

¿CUÁN “LOCALES” SON LAS ELECCIONES MUNICIPALES EN URUGUAY? ESTIMANDO INDEPENDENCIA DE RESULTADOS Y COMPORTAMIENTOS ELECTORALES*

Santiago López**

Resumen: La desvinculación entre elecciones municipales y nacionales modificó el modo en que los ciudadanos eligen sus gobiernos departamentales. Aquí se pretende dar respuesta a si la elección municipal es una *elección local* en términos de su independencia con la competencia nacional. Para comparar ambos niveles de competencia se utilizan indicadores de volatilidad e inconsistencia electoral por distrito. Primero, se revisa la literatura sobre la relación entre elecciones nacionales y locales. Segundo, se estiman los grados de independencia intra-cíclicos e inter-cíclicos de las elecciones municipales respecto de las nacionales tanto para la competencia entre-bloques como intra-bloques. Finalmente, se concluye que la competencia local está afectada por las tendencias del nivel nacional, mayoritariamente en la competencia entre bloques y en menor medida al interior del subsistema tradicional de partidos.

Palabras claves: Elecciones, Partidos políticos, Competencia política

Abstract: The dissociation between municipal and national elections has modified the pathway by which citizens elect their departmental governments. This article tries to answer whether municipal elections are local elections or not in terms of its independency from the national political competition. In order to compare political competition in both national and local levels are used data of electoral volatility and vote consistency at the district level. First, it is presented a review of the literature concerned of the relationship between national and local elections. Second, there are presented some estimations of intra-cycle and inter-cycle independency of municipal elections from national elections. This is done both for political parties' intra-block competition and inter-block political competition. Finally, it is conclude that the local competition is affected by the political tendencies of the national level; specifically it is mainly affected on the inter-block competition and less on the intra-block competition.

Key words: Elections, Political Parties, Political Competition

* Este artículo se basa en un trabajo previo del autor presentado en las IV Jornadas de Investigación Científica de la Facultad de Ciencias Sociales en 2005: “Las elecciones municipales ¿son elecciones locales?”. Agradezco el incentivo de Daniel Chasquetti a desarrollar esta investigación, los comentarios de Pablo Alegre y de los referees anónimos. Finalmente, agradezco a las consultoras Equipos Mori y Grupo Radar quienes facilitaron información de opinión pública para este trabajo.

** Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. E-Mail: slopezcariboni@gmail.com

1. Introducción: Reforma electoral, desvinculación de la competencia y un nuevo tipo de elección en Uruguay

A partir de los cambios en el sistema electoral aprobados en la Constitución de 1997¹ la democracia uruguaya incorporó un nuevo tipo de competencia electoral independiente de la legislativa y la presidencial: la elección local del gobierno municipal.

Si comparamos los resultados de las elecciones municipales con las elecciones nacionales a nivel de lemas entre 1952 y 1994 puede notarse que la variación es casi nula (tiende a cero) en la gran mayoría de los casos².

Sin embargo, en los ciclos electorales 1999-2000 y 2004-2005 las elecciones municipales y nacionales comenzaron a exhibir importantes diferencias en sus resultados departamentales dentro del mismo ciclo. En mayo del 2000, el Frente Amplio (FA) perdió, respecto a la elección nacional de octubre de 1999, el 11% de los votos en los departamentos de Salto y San José, el 8 % en Tacuarembó y el 14% en Flores; sin embargo, logró aumentar el 6% su votación en Montevideo logrando la reelección de Mariano Arana en la comuna capitalina. Cinco años después, en mayo de 2005, el FA logró aumentar un 10% su votación en Canelones, pero volvió a perder un 14% de votos en Flores con relación a octubre de 2004. Luego del derrumbe del Partido Colorado (PC) a nivel nacional en 2004, en mayo de 2005 ese partido aumentó 29 puntos porcentuales su votación en Rivera y ganó su única intendencia, al tiempo que logró mejorar en 19 puntos su votación en Montevideo con la candidatura de Pedro Bordaberry. Adicionalmente, los estudios sobre política electoral

1 Los principales cambios de reglas electorales sucedidos a partir de la reforma son: a) creación de elecciones internas obligatorias de los partidos políticos previas a las elecciones nacionales y municipales para la elección de los convencionales del Órgano Deliberativo Departamental (que elige el/los candidatos a intendente) y la elección del candidato presidencial de cada partido para la elección nacional; b) la elección presidencial por mayoría absoluta de los votos válidos y eventual doble vuelta; c) el cambio del *timing* electoral, separando en el tiempo las elecciones municipales de las elecciones nacionales, lo cual desvincula a las primeras de las segundas mediante la eliminación del voto conjunto; d) la eliminación del Triple Voto Simultáneo para la elección de diputados nacionales que son electos a nivel de distrito electoral (departamentos).

2 En 1989 el Frente Amplio (FA) no obtuvo una diferencia mayor a 0.3% entre el resultado de la elección nacional y la elección municipal en los 18 departamentos del interior. Solo en Montevideo, donde fue electo Intendente Tabaré Vázquez, el FA logró un 34.5% en la elección nacional y un 36.8% en la elección municipal. Es decir, el FA logró que apenas un 2.3% del electorado montevideano apoyara la candidatura de Vázquez sin votar a su candidato presidencial. En la elección de 1994 las candidaturas frentistas a las intendencias municipales tuvieron en promedio variaciones absolutas de votos (pérdidas o ganancias) del 0.8% con relación a la elección nacional en cada departamento. En aquel año la pérdida más alta fue en la excepcional elección municipal de Paysandú (el FA obtuvo 3.5% de votos menos que en la elección nacional) a manos del candidato nacionalista a la Intendencia, Jorge Larrañaga. En las elecciones municipales de 1984, 1989 y 1994, por no citar las que van desde 1942 hasta 1971, los tres partidos mayores (PC, PN, y FA) obtuvieron diferencias absolutas de votos entre elecciones nacionales y municipales por departamento de 0.7% en promedio. Esto demuestra la dependencia que la elección municipal tenía respecto de la elección nacional, especialmente de la disputa por el cargo presidencial.

han destacado la recuperación significativa del Partido Nacional entre 1999 y 2000 (Chasqueti y Garcé 2000), alcanzando 13 gobiernos municipales, cuando en las elecciones nacionales solo había triunfado en 6 departamentos (Bottinelli 2000).

Si bien las elecciones municipales existen en Uruguay desde 1925, a partir de 1952 –y hasta 1994– a nivel de lemas todos sus resultados estaban *atados* a los de la competencia nacional, siempre estructurada por la búsqueda del cargo presidencial³. Desde la aprobación de la reforma constitucional de 1996 se han realizado 2 elecciones internas de los partidos políticos, 2 elecciones nacionales (presidenciales y legislativas) y 2 elecciones municipales (19 elecciones simultáneas en cada caso) que, desde el punto de vista de las reglas, ya no tienen *dependencia directa*⁴ con las elecciones nacionales.

Sin embargo, existe un importante vínculo institucional que une a todo el ciclo electoral⁵. La denominada *cláusula anti-secesión* (Bottinelli 1999) que establece que los precandidatos presidenciales y los candidatos a convencionales nacionales y departamentales que participan en la elección primaria de un partido, solo pueden ser candidatos en las siguientes elecciones (presidenciales, legislativas y municipales) por ese partido. De este modo, el sistema deja a los candidatos encasillados dentro de las fronteras de un partido, evitando la formación de opciones estrictamente departamentales, salvo grandes fenómenos sociopolíticos que darían lugar a claras excepciones (Bottinelli, 1999). Resulta entonces de vital importancia resaltar que, a pesar de la mayor independencia de las elecciones municipales con respecto al pasado, el cambio del sistema no está diseñado para favorecer la formación de partidos locales o estrictamente departamentales, como tampoco para estimular la deserción partidaria y el cambio de partido durante el ciclo electoral. A diferencia de lo que sucede en países federales como Argentina, donde una gama importante de expresiones partidarias locales se alinean detrás de partidos con expresión nacional en las presidenciales, en Uruguay, los partidos que compiten en la primera vuelta de las elecciones presidenciales y legislativas son los únicos que están habilitados a competir en las elecciones municipales del año siguiente.

3 Si bien existían dos clases de hojas de votación separadas, una para cargos nacionales y otra para cargos departamentales, la capacidad del elector para votar en ambos niveles en forma independiente estaba fuertemente restringida, porque el sistema obligaba a que ambas hojas pertenezcan al mismo lema. Sobre este punto ver: Buquet et.al. (1998). Adicionalmente la regla de la acumulación de votos entre candidatos de un mismo lema (doble voto simultáneo) operaba a nivel municipal de igual modo que a nivel nacional. En consecuencia, la independencia de las elecciones municipales respecto de las nacionales, se restringía a la competencia interna de posibles candidaturas múltiples dentro de un mismo partido, pero no más allá de eso. En la práctica, hasta 1994 los resultados de las elecciones nacionales en cada departamento eran casi idénticos a los resultados de la elección municipal a nivel de lemas.

4 El único vínculo entre las elecciones nacionales y las elecciones municipales a partir de la puesta en marcha del nuevo sistema electoral, es la elección interna de los partidos políticos.

5 El ciclo comienza con las elecciones internas (o primarias), sigue con la elección parlamentaria y la primera vuelta de la elección presidencial (simultáneas), continúa con una eventual segunda vuelta presidencial (si ninguno de los candidatos consigue más de la mitad de los votos emitidos en la primera) y culmina con la elección de los gobiernos departamentales. Este ciclo va desde junio (abril en 1999) del año de la elección inicial hasta mayo del año siguiente, alcanzando una extensión temporal superior a un año.

Por todo lo anterior y haciendo la salvaguardia de que existe una conexión indirecta entre las elecciones nacionales y municipales, que subsume la movilidad de la oferta electoral de las segundas dentro de las fronteras partidarias (lemas) establecidas en las primarias, se puede razonablemente sostener que en Uruguay las elecciones nacionales y municipales no están *vinculadas* en el sentido más fuerte del término.

Estos cambios impactan sobre la forma en que los ciudadanos participan electoralmente en el funcionamiento democrático, así como también en el comportamiento de los actores políticos (líderes y partidos). Pero también es plausible que otros actores económicos y de la sociedad civil hayan modificado sus prácticas a partir de los cambios en los procesos de determinación de los gobiernos municipales. Incluso las modalidades de gestión gubernamental municipal pueden haber sufrido cambios ante la transformación de las condiciones políticas mediante las cuales los intendentes son electos.

Por esos motivos, resulta de gran importancia saber si la independencia de las elecciones municipales respecto de las nacionales trajo consigo la aparición de elecciones de un nuevo tipo para la democracia uruguaya, es decir, *elecciones locales*. El objetivo de este trabajo es menos ambicioso. Aquí se propone cómo medir el impacto de los factores locales en la elección municipal en términos de sus diferencias (de comportamientos y de resultados) con la elección nacional. Es decir, se asume que aquellas diferencias entre ambos eventos son un indicador del impacto de los factores locales en la competencia por el gobierno municipal⁶.

Los enfoques teóricos para explicar el formato de la competencia interpartidaria a nivel local y las relaciones existentes con el nivel nacional difieren entre sí y presentan un conjunto de interpretaciones distintas para el caso uruguayo. Este artículo se limita a estimar y analizar cuales son las diferencias entre ambos niveles (es decir, a construir la una variable dependiente) e interpretarlas desde los debates teóricos más relevantes de la ciencia política sobre el tema.

2. Las elecciones municipales y sus posibles determinantes

En forma no exhaustiva, se presentan aquí las variables más relevantes mencionadas por la literatura especializada en lo referente al impacto de elecciones nacionales sobre elecciones municipales y a las relaciones que pueden encontrarse entre ambos fenómenos.

6 Vale reafirmar que las diferencias halladas en los resultados y en los comportamientos entre elecciones municipales y nacionales no son vistas como un efecto neto, o como un resultado directo, de los factores de la política local, sino solamente como un *indicador* del efecto producido por aquellos factores.

El sistema electoral

El primero de los elementos a tener en cuenta para analizar los cambios luego de la reforma constitucional de 1996, es justamente, el conjunto de impactos del nuevo sistema electoral sobre los resultados electorales del nivel nacional y municipal.

Buquet (2005:19) sostiene que “*el sistema electoral municipal, desde la reforma constitucional de 1996, difiere del sistema electoral nacional en tres aspectos relevantes: i) la fórmula para elegir intendentes es de mayoría relativa, en lugar de la mayoría absoluta que se utiliza para elegir al presidente; ii) los partidos pueden presentar hasta tres candidatos a intendente, a diferencia del candidato único que se exige a los partidos en las presidenciales; y iii) está permitida la reelección inmediata de los intendentes por una vez, mientras que los presidentes que aspiran a retornar al cargo deben esperar que se cumpla un período de gobierno*”. Las diferencias de las reglas en cada una de las dos elecciones generan “*potencialmente impactos en los resultados y, por tanto, incentiva diversos comportamientos estratégicos en políticos y ciudadanos*”; por ejemplo “*tanto la mayoría relativa como la presencia de intendentes que aspiran a la reelección, son factores que promueven la concentración y la polarización de la competencia electoral*”, mientras que “*la multiplicidad de candidaturas y, especialmente, la posibilidad de presentar tres candidatos, es el aspecto que genera las mayores complejidades estratégicas para los partidos*”.

Los enfoques institucionalistas (Duverger 1954; Shugart y Carey 1992) afirman que la fórmula de *mayoría simple* propicia la pugna entre dos partidos o entre dos grandes bloques, mientras que la fórmula de *mayoría absoluta* estimula una mayor fragmentación en la primera vuelta electoral⁷. Por tanto, en Uruguay el sistema de mayoría simple para la elección de Intendentes genera un efecto reductor del número efectivo de partidos con relación a los registrados en la elección nacional anterior, que se decide por mayoría absoluta y a dos vueltas (Chasqueti y Garcé 2000; Buquet 2005; Cardarello 2005).

El “timing” de la elección municipal y la popularidad presidencial

El antecedente de los resultados de la elección nacional de octubre puede impactar sobre el resultado de la elección de mayo (Cardarello, 2005; Chasqueti y Garcé, 2000), generando efectos de la competencia política nacional sobre los resultados electorales en la elección municipal. Este tipo de fenómeno reduciría los niveles de autonomía o independencia de las elecciones locales.

En sistemas electorales que establecen la realización de elecciones dentro del primer año del mandato del nuevo presidente (*honeymoons elections*), la popularidad

7 El número de partidos es menor bajo sistemas de pluralidad o mayoría simple, mientras que en sistemas de representación proporcional (RP), el número de partidos desciende a medida que los tamaños de los distritos electorales son también menores.

de los presidentes tiende a mejorar la chance de su partido. Según Shugart y Carey (1992: 251), cuando existen elecciones legislativas o municipales dentro del primer año de mandato de un presidente electo, es posible observar alguna de las siguientes tendencias: a) el partido del presidente puede alcanzar a superar la votación de la elección no-presidencial previa; b) si la elección presidencial resultó ser una disputa de múltiples candidatos (con mayoría simple o mayoría absoluta con doble vuelta), el partido del presidente puede incluso aumentar la votación mostrada por su propio candidato presidencial; c) la proporción de votos obtenidos por el partido del candidato que resultó segundo en la contienda presidencial puede decaer; d) los terceros partidos pueden retomar su desempeño electoral luego de haber sido debilitados en los casos donde existió una carrera presidencial polarizada entre dos candidatos.

La oferta electoral local de los partidos políticos

A partir de la desvinculación de las elecciones nacionales de las municipales, la oferta electoral que cada partido presenta a nivel municipal juega un rol mucho más importante en la definición de la elección.

Dentro de los factores que inciden en el tipo de oferta electoral que presenta cada partido en la elección municipal se destacan: a) la carrera política de los candidatos (intendentes que buscan la reelección, ex-intendentes que pretenden retornar al cargo, ex ministros, etc.) (Cardarello, 2005); b) el liderazgo de los candidatos en el control local de las organizaciones partidarias (Katz y Eldersveld, 1961), que a su vez pueden ser más o menos poderosas (Ames, 1994), así como las capacidades de articulación del líder con el nivel de competencia nacional de su propio partido (Vairo, 2005)⁸; c) el número de candidatos que presenta cada partido y los niveles de competencia intrapartidarios que mantienen estos candidatos⁹ (Buquet, 2005).

El sistema de partidos local

Los sistemas de partido predominante a nivel departamental contribuyen a la victoria de los candidatos que el principal partido presenta para el cargo a Intendente

8 El argumento de Vairo (2005) es que mientras el sistema electoral anterior, donde las elecciones a ejecutivos departamentales estaban vinculadas a las elecciones nacionales (presidenciales y legislativas), favorecía cooperación interna de los partidos políticos entre el nivel nacional y el nivel departamental, el nuevo sistema electoral reduce los estímulos para cooperar entre los competidores nacionales y municipales de un mismo partido incrementando la autonomía de los elencos locales.

9 Según Daniel Buquet “el número de candidaturas no está asociado con el éxito electoral”, sino que más bien es una cuestión relacionada con “el tipo de candidato seleccionado y la relación —que de ser más de uno— se establece entre ellos”. De todos modos, advierte Buquet, “los métodos competitivos para definir las candidaturas colabora con una selección de candidatos mas acertada. No obstante, la doble candidatura a nivel municipal “podría tener las mismas virtudes que en las primarias presidenciales” (2005:20-21). Es decir, “cuanto más cerca de dos se ubica el número efectivo de candidatos (representando una competencia equilibrada entre los candidatos principales), mejor resulta el desempeño electoral del partido” (2005:15)

(Chasquetti y Garcé 2000; Cardarello 2005). Desde esta perspectiva, el dominio de las elites políticas locales de un partido predominante a nivel departamental puede tener un poder lo suficientemente importante como para ir a contracorriente de los fenómenos de la competencia política nacional.

Las características sociodemográficas de la población local

Los abordajes que toman en cuenta las estructuras sociales afirman que la fragmentación del sistema de partidos dependen del número de *cleavages* socioeconómicos que existe en el electorado (Lipset y Rokkan 1967), así la segmentación de grupos sociales (religiosos y seculares, ricos y pobres, conservadores y progresistas) se traslada al espacio de la competencia política impactando en el formato del sistema de partidos¹⁰. Sin embargo, cuando las variables socioeconómicas son las principales determinantes del voto en un sistema de partidos institucionalizado, éstas ejercen su influencia con independencia del sistema electoral y del tipo de elección de que se trate. Lo que sugiere este enfoque es que la votación en la elección municipal y la nacional, debería mantenerse estable, en la medida que las estructuras sociales determinantes del voto varían muy poco de un año a otro, a no ser que entre ambos niveles de competencia operen *cleavages* distintos.

Sin embargo, los enfoques sociológicos basados en la idea de *cleavages* (Lipset y Rokkan 1967) y los enfoques institucionalistas clásicos (Duverger 1954; Riker 1982; Lijphart 1994) han tendido a confluir en interpretaciones que resaltan la interacción entre ambos elementos (Duverger 1954; Riker 1982; Lijphart 1994). El argumento principal se basa en que puede generarse un multipartidismo solo si existe en forma simultánea suficientes *cleavages* y permisividad del sistema electoral (Geys 2006).

Las características de las campañas electorales locales

Muchas veces suele relativizarse el efecto de las campañas electorales en cuanto a su efectividad para aumentar el caudal electoral de los partidos políticos. Sin embargo, las características que presentan las campañas electorales municipales pueden ser un indicador importante de los grados de localismo o nacionalización (Ward 2003) en los cuales los líderes y partidos confrontan e intentan estructurar el voto. La agenda política en las campañas locales, la eficiencia del gasto de los partidos (Pattie, Johnston y Fieldhouse 1995) o los actores que entran en juego en cada elección municipal pueden operar como potenciadores de la independencia de esa elección respecto de la competencia nacional.

10 Desde los enfoques de la sociología política se ha sostenido que las diferencias demográficas y de status social están segmentadas geográficamente, y que por ser aquellas fuertes determinantes del voto, las reacciones de estos grupos a las fuentes de información política pueden ser muy diferentes en términos espaciales o geográficos. Esto aporta relevancia a los enfoques que toman en cuenta los espacios locales como unidad de análisis para ser explicada en sus comportamientos en forma independiente del espacio nacional. Al respecto, ver Johnston (1974).

Institucionalización y cambio del sistema de partidos

Los sistemas de partidos institucionalizados como el uruguayo (Mainwaring y Scully 1995; Jones 2005) tienen más estabilidad en la competencia interpartidaria que los no institucionalizados. Por tanto, esta variable característica del sistema de partidos a nivel nacional, debería operar reduciendo las diferencias entre elecciones nacionales y elecciones locales. Sin embargo, Uruguay ha combinado la institucionalización con transformaciones fuertes en el sistema de partidos “cuya evidencia resalta en la mutación producida por la incorporación de un tercer actor sobre el longevo bipartidismo, dando muestras del ‘aprendizaje forzoso’ que exige el sistema a los nuevos competidores” (Buquet et.al. 1998:59). El proceso de adaptación que vivió el sistema de partidos incorporando exitosamente un actor *desafiante* (González 1999) se dio a través de una dinámica electoral de competencia bipolar cuya historia también se puede rastrear a nivel de la competencia departamental¹¹. Es así que la volatilidad electoral entre las elecciones municipales puede reflejar el mismo patrón de adaptación del sistema de partidos a nivel nacional, y en este caso, el crecimiento sistemático de la izquierda o el camino hacia un nuevo bipartidismo en ambos niveles (nacional y municipal) no estaría reflejando la independencia de las elecciones locales sino las tendencias del sistema de partidos a nivel nacional.

En términos generales, cualesquiera sean los principales determinantes de las variaciones entre las elecciones nacionales y la municipales se trata de un fenómeno que está modificando el funcionamiento democrático del país, cuyas implicancias para la política local son las más inmediatas, pero que además de esos efectos de *ida* hacia el nivel departamental, seguramente provocarán efectos de *vuelta* sobre la competencia política a nivel nacional y el sistema de partidos en su conjunto.

11 Si se toma en cuenta la evolución del Número Efectivo de Partidos departamental (NEP) como indicador del crecimiento la izquierda a nivel de los distritos electorales, solo 6 departamentos presentaban una competencia multipartidista en 1971, 7 en 1984 y 10 en 1989. Para la elección de 1994 eran 18 los departamentos de competencia multipartidista y en 1999 alcanzan a ser los 19 distritos. De modo, que es a partir de 1994 cuando el FA se desarrolla como competidor relevante en casi la totalidad del territorio nacional. Para la elección nacional del 2004 la cantidad de departamentos con solo dos partidos relevantes asciende a 4, dada la caída del Partido Colorado. Por otra parte, entre los ciclos 1999-2000 y 2004-2005 es posible detectar dos grandes grupos de departamentos, “modernos” y “tradicionales”, donde el NEP departamental se reduce sistemáticamente en los primeros “sin importar si la instancia es nacional o municipal”, mientras que en el segundo grupo, el NEP departamental “cae entre la elección nacional y la municipal, pero crece en la elección nacional con relación a la municipal anterior” (Buquet, 2005: 24-25). En algunos departamentos las elecciones presidenciales (1999 y 2004) y municipales (2000 y 2005) se muestran ambas asociadas a las transformaciones del sistema de partidos a nivel nacional, mientras que en otros la competencia local presenta comportamientos estratégicos que se diferencian con relación al plano nacional.

3. Dos modos de comparar: resultados y comportamientos

Siguiendo el objetivo planteado de estimar las diferencias entre elecciones nacionales y municipales en los ciclos 1999-2000 y 2004-2005 se utilizarán dos fuentes de información distinta: a) la volatilidad electoral calculada a partir de los resultados electorales y b) el comportamiento electoral de los individuos, conocido a partir de encuestas de opinión pública¹².

Resulta lógico pensar que el comportamiento electoral y los resultados de una elección sean variables asociadas. Sin embargo ambas variables no tienen una relación perfecta. De hecho, los cambios en los resultados electorales de una elección a otra (la volatilidad electoral) representan solo una *parte* de los cambios de comportamiento de los electores (inconsistencia electoral)¹³. La combinación de los indicadores de volatilidad (VE) e inconsistencia electoral (IE) permite comparar desde dos ángulos complementarios cuáles son las principales diferencias en la competencia política a nivel nacional y municipal. Las ventajas y desventajas de ambos indicadores para los objetivos de este estudio en particular se resumen en el cuadro 1.

Las encuestas de opinión pública ofrecen información sobre el comportamiento electoral de los individuos. Aquí se toman en cuenta las repuestas de los ciudadanos en torno al partido que votaron en la última elección nacional (octubre de 1999 y de 2004) y cuál es su intención de voto para la próxima elección municipal respectiva (mayo de 2000 y junio de 2004). Esta información permite hallar tanto el porcentaje de votantes *consistentes* entre el nivel nacional y municipal, como el porcentaje de votantes *inconsistentes*¹⁴.

Cuadro 1: Ventajas y desventajas de la VE y la IE

	Volatilidad Electoral (VE)*	Inconsistencia Electoral (IE)
Ventajas	Es un indicador preciso de las diferencias de los resultados entre dos elecciones.	Permite estimar comportamientos: el porcentaje del electorado mantuvo su voto y que porcentaje no lo hizo.
Desventajas	No permite visualizar (ni cuantificar) los trasiegos de votos entre partidos que se anulen unos a otros en el resultado final.	No es un indicador de resultados electorales y tiene márgenes de error estadísticos.

* Medida corrientemente mediante el Índice Pedersen

12 La información de opinión pública que utilizada en este artículo fue provista por las consultoras Equipos Mori y Grupo Radar.

13 Podría decirse que la volatilidad electoral es el cambio mínimo necesario que tiene que producirse en el comportamiento de los votantes entre dos elecciones para que se dé el resultado de la segunda dado el resultado de la primera.

14 La clasificación de votantes *consistentes* e *inconsistentes* entre niveles de votación nacional y municipal es tomada de Blake (1982).

En primer lugar, se analizarán las diferencias más importantes entre los niveles de competencia municipal y nacional, a partir de la información de volatilidad electoral. En segundo lugar, se analizará en forma conjunta, los datos de volatilidad y de inconsistencia electoral entre ambos niveles. Finalmente, se elaboran algunas conclusiones en torno a los principales hallazgos.

Comparación de resultados: volatilidad electoral

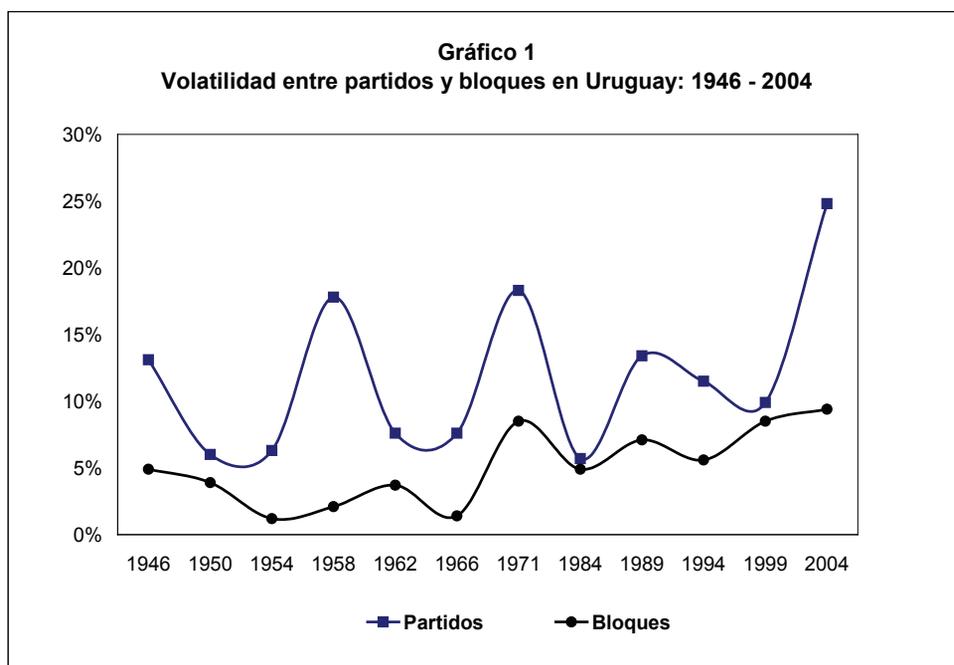
El método más adecuado para estimar la diferencia global entre el resultado de dos elecciones es la volatilidad electoral (Pedersen 1979). Este indicador mide la diferencia del porcentaje de votos que ganan o pierden los partidos entre una elección y la anterior. Es una medida adecuada para estimar los niveles de alineamiento y procesos desalineamiento en las preferencias partidarias (Lipset y Rokkan 1967; Bartolini y Mair 1990; Hagopian 2000) que cuando se profundizan son el producto de transformaciones en el sistema de representación política (Hagopian 2000). La utilización más destacada de este indicador en estudios sobre partidos en América Latina ha sido la evaluación de la estabilidad de la competencia interpartidaria, dimensión que compone el concepto más general de institucionalización de los sistemas de partidos (Mainwaring y Scully 1995; Mainwaring y Torcal 2005).

En términos comparados, durante los noventa Uruguay fue uno de los países más estables entre los sistemas de partidos de América Latina (Mainwaring y Scully, 1995). Sin embargo, la inestabilidad de la competencia de la última elección modificó el lugar que ocupa Uruguay en el contexto internacional, aún si la comparación se basa en el promedio de las últimas dos elecciones y no solo la última (cuadro 2).

Cuadro 2. Volatilidad en América Latina (últimas dos elecciones por país)

País	Volatilidad Promedio	Volatilidad electoral	Volatilidad escaños
Chile	6	7	4
Honduras	7	7	6
El Salvador	10	11	9
México	13	10	15
Nicaragua	16	17	15
Uruguay	16	16	16
Brasil	21	20	21
Paraguay	21	24	18
Costa Rica	24	24	23
Panamá	24	28	19
República Dominicana	25	20	30
Argentina	27	26	27
Ecuador	27	28	26
Colombia	33	39	27
Bolivia	35	41	28
Venezuela	41	41	40
Guatemala	43	36	49
Perú	50	48	51

Fuente: Tomado de (Jones 2005).



Esta constatación plantea la pregunta ya planteada acerca de si el aumento de la inestabilidad en la competencia electoral en 2004 (ver gráfico 1) forma parte de un proceso de desinstitucionalización del sistema de partidos uruguayo o simplemente es un fenómeno coyuntural (Buquet, 2005: 16).

Tendiendo presente la evolución de la volatilidad electoral en el sistema de partidos a nivel nacional, a continuación intentaré responder la pregunta acerca de si los niveles de inestabilidad en las elecciones municipales tienen un grado de independencia significativa con los cambios en las preferencias partidarias nacionales.

El cambio de reglas que permitió la desvinculación de las elecciones municipales es el principal factor que explica la existencia de variaciones con relación a elección nacional del mismo ciclo. Sin embargo, es necesario ir poco más profundo. La transformación del sistema electoral es una variable que asume un valor constante para todos los departamentos, por lo tanto no es capaz de explicar el motivo por el cual en algunos casos la competencia es mucho más estable que en otros entre la elección nacional y la municipal (cuadro 3). La reforma electoral ha permitido que comiencen a operar factores de nivel local que estaban anulados en el viejo sistema, sobre los cuales la ciencia política uruguaya tiene ciertas sospechas más o menos fundadas pero en un campo aún poco explorado.

En los dos ciclos que operó el nuevo sistema electoral, la volatilidad *municipal-nacional* (tomando a todo el país como única circunscripción) fue considerablemente

menor (6,3% en el promedio de los dos ciclos) que la registrada entre las últimas dos elecciones nacionales (26,7%) (ver cuadro 3). Esto quiere decir que en apariencia, a nivel de todo el país, la competencia entre partidos ha sido más inestable entre ambos ciclos electorales que al interior de los mismos.

Por otra parte, puede notarse como el valor promedio de la volatilidad *municipal-nacional* en los 19 departamentos es sensiblemente mayor en los dos ciclos (15,4%) a la volatilidad *municipal-nacional* medida como circunscripción única (6,3%). Lo que explica esto es que en algunos departamentos la volatilidad *municipal-nacional* dentro del mismo ciclo ha sido muy elevada, y en otros, sumamente pequeña. Las columnas descriptivas de la tabla 2 (desvío estándar, mínimo y máximo) muestran lo anterior. Si se observa el desvío de la volatilidad departamental entre las dos elecciones presidenciales (*nacional-nacional*) de 1999 y 2004 puede notarse que es considerablemente inferior al registrado en la volatilidad departamental *municipal-nacional* al interior de cada ciclo. Esto demuestra que en efecto, el sistema de partidos a nivel de la competencia nacional no ha sido más inestable entre ambos ciclos que lo que han sido en varios departamentos al interior de los ciclos electorales analizados.

Cuadro 3. Volatilidad Electoral a nivel nacional y departamental entre lemas

Elecciones comparadas	Volatilidad Nacional*	Volatilidad Departamental			
		Promedio	Desvío Estándar	Mínimo	Máximo
<i>municipal - nacional</i>					
2004-2005	6,8	12,5	7,4	1,9	29,3
1999-2000	5,8	18,3	9,5	6,9	41,0
promedio ambos ciclos (n= 38)	6,3	15,4	8,9	1,9	41,0
<i>nacional - nacional</i>					
1999-2004	26,7	26,1	3,0	20,4	32,5
<i>municipal - municipal</i>					
2000-2005	15,4	23,4	10,4	4,4	39,9
1994-2000	8,8	12,4	9,0	0,6	29,5
1971-1994	9,4	9,5	3,8	1,8	17,1

* Los datos de la columna corresponden a la volatilidad electoral medida en una única circunscripción nacional. Fuente: Elaborado en base a datos electorales del Área de Política y Relaciones Internacionales. Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS).

Por otra parte, la volatilidad entre elecciones municipales ha crecido significativamente en el promedio de los 19 departamentos entre 1971 y 2005. En la primera elección municipal bajo el nuevo sistema (mayo de 2000) el promedio departamental fue de 12,4%, algo más que en el período 1971-1994; y en la segunda (mayo de 2005) la volatilidad promedio fue de 23,4%. Parece razonable creer que el aumento de la inestabilidad en la elección nacional de octubre de 2004, se encuentra asociado al aumento de la volatilidad entre las dos elecciones municipales no vinculadas a las nacionales. Sin embargo, los niveles de varianza de la volatilidad *municipal-*

municipal de 2005 son mayores que la varianza de la volatilidad *nacional-nacional* de 2004 a nivel departamental, así como los valores máximos y mínimos registrados son mucho más extremos.

En síntesis, el conjunto de la información analizada sugiere un aumento en la inestabilidad del sistema de partidos a nivel de la competencia por las intendencias departamentales, las cuales parecen operar como 19 elecciones genuinamente distintas entre sí. La pregunta es si además son elecciones municipales independientes del nivel nacional.

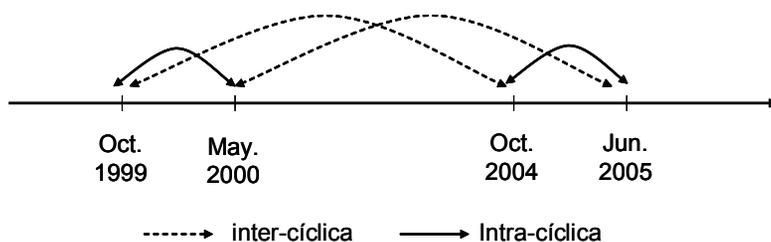
Cuando se intenta analizar la independencia de la competencia entre el nivel municipal y nacional se hace necesario realizar una diferenciación operacional básica: la independencia de ambos niveles de competencia electoral puede ser de dos tipos según la comparación que se realice: a) inter-cíclica, o b) intra-cíclica. En la figura 1, se representan las comparaciones posibles según lo ciclos electorales 1999-2004 y 2004-2005. Mientras que los niveles de independencia inter-cíclica entre ambos tipos de elecciones pueden tener que ver con los niveles de institucionalización y nacionalización del sistema de partidos, el timing electoral, etc., el grado de independencia intra-cíclica puede estar afectado además, por la *cláusula antisección*, que impacta a todo el ciclo electoral y no permite que aparezcan partidos nuevos en las municipales.

A partir de esas consideraciones se establecen las comparaciones posibles en la figura 1, sobre las cuales se proponen las siguientes hipótesis de trabajo:

H₁: La desvinculación entre la competencia nacional y municipal provocó la independencia inter-cíclica entre las elecciones municipales y las elecciones nacionales, y por tanto es esperable que la volatilidad electoral municipal (VET_00_05) no esté asociada a la volatilidad electoral nacional (VET_99_04).

H₂: La desvinculación entre la competencia nacional y municipal provocó la independencia intra-cíclica entre las elecciones municipales y las elecciones nacionales, y por tanto es esperable que existan diferencias significativas y no sistemáticas entre los resultados de las primeras respecto de las segundas.

Figura 1: Comparaciones entre elecciones municipales y nacionales



Siguiendo lo expuesto en la h_1 , si la volatilidad 2000-2005 fuera el simple producto de los cambios en las preferencias partidarias a nivel nacional reflejados en la elección de 2004, lo esperable es que los valores de volatilidad de ambos tipos de elecciones que asume cada departamento estén correlacionados. Por el contrario, si los niveles de volatilidad en la competencia municipal no presentaran una relación significativa con la volatilidad nacional en cada departamento, lo más razonable es suponer que el cambio de reglas electorales ha provocado *nuevas inestabilidades* locales inter-cíclicas a las tendencias nacionales de transformación ya conocidas en la competencia interpartidaria en Uruguay¹⁵.

Como puede observarse en el cuadro 4, existe una correlación (al nivel de significación de 0,05) entre los cambios ocurridos a nivel departamental en sucesivas elecciones nacionales (VET_99_04) y elecciones municipales (VET_00_05), donde el valor que asume el coeficiente Pearson es de 0,535. Esto en principio, alimenta la hipótesis nula de que, para cada departamento, el sistema de partidos a nivel de la competencia nacional presenta una volatilidad asociada a la registrada en el nivel municipal. Sin embargo, nada puede afirmarse sobre la dirección que tienen aquellos cambios electorales, dado que hasta ahora solo se conoce que los departamentos más volátiles entre las elecciones nacionales son también los más volátiles entre las elecciones municipales.

Cuadro 4. Correlaciones entre tipos de volatilidad electoral inter-cíclicas a nivel departamental

		VET_99_04	VET_00_05
VET_99_04	Pearson Correlation	1	
	Sig. (2-tailed)		
	N	19	
VET_00_05	Pearson Correlation	,535(*)	1
	Sig. (2-tailed)	,018	
	N	19	19

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Para poner a prueba la hipótesis es necesario tener en cuenta la dirección de la volatilidad que impactó en las votaciones de los partidos a nivel de cada departamento. En el cuadro 5 se correlacionan los componentes internos de la volatilidad electoral en función de las características más importantes del sistema de partidos uruguayo: a) la volatilidad electoral entre bloques¹⁶ (VEB); la volatilidad electoral

15 Buquet (2005:25) plantea la existencia de un conjunto de departamentos modernos (Montevideo, Canelones, Maldonado, Rocha, Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano, Colonia y Florida) donde al izquierda ha crecido a medida que desciende el número efectivo de partidos “sin importar si la instancia es nacional o municipal”. Para el autor “es razonable atribuir la mayor parte del proceso de fragmentación en el ámbito nacional a la inercia sociopolítica que sostiene el crecimiento de la izquierda”.

16 Bartolini y Mair (1990) conceptualizaron la volatilidad entre bloques como *cleavage closure*, que refiere a la volatilidad medida entre dos grupos de partidos resultantes de la división por un *cleavage*. Cuando se habla de bloques de partidos en Uruguay se refiere a la división ideológica entre partidos de izquierda o *desafiantes* y el bloque de derecha o *tradicional*. Ver González (1999) y Luna (2004).

intra-bloque¹⁷ (VEI).

Cuadro 5. Correlaciones entre los componentes (VEB y VEI) de la volatilidad electoral nacional y municipal

		VEB 99-04	VEI 99-04	VEB 00-05	VEI 00-05
VEB 99-04	Pearson Correlation	1			
	Sig. (2-tailed)				
	N	19			
VEI 99-04	Pearson Correlation	-,671(**)	1		
	Sig. (2-tailed)	,002			
	N	19	19		
VEB 00-05	Pearson Correlation	,743(**)	-,404	1	
	Sig. (2-tailed)	,000	,086		
	N	19	19	19	
VEI 00-05	Pearson Correlation	-,153	,583(**)	-,067	1
	Sig. (2-tailed)	,531	,009	,784	
	N	19	19	19	19

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Como puede notarse, cada uno de los componentes de la volatilidad nacional y municipal entre ambos ciclos electorales están correlacionados entre sí. En especial, los cambios entre bloques desde 1999 hasta 2004 (VEB 99-04) se acompañan por los cambios entre bloques entre 2000 y 2005 (VEB 00-05) en los departamentos del país.

Por otra parte, mientras que la volatilidad entre bloques e intra-bloques a nivel nacional están correlacionadas negativamente (-.671), en las contiendas municipales no lo están (VEI 00-05 y VEB 00-05). La interpretación de esta diferencia puede ser la siguiente: el desvío estándar de la volatilidad nacional en los departamentos del país es menor que el registrado en las municipales, lo cual sugiere que el tamaño del electorado flotante en cada departamento tiende a ser constante en elecciones nacionales. Por tanto, podría decirse que en los departamentos donde el crecimiento de la izquierda fue más pronunciado, necesariamente tuvieron que ser reducidos los espacios para la volatilidad dentro del bloque tradicional (o sea, para el voto estratégico de blancos y colorados).

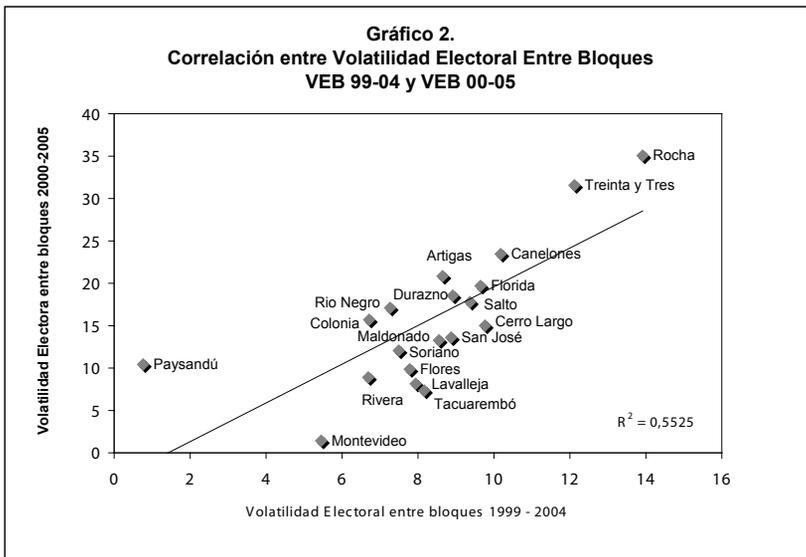
Visto de otro modo, en los departamentos donde los trasiegos estratégicos dentro del bloque tradicional fueron más importantes, la derecha pudo maximizar sus votaciones contrarrestando el crecimiento de la izquierda (y por tanto la volatilidad entre bloques). Por el contrario, como en las elecciones municipales la volatilidad total varía más de departamento en departamento que en las nacionales, los niveles de la volatilidad entre bloques no se correlacionan negativa y significativamente con los niveles de la volatilidad intra-bloques. Esto no sucede siquiera en la relación entre los componentes de la volatilidad de las elecciones municipales (VEB 00-05 y VEI 00-05 = -,067).

¹⁷ Refiere casi exclusivamente al cambio de votos entre partidos del bloque tradicional (blancos y colorados), dado que el bloque desafiante se compone de un solo partido.

De todos modos, la evidencia empírica muestra que existen relaciones intercíclicas importantes entre las elecciones municipales y las nacionales a nivel de los componentes de la volatilidad analizados.

La visualización gráfica de la volatilidad de bloques en las elecciones nacionales y municipales muestra la relación positiva entre ambas variables, y da cuenta además, de cuáles son los casos desviados. En primer lugar, los casos que escapan a la tendencia son aquellos dónde el crecimiento del bloque desafiante (Frente Amplio), en elecciones nacionales consecutivas, no se asocia del mismo modo que el resto a las transformaciones registradas en la competencia por las intendencias municipales. Por ejemplo, el crecimiento de la izquierda en Paysandú entre elecciones municipales es más alto alesperado dados los niveles de transformación a nivel nacional de la competencia entre bloques para ese departamento¹⁸. En esos departamentos es probable que hayan operado variables estrictamente locales en las elecciones municipales (como la fortaleza de la oferta de candidaturas de los partidos u otras de las mencionadas en la sección anterior).

En segundo lugar, la nube de puntos deja entrever la posibilidad de que la función que esté operando no sea estrictamente lineal sino de otro tipo. Esto sugiere que buena parte del crecimiento de la izquierda en 2005 en el interior, a pesar de ser mayor al *linealmente* esperado dados los niveles de crecimiento en las elecciones nacionales, puede no estar relacionado con variables locales, sino ser un efecto *exponencial* (u otro) de los resultados de competencia nacional en cada departamento.



18 Podría decirse que algo similar ocurrió en Rocha y Treinta y Tres, y lo inverso en el departamento de Montevideo. Si se aceptara que el único caso estrictamente desviado es Paysandú y no se lo tuviera en cuenta, el R² del conjunto de casos restantes sería de 0,7834 mostrando una relación lineal mucho definida.

Lo que importa resaltar aquí es que existe una fuerte dependencia inter-cíclica de lo que sucede entre unas y otras elecciones municipales respecto de las transformaciones sucedidas a nivel de la competencia nacional¹⁹. La poca evidencia que existe hasta ahora con el ejercicio del nuevo sistema electoral, muestra que el impacto de supuestos factores de la política local en las municipales está *fuertemente acotado* por la dinámica de bloques del sistema de partidos en la política nacional. Esto no implica negar que los tipos de candidatos y las estrategias de candidaturas múltiples a las elecciones municipales de la izquierda no tengan impacto en su desempeño electoral. Lo mismo ocurre con los partidos tradicionales. Lo que sí parece razonable es que con cierta independencia de esas variables locales en el marco de la contienda municipal, el aumento de la izquierda entre 2000 y 2005 se dio en todos los departamentos y en forma correlacionada con el aumento entre 2004 y 1999.

Sin embargo, cuando se observa la volatilidad al interior del bloque tradicional la dependencia inter-cíclica es más débil (cuadro 6). Siguiendo el razonamiento aplicado para la dinámica de bloques, podría establecerse la explicación de que las fortalezas locales de los partidos tradicionales en cada departamento juegan un rol importante dentro de un electorado común (Chasqueti y Garcé, 2000) y amplio.

Cuadro 6. Descriptivos de la volatilidad electoral inter cíclica (VET, VEB y VEI) para elecciones nacionales y municipales.

Tipo de competencia		Volatilidad Electoral	Volatilidad Electoral entre Bloques	Volatilidad Electoral Intra-bloques
nacional-nacional 99-04	Promedio	26,1	8,3	17,8
	N	19,0	19,0	19,0
	Desviación Estándar	3,0	2,7	4,0
municipal-municipal 00-05	Promedio	23,4	15,8	7,6
	N	19,0	19,0	19,0
	Desviación Estándar	10,4	8,2	7,0

Fuente: Elaborado en base a datos electorales del Área de Política y Relaciones Internacionales. Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS).

Por otra parte, mientras que la volatilidad entre elecciones nacionales se concentra más en los trasiegos de votos intra-bloques a causa de la caída del Partido Colorado (17,8 en promedio departamental), entre las elecciones municipales los cambios preponderantes se dan entre bloques (15,8). Finalmente, el gráfico 3 muestra la gran dispersión existente en la relación de volatilidad intra-bloques para la comparación inter-cíclica.

19 O también puede hablarse de correlación y no de *dependencia* si se quisiera discutir la dirección causal propuesta.

Siguiendo lo expuesto en la h_{1b} , la hipótesis de la independencia intra-cíclica no se ve falseada cuando se registran diferencias *significativas* y *no sistemáticas* en todos los departamentos entre las elecciones nacionales y municipales a nivel departamental.

Debe recordarse que solo mediante la observación de los resultados electorales de elecciones nacionales y municipales dentro del mismo ciclo electoral no es posible estimar el impacto de factores exógenos a la influencia de las primeras elecciones sobre las segundas. Es decir, el hecho de que los resultados de la elección municipal sean distintos al de los de la elección nacional en determinado departamento no necesariamente implica que existan elementos locales de peso para explicar esos cambios, sino que sólo aumenta la probabilidad de que las variables locales hayan tenido algún tipo de incidencia. Por el contrario, resultados muy similares entre ambas elecciones en un departamento dado, tampoco aseguran que se haya reproducido la competencia nacional en la contienda municipal sin impactos relevantes de variables de la política local, sino que únicamente sugieren la posibilidad de un *revival* de la elección nacional. Incluso, en forma contra intuitiva, ciertos niveles de volatilidad intra-cíclica pueden verse explicados por efectos de los resultados de la elección nacional o de la situación política nacional (como la popularidad del nuevo presidente) tal como fue mencionado en la sección anterior, y por tanto, el efecto de las elecciones nacionales no es necesariamente reproducir un resultado.

Es por esos motivos que las diferencias en los resultados electorales entre las elecciones nacionales y municipales además de ser significativas, *no* deberían ser sistemáticas en el conjunto de los departamentos. Si se imaginara un escenario donde la popularidad presidencial es el principal factor que determina cambios en el comportamiento electoral entre la elección nacional y la municipal, la volatilidad electoral registrada entre ambas elecciones tendería a reproducir en forma parecida el mismo efecto en todos los departamentos. Por el contrario, la incidencia de factores locales aumentaría tanto la varianza como la volatilidad.

Por tanto, el método para estimar la independencia inter-cíclica de las elecciones municipales se basa la evaluación del total de las diferencias entre ambas elecciones (promedio de la volatilidad) combinada con la variación registrada departamento a departamento de esas diferencias (desvío estándar). Ambos tipo de información deben analizarse además, para la competencia entre bloques e intra-bloques del sistema de partidos.

El promedio departamental de la volatilidad electoral total en el ciclo 1999-2000 es de 18,3, mientras desciende a 12,5 en el ciclo 2004-2005. En el primero de los ciclos el desvío es algo mayor al encontrado en el segundo y está principalmente afectado por los resultados disímiles que obtuvieron los partidos tradicionales entre la elección nacional de octubre de 1999 y la municipal de mayo de 2000 (es decir el desvío de la volatilidad intra-bloques, =8,5) (cuadro 7).

Cuadro 7. Descriptivos de la volatilidad electoral intra-cíclica (VET, VEB y VEI) para elecciones nacionales y municipales.

Tipo de competencia		Volatilidad Electoral	Volatilidad Electoral entre Bloques	Volatilidad Electoral Intra-bloques
1. nacional-municipal 99-00	Promedio	18,3	10,5	7,8
	N	19,0	19,0	19,0
	Desviación Estándar	9,5	4,0	8,5
2. nacional-municipal 04-05	Promedio	12,5	6,1	6,4
	N	19,0	19,0	19,0
	Desviación Estándar	7,4	4,2	5,5

Fuente: Elaborado en base a datos electorales del Área de Política y Relaciones Internacionales. Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS).

En la elección de 2000, la izquierda perdió en el promedio departamental un 7,6% de los votos respecto de octubre de 1999 en forma sistemática dentro de cada circunscripción (cuadro 8). En síntesis, entre la elección de octubre y mayo del primer ciclo electoral, actuaron dos tipos de variables sobre la volatilidad: a) aquellas que operaron en todo el país produciendo un efecto de carácter sistemático en casi todas las circunscripciones (la caída del Frente Amplio); y b) aquellas que operaron en cada departamento arrojando diversos resultados en la competencia entre blancos y colorados (con más ganancias para el PN pero con importantes niveles de dispersión).

La caída de la izquierda en 2000 parece haber respondido en mayor medida a variables propias de la política nacional que a un conjunto de elementos locales que produjeran efecto similar en casi todos los departamentos. Por el contrario, los factores locales sí parecen haber tenido efectos importantes en la competencia entre el Partido Nacional y el Partido Colorado. Podría decirse entonces, que la independencia intra-cíclica de las elecciones municipales de 2000 respecto de las nacionales de 1999 se vio más bien reflejada en la competencia dentro del bloque tradicional.

Cuadro 8. Porcentaje de votos ganados o perdidos de los principales partidos entre 1999 y 2000 por departamento.

	Frente Amplio	Partido Colorado	Partido Nacional
Artigas	-7,4	17,3	-8,5
Canelones	0,8	12,3	-8,8
Cerro Largo	-7,8	-20,0	29,6
Colonia	-13,0	4,5	12,3
Durazno	-9,6	-3,2	15,2
Flores	-14,0	-24,4	41,0
Florida	-6,8	2,1	7,3
Lavalleja	-8,9	-6,2	18,1
Maldonado	-1,1	-9,4	14,8
Montevideo	6,5	-1,7	-0,9
Paysandú	-4,9	-9,5	17,0
Río Negro	-6,8	-0,8	9,8
Rivera	-10,4	6,6	5,2
Rocha	-12,2	1,3	13,6
Salto	-10,9	2,8	10,2
San José	-10,9	-24,4	38,5
Soriano	-10,1	-0,9	14,2
Tacuarembó	-8,1	-18,8	29,4
Treinta y Tres	-9,1	-4,9	17,0
Media	-7,6	-4,1	14,5
Desvío	5,0	11,6	13,4
Mínimo	-14,0	-24,4	-8,8
Máximo	6,5	17,3	41,0

Fuente: Elaborado en base a datos electorales del Área de Política y Relaciones Internacionales. Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS).

En el ciclo 2004-2005 la evidencia muestra ganancias y pérdidas más equilibradas entre los partidos y poco sistemáticas (cuadro 9), con niveles de volatilidad intra y entre bloques también similares (cuadro 8). Lo que sugiere esta información es que la volatilidad intra-cíclica operó a partir de efectos propios de la competencia en cada departamento, aunque en volumen haya sido menor a la del ciclo 1999-2000.

Cuadro 9. Porcentaje de votos ganados o perdidos de los principales partidos entre 2004 y 2005 por departamento.

	Frente Amplio	Partido Colorado	Partido Nacional
Artigas	3,4	5,7	-8,7
Canelones	9,9	-2,8	-5,5
Cerro Largo	-4,3	-5,0	9,8
Colonia	-7,7	-3,7	13,9
Durazno	-2,2	-7,6	10,7
Flores	-14,3	-7,8	23,2
Florida	0,8	0,1	1,1
Lavalleja	-11,6	-9,2	21,9
Maldonado	-0,4	-6,7	9,0
Montevideo	-1,8	18,5	-14,7
Paysandú	2,3	-0,1	-2,3
Río Negro	0,8	-6,9	7,0
Rivera	-9,5	29,3	-19,1
Rocha	6,3	-3,6	-1,2
Salto	-4,3	7,2	-2,7
San José	-9,1	-7,1	17,2
Soriano	-8,6	-2,1	10,9
Tacuarembó	-11,1	-7,8	20,0
Treinta y Tres	7,4	-2,4	-3,7
Media	-2,8	-0,6	4,6
Desvío	7,0	9,9	12,2
Mínimo	-14,3	-9,2	-19,1
Máximo	9,9	29,3	23,2

Fuente: Elaborado en base a datos electorales del Área de Política y Relaciones Internacionales. Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS)

Finalmente, los cambios intra-cíclicos entre 1999 y 2000 no son un predictor de los cambios al interior del ciclo 2004-2005, ni del cambio entre-ciclos en la competencia municipal (2000-2005). Ello en principio niega la existencia de departamentos donde la competencia es definitivamente estable y más institucionalizada con otros más volátiles y cambiantes, aunque esto todavía es un camino a explorar.

En esta sección se ha intentado responder si las elecciones municipales tienen grados de independencia significativos de las elecciones nacionales en los hechos y no solo en las nuevas reglas del sistema electoral. Se ha logrado establecer que unos de los principales vínculos entre elecciones nacionales y municipales son los cambios inter-cíclicos de preferencias partidarias entre bloques. A nivel intra-cíclico pudo notarse que posiblemente los efectos de la política local han sido débiles para explicar la caída del Frente Amplio en 2000 y más importantes para comprender la competencia interna de colorados y blancos en esa elección. Mientras que las variaciones entre 2004 y 2005 no presentan un patrón nacional, y probablemente cada una de las 19 batallas electorales

en mayo de 2005 puedan ser explicadas por variables locales con mayor contundencia que las primeras elecciones municipales no vinculadas de 2000.

Sin embargo, debe recordarse los principales límites que tiene la volatilidad electoral para estimar los cambios ocurridos entre dos elecciones. La evidencia empírica presentada para el análisis de la independencia intra-cíclica resulta especialmente débil para ser concluyente. La volatilidad electoral mide el cambio de votos mínimo ocurrido entre dos elecciones. Sin embargo, también existe un trasiego oculto de votos entre partidos que es imposible de estimar sin encuestas de opinión pública que releven información sobre el *comportamiento* electoral de los ciudadanos.

Comportamientos: la inconsistencia electoral

En esta sección se analiza la independencia intra-cíclica de las elecciones municipales de 2000 y 2005 respecto de las elecciones nacionales que precedió a cada una. El objetivo aquí es comparar elecciones no solo desde el punto de vista de sus resultados sino además desde el punto de vista del comportamiento de los electores. Para ello se analiza información de comportamiento electoral en base a encuestas de opinión pública, realizadas en forma previa a las elecciones municipales de 2000 y 2005, en combinación con la información de volatilidad electoral departamental en un total de 12 casos²⁰.

En este trabajo, tanto la consistencia electoral (CE) como la inconsistencia electoral (IE) se calcula tomando en cuenta el porcentaje de ciudadanos que mantienen o modifican su voto entre partidos políticos en cada departamento, y quedan excluidos aquellos que dan otras respuestas (blanco, anulado, etc.)²¹. Los entrevistados que no declaran su voto de la elección nacional son dejados por fuera del análisis. Para aquellos que declaran su voto anterior pero no su intención de voto para la elección municipal, se asume un comportamiento esperado igual al comportamiento de los electores que votaron al mismo partido en la elección nacional. Las muestras fueron ponderadas por el parámetro del voto a partidos en la última elección nacional.

En primer lugar, la información relevada muestra que, en el promedio departamental, casi tres cuartas partes del electorado mantienen su voto entre el nivel nacional y el municipal (cuadro 10). La imposibilidad de entrada de nuevos partidos para competir únicamente en las elecciones municipales, la existencia de un sistema de partidos con grados de institucionalización elevados y la cercanía en el tiempo de las elecciones municipales y nacionales son factores relevantes a la hora de explicar el comportamiento mayoritariamente consistente de los ciudadanos. Sin embargo, el volumen de electores que prefiere un partido distinto para gobernar en su departamento que el que apoyó para gobernar el país no resulta para nada despreciable

20 En efecto, la disponibilidad de los resultados de encuestas de opinión pública restringen la selección de casos en este estudio. Por ese motivo aquí se trabaja con una muestra de 12 casos en un universo de 38. Los márgenes de error de las estimaciones de encuestas departamentales varían entre $\pm 4\%$ y $\pm 4,9\%$.

21 Es por ello que la suma entre votantes consistentes e inconsistentes es algo menor a 100%.

(22,9% en promedio departamental), máxime si se tiene en cuenta que durante la historia electoral del Uruguay hasta el año 2000 los ciudadanos se veían obligados a votar el mismo partido en ambos niveles.

En segundo lugar, al igual que los valores VE, la IE fue mayor en 2000 que en 2005. La diferencia del promedio de votantes inconsistentes entre el primer y el segundo ciclo electoral (-6,4 puntos) se condice casi exactamente con el descenso de la VE en -6,0 puntos.

Cuadro 10.: Promedios de Volatilidad Electoral, Consistencia Electoral, Inconsistencia Electoral

	Volatilidad Electoral (VE)	Consistencia electoral (CE)	Inconsistencia electoral (IE)	VE/IE en %
Promedio departamental	14,5	73,3	22,9	63,6
Promedio 99-00 (*)	18,1	69,7	26,6	67,8
Promedio 04-05 (**)	12,0	75,9	20,2	59,5
Diferencia = ciclo 1 - ciclo 2	-6,0	6,2	-6,4	-8,3

Fuente: Fuente: Elaborado en base a datos electorales del del Área de Política y Relaciones Internacionales, Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) y datos de opinión pública de Equipos Mori y Radar.

(*) Para el ciclo de 1999-2000 se presenta información de Canelones, Maldonado, Montevideo, Paysandú y San José.

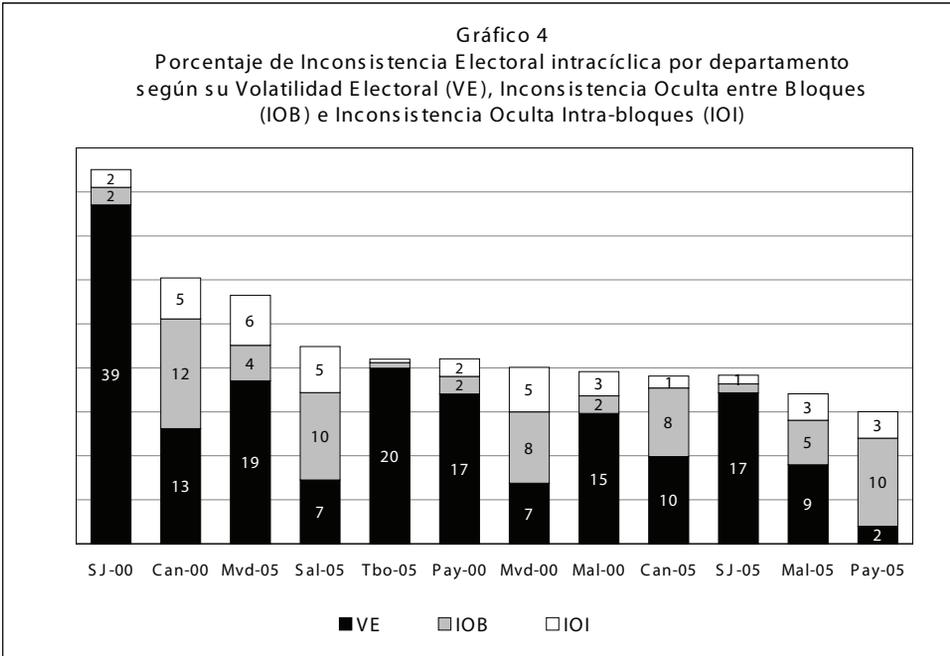
(**) Para el ciclo 2004-2005 se presenta información de Canelones, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Salto, San José y Tacuarembó.

En tercer lugar, de la observación de la cuadro 10 surge que los niveles de IE son bastante más altos que los niveles de VE²². La volatilidad representa, en el promedio departamental de los casos de la muestra, casi dos tercios de la inconsistencia total (63,6%). Como se vio más arriba, la volatilidad (VE) es el cambio mínimo de votos entre dos elecciones, mientras que la inconsistencia electoral (IE) permite visualizar el total de electores que modificaron su voto. Por tanto, la diferencia entre VE e IE arroja el trasiego de votos oculto para quien solamente analiza resultados electorales. A ese segmento de votantes se los llama aquí Inconsistencia Oculta (IO). En la medida que ambos indicadores asuman valores más parecidos (VE e IE), quiere decir que los votantes inconsistentes se mueven en el mismo sentido y los cambios que se anulan en el resultado son menores.

En un escenario multipartidista de mayoría simple, como son las elecciones municipales, opera la polarización entre aquellos que son visualizados con más chances de ganar la intendencia y puede darse una suerte de *vaciamiento de terceros partidos*. Si este fenómeno se da en forma pura, es decir, si no existiera otro tipo de movimientos en el electorado, el valor de la VE debería ser igual a la cantidad de votantes inconsistentes. En el caso del departamento de San José en el año 2000 sucedió que un único partido (el Partido Nacional detrás de la candidatura de Juan Chiruchi) captó casi la totalidad de los votos inconsistentes duplicando su votación de 1999. El mismo fenómeno se dio en ese departamento entre 2004 y 2005.

22 Por definición la volatilidad debe ser menor a la inconsistencia.

Sin embargo, y a pesar del efecto reductor del número de partidos que tiene el sistema de mayoría simple, los niveles de inconsistencia oculta (IO) han sido importantes en muchos departamentos. En el gráfico 4 puede visualizarse el peso de los votantes inconsistentes entre bloques e intra-bloques (IOB e IOI) sobre la volatilidad electoral en cada departamento de la muestra. Las barras en su conjunto representan la IE total.



La evidencia empírica muestra que aún en departamentos donde el resultado electoral municipal fue muy similar al que se registró en la elección nacional, no pueden ser descartados posibles impactos relevantes de las variables políticas locales que produjeron el cambio de votos de un importante segmento de la ciudadanía de ese departamento. Los casos de Montevideo en 2000, y Salto y Paysandú en 2005, entre otros, muestran claramente como la mayoría de los ciudadanos que prefirieron cambiar su voto al interior del ciclo electoral no pueden ser cuantificados mediante el indicador de volatilidad electoral.

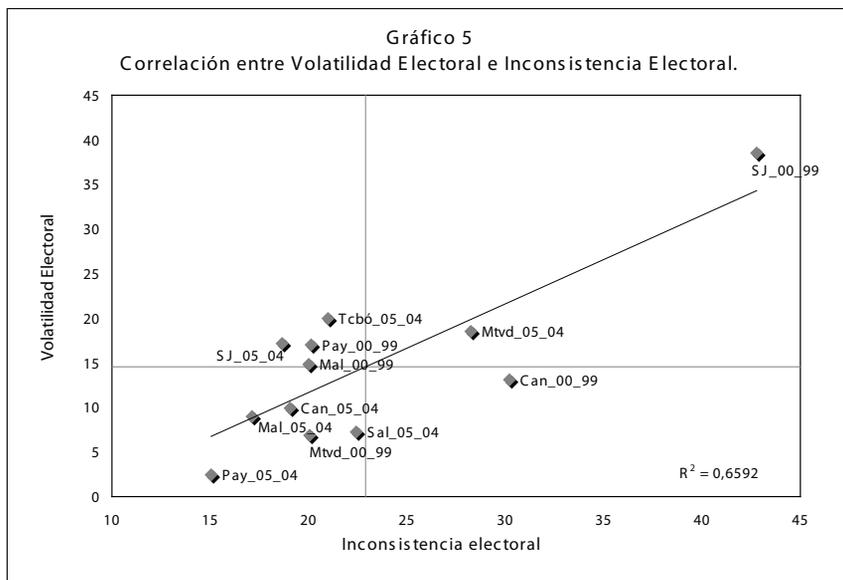
Tal como se ha observado, distintos niveles volatilidad electoral se pueden combinar con distintos niveles de inconsistencia electoral. En la tabla 10 se presenta un modelo de clasificación de los departamentos en función de los valores asumidos por cada caso para cada variable. Un corte operativo que permita dicotomizar los niveles de volatilidad e inconsistencia es el valor promedio existente en cada indicador para los casos de la muestra, asumiendo, claro, los sesgos de la misma.

Los departamentos que se encuentren en el cuadrante I sugieren elecciones nacionales y municipales muy similares tanto por los votos que obtuvieron los partidos políticos como por la consistencia de los votantes del departamento a nivel de lemas (cuadro 11). Allí los efectos locales pueden ser bastante reducidos dada la similitud de ambas elecciones tanto en los resultados como en los comportamientos. En el caso del cuadrante II, donde la volatilidad electoral es baja pero hay altos niveles de inconsistencia. Se trata entonces de departamentos donde los resultados similares entre la elección nacional y la municipal se combinan con importantes niveles de inconsistencia oculta de votos. Por lo tanto, aún teniendo en cuenta el margen de error que tiene la medición de la inconsistencia, puede especularse a cerca de la existencia de impactos de las variables políticas locales en la elección municipal. El cuadrante III se compone de departamentos donde la inconsistencia oculta debería acercarse a los valores mínimos aunque la volatilidad alcance niveles importantes. En el cuadrante IV ambos indicadores sugieren diferencias importantes entre el nivel nacional y el nivel municipal de competencia.

Cuadro 11. Volatilidad y Consistencia Electoral

		Inconsistencia Electoral	
		Baja	Alta
Volatilidad Electoral	Baja	I	II
	Alta	III	IV

Si se observa gráficamente la clasificación anterior puede notarse que la correlación entre ambos indicadores, aunque existe, no es perfecta (gráfico 5). Esto confirma la complementariedad de ambas fuentes de información para comparar elecciones.



Si el supuesto sobre el cual se basa este artículo es correcto (cuanto más distintas son las elecciones municipales a las nacionales más independientes y locales son), la lectura del gráfico 5 sugiere que las elecciones municipales donde la competencia estuvo más *nacionalizada* o influida por variables externas a la política departamental, son Canelones, Maldonado, Paysandú y Salto en el año 2005, y Montevideo en el año 2000.

Por otra parte, San José y Tacuarembó en 2005, y Paysandú y Maldonado en 1999, se ubican en el cuadrante III, donde un partido político gana gran parte de los votos inconsistentes en relación a la elección nacional. Asimismo, la elección municipal en Canelones del año 2000 presentó niveles de volatilidad cercanos al promedio pero un alto nivel de inconsistencia, lo que hace suponer que las variables de locales jugaron un rol importante en la definición de la elección. Finalmente, Montevideo en 2005 y San José en el 2000 presentan elecciones municipales con grandes diferencias respecto de la elección nacional.

4. Conclusiones

Con la vigencia de las elecciones municipales desvinculadas de las elecciones nacionales, la política local ha enfrentado el desafío de desarrollarse y volverse una arena más independiente de lo que era en el pasado. Sin embargo, existe una influencia inter-cíclica importante de lo que sucede a nivel nacional en la competencia entre bloques políticos, y aún en la competencia dentro del bloque de los partidos tradicionales, sobre lo que sucede en las elecciones municipales. Por tanto, este artículo deja como nueva hipótesis, la existencia de una dependencia intercíclica de los cambios ocurridos a nivel municipal respecto de los cambios que se dan entre elecciones nacionales.

La evidencia presentada sobre la independencia intra-cíclica de la competencia municipal respecto la nacional no es del todo concluyente, aunque se ha detectado que un porcentaje muy importante de los electores a nivel departamental cambia su voto con relación a la elección nacional sin el mismo patrón en todos los departamentos del país.

Si bien las diferencias encontradas al interior de los ciclos 1999-2000 y 2004-2005, hacen pensar que a medida que el nuevo sistema electoral opere en la democracia uruguaya la independencia y localización de las elecciones municipales irá ganando terreno y protagonismo, las variables centrales que explican el funcionamiento del sistema e partidos uruguayo pondrán límites importantes a la influencia de los factores locales en la determinación de la competencia municipal.

De todos modos, la combinación de la inconsistencia electoral y la volatilidad electoral departamental al interior del ciclo muestra que no existe una respuesta

“nacional” sobre si las elecciones municipales son verdaderas elecciones locales o más bien albergan distintos componentes de localización y nacionalización. De todos modos, sí se ha dejado a la vista que en al menos cinco de los casos analizados en el segundo capítulo (Canelones y Montevideo en 2000; Maldonado, Salto y Paysandú en 2005), se hallaron cambios importantes en el comportamiento intracíclicos de los votantes cuyas explicaciones difícilmente sean otras que las claves políticas locales de cada caso. La acumulación de información permitirá –en el futuro– realizar una clasificación con suficiente cantidad de casos para evaluar si existen –o comienzan a producirse– patrones más generales de departamentos de competencia *nacionalizada* o *localizada* u otro tipo de regularidades.

Bibliografía

- Ames, Barry. 1994. “The Reverse Coattails Effect - Local Party Organization in the 1989 Brazilian Presidential-Election”. *American Political Science Review*. 88(1): 95-111.
- Amorim-Neto Octavio y Gary W. Cox. 1997. “Electoral Institutions, Cleavage Structures and the Number of Parties”. *American Journal of Political Science*. 41: 149–74.
- Bartolini, Steffano. y Peter Mair. 1990. *Identity, Competition and Electoral Availability. The Stabilisation of European Electorates, 1885-1985*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blake, Donald E. 1982. “The Consistency of Inconsistency: Party Identification in Federal and Provincial Politics”. *Canadian Journal of Political Science*. 15(4): 671-710.
- Bottinelli, Oscar O. 1999. “Los efectos políticos de la reforma constitucional”. <http://www.factum.edu.uy/estpol/sispol/sip99001.html>.
- Bottinelli, Oscar O. (2000). “El ciclo electoral 1999-2000 y el sistema de partidos” en Varios Autores, *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política.
- Buquet, Daniel. 2005. “Elecciones Uruguayas 2004-2005: De la vieja oposición a la nueva mayoría”, en Buquet, Daniel (coord.) *Las claves del cambio. Ciclo electoral y Nuevo Gobierno. 2004-2005*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental - Instituto de Ciencia Política.
- Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan A. Mores. 1999. *Fragmentación, Política y Gobierno en Uruguay: ¿Un Enfermo Imaginario?* Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.
- Cardarello, Antonio. 2005. “Los intendentes y la elección inmediata. Los efectos probables y apreciados en 2005” en Buquet, Daniel (coord.) *Las claves del cambio. Ciclo electoral y Nuevo Gobierno. 2004-2005*. Montevideo: Ediciones de la Banda – Instituto de Ciencia Política.
- Chasquetti, Daniel y Adolfo Garcé. 2000. “Después del naufragio. El desempeño

- electoral del Partido Nacional” en Varios Autores, *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política.
- Duverger, Maurice 1954. *Political Parties : Their Organization And Activity In The Modern State*. New York: Methuen Wiley.
- Geys, Benny. 2006. “District Magnitude, Social Heterogeneity And Local Party System Fragmentation”. *Party Politics*. 12: 281-297.
- González, Luis. E. 1999. “Introducción: los partidos establecidos y sus desafiantes” en González, Luis E., Felipe Monestier, Rosario Queirolo y Mariana Sotelo Rico, *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*. Montevideo: UCUDAL-FCU. Pp. 9-18.
- Hagopian, Francis. 2000. “Democracia y representación política en América Latina en los años noventa: ¿pausa, reorganización o declinación?” en Ernesto López y Scott Mainwaring. *Democracia: discusiones y aproximaciones*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Johnston, Ronald J. 1974. “Local Effects in Voting at a Local Election”. *Annals of the Association of the American Geographers*. 64(3): 418-429.
- Jones, Mark P. (2005). “The role of parties and party systems in the policymaking process”. Paper. Workshop: State Reform, Public Policies, and Policymaking Processes, Inter-American Development Bank, Department of Political Science, Rice University.
- Katz, Daniel y Samuel J. Eldersveld. 1961. “The Impact of Local Party Activity Upon the Electorate”. *The Public Opinion Quarterly*. 25 (1): 1-24.
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: a Study of 27 Democracies 1945-1990*. New York: Oxford University Press.
- Lipset, Seymour M. y Stein. Rokkan. 1967. *Party Systems And Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press.
- Luna, Juan P. 2004. “De familias y parentescos políticos: ideología y competencia electoral en el Uruguay contemporáneo” en Lanzaro, Jorge (coord.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo - Instituto de Ciencia Política: 139-193.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1995. *Building Democratic Institutions: Party Systems In Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Mariano Torcal. 2005. “Party System Institutionalization and Party System Theory After the Third Wave of Democratization”. Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Ordeshook, Peter C. y Olga V. Shvetsova. 1994. “Ethnic Heterogeneity, District Magnitude and the Number of Parties”. *American Journal of Political Science*. 38: 100–23.
- Pattie, Charles J., Ronald J. Johnston y Edward A. Fieldhouse. 1995. “Winning the Local Vote - the Effectiveness of Constituency Campaign Spending in Great-Britain, 1983-1992”. *American Political Science Review*. 89(4): 969-983.
- Pedersen, Mogens N. 1979. “The dynamics of West European party systems: Changing patterns of electoral volatility”. *European Journal of Political Research*. 7: 1-26.

- 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: 753–66.
- Shugart, Mathew S. y John M. Carey. 1992. *Presidents And Assemblies : Constitutional Design And Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vairo, Daniela. 2005. “Los efectos de la reforma de 1996 sobre los partidos: ¿deterioro de los patrones de cooperación entre el nivel nacional y departamental?. El caso del Partido Nacional en Maldonado (1994-2005)”. Tesis de Licenciatura. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Ward, Ian. 2003. “Localizing the National’: The Rediscovery and Reshaping of Local Campaigning in Australia”. *Party Politics*. 9(5): 583-600.