votación separadas, así como a la posibilidad del “voto cruzado” entre ambos niveles.

Al observar en qué departamentos presenciamos escenarios de cohabitación o no, nos encontramos con que entre los nueve departamentos sin cohabitación, Montevideo y Rocha son controlados a nivel departamental por el FA y el resto por el PN. En los diez departamentos donde la cohabitación existe, en tres gobierna el FA (Canelones, Maldonado y Artigas), en dos el PC (Rivera y Salto) y en los restantes cinco el PN (tabla 10).

Tabla 10. Gobiernos municipales por partido por departamento en las elecciones municipales 2010

| Departamento | GD | Gobiernos Municipales | | | | Cohabitación |
|--------------|----|-----------------------|----|----|-------|--------------|
| | | FA | PN | PC | Total | |

⁵⁹ Podría también haber enfrentamientos entre un Intendente de una fracción y un Alcalde de otra dentro del mismo partido. O incluso, se podría producir que el intendente vea a un Alcalde de su propio sector como un probable desafiante a su liderazgo.

| | | | | | | |
|----------------|-----------|-----------|----------|----------|----|----|
| Montevideo | | 8 | - | - | 8 | No |
| Canelones | FA | 18 | 9 | 2 | 29 | Si |
| Maldonado | | 3 | 5 | - | 8 | Si |
| Rocha | | 4 | - | - | 4 | No |
| Treinta y Tres | | | - | 2 | - | 2 |
| Cerro Largo | PN | - | 1 | 1 | 2 | Si |
| Rivera | PC | - | 2 | 1 | 3 | Si |
| Artigas | FA | 1 | 2 | - | 3 | Si |
| Salto | PC | 4 | 1 | 1 | 6 | Si |
| Paysandú | | - | 3 | - | 3 | No |
| Río Negro | | 1 | 1 | | 2 | Si |
| Soriano | PN | - | 2 | - | 2 | No |
| Colonia | | 1 | 5 | - | 6 | Si |
| San José | | 1 | 1 | - | 2 | Si |
| Flores | | - | 1 | - | 1 | No |
| Florida | | - | 1 | 1 | 2 | Si |
| Durazno | | - | 2 | - | 2 | No |
| Lavalleja | | - | 2 | - | 2 | No |
| Tacuarembó | | - | 2 | - | 2 | No |
| Total | | 41 | 42 | 6 | 89 | |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Banco de Datos de la FCS-UdelaR y la Corte Electoral

Los problemas de cohabitación son particularmente importantes por algo que ya mencionamos, que es la facultad de los Gobiernos Departamentales de determinar los recursos con los que podrán contar los gobiernos locales.

Al respecto Oroño (2010:350) señala que “(...) la normativa legal y las disposiciones constitucionales vigentes establecen la existencia de políticas departamentales a cargo del intendente, con especial referencia a los recursos humanos y a los temas presupuestales y tributarios. Esto implica que los eventuales presupuestos locales deberán insertarse en el presupuesto departamental (...)”.

Lo mismo ocurre en materia de recursos humanos ya que como menciona el referido autor “(...) los municipios podrán ejercer ciertas potestades disciplinarias sobre los funcionarios que tengan asignadas tareas en su jurisdicción. Sin embargo, las investigaciones administrativas, los sumarios y las eventuales sustituciones de venia para destituciones quedan en le órbita del intendente, de igual manera que las contrataciones, traslados y asignaciones de funciones” (Oroño 2010: 351).

Pero además y como plantea Oroño (2010: 350) “(...) los municipios no están concebidos como personas jurídicas independientes, constituyen un nivel de gobierno y de administración dentro de la persona jurídica del GD.”

En este sentido la pretendida descentralización está bastante limitada y los escenarios de cohabitación serán claves para observar el desempeño de las autoridades locales electas.

La caída de la participación electoral y los votos en blanco y anulado

Se ha generado un profundo debate sobre las enormes diferencias de participación electoral registradas entre los diferentes departamentos en esta elección de estreno del tercer nivel de gobierno. En particular, han resultado llamativos los elevados niveles de voto en blanco y anulado⁶⁰ que contrastan con el promedio histórico -tanto a nivel

⁶⁰ Por más detalle sobre el comportamiento del voto en blanco o anulado ver Magri y Freigedo (2010) y Magri (2010).

nacional como departamental- que ha oscilado en el entorno del 3%. A nivel municipal la suma de ambos alcanzó guarismos sorprendentes: 64% en el caso de Montevideo, con un promedio de 50% en todo el país (ver Tabla 11).

Entre las probables explicaciones acerca de lo que aconteció en estas primeras elecciones de tercer nivel podemos señalar las siguientes.

Primero, que el voto en blanco es más probable allí donde no existían escenarios competitivos. La certeza sobre el ganador de la elección provoca apatía en el electorado y resta incentivos para participar de la contienda. Si bien que haya un partido favorito (Flores) no necesariamente constituye un desestímulo -casos donde la competencia entre candidatos al interior del partido era incierta y por ello atractiva- parece ser, no obstante, una explicación plausible.

Un segundo argumento refiere a la movilidad residencial de los individuos respecto a su registro cívico. En Uruguay la mayoría de los electores no realizan el traslado de credencial al cambiar de domicilio, fenómeno particularmente notorio en Montevideo, con lo cual el elector vive en un barrio y vota en otro. Esto también ocurre con muchas personas que emigran del Interior del país a Montevideo, optan por no hacer el traslado y siguen votando en su departamento de origen como una forma de mantener el vínculo con sus familias, etc. De modo que el interés por participar en la elección de un gobierno supuestamente más cercano, en realidad no afectaba la calidad de vida de una gran masa de votantes.

En tercer lugar, es probable que haya existido confusión respecto a cómo funcionaba el sistema: no solo sobre la forma de elección de las autoridades municipales sino también, y especialmente, sobre cuáles eran las funciones y competencias que pasarían a desempeñar. Esto se debió en gran medida al escaso tiempo que medió entre la aprobación de la ley y su implementación.

En cuarto lugar, el hecho de que no se haya habilitado el “voto cruzado” entre el nivel municipal y el departamental puede haber generado un desestímulo a participar para muchos votantes. Dada la vinculación y simultaneidad y la supuesta primacía de la elección departamental, muchos electores pueden haber optado por votar en blanco porque no le satisfacían los candidatos propuestos por sus partidos y tampoco podían optar por otros aspirantes.

Esto va unido al proceso de selección de los candidatos para los CM. En muchos casos personalidades locales que eran consideradas candidatos atractivos fueron cortejados por los tres partidos mayoritarios⁶¹, y esto pudo haber generado suspicacias y malestares.

Otras razones pueden ir en el sentido del desconocimiento de los candidatos y de sus propuestas. A ello se suma la reticencia de varias figuras partidarias relevantes a la celebración de esas elecciones e incluso a la creación del nivel de gobierno local.

En algunos casos se notó la ausencia de una justificación plausible sobre la necesidad de crear un gobierno local. La creación de muchos Municipios, por ejemplo en Montevideo, se hizo sin tener en cuenta esto, contradiciendo el espíritu de la Ley y generando en algunos casos la percepción ciudadana de falta de legitimidad de un diseño que se funda en una arbitrariedad política⁶².

En general se observó un menor índice de votos en blanco y anulado, entre el 8 y 20%, en los departamentos menos poblados y que presentan menor Índice de Desarrollo

⁶¹ Este el caso del relacionista público Alfredo Etchegaray en Punta del Este, cuya presencia fue abiertamente disputada por todos los partidos. Finalmente fue candidato del FA y resultó derrotado.

⁶² Al respecto ver Freigedo y Lorenzoni (2011).

Humano⁶³ (IDH) para el año 2010⁶⁴. Estos departamentos son también los que eligen menos municipios. En todos, a excepción de Artigas (FA) y Rivera (PC), el PN conquistó el gobierno departamental.

Un segundo rango de departamentos lo constituyen aquellos en que la suma de votos blancos y anulados se ubica entre un 20 y un 30 % de los emitidos. En éstos se eligen, en promedio, un número mayor de municipios. De estos seis departamentos, cuatros son gobernados por el PN, uno por el PC y uno por el FA.

Finalmente, los departamentos donde el porcentaje de votos en blanco y anulados a nivel municipal fue superior al 35%, son los tres más poblados, urbanizados, con mayor PBI. Los tres son, además, gobernados por el FA a nivel departamental.

Tabla 11. Votos en blanco y anulados en elecciones municipales 2010

| Departamento | Blanco Total | Blanco Parciales | Anulados | Anulados Parciales | Blanco y anulados | Emitidos | Emit. / Hab. | Hab. | IDH 2010 |
|----------------|--------------|------------------|----------|--------------------|-------------------|----------|--------------|---------|--------------|
| Flores | 1,3% | 5,5% | 1,0% | 0,0% | 7,9% | 866 | 90,8 | 954 | 0,772 |
| Tacuarembó | 2,7% | 5,9% | 1,0% | 0,2% | 9,7% | 12622 | 88,1 | 14326 | 0,745 |
| Cerro Largo | 1,9% | 10,2% | 1,1% | 0,9% | 14,2% | 13811 | 88,2 | 15653 | 0,740 |
| Artigas | 2,4% | 10,6% | 1,3% | 0,3% | 14,6% | 15089 | 85,4 | 17659 | 0,738 |
| Treinta y Tres | 1,8% | 11,5% | 1,3% | 0,0% | 14,7% | 4667 | 89,1 | 5235 | 0,741 |
| Rivera | 3,2% | 10,2% | 1,5% | 0,0% | 14,9% | 10402 | 90,1 | 11549 | 0,710 |
| Lavalleja | 3,9% | 12,6% | 1,7% | 0,0% | 18,2% | 6266 | 91,8 | 6827 | 0,750 |
| Durazno | 2,7% | 14,7% | 1,3% | 0,1% | 18,8% | 7488 | 89 | 8417 | 0,762 |
| Florida | 3,5% | 13,4% | 1,9% | 0,1% | 18,8% | 7711 | 91,7 | 8405 | 0,769 |
| Soriano | 2,1% | 15,7% | 1,1% | 0,1% | 19,1% | 19032 | 89,4 | 21300 | 0,748 |
| Salto | 1,7% | 17,4% | 1,0% | 0,2% | 20,4% | 9275 | 84,4 | 10991 | 0,742 |
| Rocha | 4,2% | 17,9% | 2,1% | 0,0% | 24,2% | 23546 | 88 | 26763 | 0,756 |
| Paysandú | 2,5% | 21,7% | 1,3% | 0,2% | 25,7% | 10881 | 87,5 | 12434 | 0,748 |
| Colonia | 3,1% | 20,5% | 1,9% | 0,3% | 25,8% | 53138 | 89,9 | 59089 | 0,775 |
| Río Negro | 2,9% | 21,3% | 1,6% | 0,1% | 25,9% | 14041 | 89,1 | 15764 | 0,753 |
| San José | 4,6% | 22,6% | 2,3% | 0,5% | 30,0% | 22791 | 89,1 | 25568 | 0,732 |
| Canelones | 5,9% | 26,8% | 2,9% | 0,8% | 36,4% | 314065 | 87,7 | 358255 | 0,706 |
| Maldonado | 2,9% | 31,9% | 1,8% | 0,9% | 37,6% | 106203 | 88,2 | 120436 | 0,767 |
| Montevideo | 7,7% | 51,2% | 4,0% | 1,1% | 64,0% | 883673 | 83,3 | 1060256 | 0,841 |
| Total | 6,3% | 39,6% | 3,3% | 0,9% | 50,1% | 1535567 | 85,3 | 1799881 | 0,765 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Banco de Datos de la FCS-UdelaR, la Corte Electoral y anuarios estadísticos del INE.

5. Conclusiones

Antes de las elecciones cabía preguntarse si este nuevo escenario de competencia lograría alterar la competitividad entre los principales actores partidarios, o si primarían los elevados grados de institucionalización y nacionalización de los grandes partidos en este nuevo nivel.

⁶³ El Índice de Desarrollo Humano mide el grado de Desarrollo Humano a nivel de país, departamento y ciudad, o de determinados grupos poblacionales. El valor del IDH oscila entre 0 y 1. El Desarrollo Humano es bajo cuando el IDH es menor a 0,500; medio cuando el IDH es superior a 0,500 pero inferior a 0,800; y alto cuando el IDH es superior a 0,800. Fuente: <http://www.undp.org>

⁶⁴ Una excepción está dada por el departamento de Flores, que está en tercer lugar por su IDH y es el de mayor participación. Aunque, vale aclarar, que es el único que elige un solo municipio con 954 habilitados para votar. Del otro lado tenemos otros departamentos con bajo IDH y que registran también baja participación, como San José y Canelones.

Los resultados de esta primera elección dejan poco lugar a dudas: solo los tres partidos mayoritarios obtuvieron representación en los CM. En la mayoría de los casos la competencia se centró en dos partidos, el PN y el FA. Ambos actores fueron los grandes protagonistas de estos primeros comicios y juntos reunieron 83 de los 89 CM (93%), y 403 de los 445 concejales electos (91%), relegando al PC a un distante tercer lugar. Los partidos menores, PI y AP, como era esperable, no consiguieron representación en los CM, como tampoco en las JD.

El índice utilizado para medir la fragmentación a nivel municipal muestra que en la mayoría de los Concejos están representados solo dos partidos. El NEP tanto a nivel electoral (2,2) como el que refleja la composición de los Concejos (1,9) muestra una competencia inconfundiblemente bipartidista.

Los estímulos del sistema electoral, que para la elección del Alcalde funciona como mayoría simple, actuaron y produjeron escenarios de competencia entre dos partidos, al menos en la mayoría de los casos.

Los escenarios de cohabitación dejan planteados una serie de desafíos y más preguntas que respuestas. Especialmente coadyuvan en este sentido la facultad de los GD de determinar el presupuesto con el que deberán funcionar los gobiernos municipales.

Respecto de la alta tasa de votos en blanco y anulados, por los menos en los departamentos más urbanizados y en especial en Montevideo, cabe preguntarse si fue un rechazo explícito a la creación de los gobiernos locales o fue un llamado de alerta para los partidos políticos por la forma en que fue llevado el proceso. El poco tiempo que medió entre la aprobación e instauración de los municipios, la escasa información recibida o incluso el proceso de selección de candidatos, pueden ser las causas de la reacción contra las ofertas partidarias. Si bien esa situación difícilmente tenga una única respuesta, pueden encontrarse varias explicaciones al respecto.

Entre ellas están los escenarios que carecían de competitividad. Al existir certeza sobre el resultado de la elección, el electorado reaccionó con indolencia. Una segunda explicación es el defasaje entre lugar de residencia del elector y de emisión del voto. Esto tiene por consecuencia que el argumento de elegir un gobierno supuestamente más cercano no tiene lugar. En tercer lugar, existió desinformación y confusión respecto a como funcionaba el sistema instaurado: cómo se elegían las autoridades municipales – en particular el Alcalde-, y cuáles eran las funciones que pasarían a desempeñar. Por último, se observó en muchos casos una falta de correspondencia socio-cultural y económica de poblaciones que justificara la necesidad de crear un gobierno municipal. Montevideo es el caso paradigmático en ese respecto.

Lo que parece cierto es que las previsiones respecto a los resultados se cumplieron sin mayores sorpresas. En definitiva, fue un estreno tibio para un nivel de gobierno que, al menos en esta primera instancia, provocó más apatía que interés en la ciudadanía.

Bibliografía

- Arocena, José (2008). “Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay”. En *Cuadernos para el Desarrollo Local*. Montevideo: Programa ART Uruguay.
- Arocena, José (1995). “El Desarrollo Local. Un desafío contemporáneo”. *Nueva Sociedad*. Caracas.
- Bottinelli, Oscar A. (1991). “El sistema electoral uruguayo. Descripción y análisis”, *Working Paper 3*, Heidelberg: Instituto de Ciencia Política.

- Buquet, Daniel. (2003). "El Doble Voto Simultáneo". *Revista SAAP* 1(2): 317-339.
- Cardarello, Antonio y Altair Magri (coord.) (2011a). *Cambios Certezas e Incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010*. Montevideo: Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Congreso Nacional de Intendentes. AEXCID.
- Cardarello, Antonio (2011b). "Sistemas Políticos Locales en Iberoamérica. Un estudio comparado". En Daniel Cravacuore y Clemente J. Navarro (editores), *Gobierno Local y Relaciones Intergubernamentales en Iberoamérica. Las bases formales de los procesos de gobernanza local*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Cardarello, Antonio, Martín Freigedo, Daniela Vairo y Manuela Abraham (2010). "Mucho ruido... y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010)". En Pedro Narbono y María Ester Mancebo (coord.) *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Cardarello, Antonio (1999). "¿Cambio en la Representación Política en el Uruguay? Efectos de la Eliminación de Acumulación por Sublemas en Diputados 1984-1994.", Documento de Trabajo N° 17, Montevideo: Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.
- Carrillo, Ernesto (1989). "La nacionalización de la política local". *Política y Sociedad* 3: 29-46.
- Cox, Gary (1997). *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary (1999). "Electoral Rules and Electoral Coordination". *Annual Review of Political Science* 2: 145-161.
- Duverger, Maurice (1957). *Los partidos políticos*. México: Fundación de Cultura Económica (primera edición, París, 1951).
- Freigedo, Martín y Miguel Lorenzoni (2011). "La capital se vistió de blanco. Elecciones departamentales y municipales en el Departamento de Montevideo". En Antonio Cardarello y Altair Magri (coord.) *Cambios Certezas e Incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010*. Montevideo: Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Congreso Nacional de Intendentes. AEXCID.
- Jones, Mark P. (1995). *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Laaskso, Markku y Rein Taagepera (1979). "Effective number of parties: a measure with application to West Europe". *Comparative Political Studies* 12: 3-27.
- Lago, Ignacio (2009). "Magnitud de distrito y número de partidos". *Revista Española de Ciencia Política* 21: 9-23.
- Lijphart, Arend (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Magri, Altair (2010). "Descentralización municipal en Uruguay: El estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía". *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. 1(2): 83-110.
- Magri, Altair y Martín Freigedo (2010). "Municipales 2010: ¿elecciones de segundo orden?" En Daniel Buquet y Niki Johnson (coords.): *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, pp. 325-346.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (1997). "Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina". En Scott Mainwaring y Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Molina, José y Janeth Hernández (1998). "Los Sistemas electorales subnacionales en América Latina". En Dieter Nohlen (coord.) *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México: FCE-IIDH, Universidad de Heidelberg.
- Moraes, Juan A. (1997). "Mayoría Automática en el Uruguay: La Experiencia de los Gobiernos Departamentales". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 10: 47-77.

- Nickson, Andrew (2003). “Descentralización política”, Ponencia presentada en el seminario internacional *Logros y desafíos de la descentralización en América Latina*, 4 y 5 de septiembre de 2003, organizado por el Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios CEBEM, La Paz.
- Nickson, R. Andrew (1995). *Local Government in Latin America*. Colorado: L. Rienner Publishers Boulder.
- Nohlen, Dieter (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oroño, Abel (2010). “La descentralización local en marcha. El caso de Canelones”. En Daniel Buquet y Niki Johnson (coord.): *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, pp. 347-371.
- Oroño, Abel (2007). “¿Habrà llegado la hora de la descentralización?”, en <<http://mail.imcanelones.gub.uy/>> acceso 20 marzo 2010.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz (2006). *La Política Importa: Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: BID-IDEA.
- Rae, Douglas W. (1971). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Rahat, Gideon y Reuven Y. Hazan (2001). “Candidate Selection Methods: An Analytical Framework”. *Party Politics* 7(3): 297-322.
- Ranney, Austin (1981). “Candidate Selection”. En David Butler, Howard Penniman y Austin Ranney (eds) *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*. Washington: American Enterprise Institute, pp.75-106.
- Reif Karl Heinz y Hermann Schmitt (1980). “Nueve elecciones nacionales de rango secundario: un marco conceptual para el análisis de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo”. *Revista de Estudios Políticos Centro de Estudios Políticos y Constitucionales* 16: 7-57.
- Reynolds, Andrew, Ben Reilly y Andrew Ellis (coord.) (2005). “*Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*”. Versión en español con el título *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) Internacional*. México: Instituto Federal Electoral. Talleres Gráficos de México.
- Riker, William H. (1986). “Duverger’s Law Revisited”. En Bernard Grofman and Arend Lijphart (eds.) *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press, pp. 19–42.
- Riker, William H (1982). “The Two-Party System and Duverger’s Law: an Essay on the History of Political Science”. *American Political Science Review* 76(4): 753–66.
- Romero, María del Huerto (coord.) (2006). *Aportes de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina a la cooperación territorial en América Latina*. Estudios de Investigación N° 1. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.
- Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería institucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fundación Cultura Económica.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taagepera, Rein y Matthew Shugart (1989). *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.