

EL ESCENARIO SUBNACIONAL EN TRANSFORMACIÓN: LAS REFORMAS INSTITUCIONALES Y SU IMPACTO EN LA CONFIGURACION DEL MAPA POLITICO LOCAL EN URUGUAY*

The subnational government landscape in change: institutional reforms and its effects on the local political settings in Uruguay

Antonio Cardarello y Martín Freigedo**

Resumen: En un país fuertemente centralizado, donde los cambios institucionales tienden a ser graduales, la reforma constitucional de 1996 y más recientemente la aprobación de la Ley de Descentralización política y participación ciudadana en el 2010, constituyen dos hitos significativos que revalorizaron la política subnacional en Uruguay. Este artículo analiza los resultados de las elecciones de mayo de 2015, tanto a nivel departamental como municipal en perspectiva comparada, con el objetivo de mostrar la evolución del mapa político local y la relevancia que han adquirido las elecciones subnacionales en la política del país. A su vez, también se plantean ciertos desafíos que conlleva esta nueva configuración de la política local, centrándose en la importancia que han adquirido los actores políticos locales.

Palabras clave: elecciones subnacionales, Uruguay, reforma institucional.

Abstract: In a strongly centralist country where institutional changes tend to be gradual, the constitutional reform of 1996 and more recently the adoption of the Political Decentralization and Participation Act of 2010, represents two relevant milestones that resignificate the subnational policy in Uruguay. This article analyzes in comparative perspective the results of the elections of May 2015, both departmental and municipal level, with the aim of describing the evolution of the local political map and the relevance that the national subelections have acquired in the country politics. In turn, certain challenges of this new configuration of local politics are raised, focusing on the importance that the local political actors have gained.

Keywords: subnational elections, Uruguay, institutional change

1. Introducción

La reforma constitucional de 1996, y más recientemente la aprobación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (DP y PC) en el 2010, son las dos principales reformas políticas a nivel subnacional en el Uruguay que se han producido desde el retorno a la democracia en 1985. Si bien ambas reformas generan

* Artículo recibido el 18/03/2016, aceptado 25/04/2016.

** Antonio Cardarello es Doctor en Ciencia Política por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul y Martín Freigedo es Doctor en Investigación en Ciencias Sociales por la FLACSO - México. Ambos autores son docentes e investigadores del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República e integrantes del Sistema Nacional de Investigadores. Correos: salcardarello@gmail.com; marfreigedo@gmail.com

efectos diferentes, tienen un punto en contacto: han jerarquizado a los gobiernos subnacionales en Uruguay. En un país caracterizado por el fuerte centralismo del poder político, estas reformas modificaron la vida política a nivel local.

La primera de las reformas generó importantes cambios en el sistema electoral, no solo a nivel local sino también nacional. A nivel local la modificación más trascendental se dio por la separación en el tiempo de las elecciones departamentales de las nacionales. La campaña subnacional, tradicionalmente asociada y subordinada al partido y en particular al candidato a la presidencia, cobró un renovado valor tras la separación temporal. Por tanto, parece pertinente preguntarse: ¿cómo ha variado el mapa político departamental a partir de la separación de las elecciones?

Por otro lado, a partir de la puesta en marcha de la ley de DP y PC, y en el marco de una reforma impulsada desde el gobierno central, se crearon los municipios como tercer nivel de gobierno. Esta nueva institucionalidad generó un marcado impacto sobre la dinámica política local, ya que, entre otras cosas, se crearon 560 nuevos cargos electivos. Ahora bien, ¿cómo ha modificado el comportamiento de los electores la incorporación del nuevo nivel de gobierno?, ¿qué modificaciones han generado estos gobiernos locales en el mapa político subnacional?

En base a estas preguntas, este artículo tiene como cometido analizar los resultados de las pasadas elecciones de mayo de 2015, tanto a nivel departamental como a nivel municipal, en perspectiva comparada. Para esto se observarán, en primer lugar, las características de ambas reformas y del sistema electoral uruguayo en particular. En segundo lugar, se analizan los resultados a nivel departamental en las elecciones 2015 en base a ciertos patrones básicos: congruencia, nacionalización, NEP, volatilidad y reelección.

El tercer apartado está destinado al análisis de los gobiernos municipales, observando las características de las elecciones del 2015 comparadas con las del 2010, poniendo especial énfasis en la oferta electoral, los resultados y los escenarios de cohabitación política.

Por último, en las conclusiones se plantean algunos desafíos que conllevan las transformaciones institucionales a nivel local.

2. Las reglas electorales

Para analizar las reglas electorales hay que distinguir que a nivel subnacional Uruguay cuenta con dos niveles de gobierno: gobierno departamental (GD) y gobierno municipal. En relación al primero, el país está dividido en 19 departamentos. Cada uno de ellos está gobernado por un intendente, que centraliza las funciones administrativas y ejecutivas en esa jurisdicción, y una junta departamental de 31 miembros que actúa como órgano legislativo y deliberativo. Todos estos cargos de gobierno municipal son elegidos directamente por la ciudadanía registrada dentro de cada departamento, mediante sufragio secreto y obligatorio, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución Nacional vigente desde 1967.

El voto es conjunto, de modo que no se permite alterar las listas (cerradas y bloqueadas) ni combinar en un mismo voto candidaturas de diferentes partidos¹. El intendente se elige por mayoría simple, mediante el sistema de doble voto simultáneo (DVS), para un periodo de cinco años. El DVS permite que un mismo partido pueda presentar múltiples candidatos. Primero se contabilizan los votos por partido, y una vez establecido cuál es el partido con más votos, dentro de éste resulta elegido el candidato más votado. Es por tanto un sistema de voto preferencial.

Los intendentes pueden ser reelectos en forma inmediata por una sola vez, debiendo renunciar a su cargo al menos tres meses antes de la fecha de la elección para ser candidatos a la reelección. En cuanto a la conformación de la juntas departamentales, estas pasaron a estar integradas por 31 miembros en todos los departamentos. Si bien el principio de elección que establece la Constitución es el de representación proporcional integral, el partido triunfador tiene asegurada la mayoría absoluta en el caso de que no la hubiere obtenido en la adjudicación normal de bancas. Dentro del lema mayoritario y entre los lemas restantes, rige la proporcionalidad. Al igual que el intendente los miembros de la juntas duran cinco años en el ejercicio de sus funciones y con los titulares es elegido el triple número de suplentes.

Uno de los efectos del sistema de elección de un cargo único por la fórmula de mayoría simple, es que excluye a las minorías de cualquier tipo de recompensas. De este modo, las opciones viables tienden a quedar reducidas a aquellas que cuentan con un potencial de votos suficiente para llegar a ubicarse en el primer lugar, ya que todas las demás resultan “inviabiles” en el sentido de que sus votos no producen absolutamente ningún resultado².

Estos efectos planteados por Duverger fueron reformulados por Cox (1997) bajo la forma de una “regla” generalizadora que establece que el número máximo de candidaturas o partidos viables queda determinada por la cantidad de cargos a proveer en un distrito determinado (es decir, lo que técnicamente se conoce como la “magnitud de la circunscripción”, o M). El razonamiento es que es racionalmente inviable toda opción electoral que no tenga por lo menos la posibilidad de estar más cercana último cargo a adjudicar³. Para el caso de las elecciones departamentales en Uruguay, el mecanismo de mayoría simple muestra el efecto reductor dualista de Duverger. Los estudios de Cardarelo y Magri (2010) y de Buquet y Piñeiro (2010) aporta evidencia de que, en términos de competencia entre partidos, las elecciones departamentales uruguayas muestran un escenario básicamente bipartidista en casi todos los distritos⁴.

1 Los efectos del sistema electoral uruguayo han sido objeto de estudio González (1991) Buquet, Chasqueti y Moraes (1998), Buquet (2000), Monestier (1999), Piñeiro (2007) entre otros. También la centralidad de los partidos ha concienzudamente estudiada por otros autores como González (1996) .

2 La clásica enunciación de Duverger postula que “*el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende al dualismo de los partidos*” (1957:245, énfasis en el original).

3 Para Cox, la regla se expresa como un equilibrio en $M+1$, donde M es la magnitud o cantidad de cargos a elegir en una circunscripción. De este modo, cuando hay un único cargo a proveer ($M=1$), el número de candidaturas viables es 2. “Los votantes racionales evitarán la pérdida de votos, sufragando por candidatos “marginales” -aquellos que tienen, con respecto a los votantes “no marginales”, una mayor probabilidad de quedar empatados en M , por lo cual quedan en el borde entre ganar o perder (Cox 1997:32, traducción propia).

4 El número efectivo de partidos (medido por el índice de Lakso y Taagepera (1979), arroja para las elecciones departamentales de los años 2000, 2005 y 2010 un promedio de 2,3 (Buquet y Piñeiro 2010:50).

En relación a las reglas electorales que configuran el tercer nivel de gobierno (Gobierno Municipal), hay que destacar que cada municipio está integrado por 5 miembros titulares que se eligen por voto directo en una circunscripción municipal. El primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial resulta electo, se lo denomina alcalde y preside el concejo municipal (CM). Los restantes miembros del municipio se denominan concejales, y son elegidos por representación proporcional. Estos 5 miembros forman en su conjunto el CM, y será el único órgano que podrá tomar decisiones de gobierno.

Los comicios municipales se realizan junto a las elecciones departamentales. Este dato no es menor, sobre todo porque no está permitido el voto llamado cruzado, esto es que el elector pueda votar al mismo tiempo por un lema a nivel departamental y por otro a nivel municipal. Más allá de las consideraciones legales de esta resolución, a este trabajo interesa el efecto que esta disposición genera y que sin duda se refuerza el efecto mayoritario que tiene la elección departamental y lo proyecta al nivel municipal. El efecto arrastre de la elección de mayor nivel parece innegable, lo que dificulta que los demás partidos puedan competir por los gobiernos municipales cuando la competencia departamental está dominada por dos. Tampoco está permitida la presentación de candidatos independientes, ni por movimientos que estén por fuera de las estructuras partidarias. Este escenario genera un cerrojo institucional que busca priorizar la estabilidad del sistema de partidos antes que la fragmentación y la profundización real del poder político local.

3. Los resultados de las elecciones del 2015 en perspectiva comparada

Este apartado está destinado a analizar los resultados de las elecciones en perspectiva comparada. Para entender el escenario electoral, el capítulo se centra en diversas dimensiones que impactan en la composición política de los gobiernos subnacionales. En primer lugar se analiza cuál fue la oferta electoral de mayo de 2015; para luego centrarnos en los resultados, observando específicamente el escenario resultante, la fragmentación y la volatilidad electoral.

La oferta electoral subnacional en el 2015

Las candidaturas por partido al ejecutivo departamental en muchos casos fueron abiertas, presentando hasta tres candidatos por partido. Actúa aquí un mecanismo propio del sistema electoral uruguayo, el doble voto simultáneo (DVS). Este permite que se desarrolle una competencia intrapartidaria a la vez que se compite entre partidos. Esto provoca por un lado que el partido pueda presentar una oferta variada que permite acrecentar su potencial, pero por otro lado la competencia interna tiene sus riesgos, de modo que si un partido presenta una interna demasiado ríspida, puede comprometer la suerte del partido en la elección.

Cuadro1. Número de candidatos por partido según departamento

| Departamento | FA | PN | PC | PI | UP | PERI | PT | PdelaC |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|
| Montevideo | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Canelones | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | - | - | - |
| Maldonado | 3 | 3 | 2 | 1 | 1 | - | - | - |
| Rocha | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 | - | - | - |
| Treinta y tres | 3 | 2 | 1 | - | 1 | - | - | - |
| Cerro largo | 3 | 3 | 1 | - | 1 | - | - | - |
| Rivera | 3 | 2 | 3 | 1 | 1 | - | 1 | - |
| Artigas | 3 | 2 | 2 | - | - | - | - | - |
| Salto | 3 | 1 | 2 | 2 | 1 | - | - | - |
| Paysandú | 3 | 3 | 2 | - | 1 | - | - | - |
| Río negro | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | - | - | - |
| Soriano | 2 | 2 | 2 | - | 1 | - | - | - |
| Colonia | 2 | 3 | 1 | - | 1 | - | - | - |
| San José | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | - | - | - |
| Flores | 2 | 2 | 2 | - | 1 | - | - | - |
| Florida | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | - | - | - |
| Durazno | 2 | 3 | 2 | 1 | 1 | - | - | - |
| Lavalleja | 1 | 3 | 2 | 1 | 1 | - | - | - |
| Tacuarembó | 3 | 2 | 2 | - | 1 | - | - | - |
| Total | 46 | 41 | 33 | 12 | 18 | 1 | 2 | 3 |

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

El comportamiento de los partidos respecto a la utilización del DVS fue diferente según el departamento. En el caso del FA habilitó por primera vez la múltiple candidatura en Montevideo, y también la permitió en la mayoría de los departamentos tal como acontece desde 2005, presentando candidatura única solamente en San José y Lavalleja, departamentos en los que a priori tenía baja expectativa. Respecto al PN y PC, no hubo restricciones a sus candidaturas, generando competencia intersectorial en algunos casos.

La oferta de candidaturas en todos los departamentos en los tres grandes partidos, replicó la estructura de los sectores nacionales⁵, en este sentido el FA tuvo sus disputas internas principalmente entre el E609 y el PS, el PN entre TODOS⁶ y Alianza Nacional (AN), y el PC entre Vamos Uruguay (VU) y Batllistas de Ley (BDL).

5 Sobre la competencia intrapartidaria y la coordinación de sectores nacionales y departamentales ver Vaíro (2008)

6 Acuerdo que agrupa a los sectores Aire Fresco, Espacio 40, Herrerismo, Más País y Soplan Vientos Nuevos.

Los resultados de las elecciones

Desde el 2005 el sistema de partidos cuenta en el nivel subnacional con dos grandes actores, el PN y el FA. El PC relegado a un tercer lugar compite con posibilidades en solo dos departamentos (Rivera y Salto) y en los restantes, excepción hecha de Artigas, sus candidatos no sobrepasaron la línea del 10 % de los votos. Los demás partidos (PI, AP, PERI y PT) se tornan más débiles en esta competencia que en la escena nacional, dados los escasos incentivos que tienen para disputar. El resultado general no marcó diferencias significativas respecto a cinco años antes. El PN es el partido con más GD, doce, repitiendo su performance de 2010. Le sigue el FA, que pasó de cinco a seis, en tanto que el PC bajó de dos a uno.

Cuadro 2. Votos válidos (%) por partido por departamento 2015

| Departamento | FA | PN | PC | PdelaC | PI | PERI | AP | PT |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|
| Montevideo | 55,7 | - | - | 41,6 | 0,7 | 0,7 | 1,2 | 0,2 |
| Canelones | 58,8 | 28,6 | 9,6 | - | 1,5 | - | 1,4 | 0,2 |
| Maldonado | 42,2 | 48,5 | 7,8 | - | 0,8 | - | 0,7 | - |
| Rocha | 48,9 | 44,9 | 3,6 | - | 1,4 | - | 1,3 | - |
| Treinta y Tres | 30,5 | 66,5 | 2 | - | - | - | 1 | - |
| Cerro Largo | 34,2 | 62,5 | 3,1 | - | - | - | 0,2 | - |
| Rivera | 20 | 20,1 | 58,9 | - | 0,5 | - | 0,4 | 0,2 |
| Artigas | 36,1 | 50,8 | 13,1 | - | - | - | - | - |
| Salto | 47 | 6,6 | 45,3 | - | 0,9 | - | 0,2 | - |
| Paysandú | 47,3 | 45,5 | 5,5 | - | - | - | 1,6 | - |
| Río Negro | 45,2 | 44,5 | 9,2 | - | 0,8 | - | 0,4 | - |
| Soriano | 24 | 66,4 | 8,9 | - | - | - | 0,7 | - |
| Colonia | 39,2 | 56,7 | 3,6 | - | - | - | 0,5 | - |
| San José | 33,3 | 62 | 2,1 | - | 1,5 | - | 1,1 | - |
| Flores | 11,7 | 82 | 5,8 | - | - | - | 0,5 | - |
| Florida | 32,1 | 59,7 | 6,6 | - | 1,1 | - | 0,7 | - |
| Durazno | 27,3 | 65,8 | 4,9 | - | 1 | - | 1 | - |
| Lavalleja | 35,2 | 56,4 | 7,3 | - | 0,6 | - | 0,5 | - |
| Tacuarembó | 31,3 | 61,2 | 6,8 | - | - | - | 0,6 | - |
| Total | 46 | 41 | 33 | 12 | 18 | 1 | 2 | 3 |

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

El FA se impuso en seis departamentos, pero superó el 50% solo en dos (Montevideo y Canelones), ganó con cierta claridad en Rocha y en forma muy ajustada en

Salto y Paysandú —por el entorno de dos puntos porcentuales— y en forma más estrecha aún en Río Negro —menos de un 1%—. El PN obtuvo comparativamente un mejor desempeño en los departamentos donde resultó victorioso, solo votó por debajo del 50% en Maldonado, entre el 50% y el 60% en Artigas, Lavalleja, Colonia y Florida y por encima en los restantes siete, con un aplastante 82% en Flores.

Respecto a las internas, de los seis intendentes del FA dos pertenecen al Movimiento de Participación Popular (Canelones y Rocha), dos a la Vertiente Artiguista —sector que había perdido su representación parlamentaria en las elecciones de octubre— (Paysandú y Río Negro), uno al Partido Socialista (Montevideo) y uno a Compromiso Frenteamplicista-711 (Salto). En la interna del PN se mantiene la misma proporción de los doce intendentes, ocho de Alianza Nacional y cuatro de TODOS. En el PC su único GD está en manos de Batllistas de Ley tras la derrota en Salto del sector mayoritario Vamos Uruguay.

Escenarios resultantes del sistema político departamental: predominantes y competitivos

Culminada la séptima elección desde la recuperación democrática podemos constatar que en ocho departamentos (Canelones, Maldonado, Rocha, Artigas, Salto, Paysandú, Río Negro y Florida) gobernaron al menos una vez cada uno de los tres partidos mayoritarios (PC, PN y FA).

Cuadro 3. GD gobernados según cantidad de partidos (1984-2015)

| Tres partidos | Dos partidos | | | Un partido |
|----------------------|---------------------|----------------|----------------|-------------------|
| PC, PN y FA | PC y FA | PN y FA | PC y PN | PN |
| Canelones | Montevideo | Treinta y Tres | Rivera | Cerro Largo |
| Maldonado | - | - | Soriano | Colonia |
| Rocha | - | - | Lavalleja | San José |
| Salto | - | - | - | Flores |
| Paysandú | - | - | - | Durazno |
| Florida | - | - | - | Tacuarembó |
| Artigas | - | - | - | - |
| Río Negro | - | - | - | - |

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

En seis departamentos han gobernado solo dos partidos, en Rivera, Río Negro, Soriano y Lavalleja gobernaron los partidos tradicionales, mientras que en Treinta y Tres el PN cedió su lugar al FA en 2005, para recuperarlo en 2010, finalmente Montevideo, tras un primer triunfo del PC en 1984 ha permanecido en manos del FA desde 1989.

Finalmente contamos con seis departamentos con situaciones que podríamos catalogar como de *partido predominante*: Cerro Largo, Colonia, San José, Flores, Durazno y Tacuarembó. En todos ellos el PN no tiene rival y a excepción del caso de Colonia, donde en dos oportunidades (1984 y 2000) el PC llegó a competir con expectativas, en el resto su continuidad al frente del ejecutivo departamental nunca corrió riesgo. (Cardarello y Magri 2010).

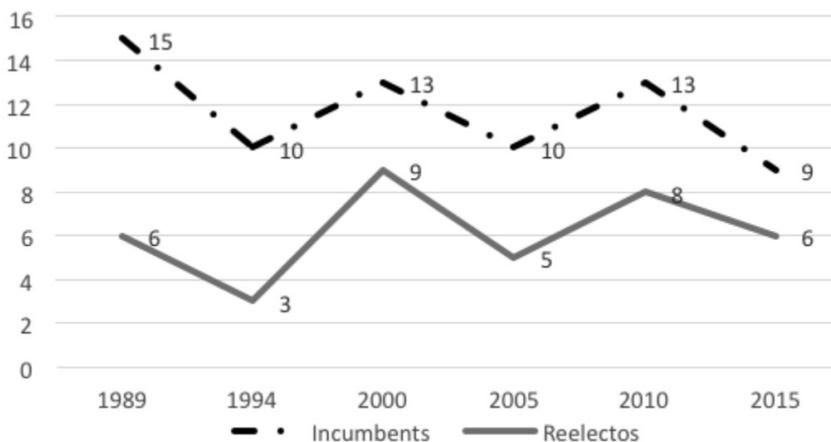
La posibilidad de reelección

En las elecciones departamentales un factor de peso es la posibilidad de reelección inmediata con que cuentan los intendentes (Cardarello 2011). Para esta ocasión dos intendentes frenteamplistas podían aspirar a la reelección, pero solo uno lo intentó, debido a que en Montevideo el FA optó por no postular a Ana Olivera para otro mandato. En el caso del PN, seis Intendentes buscaban su reelección y salvo en Paysandú todos parecían correr con ventajas apreciables. Para el PC la posibilidad de Marne Osorio de presentarse a un nuevo período al frente de la comuna de Rivera generó una fuerte tranquilidad, diferente a la situación de Germán Coutinho en Salto, que enfrentaba una elección reñida. En resumen de los nueve intendentes que procuraron su reelección, seis la obtuvieron. La reelección es un rasgo característico de los intendentes, presentando un alto promedio. El total de *incumbents* exitosos del período 1989-2015 se sitúa en 52,9% o sea que poco más de la mitad de los candidatos que aspiran a la reelección la consiguen.

De todas formas existe una diferencia entre el período anterior a la reforma que determinó la separación de las elecciones subnacionales de las nacionales. Antes de la reforma la tasa de reelección se ubicó en el 40% en 1989, y en el 30% en 1994; mientras que luego de la separación en 2000 la tasa se situó en 69,2%, en 2005 se ubicó en 50%, en 2010 lo hizo en el 61,5% y en 2015 en 66,7%.

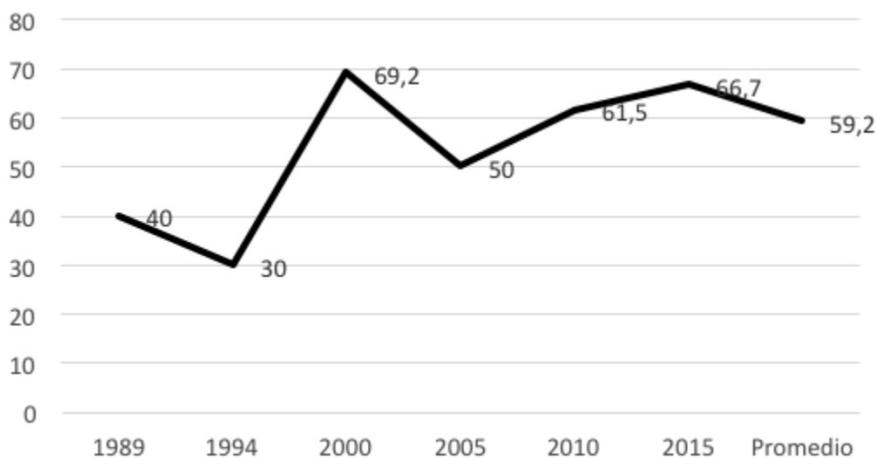
Una referencia especial merece el hecho de que por primera vez las tres intendentes, Ana Olivera (FA-Montevideo), Patricia Ayala (FA-Artigas) y Adriana Peña (PN-Lavalleja) podían aspirar a la reelección. De las tres solo dos compitieron por la reelección (en Montevideo el FA presentó otros candidatos) con distinta suerte. En Artigas no solo el FA fue derrotado por el PN sino que Patricia Ayala fue relegada entre los candidatos frenteamplistas. Peña en tanto logró reelegirse por otro período al frente de la comuna minuana.

Gráfico 1. Cantidad de *incumbents* y reelectos (1989-2015)



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

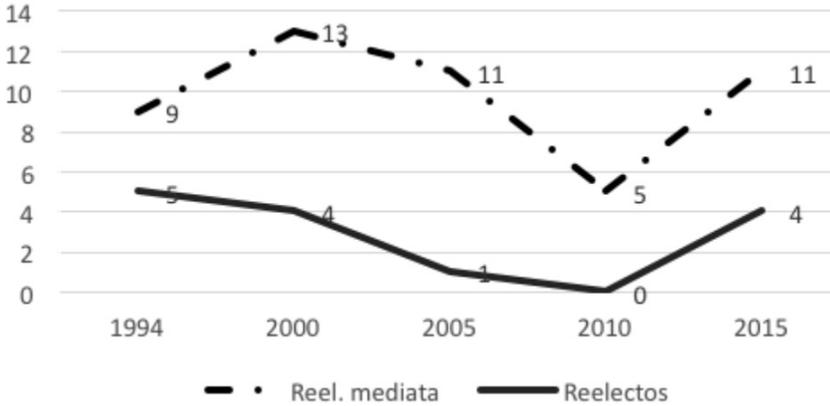
Gráfico 2. Tasa de reelección inmediata (1989-2015)



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

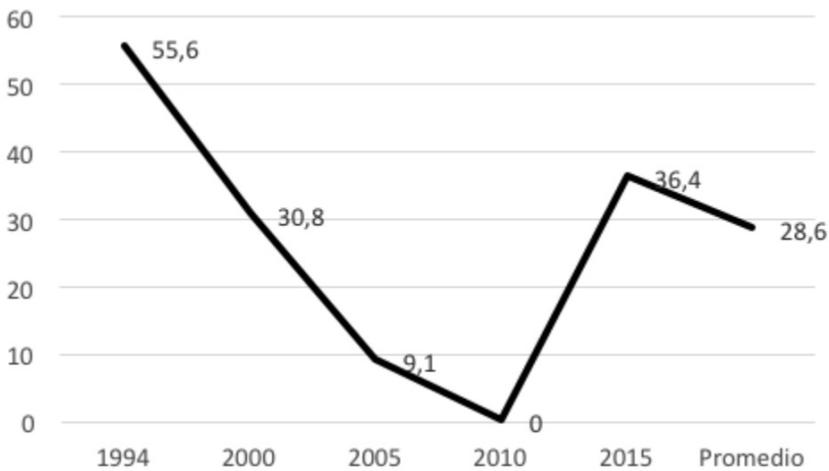
Un rasgo peculiar en esta última elección fue el elevado número de ex-In-tendentes que volvían a la palestra departamental. De los once postulantes cuatro (36,4%) resultarían electos: Enrique Antía (Maldonado), Carlos Moreira (Colonia), Carmelo Vidalín (Durazno) y Eber Da Rosa (Tacuarembó).

Gráfico 3. Candidatos a reelección mediata y reelectos (1994-2015)



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

Gráfico 4. Tasa de reelección mediata (1994-2015)

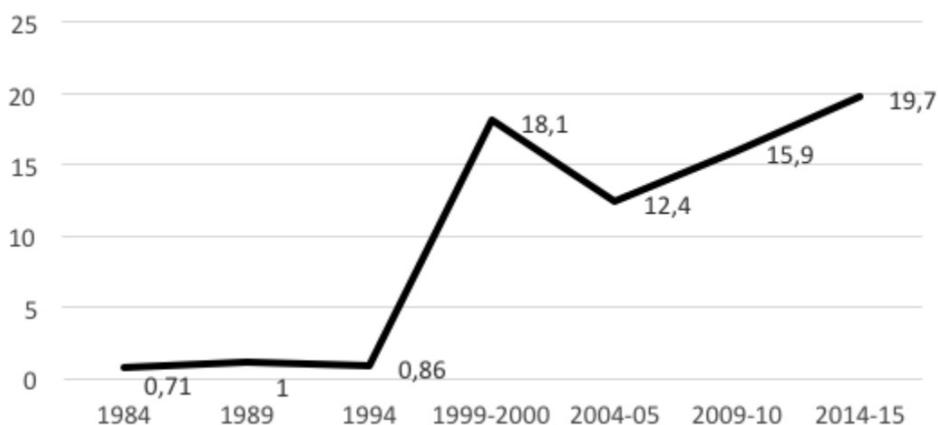


Fuente: Elaboración propia sobre información de la Corte Electoral y del Banco de Datos FCS-UdelaR.

Volatilidad

La volatilidad refleja el porcentaje de votantes que cambiaron su voto entre dos elecciones, y usualmente se aplica para dos elecciones de ciclos electorales distintos (inter cíclica), pero también puede definirse como el pasaje de votos de un lema a otro- entre las elecciones nacionales y departamentales dentro del mismo ciclo electoral (intra cíclica). Es un indicador útil que permite observar la estabilidad de un sistema de partidos. La misma se mide a través del Índice de Pedersen, que se obtiene como resultado de sumar el cambio neto en el porcentaje de votos que cada partido gana o pierde entre una elección y otra y luego dividirlo entre dos. Comparando la volatilidad intra cíclica antes y después de la reforma, era esperable un incremento sustancial luego de la misma que se evidencia en el siguiente gráfico.

Gráfico 5. Volatilidad intra cíclica promedio 1984-2015



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

En el periodo 1984-1994, en 55 de 57 casos el partido más votado en la elección nacional en un determinado departamento, gana asimismo la intendencia en el mismo ciclo electoral, lo que representa un 96.5 %. En cambio, luego de la reforma, en el periodo 1999-2015, se aprecia una reducción sensible ya que se pasa a 47 sobre 76, lo que representa el 61.8 % de los mismos.

Nacionalización

El concepto de nacionalización resulta clave para una comprensión cabal de la dinámica de la competencia electoral a nivel subnacional. Al igual que acontece con otros conceptos, no existe acuerdo ni en su definición ni medición, en tal sentido

resulta de gran utilidad el trabajo realizada por Dosek (2015) quien identifica tres significados atribuidos a la nacionalización. El primero indica cuan homogéneo es el respaldo electoral de cada partido y del sistema de partidos en una unidad territorial: circunscripción electoral (nacionalización horizontal, refiere a la dispersión). La segunda perspectiva tiende a observar/comparar los niveles de semejanzas de la competencia electoral en sistemas de partidos multinivel (nacionalización vertical, congruencia). La tercera variante apunta a estudiar la homogeneidad del cambio interelectoral entre diferentes instancias electorales y distintas unidades subnacionales; considera el grado uniformidad en el cambio de la votación partidaria entre elecciones y distritos.

Por su parte, Jones y Mainwaring (2003:67) definen nacionalización como “el grado en que las unidades subnacionales se asemejan a los patrones de votación nacionales”. De esta forma, se privilegia la homogeneidad de la distribución de los apoyos electorales en un territorio. Un opción política altamente nacionalizada debería alcanzar porcentajes similares de votos en todas las circunscripciones. Los autores presentan dos indicadores: el índice de nacionalización de partidos (INP) y el índice de nacionalización del sistema de partidos (INSP)⁷. El primero permite ver la evolución de un partido en el tiempo y compararlo con partidos dentro y fuera del sistema; el segundo resulta útil para comparar sistemas⁸.

Si se aplican los indicadores de los autores para el caso uruguayo en el período 1984-1999, se pueden sacar dos conclusiones. Por un lado existe un alto nivel de nacionalización asociado a sistemas unitarios, observándose un promedio de 0,88 entre 1984 y 2009, que resulta en un alto grado de nacionalización. Por otro, Uruguay se ubica entre los sistemas de partidos más nacionalizados de América⁹ y segundo en estabilidad de la nacionalización.

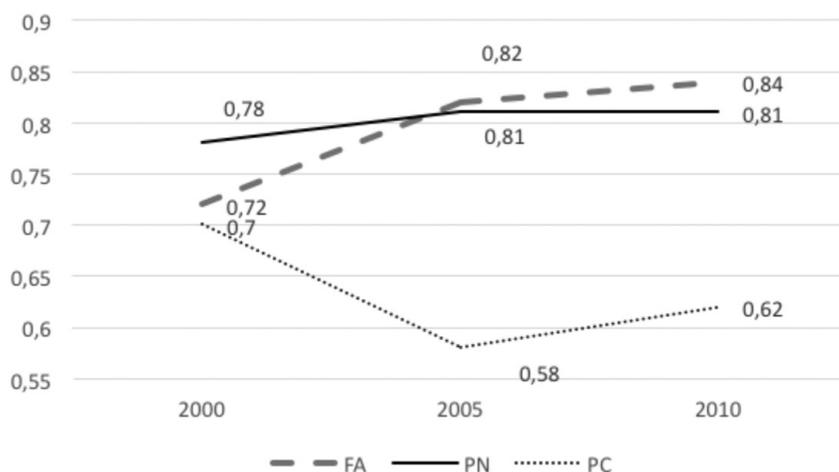
Bochsler (2010) realizó algunos ajustes al índice de Jones y Mainwaring (2003), con su Índice de nacionalización de partidos estandarizado, buscando que el mismo se muestre sensible a la diferencia de tamaño de los distritos, ponderando con el peso del número de votantes de cada partido. En el Gráfico 6 se observa como el FA pasa de ser el partido con menor INP en las elecciones de 2000 a encabezar el ranking a partir de 2005, mientras que el PC se desploma en 2005, si bien exhibe una modesta mejoría en 2010, y el PN se mantiene estable. (Cardarello, 2013)

7 Para ambos se utiliza el índice de Gini invertido (1-Gini) donde un valor cercano a 1 indica un alto nivel de homogeneidad territorial de la distribución del voto por un partido, mientras que un valor próximo a 0, revela un bajo nivel de nacionalización.

8 El Índice de nacionalización se expresa matemáticamente de la siguiente manera, $PNS = 1 - G_i = (1 - G_i(P)) p_N = 1 - (G_i(P)) p_N$, en donde p_N es la proporción votos por el partido P. Para ver la operacionalización de estos indicadores, ver Jones y Mainwaring (2003:70, 96-98)

9 Jones y Mainwaring consideran 17 países desde 1979: 15 latinoamericanos, Estados Unidos y Canadá.

Gráfico 6. Índice de nacionalización de partidos en Elecciones Departamentales (2000-2010)



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

Respecto a qué factores pueden estar operando en ello, podemos mencionar entre otros al hecho de que el sistema electoral de mayoría simple crea escenarios de competencia bipolar y desestimula la presencia de un tercer partido. Esto se refleja en que el partido que ha quedado en tercer lugar en los comicios para autoridades locales, muestra un índice de nacionalización bastante más bajo que los otros dos. Esto se aprecia en forma clara en el caso del PC en las elecciones de 2005 y 2010. En esta última elección en particular el PC concentró su votos en los departamentos en que compitió por el GD —Rivera y Salto— en tanto perdió apoyos en departamentos donde la disputa por el GD se desarrollaba entre el FA y el PN.

Cuadro 4. Índice de nacionalización de partidos en Elecciones Departamentales (2015)

| | PNS Ponderado | PNS estándar | Cobertura territorial |
|----------------------|----------------------|---------------------|------------------------------|
| FA | 0,86 | 0,82 | 100% |
| PN | 0,47 | 0,36 | 61% |
| PC | 0,31 | 0,2 | 61% |
| PdelaC | 0,39 | 0,28 | 39% |
| PI | 0,64 | 0,55 | 78,4% |
| PERI | 0,39 | 0,28 | 39% |
| AP | 0,77 | 0,7 | 97,6% |
| PT | 0,53 | 0,42 | 55,4% |
| Total Sistema | 0,63 | 0,55 | |

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

Del Cuadro 4 se desprende que el FA es el partido más nacionalizado, seguido de AP y el PI. Esto sirve para demostrar que una mayor nacionalización no implica más votos, sino una distribución homogénea en todo el territorio. El PN y el PC ven reducida su nacionalización al no haberse presentado como tales en las elecciones de Montevideo, que representa el 40% de la población y el electorado nacional.

Congruencia

Para ver la interacción entre el nivel nacional y nivel subnacional, es necesario también una comparación a través del Índice de Congruencia (IC)¹⁰. En este sentido, un sistema de partidos será congruente cuando los mismos partidos compiten efectivamente tanto en contiendas nacionales como subnacionales, y además presenta patrones de competencia similares. Por el contrario, un sistema de partidos incongruente será aquel donde no solo existen diferentes combinaciones en el nivel subnacional, sino que además la relevancia de los partidos no es homogénea, mientras algunos serán competitivos en todos los departamentos, otros tendrán relevancia solo en algunos.

10 La medida de congruencia captura, en el primer término de la ecuación, la diferencia promedio en el número efectivo de partidos entre los sistemas nacionales y departamentales, y en el segundo término, la varianza entre los sistemas de partidos subnacionales. La fórmula del IC es: $[1/N * \sum (s_i - n)]^2 + 1/(N-1) * \sum ([s_i - \text{promedio}(s)]^2)$; donde s_i es el número efectivo de partidos en cada sistema de partidos subnacionales, n el número efectivo de partidos del sistema de partidos a nivel nacional y N por el número total de unidades subnacionales (Gibson y Suárez Cao, 2010).

Cuadro 5. Índice de congruencia (1984-2015)

| Valores desagregados | 1984 | 1989 | 1994 | 1999-00 | 2004-05 | 2009-10 | 2014-15 |
|--|------|------|------|---------|---------|---------|---------|
| NEP promedio a nivel nacional | 3 | 3,4 | 3,4 | 3,08 | 2,54 | 2,83 | 2,74 |
| NEP promedio a nivel departamental | 2,4 | 2,5 | 2,8 | 2,49 | 2,24 | 2,31 | 2,14 |
| Diferencia promedio de los NEP subnacionales con el NEP nacional | 0,3 | 0,69 | 0,33 | 0,35 | 0,09 | 0,26 | 0,36 |
| Varianza entre los NEP subnacionales | 0,03 | 0,14 | 0,07 | 0,23 | 0,11 | 0,05 | 0,06 |
| Índice de congruencia | 0,33 | 0,83 | 0,4 | 0,58 | 0,2 | 0,31 | 0,42 |

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

El Cuadro 5 muestra la congruencia entre el sistema de partidos nacional y los subnacionales, la medida de congruencia muestra una importante e incluso creciente nacionalización del sistema de partidos. Esto parece indicar que las transformaciones del sistema de partidos nacional se encuentran distribuidas en forma bastante homogénea a través del territorio.

Las dos alteraciones más importantes en el IC las podemos apreciar en las elecciones de 1989 y 1999-2000. En 1989 cabe recordar la fractura del FA y el surgimiento del primer Nuevo Espacio¹¹. Además, ya mencionamos que si bien existía una hoja para los cargos nacionales y otra hoja para los cargos municipales, no era posible votar por lemas diferentes en las distintas instancias. Esta simultaneidad y vinculación de la elección provocaba un efecto arrastre de la elección nacional sobre la departamental. La única posibilidad que tenía el elector para no verse obligado a sufragar por el mismo lema en ambos niveles era votar en blanco en uno de ellos, ya fuera en la elección nacional o en la municipal. En las elecciones de 1989 en Montevideo las hojas municipales del FA tuvieron una diferencia de 2,3% sobre las nacionales, consecuencia de que votantes blancos y colorados no incluyeron la hoja departamental para favorecer al candidato frentista Tabaré Vázquez, o por electores que sólo incluían la hoja departamental del FA. En las mismas elecciones lo mismo aconteció en Artigas, aunque en porcentajes menores. Allí el PN obtuvo más votos que el PC en las hojas nacionales (40,9% frente a 39,5%), pero ocurrió a la inversa en las hojas departamentales (40,4% a 39,3%) a favor de los colorados, gracias a lo cual Artigas se mantuvo como uno de los dos departamentos gobernados por el PC.

Para el ciclo 1999-2000 influyó decisivamente la separación de las elecciones nacionales de las departamentales, ya que disminuyó el efecto de arrastre de las elecciones nacionales. Esto permitió que intendentes populares pudieran ser reelectos sin que la debacle de su partido en el ámbito nacional los arrastrara, a diferencia de lo

11 Coalición conformada por el Partido por el Gobierno del Pueblo, el Partido Demócrata Cristiano (ambos escindidos del FA) y la Unión Cívica.

que le ocurrió al PC en 1989. El FA sólo se mantuvo primero en Montevideo, donde conquistó nuevamente la intendencia, en tanto que pasó del primer al segundo lugar en Canelones, Maldonado y Paysandú. Una pregunta que surge es qué sucedió en mayo en aquellos departamentos donde había obtenido un elevado porcentaje de adhesión en octubre. Una respuesta posible es que el electorado de estos distritos se movió con mucha independencia, y así como optó por volcarse al FA en octubre de 1999, no dudó en volver a los lemas tradicionales para decidir en los hechos la competencia local bajo otros parámetros. La variación del IC para 2014-2015 se explica entre otras cosas por el surgimiento del Partido de la Concertación (PdelaC).

4. Las elecciones municipales en perspectiva comparada

La creación de los municipios como nuevo nivel de gobierno alteró el escenario político local, abriendo el lugar para un nuevo espacio de competencia electoral que antes estaba solamente dedicado a los intendentes y los ediles departamentales. Ahora los ciudadanos de las localidades uruguayas además eligen un alcalde y cuatro concejales que conformarán el CM como órgano de gobierno.

De todas formas, lo reciente del proceso hace que todavía no exista acumulación sobre los efectos políticos que este nuevo escenario de competencia ha generado en la política del país. En este apartado buscaremos profundizar sobre los resultados electorales a nivel municipal, analizando las razones de creación de los municipios, el mapa político resultante, los escenarios de cohabitación política, y el comportamiento electoral de los ciudadanos.

En relación al primer punto, para las elecciones de 2010 se crearon 89 municipios, este número aumentó a 112 para las elecciones de 2015. Estos gobiernos locales se crean en territorios con más de 2.000 habitantes, aunque existe una reglamentación transitoria la cual establece que para el período 2010-2015 se crearon municipios solamente en localidades con más de 5.000 habitantes. Esto explica, en parte, el aumento en el número de municipios para el presente período.

La otra parte la explica la posibilidad de que se podrán crear municipios por iniciativa del intendente con el aval de la junta departamental. Durante el primer período los intendentes de Montevideo, Maldonado y Canelones hicieron uso de dicho recurso, y en consecuencia municipalizaron todo el territorio departamental. Sin embargo estos no fueron los únicos casos, para el 2015 el Intendente de Cerro Largo también creó municipios en base a este recurso, ampliando el número de gobiernos locales de 2 a 9 en el departamento. Por tanto, la creación de 23 municipios (once de creación obligatoria y doce de creación voluntaria) llevó de 89 a 112 el número total de gobiernos municipales.

La oferta electoral en los municipios

En las primeras elecciones de 2010 existía incertidumbre sobre la reacción del poder político local respecto al número de candidatos que se presentarían para ocupar los

cargos en los noventa municipios. Sin embargo la inexistencia de un límite de candidaturas (ni por municipio ni por partido) ha hecho que el número de candidatos haya sido significativamente alto. Para las elecciones de 2015 se postularon 1439 candidatos a alcaldes para los 112 cargos disponibles, lo que representa un promedio de 14 candidatos a alcalde por municipio. El alto número de candidatos por municipio representa un buen indicio de la importancia que están adquiriendo estos espacios de poder.

Dentro de esta amplia oferta electoral se deben destacar dos cuestiones. La primera es que el FA, el PN y PC fueron los tres partidos que presentaron candidatos en todos los municipios¹², aunque existe diferencia entre ellos. El PN fue el que más candidatos presentó con 526 candidatos (36,5%), mientras que el FA presentó 421 (29,2%) y el PC 348 candidatos (24,1%). El alto número de candidatos del PN podría ser explicado por la fraccionalización interna del partido en algunos departamentos en donde, como se mostró anteriormente, las elecciones departamentales son definidas entre candidatos del propio partido. Esta realidad se traslada también a los municipios, en donde también la disputa por el cargo de alcalde se dirime entre candidatos de diferentes facciones del PN.

Por otro lado, si se analiza el comportamiento de los partidos menores se muestra que los mismos no tienen capacidad de realizar un despliegue territorial que les permita ser competitivos en todo el territorio nacional, de hecho los partidos que presentaron más candidatos fueron el PI (49 aspirantes distribuidos en ocho departamentos) y Asamblea Popular (AP) 42 en 10 departamentos, mientras que el Partido de los Trabajadores presentó 6 en 2 departamentos y el PERI 8 solamente en Montevideo. En este mismo departamento el PdelaC presentó 39 postulantes.

Análisis de los resultados

Los resultados electorales a nivel municipal muestran un mapa cambiante entre las dos elecciones que se llevaron adelante hasta el momento. Si se analizan estos resultados comparando entre partidos, se puede apreciar que el PN ha mejorado su rendimiento significativamente entre una elección y otra, medida por el número de alcaldes que ha logrado obtener. En el 2010 este partido logró ganar en 42 municipios, pero para el 2015 el número de municipios obtenidos aumentó a 66, incrementando en 24 el número de municipios bajo su control. Un dato no menor es que 21 de los 24 nuevos gobiernos locales obtenidos por este partido se crearon para las elecciones de 2015.

Por su parte, el FA fue el partido que peor *performance* obtuvo si se comparan ambas elecciones, ya que pese al aumento en el número de municipios existentes pasó de ganar 41 municipios en 2010 a lograr la victoria en 37 gobiernos locales en el 2015, lo cual representa una caída en las elecciones municipales de 9,7%. En consecuencia el FA bajó su participación relativa ya que en el 2010 había triunfado en el 46,1% de los municipios y en el 2015 lo hizo en 32,1 %.

12 Contando los candidatos blancos y colorados en el Partido de la Concertación.

A esta pérdida hay que añadir un hecho no menor, resultó derrotado en dos municipios en Montevideo. Desde su victoria en 1989 el FA se ha transformado en el partido más fuerte del departamento, incluso en las elecciones de 2010 había logrado vencer en los ocho municipios, aunque la votación había estado reñida en dos casos: el municipio CH y el E. En estos casos el FA ganó con un estrecho margen y para las elecciones de 2015 el PdeLaC logró vencer en ambos municipios. Esto plantea desafíos diferentes en materia de relaciones intergubernamentales, ya que el GD deberá negociar y coordinar algunas de sus políticas con la oposición en los Concejos Municipales de ambos municipios.

A su vez el FA no solo perdió dos municipios en Montevideo, sino que también hubo departamentos donde reconquistó o conquistó por vez primera el GD (Paysandú y Río Negro respectivamente) y en los cuales no logró ganar en ningún gobierno municipal.

En el caso del PC hay que remarcar que, como se observó en páginas anteriores, ha perdido su caudal electoral a nivel departamental progresivamente. En el caso municipal sucede algo similar, su votación le ha permitido triunfar en un bajo porcentaje de gobiernos locales, los colorados tan solo ocupan el 6,25% de los cargos a alcalde. De hecho el PC solamente ganó en seis municipios en el 2010 y en siete en el 2015. Además seis de los siete municipios en los que triunfo el PC están ubicados en departamentos en donde este partido también obtuvo una buena votación a nivel departamental: Salto y Rivera, por lo que sus votos se concentran en una pequeña proporción del territorio nacional. En cuanto al peso de los municipios colorados en el total de la población municipalizada, tan solo alcanza al 1,5%. Además, por su importancia económica, demográfica y social, perdió Río Branco el municipio más importante que había obtenido en el 2010.

Por último, vale la pena destacar que los partidos menores que se presentaron a la competencia municipal no obtuvieron ningún cargo electivo, ni siquiera lograron ocupar un lugar de concejal en ningún municipio. El sistema electoral basado en la representación proporcional y con solamente cinco cargos por distribuir hace difícil que partidos menores logren estar representados en los nuevos gobiernos locales. Los siguientes dos cuadros muestran la variación existente entre el número de municipios en el que resultaron vencedores los diferentes partidos, comparando las elecciones de 2010 y 2015.

Cuadro 6. Variación del número de alcaldes por partido según elección (2010-2015)

| Partidos | 2010 | 2015 | Variación |
|--------------|-----------|------------|-----------|
| PN | 42 | 66 | 24 |
| FA | 41 | 37 | -4 |
| PC | 6 | 7 | 1 |
| PdelaC | 0 | 2 | 2 |
| Total | 89 | 112 | 23 |

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

Hay dos aspectos llamativos a resaltar de los resultados electorales a nivel municipal. Por un lado hay que remarcar la alta tasa de reelección observada a nivel de los alcaldes. De los 89 alcaldes que estaban en condiciones de aspirar a la reelección, 61 se postularon y 40 fueron exitosos, lo que significa una tasa de reelección del 65,6%. Si bien no contamos con antecedentes en Uruguay en materia de reelección en el nivel municipal, si se comparan las tasas observadas con el nivel de la reelección a intendentes (ver Cardarelo, 2011) podemos comprobar que la reelección en el nivel municipal se encuentra entre las tasas más altas observadas desde la reapertura democrática hasta el presente.

Cuadro 7 . Partido ganador en 2015 según partido del alcalde en 2010

| | | Partido del alcalde 2010 | | | |
|-----------------------------|-------------------|--------------------------|-----------|----------|-------------------|
| | | PN | FA | PC | Total 2015 |
| Partido del alcalde 2015 | PN | 38 | 4 | 2 | 44 |
| | FA | 3 | 33 | 0 | 36 |
| | PC | 1 | 2 | 4 | 7 |
| | PdelaC | 0 | 2 | 0 | 2 |
| | Total 2010 | 42 | 41 | 6 | 89 |

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

Otro punto a destacar, es que pese a los problemas y lo inacabado del proceso, los municipios presentan características novedosas para la vida política del país. Uno de estos puntos es el número de mujeres que accedieron a cargos de representación. En Uruguay el promedio de mujeres en el gobierno nacional es de 14,3 % y para la representación parlamentaria femenina el promedio es del 13,1 %. A nivel departamental ese promedio aún es menor, solamente un 10,5 % de los gobiernos departamentales tienen en su ejecutivo una mujer al mando. Sin embargo, en el caso de los municipios la situación cambia: en las elecciones de 2010 un 25,8 % de los alcaldes

fueron mujeres, un promedio histórico para los niveles de la política uruguaya. A pesar de ello, el cuadro siguiente muestra que este promedio ha caído en el entorno de 10 puntos porcentuales, lo cual da pistas para pensar que la composición y el perfil político de los alcaldes han cambiado en solamente cinco años de gestión.

Cuadro 8. Elección municipales y género

| Sexo | Número de municipios | Porcentaje |
|---------|----------------------|------------|
| Mujeres | 19 | 17 |
| Hombres | 93 | 83 |

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

Es difícil poder encontrar una explicación clara a las razones que llevaron a la caída en el número de mujeres electas. Sin embargo se podría argumentar en clave de hipótesis, que luego de un período de gobierno el rol del alcalde se comienza a visualizar como un escalón importante para la construcción de carreras políticas a nivel local, lo que hizo que los líderes políticos a nivel territorial comenzaran a revalorizar el cargo, llevando a la escena local a la misma situación de subrepresentación femenina que predomina en otros niveles de la política uruguaya.

La cohabitación política en el escenario subnacional

Otro de los puntos a destacar son los escenarios de cohabitación política que se generaron a partir de la puesta en marcha de los nuevos gobiernos. Hasta ese momento, los intendentes no tenían dentro de su territorio otra autoridad elegida directamente por los ciudadanos, por tanto se podría pensar que la presencia del nuevo gobierno local, y particularmente de los alcaldes, puede representar una amenaza a su poder. A su vez, tampoco tienen incentivos para colaborar con estos nuevos municipios, ya que la creación de los mismos no implicó en ningún caso un aumento de atribuciones a los gobiernos departamentales, sino todo lo contrario.

Por tanto, es de esperar que la presencia de escenarios de cohabitación política, es decir un GD de un partido y un gobierno municipal de otro color político, tenga como resultado conflictos en términos de relaciones intergubernamentales. El escenario de cohabitación, ha cambiado si se comparan las elecciones de 2010 y 2015. Luego de la ronda electoral de 2010 el resultado marca que 10 de los 19 departamentos presentan este tipo de configuración en el territorio. Si se observa estos escenarios por partido político, el PC tiene en sus dos GD cohabitación política, mientras que en el FA tres de sus cinco GD están en esta situación. Por su parte en el PN, quien tiene el mayor número de GD, la mitad de los mismos se encuentran frente a este escenario. En total, un 33,7% de los municipios se encontraba en esta situación.

Para las elecciones del 2015 once departamentos cuentan con cohabitación política. El que enfrenta esta situación de manera más acentuada es el FA, ya que en

los seis GD en donde el FA resultó vencedor en las elecciones, se presentan escenarios de cohabitación, destacándose el caso de Montevideo en donde ya se mencionó la victoria del PdlC en dos municipios.

Por otro lado, en los tres departamentos en donde el FA ganó por un escaso margen, los escenarios de cohabitación muestran que el GD deberá lidiar con mayorías de municipios de un color político diferente al suyo. Estos son los casos de Salto (un 66,7 % de los gobiernos locales son de partidos opositores) y fundamentalmente en Paysandú y Río Negro, en donde se presentará una situación inédita hasta el momento: GD de un partido político y el total de gobiernos municipales de otros partidos. Sin lugar a dudas, esto significa un reto aún mayor en materia de coordinación y relaciones intergubernamentales para ambos niveles de gobierno.

En el caso de los gobiernos departamentales del Partido Nacional, la mayoría no cuenta con escenarios de cohabitación, 8 de los 12 departamentos se encuentran en esta situación, mientras que los 4 restantes presentan cohabitación pero en un porcentaje relativamente escaso y solamente el caso de Artigas puede ser relevante a observar, dado que el FA triunfó en el municipio más importante del departamento: Bella Unión.

Cuadro 9. Departamentos según cohabitación política (2015)

| Departamento | Partido | Cohabitación | GM con cohabitación (%) |
|----------------|---------|--------------|-------------------------|
| Cerro Largo | PN | No | 0 |
| Durazno | PN | No | 0 |
| Flores | PN | No | 0 |
| Florida | PN | No | 0 |
| Lavalleja | PN | No | 0 |
| Soriano | PN | No | 0 |
| Tacuarembó | PN | No | 0 |
| Treinta y Tres | PN | No | 0 |
| Colonia | PN | Si | 11,1 |
| Maldonado | PN | Si | 25 |
| Montevideo | FA | Si | 25 |
| Rocha | FA | Si | 25 |
| San José | PN | Si | 25 |
| Artigas | PN | Si | 33,3 |
| Canelones | FA | Si | 33,3 |
| Rivera | PC | Si | 33,3 |
| Salto | FA | Si | 66,7 |
| Paysandú | FA | Si | 100 |
| Río Negro | FA | Si | 100 |

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Banco de Datos de la FCS-UdelaR y la Corte Electoral y Observatorio Territorio Uruguay, OPP.

Ahora bien, ¿efectivamente la cohabitación tiene como consecuencia un efecto negativo para la gestión entre niveles de gobierno? Según el enfoque politológico sobre la descentralización (Montecinos, 2004) se afirma que estos procesos se basan en los incentivos que tienen los políticos en todos los niveles de gobierno para profundizar o no en la autonomía. Estos incentivos están fundados en los beneficios que se pueden obtener si se descentraliza el poder.

Esta explicación asume la importancia de la bolsa de votos y de la estrategia electoral que adoptan los actores de acuerdo a sus preferencias. Se entiende que la descentralización representa una estrategia deseable para aquellos partidos cuyo apoyo a nivel subnacional aparece más fuerte y seguro que sus perspectivas en las elecciones nacionales (O'Neill, 2003). Si las elites centrales perciben que los cuadros políticos subnacionales tienen posibilidades de lograr una victoria electoral que se traduzca en un beneficio directo para sus intereses, entonces buscarán dotar de mayor capacidad de poder a esos grupos políticos locales, otorgándoles mayores recursos económicos y decisionales. Si por el contrario las perspectivas de victoria son limitadas, el resultado tendería a invertirse (O'Neill, 2003), y por tanto se establecería una relación más de conflicto que de cooperación.

Siguiendo este argumento, era de esperarse que los gobiernos departamentales dotaran de mayor autonomía y capacidad de gestión a los municipios de su propio partido político, relegando de recursos económicos y decisionales a los gobiernos locales que tuvieron en el gobierno a un partido opositor, por el riesgo de que pudieran consolidar su poder en el territorio. No obstante, si se analizan los casos que han manifestado como un problema la poca autonomía en la gestión, un 72,7 % responden a municipios del mismo partido político que el GD, mientras que solamente en el 27,3 % existe cohabitación política; por lo tanto, estos casos no se corresponden con la teoría electoral de la descentralización¹³.

5. Conclusiones

Este artículo pretendió dar cuenta de los resultados electorales en las elecciones subnacionales en Uruguay en base a las dos reformas institucionales que se instrumentaron en los últimos años en el país: la reforma constitucional de 1996 y la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana. Ambas reformas, con orientaciones diferentes, modificaron el sistema electoral y repercutieron directamente en la dinámica de la competencia subnacional, tanto en el comportamiento del electorado como en el mapa político uruguayo.

Una primera conclusión refiere al efecto que tuvieron ambas reformas en el mapa político uruguayo. En este sentido, la separación en el tiempo de las elecciones departamentales respecto a las nacionales, permite comparar a los partidos ganadores en la elección nacional en cada departamento con el ganador en la contienda por la intendencia del mismo ciclo. La evidencia muestra que en el periodo 1984-94 (elec-

13 Los datos provienen de Freigedo (2015).

ciones vinculadas y simultáneas) los mismos partidos triunfaban en ambas instancias en la amplia mayoría de los casos. Luego de la reforma, queda patente que en varios departamentos quien obtiene la mayor cantidad de votos en la elección nacional luego no necesariamente es quien gana el GD.

En las elecciones de 1984 y 1989 solamente se da un caso donde un partido gana en las elecciones nacionales y luego pierde en las elecciones departamentales, y para 1994 el mismo partido gana a nivel nacional y departamental en todos los casos. La situación cambia para el ciclo 1999-2000 cuando entra en vigencia la separación entre las elecciones nacionales y departamentales, ya que en ocho casos el partido más votado en el departamento a nivel nacional no fue el ganador de las elecciones subnacionales. En el ciclo 2004-2005, pasamos a cuatro departamentos donde los partidos más votados a nivel nacional son diferentes a los que ganan los GD. Mientras tanto el ciclo 2009-2010 fue el que registró mayor cantidad de cambios hasta el momento con un total de nueve. Finalmente en este último ciclo los ocho cambios se dan en departamentos donde el FA fue mayoritario en las nacionales, pero luego no puede obtener los GD.

Los cambios que se presentan a nivel municipal son menores. Como se mencionó anteriormente, los cerrojos institucionales evitan que se manifiesten las preferencias diferenciales de los electores, lo que hace que el mapa (si bien presenta escenarios de cohabitación política) tienda a homogeneizar el voto entre las elecciones departamentales y municipales.

Una segunda conclusión es que se puede visualizar una nueva distribución de poder en el territorio. Si bien en este artículo no se buscó analizar el poder real de los actores políticos a nivel subnacional, parece claro que ambas reformas han dotado de mayor relevancia a dichos actores, tanto a nivel departamental como municipal. En este sentido, el surgimiento de los municipios implica nuevos desafíos de coordinación, que pueden implicar conflictos y tensiones entre los tres niveles de gobierno, pero fundamentalmente entre los gobiernos departamentales y municipales. Los alcaldes son figuras con legitimidad que pueden representar una amenaza para los intendentes departamentales, no solo en aquellos casos de cohabitación política, sino también cuando ambos pertenecen a un mismo partido político. Los municipios comienzan a configurarse como un espacio generador de nuevos liderazgos, que pueden potenciar las carreras políticas de los actores locales.

Por tanto, se presentan elementos que permiten concluir la existencia de una mayor relevancia de la política local, aunque todavía el escenario está moldeándose, y en los próximos períodos de gobierno se podrá analizar cómo el nuevo marco institucional puede o no tener un efecto sobre la política nacional.

Bibliografía

- Bochsler, Daniel (2010). "Measuring party nationalisation: A new Gini-based indicator that corrects for the number of units". *Electoral Studies*. 29: 155–168.
- Buquet, Daniel y Rafael Piñeiro (2010). "De las internas a las municipales. Los impactos de las reglas electorales en Uruguay". En Johnson, Niki y D. Buquet (coords.) *Del Cambio a la Continuidad. Ciclo Electoral 2009-2010 en Uruguay*, ICP-CLACSO-Fin de Siglo. Montevideo. 45-69.
- Buquet, Daniel (2000). "Fragmentación y fraccionalización política: de la oferta electoral a la conformación del gobierno". En Lanzaro, Jorge (coord.) *La segunda transición en el Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo. 259-296.
- Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan A. Moraes (1999). *Fragmentación política y Gobierno en Uruguay: ¿Un Enfermo Imaginario?*, Montevideo, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales.
- Cardarello, Antonio (2013). "La Cuenta de pérdidas y ganancias. El Frente Amplio y la Elección de Gobiernos Departamentales 2010". En *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. 8: 275 - 320.
- Cardarello, Antonio (2011). *La búsqueda de saberse inmortal. La reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales*. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República, Montevideo.
- Cardarello, Antonio y Magri, Altaír (2010). "Elecciones Departamentales 2010: consecuencias imprevistas, resultados esperados". En Daniel Buquet y Niki Johnson (coord.): *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-10*. Ediciones de la Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Montevideo. pp: 295-324
- Cox, Gary W. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Dosek, Tomás (2015). "La nacionalización de los partidos y sistemas de partidos en América Latina. Concepto, medición y reciente desarrollo de su estudio en la región". En *Política y gobierno*. 22 (2): 347-390
- Duverger, Maurice (1957). *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Freigedo, Martín (2015). ¿Por qué unos más y otros menos? Los incentivos para crear mecanismos de innovación democrática en los municipios uruguayos. Tesis de Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales con orientación en Ciencia Política. FLACSO México, México DF.
- Gibson, Edward y Suárez Cao, Julieta (2010). "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina". En *Comparative Politics*. 43 (1): 21-39.
- González, Luis Eduardo (1991). "Legislación electoral y sistemas de partidos: El caso uruguayo". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* vol. 4.9-27. Fundación Cultura Universitaria – Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- Jones, Mark y Scott Mainwaring (2003). "La nacionalización de los partidos y los sistemas de partidos: una medición empírica y aplicación en el continente americano". En *Política y Gobierno*. 10 (1): 63-101
- Laakso, Markku y Taagepera, Rein (1979). "Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe". En *Comparative Political Studies*. 12:3-27
- Monestier, Felipe (1999). "Partidos por dentro: La fraccionalización de los partidos políticos en el Uruguay (1954-1994)". En *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria. 19-87.
- Montecinos, E. (2004). *Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática*, VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Guatemala.

- O'Neill, K. M. (2003). "Decentralization as an electoral strategy". En *Comparative Political Studies*, 36: 1068-1091
- Piñeiro, Rafael (2007). "El sueño de la lista propia: los dilemas de coordinación electoral post-reforma de 1997", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 16 (1): 51-71.
- Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Alianza Editorial, Madrid. (Versión original 1976).
- Vairo, Daniela (2008). "Juntos pero no casados: Los efectos de la reforma constitucional al interior de los partidos". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 17 (1): 159-182.
- Willis, E., Garman, C. y Haggard, S. (1999). "The politics of decentralization in Latin America". En *Latin American Research Review*. 34(1): 7-56.