

EFFECTOS DE LAS REGLAS ELECTORALES SOBRE EL SISTEMA DE PARTIDOS SUBNACIONAL

OFICINA DE
PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO

Dirección
de Descentralización
e Inversión Pública

Daniel Buquet
Antonio Cardarelli
Nicolás Schmidt

EFFECTOS DE LAS REGLAS ELECTORALES SOBRE EL SISTEMA DE PARTIDOS SUBNACIONAL

Efectos de las reglas electorales sobre el sistema de partidos subnacional

Autores: Daniel Buquet, Antonio Cardarello y Nicolás Schmidt

Serie | Descentralización y desarrollo territorial | 2018

Primera edición: abril de 2018

ISBN: 978-9974-742-24-6

DIRECCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA - OPP
Programa Uruguay Integra

Montevideo, Uruguay

Dirección: Torre Ejecutiva | Sur | Piso 6 | Liniers 1324

Teléfono: 150 | int. 8700

Correo: secretaria.uruguayintegra@opp.gub.uy

Web: www.opp.gub.uy

Diseño y diagramación: Círculo Salvo Comunicación

Corrección: Laura Zavala

Imprenta: Gráfica Mosca | D.L.: 373.620

El uso del masculino genérico obedece a un criterio de economía de lenguaje y procura una lectura más fluida, sin ninguna connotación discriminatoria.

Este documento es para distribución general. Se reservan los derechos de autoría y se autorizan las reproducciones y traducciones siempre que se cite la fuente. Queda prohibido su uso con fines comerciales.

Los textos incluidos en este documento reflejan la opinión de sus autores y no comprometen a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Contenido

- Presentación** 7

- 1. Introducción** 9

- 2. Sistema electoral municipal** 10
 - 2.1. El gobierno municipal 12
 - 2.2. Reglas electorales 13

- 3. Metodología y datos** 16

- 4. Efectos del sistema electoral** 17
 - 4.1. Participación y abstención 17
 - 4.2. Congruencia electoral 19
 - 4.3. Volatilidad 21
 - 4.4. Desproporcionalidad 25
 - 4.5. Fragmentación 27
 - 4.6. Reelección de los alcaldes 31
 - 4.7. Composición de los municipios 34
 - 4.8. La cohabitación política 38

- 5. Simulación y escenarios alternativos** 40
 - 5.1. Integración del Concejo Municipal 40
 - 5.2. Concejo Municipal variable según el tamaño del municipio 45
 - 5.3. Variantes en la forma de elección del alcalde 46
 - 5.4. Variantes en la forma de votación 48

- 6. Conclusiones** 48

- Referencias bibliográficas** 51

Índice de tablas y figuras

Tabla 1. Municipios de mayor volatilidad electoral	23
Tabla 2. Volatilidad electoral en Montevideo	24
Tabla 3. Desproporcionalidad electoral (2010 y 2015)	26
Tabla 4. Promedio y desvío estándar del número efectivo de partidos por elección	28
Tabla 5. Hojas de votación por elección	29
Tabla 6. Número efectivo de sublemas	31
Tabla 7. Variables relacionadas con la reelección del alcalde	32
Tabla 8. Tasa de reelección en función del tamaño del municipio e índice social	34
Tabla 9. Cantidad de municipios por partido y cantidad de concejales 2010.....	35
Tabla 10. Cantidad de municipios por partido y cantidad de concejales 2015.....	35
Tabla 11. Disminución de concejales FA Montevideo 2010-2015	36
Tabla 12. Disminución de concejales FA Canelones 2010-2015.....	37
Tabla 13. Disminución de concejales FA Maldonado 2010-2015	37
Tabla 14. Cohabitación partidaria 2010-2015	38
Tabla 15. Porcentaje de gobiernos municipales con cohabitación	39
Tabla 16. Cohabitación y reelección de los alcaldes	40
Tabla 17. Porcentaje de cargos en el Concejo Municipal por partido. Simulación	40
Tabla 18. Cantidad de municipios en los que un partido queda excluido	41
Tabla 19. Cantidad de municipios con mayoría partidaria.....	41
Tabla 20. Partido con mayoría en municipios en escenarios simulados con integración de Concejo Municipal con 3, 5 y 7 integrantes	44
Tabla 21. Simulación de integración del Concejo Municipal según el tamaño del municipio.....	46
Figura 1. Municipios en distintos niveles de gobierno	17
Figura 2. Ajuste lineal entre abstención electoral y tamaño del municipio	18
Figura 3. Congruencia electoral por partido en los tres niveles de gobierno	20
Figura 4. Volatilidad y variación entre elecciones del número efectivo de partidos	25
Figura 5. Logaritmo del tamaño del municipio frente a reducción del NEP.....	30
Figura 6. Simulación de integración de Concejo Municipal con 3, 5 y 7 integrantes.....	42



Presentación

La serie “Descentralización y desarrollo territorial 2018” busca difundir un conjunto de investigaciones con el fin de favorecer los debates y aportar al marco analítico general para el diseño de políticas públicas que profundicen el proceso de descentralización y el desarrollo territorial de Uruguay. Esta nueva serie de publicaciones es impulsada desde el Programa Uruguay Integra de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Al presente han transcurrido diez años desde que el Parlamento uruguayo tratara el proyecto de ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana mediante el cual fue creado el tercer nivel de gobierno. Esta nueva figura institucional implicó un cambio en el modelo de descentralización del Estado, fruto de un conjunto de visiones en las cuales la descentralización y, en particular, la profundización del tercer nivel de gobierno tienen el potencial para avanzar en la reducción de las disparidades territoriales, estimular y fortalecer las capacidades locales, la identidad, la creatividad y la innovación como elementos fundamentales del desarrollo.

Este proceso ha provocado un fuerte llamado de atención sobre la dimensión territorial del desarrollo y le ha asignado un papel clave a los actores locales para promover procesos de desarrollo. Las políticas con enfoque sectorial han servido de impulso para sostener el crecimiento económico y mejorar los indicadores multidimensionales del bienestar. No obstante, es necesario seguir profundizando en la construcción de miradas transversales, en las cuales el territorio, el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones y la democratización del poder, ocupan un lugar de relevancia para fortalecer los efectos distributivos de las políticas, favorecer la cohesión social y generar procesos de desarrollo sostenible.

El momento de publicación de la presente serie es oportuno para discutir y analizar los desafíos que tiene por delante el proceso de descentralización del país. Las publicaciones que integran la serie identifican, estudian y analizan desde diferentes perspectivas el proceso de descentralización subnacional y en especial el municipal. Estas discurren sobre el estado actual del marco legislativo y competencial del tercer nivel de gobierno, las competencias subnacionales en materia de desarrollo económico, los procesos de participación y rendición de cuentas y las desigualdades de género en los gobiernos subnacionales. Se analizan, además, las percepciones de los líderes de opinión sobre el proceso de descentralización, los efectos que las reglas electorales generan en el ámbito local, el alcance actual y los posibles escenarios de futuro de la municipalización, entre otros temas.

Como parte del proceso de elaboración de algunos de estos estudios se presentaron avances en el ciclo “Desafíos del proceso de municipalización en Uruguay”. Allí, mediante la realización de tres espacios de diálogo realizados en el Cabildo de Montevideo, se buscó generar un debate abierto y plural acerca de los desafíos que tiene el país en esta materia. En dichos espacios estuvieron presentes y fueron recogidas las opiniones de alcaldes y concejales, investigadores, legisladores, representantes del gobierno nacional y gobiernos departamentales.

Este documento fue elaborado en el marco de un convenio entre el Programa Uruguay Integra de OPP y el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR) y recoge las discusiones e insumos generados en los espacios de diálogo citados anteriormente.

1. Introducción

Este estudio busca determinar los efectos que generan en el ámbito local las reglas que se utilizan para la elección de los Concejos Municipales y, a su vez, vincular dichos efectos con las características de los sistemas políticos en el nivel departamental. Las reglas generan dos clases de efectos, directos e indirectos. Los efectos directos son los más evidentes ya que derivan de las obligaciones o prohibiciones que establecen las normas. Los indirectos, en cambio, son más difíciles de establecer, ya que surgen de los incentivos y restricciones que establecen las reglas y se manifiestan a través de comportamientos de individuos o colectivos. Estos comportamientos se asumen como estratégicos, en el sentido de que se realizan con el objetivo de maximizar alguna clase de beneficio que deriva de la competencia electoral. Los efectos de los sistemas electorales suelen analizarse en torno a dos grandes dimensiones de la vida política: por un lado, la capacidad de representación del sistema y, por otro, el nivel de gobernabilidad que produce. Ambas dimensiones, por su parte, pueden estar en tensión, por cuanto una mayor representatividad (más diversidad de opciones representadas) puede disminuir el nivel de gobernabilidad (mayor dificultad para formar mayorías). Cada una de estas dimensiones será observada a través de varios indicadores (proporcionalidad, fragmentación, etc.).

El centro del estudio consistirá en establecer los efectos del sistema electoral municipal vigente y prever posibles efectos de las variantes consideradas. Siguiendo la literatura especializada en el tema, se buscará determinar los efectos del sistema electoral en el comportamiento de los electores (decisión de voto/abstención) y de los partidos políticos y fracciones (presentación de candidaturas propias/alianzas). Estas influencias se manifiestan, a su vez, en la conformación de la oferta (listas presentadas) y

la distribución de los votos (el resultado electoral propiamente dicho) y, en definitiva, en una serie de características del “sistema político local”, a saber: nivel de desproporcionalidad de la adjudicación de cargos, grado de fragmentación/fraccionalización del sistema de partidos, configuraciones de gobierno en la integración de los Concejos (alcaldes en minoría o mayoría), grado de estabilidad del “sistema” o volatilidad electoral.

Por otra parte, los resultados electorales municipales se vinculan con la votación departamental y los gobiernos municipales interactúan con los departamentales, por lo que resulta necesario establecer efectos en el plano de las conexiones entre ambos niveles, a saber: nivel de congruencia entre los resultados municipales y departamentales (similitud de los resultados municipales y los departamentales); grado de “departamentalización” del sistema de partidos (nivel de heterogeneidad de la votación de los partidos en los diferentes municipios del departamento), situaciones de cohabitación (gobiernos municipal y departamental de signo político diferente).

El estudio se desarrollará en tres partes. En primer lugar, se procederá a una descripción sistemática del sistema electoral municipal ya que, si bien las reglas están definidas por la Ley N.º 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana,¹ no se encuentran adecuadamente ordenadas y vinculadas, de tal forma que se pueda apreciar su jerarquía relativa e interconexión lógica. En segundo lugar, se analizarán los efectos, ya sean reales o potenciales, que producen las reglas vigentes en diversos aspectos de los respectivos sistemas políticos. Finalmente, se analizarán, para cada uno de los aspectos del sistema electoral vigente, posibles variantes y las consecuencias que ellas podrían tener.

1 La ley N.º 19.272, modificativa de la ley N.º 18.567, alteró un conjunto de componentes de esta.

2. Sistema electoral municipal

Uruguay tiene desde su origen dos niveles claramente diferenciados de gobierno, el nacional y el departamental. La primera Constitución del país de 1830 asigna el gobierno del departamento² a un agente del Poder Ejecutivo denominado Jefe Político y a tenientes en los pueblos subalternos a la ciudad principal.³ Asimismo, se establecían juntas económico-administrativas (JEA) electivas (artículo 122) con funciones “puramente concejiles y sin sueldo alguno” (artículo 125). Durante la vigencia de la Constitución de 1830 no existía, por tanto, ningún nivel relevante de autonomía departamental. De todas formas, antes de modificar la Constitución, a través de leyes en 1903 (Ley N.º 2.820 Orgánica de las Juntas Económico-Administrativa) y 1908 (ley N.º 3.417) se ampliaron los cometidos de las JEA y se creó la figura del Intendente Municipal como “Departamento Ejecutivo en las Juntas Económico-Administrativas” (art. 1), aunque todavía designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado.⁴

Recién a partir de 1918, como consecuencia de la reforma constitucional aprobada ese año, se origina la autonomía departamental y se crea un tercer nivel de gobierno. En primer término, la nueva Constitución establece el gobierno de los departamentos a través de asambleas representativas y Concejos de administración “elegidos popularmente con las garantías [...] para el sufragio” (art. 130) y prevé que los Concejos tengan entre tres y siete miembros (art. 131) que durarán tres años en sus cargos (art. 139). En segundo lugar, en 1919 se aprueba la Ley Orgánica del Gobierno y Administración Local (ley N.º 7.042) que

establece la posibilidad de nombrar Concejos auxiliares honorarios “fijando el número de sus miembros en donde lo requieran las necesidades locales” (art. 54 inciso 6). En este marco jurídico, el carácter colectivo de los órganos de gobierno departamentales y locales obedece evidentemente a la impronta colegialista que promovió el batllismo en el proceso constituyente. Durante la vigencia de esta norma, los Concejos se eligieron cada tres años entre 1919 y 1931 y, aunque la Constitución previó que hubiera “uno o más Concejos de Administración autónomos”, se eligió siempre uno por departamento.

Luego, la Constitución de 1934 funda las bases del sistema vigente en la actualidad para el gobierno de nivel subnacional, con la excepción de los municipios. En su artículo 236 establece que el “gobierno y administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de policía, estarán a cargo de un Intendente, una Junta Departamental y una o más Juntas Locales”. La misma redacción, o con ligeras variantes, se repetiría en el artículo 233 de la Constitución de 1942 y en el artículo 262 de las constituciones de 1952⁵ y 1967 (vigente). El año siguiente se aprueba la Ley Orgánica Municipal (ley N.º 9.515 de 28/10/1935) que entre otras cosas regula el tercer nivel de gobierno. Concretamente se establece que en “toda población fuera de la planta urbana de la Capital del Departamento podrá haber una Junta Local honoraria” compuesta por cinco miembros (art. 53) que elegirán entre ellos a un “Presidente, quien ejercerá la función ejecutiva en su jurisdicción” (art. 54) y “durarán en el ejercicio de sus funciones por igual término que la Junta Departamental” (art. 55).

Dentro de este marco jurídico, merece destacarse la creación de los primeros gobiernos autónomos de tercer nivel, al amparo del artículo

2 En ese momento, el territorio nacional estaba dividido en nueve departamentos. Con el paso del tiempo se fueron creando nuevos hasta llegar a los 19 existentes en la actualidad.

3 “Artículo 118. Habrá en el pueblo cabeza de cada Departamento un agente del Poder Ejecutivo, con el título de Jefe Político, y al que corresponderá todo lo gubernativo de él; y en los demás pueblos subalternos, Tenientes sujetos a aquel. Artículo 121. El nombramiento de estos Jefes y sus Tenientes corresponderá exclusivamente al Poder Ejecutivo”.

4 https://www.juntacolonia.gub.uy/images/stories/normativa/evolucion_juntas.pdf

5 En 1952 se sustituyó la figura del Intendente por un Concejo Departamental y las juntas locales por Concejos locales, debido al retorno al formato colegiado de gobierno en esa instancia.

288 de Constitución que permite al Parlamento “ampliar las facultades de gestión de [las juntas locales], en las poblaciones que, sin ser capital de departamento, cuenten con más de 10.000 habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo del turismo [...] por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara y por iniciativa del respectivo Gobierno Departamental”.⁶ Sobre esta base, la ley N.º 12.809 del 15/12/1960 declaró la autonomía del Concejo Local de la ciudad de Río Branco (luego Junta Local Autónoma) y el carácter electivo de sus cargos. Sin embargo, esta experiencia pionera no generó una tendencia en la materia, aunque en 1994 ocurrió otro tanto con las juntas locales de Bella Unión y San Carlos a través de sendas leyes (16.494 y 16.569).

La reforma constitucional de 1934 estableció también el sistema electoral para la elección de los gobiernos departamentales, a imagen y semejanza del sistema electoral nacional. El intendente se elige “a mayoría simple de votantes, mediante el sistema de doble voto simultáneo” (DVS) (art. 239) y las juntas departamentales (de once miembros en Montevideo y nueve en el interior) se adjudican de forma proporcional entre los partidos, pero atribuyendo “a la lista cuyo candidato a Intendente haya resultado triunfante, la totalidad de los cargos que corresponden a su lema” (art. 237). Se fija, asimismo, la duración del mandato en cuatro años y se permite la reelección inmediata del intendente por una única vez. La Constitución de 1934 estableció también la simultaneidad de todas las elecciones, nacionales y departamentales.

Este formato, con ligeras variantes, se mantiene en la actualidad. La reforma de 1942 modificó el número de miembros de las juntas departamentales, asignando 31 a Montevideo y 15 al resto de los departamentos, y estableció el sistema de mayoría automática para su integración que rige en la actualidad.⁷ En esa misma norma se

estableció la separación de las hojas de votación nacionales y departamentales, ya que, durante la vigencia de la Constitución de 1934, las candidaturas a la Intendencia y a las juntas figuraban en la hoja de votación nacional.

La Constitución de 1952, que introdujo el Poder Ejecutivo Colegiado a través del Consejo Nacional de Gobierno, de forma congruente, sustituyó el cargo de Intendente por un Concejo Departamental de siete miembros en Montevideo y cinco en el resto de los departamentos (art. 266). La mayoría de los cargos (cuatro en Montevideo y tres en el interior) se adjudicaban al lema más votado y los restantes al lema que le siguiera en número de votos. En Montevideo, los cuatro cargos de la mayoría le correspondían en su totalidad a la lista más votada del lema más votado, mientras que en el resto de los departamentos se distribuía proporcionalmente entre las diferentes listas (art. 271). Las juntas departamentales pasaron a tener 65 miembros en Montevideo y 31 en los demás departamentos (art. 263) y se modificó el sistema de mayoría automática, disponiendo la distribución de los cargos de la mayoría de forma proporcional entre sus listas (art. 272). También restableció el sistema de hoja única de votación para los cargos nacionales y departamentales que había regido hasta 1942 (art. 77).

La reforma constitucional de 1967 retornó al ejecutivo unipersonal, tanto en el gobierno nacional como en el departamental, restableciendo la figura del Intendente (art. 263) y fijó el número de miembros de las juntas departamentales en 31 para todo el país. Por otra parte, se extendió el mandato de los gobernantes de cuatro a cinco años en todos los niveles. La principal novedad que incorporó este texto en el plano de las elecciones subnacionales fue la separación de las hojas de votación nacional y departamental, pero con la prohibición del “voto cruzado”, exigiendo para validar el voto que ambas hojas pertenezcan al mismo lema⁸ (art. 77).

6 El texto es el mismo que correspondía previamente al artículo 59 de Ley Orgánica Municipal de 1935.

7 “Si la lista más votada del lema más votado, cuyo candidato a Intendente resulte triunfante, solo hubiere obtenido la mayoría relativa de sufragios, se adjudicará a esa lista la mayoría de los cargos de la Junta Departamental” (artículo 234, apartado 4.º).

8 “Las listas de candidatos para ambas Cámaras y para presidente y vicepresidente de la República, deberán figurar en una hoja de votación. En hoja aparte, **individualizada con el mismo lema** se votarán, conjuntamente, las listas de candidatos a Juntas Departamentales, Intendentes y, en su caso, Juntas Locales Autónomas electivas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 79” (artículo 77, numeral 9, segundo párrafo, el resaltado es nuestro).

Este formato, con sus variantes, se aplicó de forma regular desde 1934 hasta 1971 y, luego de la dictadura, desde 1985 hasta 1994. Entre 1934 y 1950 se eligieron intendentes municipales y juntas departamentales cada cuatro años, esto es, durante cinco periodos electorales. Durante las siguientes tres elecciones (1954, 1958 y 1962) se designaron Concejos departamentales.

Luego, en 1966, se retornó al ejecutivo unipersonal y se extendió el mandato de los órganos departamentales a cinco años, sistema bajo el cual eligieron las autoridades departamentales en esa ocasión y en 1971, y luego de la dictadura, en 1985, 1989 y 1994. Todas estas elecciones subnacionales se realizaron simultáneamente a las elecciones nacionales correspondientes.

La última reforma constitucional, de 1996, separó en el tiempo las elecciones nacionales de las subnacionales –que se realizaban simultáneamente desde 1934– e instauró por primera vez la distinción entre la materia departamental y la municipal, estableciendo de forma explícita un tercer nivel de gobierno. En su artículo 262 se afirma que “[...] La ley establecerá la materia departamental y la municipal de modo de delimitar los cometidos respectivos de las autoridades departamentales y locales, así como los poderes respectivos de sus órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 273 y 275 [...]”. Esta norma es la que habilitó la creación de los municipios. Sin embargo, la puesta en práctica del nuevo formato debió esperar hasta la aprobación de las leyes 18.567 de octubre de 2009 y 18.653 de marzo de 2010. Por lo tanto, la elección de intendentes y juntas –con la inclusión de las tres juntas locales autónomas– se mantuvo de la misma forma anterior, aunque separada de las elecciones nacionales en los años 2000 y 2005.

2.1. El gobierno municipal

Los municipios creados por la ley N.º 18.567⁹ se gobiernan a través de un Concejo Municipal o Ayuntamiento. El uso del término municipio en el artículo primero de la ley no es para nada feliz, ya que el primer párrafo establece que: “habrá una autoridad local que se denominará municipio” y en el segundo párrafo se dice que: “Cada municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes”. Evidentemente, los órganos de gobierno no “tienen” población y, normalmente, los municipios son delimitaciones territoriales administrativas dentro de un Estado.¹⁰ Aunque la cuestión carece de relevancia sustantiva, puede pensarse que semejante imprecisión da cuenta de cierta desprolijidad en la redacción de la normativa que, seguramente, obedeció a la premura para su aprobación, lo que puede corroborarse, por otro lado, por la necesidad de dictar una segunda ley muy poco tiempo después. En este documento se utilizará la expresión Concejo Municipal para referir a la autoridad que gobierna el municipio, término que corresponde con el carácter de “concejales”¹¹ de sus integrantes y que resulta adecuado por la generalización de su utilización.

Los Concejos Municipales se componen de cinco miembros electos a través de un sistema de representación proporcional (artículo 9). A su vez, el primer titular de la lista más votada del lema más votado es designado como alcalde, autoridad a la que le corresponde presidir el órgano (artículo 11). Las características originales de este formato de gobierno hacen relevante, antes de pasar a la descripción del sistema electoral que se utiliza para su designación, intentar una caracterización del régimen de gobierno municipal, ya que difiere de las utilizadas en el país para el resto de sus niveles de gobierno a lo largo de la historia.

9 Para un exhaustivo repaso del proceso ver (Cardarello *et al.*, 2010).

10 Conceptualmente, un municipio es un territorio regido por una autoridad local. La propia Real Academia define municipio como: un “Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento” y define ayuntamiento como una “Corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un municipio”. <http://www.factum.uy/analisis/2013/ana131215.php>

11 En el artículo 11 se establece que los “[...] restantes miembros se denominarán concejales [...]”, refiriéndose a los cuatro integrantes que no ocupan el cargo de alcalde.

Uruguay es un país que adoptó desde su independencia el régimen de gobierno presidencial, de la misma forma que el resto de los países latinoamericanos y Estados Unidos. La forma presidencial de gobierno se caracteriza por la separación entre Ejecutivo y Legislativo, tanto funcionalmente como en términos de la elección de sus miembros y la duración de sus mandatos. El régimen parlamentario, por el contrario, fusiona ambos poderes, por cuanto solo se elige al Poder Legislativo, de donde emana el Ejecutivo, compuesto por integrantes del propio Poder Legislativo. La primera peculiaridad del régimen de gobierno municipal es que no distingue entre Poder Ejecutivo y Legislativo ya que crea, en principio, un solo órgano de gobierno, cuyas atribuciones son eminentemente ejecutivas. Pero, si bien el órgano de gobierno es uno solo, la figura del alcalde se distingue dentro del Concejo Municipal por sus atribuciones específicas, que incluyen la presidencia del Concejo y la condición remunerada de su cargo.

La figura del Concejo Municipal con un presidente que es también un miembro remite a la peculiar tradición uruguaya de gobierno colegiado. Por lo tanto, podemos decir simplifcamente que el gobierno de los municipios es ejercido por un órgano ejecutivo colegiado que llamamos Concejo Municipal, presidido por un alcalde. Sin embargo, dentro de las funciones de los concejales merece destacarse la de: “Ejercer el contralor sobre el ejercicio de las atribuciones del Alcalde” (artículo 15, numeral 2) que le da atribuciones que normalmente corresponden al Poder Legislativo respecto del Ejecutivo. Por lo tanto, si bien no existe la separación de poderes usual en los gobiernos republicanos, el régimen de gobierno municipal tiene ciertos componentes parlamentarios, ya que el Concejo en su conjunto ejerce el contralor del alcalde que es, a la vez, uno de sus miembros.

2.2. Reglas electorales

En este apartado se procederá a una descripción sistemática del sistema electoral municipal¹² ya que, si bien las reglas están definidas por la Ley N.º 18.567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana, no se encuentran adecuadamente ordenadas y vinculadas, de tal forma que se pueda apreciar su jerarquía relativa e interconexión lógica. Concretamente, se presentará el sistema electoral considerando las variables clásicas de los sistemas electorales, a saber: la magnitud de la circunscripción, la fórmula de adjudicación de cargos, las formas de la candidatura y los mecanismos de votación.

Entrando a la descripción del sistema electoral municipal corresponde referirse en primer término a la magnitud de las circunscripciones (M) que refiere al número de cargos que se eligen en: “[...] aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral” (Nohlen, 1981, 106). Esta variable ha sido central en los estudios sobre efectos de los sistemas electorales ya que determina el grado de proporcionalidad al que el sistema puede llegar (Rae, 1967; Taagepera y Shugart, 1989) y ejerce por tanto un efecto considerable el número de candidaturas viables.

En Uruguay todos los Concejos Municipales se componen de cinco miembros, independientemente de la población o del número de electores del municipio. Esta norma es excepcional en el contexto regional ya que todos los países de América Latina prevén un número variable de concejales en los órganos de gobierno local.¹³ De todas formas, la decisión de establecer en cinco el número de miembros no parece caprichosa ya que, en su momento, la Ley Orgánica Municipal de 1935 había establecido esa cifra para las juntas locales honorarias, aunque en otros casos se establecieron números

12 Para una detallada descripción del sistema ver Cardarello, 2012.

13 Por ejemplo, en Chile se eligen entre 6 y 8 concejales de acuerdo a la cantidad de electores de cada comuna; en Colombia son entre 7 y 21; y en Ecuador entre 5 y 15. En Costa Rica se eligen entre 5 y 13 regidores y en Paraguay las juntas municipales tienen entre 7 y 13 miembros.

variables de integrantes de órganos de gobierno subnacionales. El primer problema con esta magnitud es que la relación entre el número de representantes y el número de electores resulta entonces muy variable, ya que va de aproximadamente 1.000 a más 100.000,¹⁴ por lo que el nivel de representatividad y la capacidad de rendición de cuentas no se desarrollan de la misma forma.¹⁵ En este sentido, se puede concluir que el objetivo de acercar al ciudadano y al gobierno se logra cumplir de forma muy heterogénea. (Para mejorar la representación se puede, tanto aumentar la magnitud de la circunscripción cuanto reducir la población de los municipios grandes).

En segundo lugar, corresponde referirse a los mecanismos de adjudicación de cargos que se utilizan para conformar el Concejo Municipal y designar al alcalde. Los mecanismos de adjudicación de cargos son el núcleo de los sistemas electorales y se distinguen usualmente entre mayoritarios y proporcionales, aunque, como se dijo, el grado de proporcionalidad dependerá de la magnitud de la circunscripción.

Por cierto, el método de adjudicación es el mismo en todos los municipios y está establecido como de “representación proporcional integral” (Art. 3 núm. 5), expresión que fue originada en la Constitución de 1918 y que carece de un significado universalmente aceptado.¹⁶ En los hechos se utiliza el sistema de “promedios mayores” también conocido como D’Hondt, aunque en ningún lugar se mencionan estos términos. Concretamente la reglamentación electoral remite a la Ley de Elecciones N.º 7.912, de 22 de octubre de 1925, que describe un procedimiento de adjudicación de cargos cuyos resultados coinciden con el método de D’Hondt. Este sistema es uno de los más utilizados universalmente y difiere significativamente del sistema de “restos

mayores” –otro de los más utilizados– en que tiende a beneficiar marginalmente a los partidos mayores en detrimento de los menores. En definitiva, la adjudicación de cargos en los Concejos Municipales es proporcional, pero la proporcionalidad resulta severamente restringida por tratarse de una magnitud relativamente pequeña y por utilizar un método de adjudicación que favorece a los partidos mayores.

En tercer término, debemos señalar las características de la presentación de candidaturas. Las formas de candidatura se distinguen, por un lado, en partidarias y personalizadas y, por otro, en únicas o por listas (Nohlen, 1981). En primer lugar, debe señalarse que la presentación de candidatos en las elecciones municipales está reservada a los partidos políticos que hayan cumplido con el requisito de participar en las elecciones internas de los partidos que se realizan el año previo dando inicio al ciclo electoral nacional. Las candidaturas en cada municipio podrán ser presentadas por las autoridades partidarias “[...] o las agrupaciones nacionales o departamentales que hayan obtenido de la autoridad partidaria la autorización para el uso del lema a todos sus efectos” (art. 9 de la Reglamentación de las elecciones municipales aprobada por la Corte Electoral el 9 de febrero de 2015). En este sentido, existe una fuerte restricción a la participación activa en el proceso electoral en la medida en que la posibilidad de presentar una candidatura depende de la voluntad de un partido político nacional. No es posible formar una agrupación o movimiento electoral en el ámbito municipal, ni siquiera departamental, que pueda presentar candidatos en las elecciones municipales por fuera de los partidos políticos nacionales. En términos prácticos, quienes deseen participar en el gobierno municipal deberán hacerlo a través de un partido político de escala nacional ya que los costos de crear un partido para un municipio

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

15 En Europa la relación es de entre 100 y 2.000 electores por representante, mientras que en América Latina va de 20.000 a 80.000 (Nickson, 2013).

16 Cuando los constituyentes decían integral, aparentemente se referían a que fuera un principio general y no subsidiario, como el de la ley aprobada en 1915 para la elección de los constituyentes, que aplicaba la proporcionalidad solamente entre las minorías.

son inaccesibles y para un solo departamento son significativamente altos.¹⁷

Si bien en este aspecto la normativa restringe la participación, al mismo tiempo favorece la estabilidad del sistema de partidos al forzar que los niveles inferiores de competencia electoral se encaucen dentro de los partidos establecidos.

A su vez, los partidos habilitados deben presentar listas de candidatos incluyendo hasta cinco candidatos a concejales titulares y hasta el triple número de suplentes. Es importante hacer notar que la candidatura para el cargo del alcalde no es específica o diferenciada de la candidatura a concejal. En principio, dado que el alcalde es el “[...] primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial (municipio) que resulte electo y proclamado”,¹⁸ todos los primeros titulares de listas son candidatos a alcalde, pero también son candidatos a concejales y, de hecho, muchos de ellos son electos concejales, pero no alcaldes. Podría decirse que el cargo de alcalde no es electo como tal, sino que es un cargo asignado *ex officio* a uno de los concejales electos.¹⁹ Pero en términos prácticos y simbólicos, dada la preeminencia de la figura del alcalde en el esquema de gobierno municipal, es posible que en la competencia electoral sea vista sobre todo como una competencia por el cargo de alcalde, tanto por los políticos como por la ciudadanía. Esto último tiene consecuencias prácticas, ya que muchos primeros titulares de listas aspiran exclusivamente al cargo de alcalde, pero al resultar electos concejales, se encuentran en una posición no deseada que, en muchos casos, abandonan.

Adicionalmente, debemos mencionar que la lista de candidatos a concejales se presenta en una hoja de votación que debe distinguirse con un lema partidario y: “Se podrán utilizar, además,

sublemas (precediendo a la lista de candidatos) o distintivos” (Art. 16 núm. 2 Reglamentación de las elecciones municipales -REM-, Corte Electoral, circular N.º 9.458). Ambos aspectos son relevantes por cuanto, en primer lugar, la mención al partido político en la hoja de votación genera una restricción en la votación que se realiza simultáneamente con la elección departamental, impidiendo que el votante vote por partidos diferentes en ambas instancias. En segundo lugar, el uso de sublemas incide en la forma de contar los votos para la adjudicación de cargos. Cabe señalar que la habilitación para el uso de sublemas no deriva de la ley sino exclusivamente de la reglamentación establecida por la Corte Electoral. Esta cuestión genera una inconsistencia lógica en el sistema ya que podría resultar que quien debiera ser alcalde, el primer titular de la lista más votada del lema más votado, no hubiera resultado electo concejal. Este extremo podría ocurrir simplemente cuando los concejales del partido más votado correspondan al(os) sublema(s) más votado(s) sin que la lista más votada de ese partido integre ese(os) sublema(s).

Por último, corresponde referirse a la forma de votación. La primera variante en esta cuestión se relaciona con la cantidad de votos de que dispone el elector. Puede tener un solo voto o varios, y en el caso de disponer de más de un voto debe haber disposiciones que establezcan las libertades y restricciones que tiene para emitirlos. La segunda variante tiene que ver con la capacidad del elector para manifestar sus preferencias, confeccionando su propia lista o, por el contrario, simplemente optando entre listas previamente confeccionadas. Adicionalmente, el votante puede estar habilitado a ordenar los candidatos que figuran en la lista del partido. En este caso, tal como ocurre en todas las elecciones en Uruguay, el elector solo puede

17 Crear un partido para competir en un solo departamento, aunque extremadamente difícil, no es imposible. El Partido de la Concertación fue creado para competir exclusivamente en las elecciones departamentales y municipales de Montevideo. Pero su creación dependió de la conjunción de la voluntad política de los dos partidos tradicionales a nivel nacional. Parece sumamente improbable que líderes políticos del ámbito departamental –menos aún del ámbito municipal– puedan incurrir en costos semejantes.

18 “Interpretación fidedigna según artículo único Ley 18.659. Texto anterior del inciso primero: ‘El primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial se denominará alcalde y presidirá el municipio’” (Gil de Vargas, 2014).

19 De la misma forma que el cargo de senador (y de presidente de la Cámara de Senadores y la Asamblea General) es asignado *ex officio* al vicepresidente de la República.

elegir una lista previamente confeccionada y no puede alterar el orden de los candidatos en esa lista, sistema que se denomina de listas cerradas y bloqueadas. Sin embargo, el hecho de que un mismo partido pueda presentar diversas listas implica de cierta forma que existe un sistema de voto preferencial intrapartidario. En este sentido, el sistema de votación es restrictivo, porque los electores solo pueden emitir un voto único a favor de una lista de candidatos cerrada y bloqueada, además de que, si pretenden votar en la elección departamental, deberán hacerlo por una lista del mismo partido. Sin embargo, las restricciones disminuyen cuando se trata de elegir opciones dentro de un mismo partido, ya que los electores pueden disponer de diversas listas, algunas de ellas eventualmente agrupadas en sublemas. El sistema es de triple voto simultáneo: el votante puede elegir un partido, dentro de él un sublema y, finalmente una de las listas que pertenecen al sublema.

3. Metodología y datos

Este trabajo tiene como unidad de análisis a los municipios creados en Uruguay desde 2010. Partiendo de esta unidad de análisis es que este trabajo realiza diferentes análisis que incorporan a los otros dos niveles de gobierno: departamental y nacional.

La base de datos final que se elaboró para este trabajo proviene de una base de datos más grande que también fue elaborada para este trabajo. La base final tiene 112 filas (la cantidad de municipios creados hasta la fecha) por 230 columnas (resultados electorales, cargos en Concejo Municipal por partido, volatilidad, número efectivo de partidos etc.).

La base de datos inicial sobre la que se generaron las distintas variables por municipio que se presentan en el trabajo es una matriz de unas 250.000 filas por unas 15 variables identificatorias. Esto genera un volumen de datos cercano a los cuatro millones de entradas de datos. La dimensión de esta base es de esta magnitud dado que en la misma hay seis elecciones subdivididas por número de serie y por hoja de votación. El

número de serie es lo que permite reconstruir los municipios en los distintos niveles de gobierno y las hojas de votación, por ejemplo, permiten identificar fraccionalización e identificar el comportamiento de la oferta electoral al interior de los partidos.²⁰

Si nos ceñimos a una definición formal, un municipio es un territorio en donde dada una cantidad mínima de personas que viven en ese territorio pueden elegir alcalde y concejales para gobernar sobre asuntos locales, es decir que hace a la gestión de ese territorio.

Como veremos, este criterio (umbral mínimo de población) puede cambiar y de hecho cambió con el tiempo, pero lo que interesa destacar es que no todo el país se encuentra municipalizado ya que los municipios se crean por decisión departamental y no por el criterio antes señalado, el criterio de población es la variable que hace que determinada localidad pueda o no ser municipalizada. De todas maneras, también veremos que es posible estirar este criterio y generar localidades que no operan estrictamente como “localidades” (*gerrymandering*).

De todas maneras, el criterio que mejor se ajusta a una definición mínima y formal de municipio es la de un conjunto de series de credenciales. Esto hace que mientras hasta 2010 la serie de credencial era un identificador para ordenar las votaciones, ahora la serie adquirió valor en sí misma ya que la distribución de series no es uniforme y, a su vez, dado que la creación de municipios puede ser comprendida como un instrumento del gobierno departamental, ahora parece real la posibilidad de que se ajusten “localidades” en función de una serie o un conjunto de series de credenciales. Por tanto, un municipio es un conjunto de series de credenciales que lo componen y que por eso son las únicas habilitadas para votar en el tercer nivel de gobierno.

Recapitulando, como la unidad de análisis es el municipio, y este es un conjunto de serie de credenciales es que, en este trabajo, para realizar comparaciones entre distintos niveles de gobierno fue preciso reordenar y crear los datos

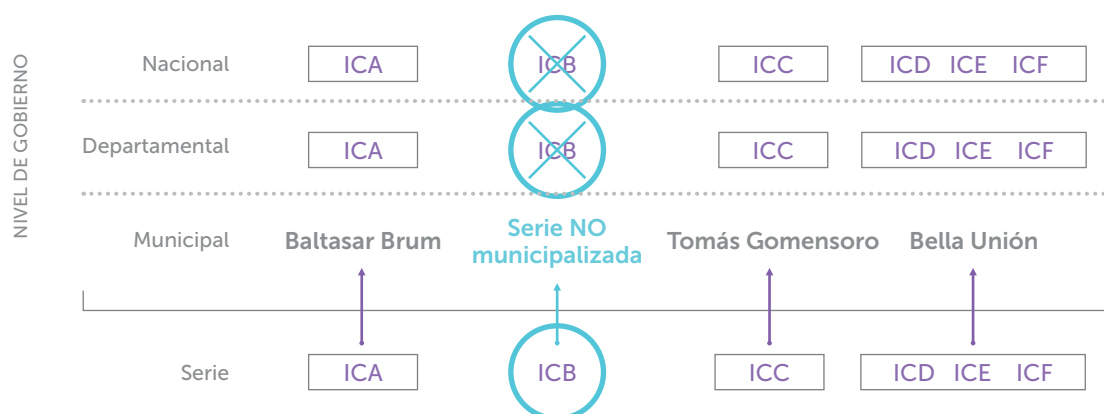
20 Todas las operaciones de reducción y manejo de datos, como la creación de variables, fueron realizadas con el *software* estadístico R (R Core Team, 2017).

necesarios en función de los municipios. Así, se “municipalizaron” los resultados electorales de las elecciones nacionales de 2009 y 2014 y las departamentales de 2010 y 2015 ya que, como se sostuvo más arriba, no todo el país se encuentra municipalizado, para poder comparar entre distintos niveles de gobierno fue necesario hacer el corte por municipio en los niveles a comparar y excluir a los votantes de elecciones

nacionales y departamentales que no están municipalizados, para que no introduzcan potenciales sesgos en la comparación.

En la Figura 1 se puede observar con mayor detalle lo que se viene exponiendo. El ejemplo que aparece en el diagrama refiere al departamento de Artigas. Las series que aparecen son las que están habilitadas para votar en el departamento.

Figura 1. Municipios en distintos niveles de gobierno



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

Pero como se observa en la Figura 1, de las seis series hay una que no se encuentra municipalizada mientras que el resto sí. Esto se traduce en que al “municipalizar” los resultados electorales de la elección departamental y de la elección nacional en el nivel municipal esa serie ya no es considerada siendo que en estos dos últimos niveles sí está habilitada.

4. Efectos del sistema electoral

4.1. Participación y abstención

Una de las preguntas relevantes sobre el proceso de descentralización política iniciado en 2010 refiere a cuán relevantes son las elecciones municipales para los ciudadanos. Una de las

maneras de aproximarse a la cuestión es comparando de alguna manera la participación en las elecciones municipales y departamentales de los votantes.²¹ Aunque se trata de elecciones con concurrencia obligatoria y el acto electoral es en el mismo día, en el mismo momento y en el mismo sobre de votación, no hay incentivos a participar de algún modo en particular. Por otro lado, y dado que se vota en mismo momento para los dos niveles, la distancia entre la votación departamental y la municipal parece ser una buena aproximación sobre el nivel de “participación” de los electores de cada municipio.

Asimismo, también es relevante poder observar cómo se comporta esta “distancia” según el tamaño del municipio ya que los distintos niveles de cercanías con los posibles alcaldes o concejales puede operar como un incentivo a participar en la elección municipal. En este sentido

21 “[...] la participación electoral constituye uno de los mejores indicadores del interés de los vecinos en la política” (Carrillo, 1989, 30).

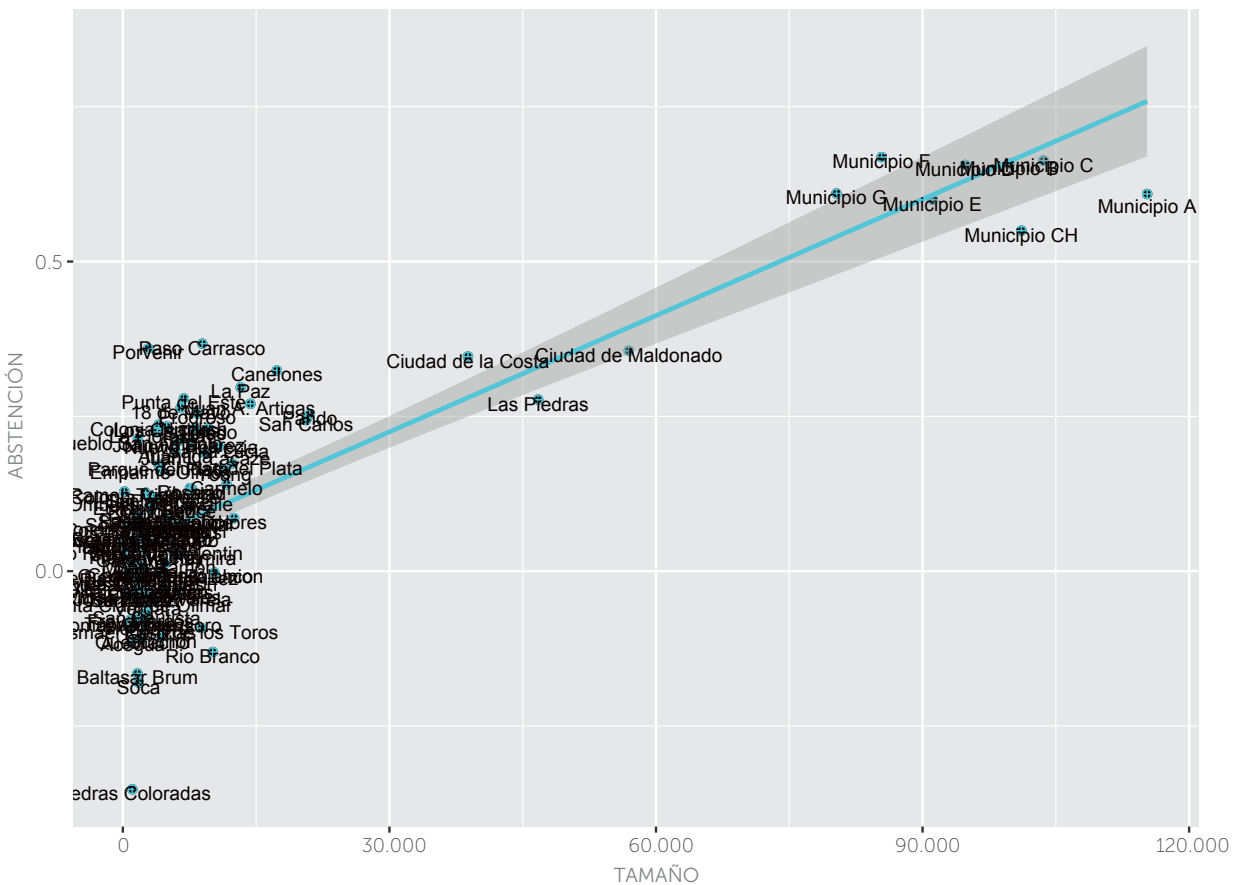
nos proponemos verificar una hipótesis clásica con relación con la participación electoral en el nivel municipal: “[...] la abstención es más elevada cuanto mayor es el número de habitantes de la comunidad” (Carrillo, 1989, 30).

Para aproximarnos a esa relación, construimos la variable “tamaño” del municipio que definimos como el valor máximo del vector de resultados de las cuatro elecciones para cada municipio. Por ejemplo, los resultados electorales en total de votos del municipio de Las Piedras son: elección municipal de 2010: 34.057 votos; elección departamental 2010: 46.738 votos; elección municipal 2015: 27.725 votos y elección departamental 2015: 38.661 votos. Según la construcción de la variable propuesta, el valor máximo de este vector de resultados es 46.738. El criterio de definición de esta variable es básicamente empírico, el tamaño real del

municipio es aproximado por la mayor cantidad de gente que votó en alguna de las elecciones incluidas en el estudio. Por su parte, la variable “abstención” es el promedio de las abstenciones de 2010 y 2015. Estas últimas son la diferencia neta entre los votos de la elección departamental y la municipal respectivamente, dividido el total de votos en la elección departamental. Por tanto, la abstención global es construida como el promedio de ambos valores.

Estas dos variables fueron construidas a los efectos de observar si existe alguna relación entre el tamaño del municipio y la participación en los actos electorales. Para evaluar esta relación se estimó un modelo lineal simple al que, a los efectos de lo que interesa contrastar (el vínculo entre estas dos variables únicamente), no es necesario incorporar variables adicionales ni tampoco se presenta el problema de potenciales

Figura 2. Ajuste lineal entre abstención electoral y tamaño del municipio



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

variables omitidas. En la Figura 2 se presenta la dispersión de ambas variables y el ajuste lineal con el intervalo de confianza respectivo al 95%.

De la Figura 2 se desprenden varios elementos que nos interesan destacar. El resultado más llamativo, y que en principio puede parecer contraintuitivo, es que hay municipios que tienen una abstención negativa. Esto deriva de que la votación fue mayor en la elección municipal que en la departamental, resultado no esperado inicialmente. Como puede verse en la figura, los casos con valores negativos de abstención (por debajo del cero) se concentran en el extremo izquierdo de la variable tamaño, por lo que una primera conclusión es que en municipios “chicos” la competencia local parece generar mayor interés que la competencia departamental.

En segundo lugar y el dato más evidente de la figura es que a mayor tamaño del municipio, la abstención crece positivamente. De hecho, si se observa las etiquetas de los puntos se puede apreciar que los municipios más grandes son los que hacen que la recta adquiera mayor pendiente. Los valores más altos de abstención, por encima del 50%, corresponden exclusivamente a Montevideo y los valores intermedios se concentran en municipios de Canelones y Maldonado. Y lo contrario también es cierto, municipios de tamaño chico tienen poca abstención o, en su defecto, tienen una abstención negativa por lo que se explicaba en el párrafo anterior.

4.2. Congruencia electoral

En la literatura de ciencia política existe un debate teórico y metodológico importante sobre distintas consideraciones acerca de la congruencia. A los efectos de no entrar en ese debate es que en ese trabajo se opta por una visión descriptiva del fenómeno de la congruencia electoral. Por tanto, lo que interesa es observar cómo es el comportamiento global del electorado por cada partido en cada elección. Para hacer esto, simplemente se trabaja con la distribución de los resultados electorales. En la Figura 3 se presenta un panel de seis gráficos que corresponden a los dos ciclos electorales.

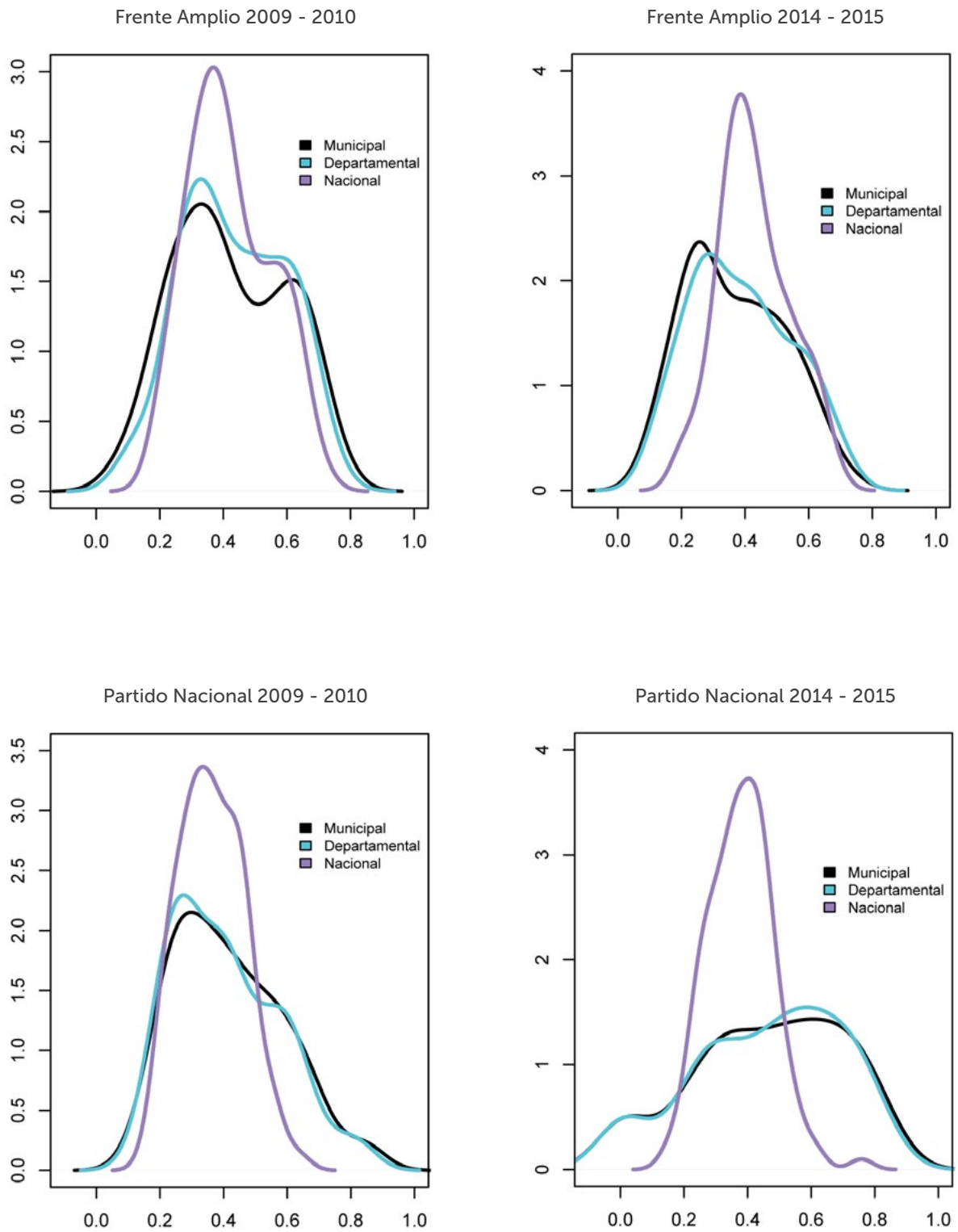
En este sentido, por ejemplo, en el gráfico que lleva por título “Frente Amplio 2009-2010” tiene las tres distribuciones de las tres votaciones expresadas en términos de la densidad de la distribución. Por tanto, lo que nos interesa destacar, más que la lectura puntual de los valores, es la forma que adquiere la distribución en cada elección y cuánto se tocan entre las tres distribuciones. La lectura en este sentido es la siguiente, cuanto más se tocan las distribuciones, más similar fue la votación conjunta en todo el país en cada elección. Estos gráficos son una manera visual de observar variaciones en la congruencia electoral en los tres niveles de gobierno.

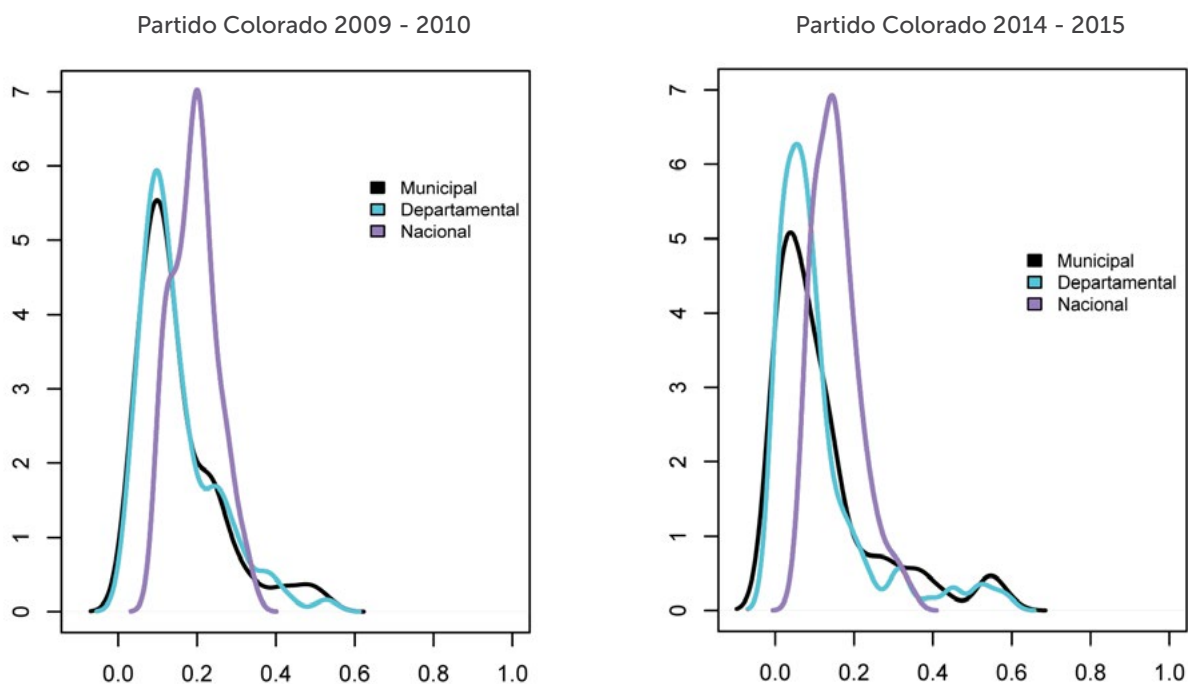
En términos generales, en el ciclo electoral 2009-2010 los electores votaron de manera muy similar en los distintos niveles de gobierno. Mientras que en el ciclo 2014-2015 se aprecia que los mismos electores tuvieron un desvío mucho más pronunciado en el comportamiento en las elecciones nacionales.²² Pero también en cierto que es esperable que la elección nacional se distancie de las otras dos elecciones dado que se realizan con unos seis meses de diferencia. Esto genera que las elecciones municipales y departamentales, al ser simultáneas, tengan una distribución muy similar. Este aspecto se aprecia muy bien en los gráficos ya que las líneas rojas y negras son casi tangentes o se solapan en todo el recorrido. Asimismo, el desvío que presenta la elección departamental de la municipal en el Partido Colorado en la elección de 2015 se debe a que no hay muchos votantes y la distribución se vuelve más sensible.

Otro de los aspectos que interesa rescatar es que, si los gráficos se observan por partido, se aprecia que el Partido Nacional es el que presenta mayor desvío entre las elecciones nacionales, las municipales y departamentales. Esta situación sugiere que el elector del Partido Nacional no se comporta de la misma manera en los distintos niveles de gobierno comparado con los electores de los otros dos partidos que. Otra manera de analizar esta situación es observando que las votaciones del Partido Nacional en las elecciones nacionales y departamentales recorre todo el rango de variación. Esto implica que el elector del Partido Nacional se comporta distinto al de los otros partidos dado que tiene preferencias distintas entre las elecciones nacionales y las departamentales-municipales.

22 Al respecto ver Cardarello y Freigedo, 2016.

Figura 3. Congruencia electoral por partido en los tres niveles de gobierno





Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

Es necesario destacar, a su vez, que esto no es una prueba de hipótesis, ni una explicación del comportamiento electoral, simplemente es un descriptivo global del comportamiento de los electores en tres elecciones en dos ciclos electorales.

4.3. Volatilidad

Una de las características más relevantes de los sistemas de partidos es su grado de estabilidad. La preocupación por la frecuente inestabilidad de los sistemas de partidos latinoamericanos llevó a la elaboración del concepto de institucionalización de los sistemas de partidos (Mainwaring *et al.*, 1995), que toma en cuenta como uno de sus principales atributos la estabilidad electoral. La forma convencional de medir la estabilidad electoral es a través del índice de volatilidad electoral de Pedersen (1979).

Aunque no puede afirmarse que un sistema con baja volatilidad sea –por esa sola razón– un sistema institucionalizado, un sistema de partidos institucionalizado debe tener bajos niveles de volatilidad. Como plantea Luna (2014), la estabilidad electoral puede ser una condición necesaria, más que suficiente, de la

institucionalización de los sistemas de partidos. Lo que no puede discutirse es que un sistema con baja volatilidad electoral es el único que genera incentivos para que los líderes políticos diseñen estrategias que tomen en cuenta el mediano y el largo plazo, ya que les permite prever que seguirán siendo actores políticos relevantes en el futuro. Asimismo, la continuidad de los partidos a lo largo del tiempo permite a los ciudadanos formarse opiniones mejor fundadas sobre sus características y utilizar las elecciones como instrumentos de rendición de cuentas (Przeworski *et al.*, 1999). En esas condiciones, es más probable que se desarrollen procesos de aprendizaje y acumulación de experiencia y se diseñen políticas públicas más sólidas, favoreciendo, de este modo, un buen desempeño de los sistemas políticos.

Este razonamiento aplicado en el plano municipal puede ser relativo, ya que la vinculación entre estabilidad política y democracia desarrollada por la literatura académica refiere fundamentalmente al nivel nacional. Sin embargo, también es razonable suponer que un sistema político municipal se beneficie de cierto grado de estabilidad electoral. El hecho de disponer de dos elecciones sucesivas en la mayoría de los municipios nos permite hacer un primer

cálculo de la volatilidad electoral para observar cuáles son los niveles de estabilidad electoral que han ocurrido.

En cuanto al sistema electoral municipal, dos de sus características favorecen fuertemente la estabilidad. Por un lado, las enormes dificultades –si no la directa imposibilidad– de crear partidos municipales e, incluso, departamentales, restringen radicalmente la posibilidad de modificar la oferta partidaria de una elección a otra. La única posibilidad de que en uno o varios municipios se presente un nuevo partido político en la competencia, es que ese nuevo partido haya sido creado a nivel nacional con anterioridad al comienzo del ciclo electoral. Si bien esto no es imposible y, de hecho, ocurrió en la elección municipal de Montevideo en 2015, se trata de un acontecimiento poco probable en términos generales.

En consecuencia, la inestabilidad electoral tiene escasas probabilidades de ser promovida desde la oferta, por lo que su principal fuente solo puede derivar del cambio en las preferencias partidarias de los electores entre los partidos establecidos. Si bien esto último puede perfectamente ocurrir, existe otro dispositivo del sistema electoral municipal que lo desestimula. Se trata de la simultaneidad y la vinculación de la elección municipal con la departamental. En la medida en que ambas elecciones se realizan al mismo tiempo y no se permite votar por partidos diferentes en ambos niveles, una buena parte de la decisión de voto en el plano municipal está condicionada por la opción partidaria preferida en la elección departamental. Si las preferencias electorales en el plano departamental se mantienen estables entre dos elecciones, la volatilidad a nivel municipal solo puede expresarse a través de la abstención en una de las dos elecciones.

Por lo dicho, y tomando en cuenta que Uruguay es un país que en el contexto latinoamericano muestra niveles relativamente bajos de inestabilidad electoral, no deberíamos esperar la ocurrencia de valores altos de volatilidad electoral en las elecciones municipales. En primera instancia, podemos apreciar que este pronóstico se cumple cabalmente, ya que el promedio de

la volatilidad en los 81 municipios del interior que celebraron dos elecciones consecutivas es de 11,4%, un valor moderado y prácticamente igual al promedio de la volatilidad nacional entre 1946 y 2009 (Buquet y Piñeiro, 2014).²³

Sin embargo, ese valor moderado, esconde una variabilidad muy significativa. Por un lado, más de la mitad de esos municipios (43 de 81) ofrece valores de volatilidad inferiores a 10 puntos porcentuales, esto es, niveles bajos. Mientras que otros 32 muestran valores que van de 10% a algo más de 20%, es decir, valores moderados. Finalmente, solo seis municipios alcanzan niveles de volatilidad verdaderamente altos, de más de 25%, dejando de lado el caso de Montevideo. Estos casos extremos merecen una atención especial porque influyen significativamente en el promedio, lo que se refleja en una desviación estándar importante (8,6 puntos) y un valor de la mediana significativamente inferior a la media (8,9%). En definitiva, podríamos decir que los sistemas de partidos a nivel municipal han mostrado un significativo nivel de estabilidad, tal como era previsible, salvo por unos pocos casos.

Los municipios del interior que tuvieron un nivel alto de volatilidad son Río Branco en el departamento de Cerro Largo, Casupá en Florida, Tarariras en Colonia y Pueblo San Antonio, Rincón de Valentín y Villa Constitución en Salto. En todos los casos la transferencia de votos benefició a un partido tradicional y perjudicó al otro, aunque en Rincón de Valentín el principal perjudicado fue el FA y en Villa Constitución fue el principal beneficiado. En los dos casos de menor volatilidad, el partido del alcalde conservó la mayoría (el FA en Villa Constitución y el PN en Tarariras). En cambio, en los cuatro casos de máxima volatilidad ocurrió un cambio en el partido de gobierno municipal. En Río Branco y Casupá, el PN sustituyó al PC y en Pueblo San Antonio y Rincón de Valentín el PC sustituyó al FA. En los cuatro casos el gobierno municipal quedó en manos del partido que tradicionalmente había predominado en el departamento. Evidentemente, los casos de volatilidad extrema están asociados a movimientos estratégicos orientados a modificar el resultado electoral.

23 Este promedio no incluye al departamento de Montevideo, cuyas peculiaridades se analizarán por separado.

Tabla 1. Municipios de mayor volatilidad electoral

MUNICIPIO	VOL. (%)	PERJUDICADO	BENEFICIADO	GOBIERNO	
				ANTERIOR	ACTUAL
Río Branco	46,1	PC	PN	PC	PN
Pueblo San Antonio	32,5	PN	PC	FA	PC
Tarariras	25,3	PC	PN	PN	PN
Casupá	44,1	PC	PN	PC	PN
Rincón de Valentín	30,1	FA	PC	FA	PC
Villa Constitución	25,7	PN	FA	FA	FA

FA | **Frente Amplio** PC | **Partido Colorado** PN | **Partido Nacional**

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

El análisis de la volatilidad electoral en el departamento de Montevideo requiere un tratamiento diferenciado. Esto porque allí se presentó un nuevo partido político para competir por la Intendencia que presentó listas en los ocho municipios. El Partido de la Concertación (PCON)²⁴ fue creado por un acuerdo entre el PC y el PN con la intención de sumar votos y mejorar sus posibilidades de triunfo en el departamento. El hecho de que el nuevo partido se haya originado en una alianza entre dos viejos partidos genera dos formas posibles de calcular la volatilidad. La primera, que sería la convencional, es considerar, lisa y llanamente, que se trata de un nuevo partido y que los dos viejos desaparecieron. Evidentemente, este tratamiento implica obtener altos valores de volatilidad electoral. Pero esos valores estarían ocultando el mantenimiento de lealtades políticas que efectivamente existieron. El tratamiento opuesto sería considerar al PCON como un mero sucesor de los partidos tradicionales, con lo que obtendríamos valores muy bajos de volatilidad. Esta alternativa tiene

sentido sustantivamente, pero estaría ocultando que las opciones dentro del PCON no eran exclusivamente las de los partidos tradicionales, sino que también se presentó bajo ese lema la opción –esta sí, totalmente novedosa– del grupo liderado por Novick. En un intento de conciliar las desventajas de una y otra formas extremas de medir la volatilidad en Montevideo, se propone una tercera alternativa que consiste en considerar los votos de las listas blancas y coloradas como si hubieran sido emitidos por esos partidos y los votos de los sectores que apoyaron la candidatura de Novick como un partido nuevo. Los valores correspondientes a las tres alternativas se presentan en la siguiente tabla.

24 Un análisis de este proceso se encuentra en Cardarello y Castiglia, 2015.

Tabla 2. Volatilidad electoral en Montevideo (%)

MUNICIPIO	VOLATILIDAD 1	VOLATILIDAD 2	VOLATILIDAD 2
Municipio A	34,1	11,5	11,5
Municipio B	47,3	5,8	14,3
Municipio C	42,0	7,1	8,9
Municipio CH	60,0	6,6	8,7
Municipio D	43,1	13,2	21,0
Municipio E	57,1	11,0	19,3
Municipio F	46,1	14,4	18,0
Municipio G	44,5	16,6	21,1

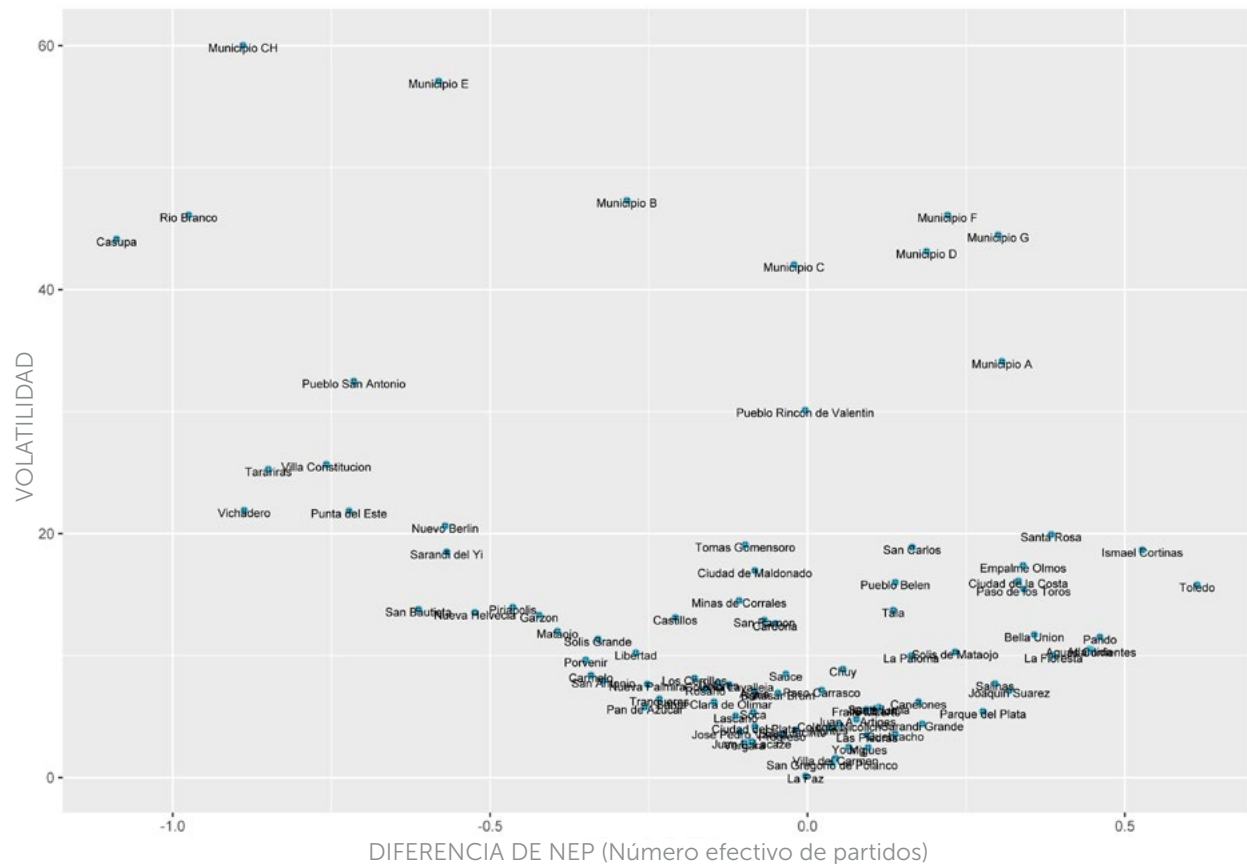
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

La modalidad medida a través de la tercera opción podría ser un buen reflejo del cambio de preferencias electorales entre ambas elecciones municipales. Los valores son evidentemente mayores que en la segunda opción, pero muy inferiores a la primera. De hecho, no se verifica en ningún municipio de Montevideo un nivel alto de volatilidad tal como se estableció para identificar los seis municipios del interior. Esto ocurre porque las opciones promovidas por Novick a nivel municipal tuvieron menor apoyo que su candidatura a Intendente. De aquí podemos aventurar que el peso de una campaña mediática, que puede tener un impacto significativo en la elección departamental, se vio compensado por el funcionamiento de las estructuras partidarias en el plano municipal. Las volatilidades extremas que surgen de la primera forma de medir obedecen entonces al cambio en la oferta electoral más que al cambio de las preferencias ciudadanas.

Tanto los casos extremos del interior como los de Montevideo, cuando se utiliza la primera

forma de medir, muestran que buena parte de la volatilidad electoral se debe a procesos de coordinación electoral (de la oferta en Montevideo, de la demanda en el interior) que buscan influir en el resultado, concentrando los votos en los dos principales competidores. El siguiente gráfico intenta mostrar este fenómeno, asociando el nivel de volatilidad a la variación en el número efectivo de partidos. Como puede verse con claridad, cinco de los seis casos extremos del interior y los dos municipios de la capital con mayor volatilidad se ubican en la zona izquierda superior del gráfico. De allí se deduce que se trata, no solo de los casos de mayor volatilidad (por eso están en la zona alta del gráfico), sino también de los casos de mayor reducción en el número efectivo de partidos. Semejante reducción en la fragmentación electoral obedece inevitablemente a procesos de coordinación electoral, que dan cuenta del interés ciudadano por influir en el resultado de una elección que es visualizada como mayoritaria, es decir, donde está en juego un único puesto, el del alcalde, más que un espacio de representación.

Figura 4. Volatilidad y variación entre elecciones del número efectivo de partidos



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

4.4. Desproporcionalidad

El grado de proporcionalidad con el que se distribuyen las bancas legislativas en una elección es uno de los principales efectos que generan los sistemas electorales y se ha constituido en una de las variables más estudiadas. La proporcionalidad en la adjudicación de cargos a las diferentes opciones electorales, influye decisivamente en la capacidad de representación política del sistema. Dos de los componentes de los sistemas electorales son decisivos a la hora de clasificarlos de acuerdo a su capacidad de representación: el método de adjudicación de cargos y la magnitud de las circunscripciones. Esta es la conclusión a la que llegó Rae (1967) hace 50 años: “[...] el grado en el cual la distribución de bancas difiere de la situación de perfecta proporcionalidad es una función de dos variables electorales: 1) la fórmula electoral, y 2) la magnitud de las circunscripciones” (pág. 45). Taagepera y Shugart (1989) coinciden con Rae e incluso son más ra-

dicales en cuanto a la importancia de la magnitud circunscriptoral (M). Los autores afirman que el “[...] grado de proporcionalidad logrado en la representación está fuertemente influido por la determinación de M, más aún que por la determinación de un método de adjudicación. El método de adjudicación es importante, pero las variaciones de M importan más que las variaciones de los métodos” (pág. 124). Como ya se mencionó, aunque se utilice una pauta de decisión proporcional, cuanto menor sea el número de cargos a elegir, menor será el ajuste entre la proporción de cargos y la proporción de votos obtenidos por los partidos políticos. Rae (1967) se ocupó de demostrarlo; en su clásico trabajo concluyó que la “[...] proporcionalidad con la cual se distribuyen las bancas se incrementa en relación (directa) a la magnitud de las circunscripciones electorales: a mayor magnitud, mayor proporcionalidad” (pág. 69).

Pero la desproporcionalidad no es un atributo fijo de un sistema electoral sino el resultado más o menos contingente de una elección. Los sistemas electorales tienden a producir mayores o menores desproporciones, pero el valor concreto de desproporcionalidad depende de variables ajenas al sistema electoral, como el comportamiento electoral y el sistema de partidos. La probabilidad de obtener mayores ajustes a la proporcionalidad es directamente proporcional a la magnitud de las circunscripciones –dado un método proporcional de adjudicación de cargos– e inversamente proporcional al número de competidores y a la dispersión del electorado.

Cuando la asignación de cargos se realiza en circunscripciones de magnitud pequeña o mediana, la desproporcionalidad es potencialmente grande, pero puede reducirse en la práctica como consecuencia de la coordinación electoral. El grado de desproporcionalidad de una elección es, en cierto modo, una medida del nivel de votos desperdiciados. Cuando los candidatos con bajas probabilidades de acceder a un cargo desisten de su candidatura, o cuando los electores abandonan ese tipo de candidaturas y concentran sus votos en las que tienen probabilidades altas, la proporcionalidad de la adjudicación de cargos tiende a aumentar.

Tabla 3. Desproporcionalidad electoral (2010 y 2015)

	RAE	L, & H,	LIJPHART	GALLAGHER
2010	7,0%	10,5%	9,6%	6,8%
2015	6,6%	9,8%	9,1%	6,4%
Municipios con disminución				57
Municipios con aumento				32

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

Como ya se analizó, el sistema electoral municipal, dada la magnitud reducida de sus circunscripciones, debería generar niveles relativamente altos de desproporcionalidad. Esto se puede apreciar en la Tabla 3 que muestra el promedio de desproporcionalidad para las dos elecciones municipales ocurridas, medida a través de cuatro índices diferentes de desproporcionalidad. Como puede apreciarse, los valores varían entre seis y diez puntos porcentuales. Estos valores pueden considerarse altos para los niveles de proporcionalidad que suele generar el sistema electoral uruguayo para la elección del Poder Legislativo. Por ejemplo, la desproporcionalidad de la asignación de bancas de diputados entre 1950 y 1994, medida a través del índice de Loosemore y Hanby, es de tan solo 1,1% y la de la Cámara de Senadores es de 4,8% (Buquet *et al.*, 1999, 30). La magnitud de la Cámara de Represen-

tantes es 99 y la del Senado es 30, por lo que es muy razonable que la asignación de bancas en los municipios arroje desproporcionalidades sustancialmente mayores.

Por otra parte, como también ya se analizó, las características del sistema electoral municipal incentivan la coordinación electoral, proceso que sucede a lo largo del tiempo. Este proceso se puede corroborar a través de la reducción de la desproporcionalidad ocurrida en el segundo ciclo electoral respecto del primero. Si bien la reducción, en promedio, es muy moderada (entre cuatro y siete décimas de punto, según el índice que se utilice), también es significativa y se produce en casi dos tercios de los municipios, contra algo más de un tercio donde se verifica un aumento de la desproporcionalidad. En definitiva, el sistema electoral municipal no

favorece altos niveles de proporcionalidad, pero los comportamientos estratégicos impiden una desproporcionalidad excesiva.

4.5. Fragmentación

Uno de los principales atributos de los sistemas de partidos es su grado de fragmentación (Sartori, 1976). El número de partidos relevantes que componen un sistema constituye una variable relevante asociada al formato de gobierno y la rendición de cuentas electoral. Los sistemas con pocos partidos o, simplemente bipartidistas, favorecen los gobiernos de partido con capacidad para implementar sus programas de gobierno, al tiempo que facilitan la rendición de cuentas porque le ofrecen a la ciudadanía opciones claras, normalmente en términos de gobierno y oposición. Por otra parte, los sistemas con muchos partidos, si bien favorecen una representación más diversificada de las preferencias electorales, pueden dificultar la tarea de gobierno al requerir acuerdos interpartidarios para llevar adelante políticas públicas y también oscurecer la atribución de responsabilidades por parte de la ciudadanía. Asimismo, la literatura sobre efectos de los sistemas electorales sobre el número de partidos es muy voluminosa y existe un amplio acuerdo académico sobre el efecto reductor del sistema de mayoría relativa. Su formulación clásica sostiene que el sistema electoral de mayoría relativa conduce a una competencia bipartidista (Duverger, 1957). Para el caso uruguayo se ha podido establecer que el sistema de elección de Intendente Departamental por mayoría relativa estimula la coordinación electoral y una configuración bipartidista de la competencia electoral a nivel departamental (Buquet, 2004; Buquet y Piñeiro, 2016; Cardarello y Magri, 2009).

Duverger argumentó que la consecuencia que su ley predice se produce a través de un efecto mecánico y otro psicológico. El efecto mecánico consiste en la subrepresentación que los sistemas mayoritarios otorgan a los partidos menores y el efecto psicológico ocurre porque los votantes descartan votar a esos partidos menores buscando incidir en el resultado de la elección. En la literatura más reciente este último factor es conocido como coordinación electoral y se entiende que ocurre a partir de los incentivos que la regla electoral genera en el comporta-

miento de los actores políticos, incluyendo a los candidatos, los contribuyentes de la campaña y los votantes.

Todos ellos toman decisiones respecto de las elecciones: los políticos deciden si presentar su candidatura o no, los contribuyentes deben resolver si apoyar o no apoyar con sus recursos a algún candidato y, finalmente, los votantes decidirán votar por uno u otro candidato. En principio, los políticos racionales con escasas chances de triunfo no deberían postularse en las elecciones. Luego, aunque algunos lo hagan, los contribuyentes racionales no deberían aportar a las campañas de candidatos con poca probabilidad de alcanzar el cargo. Finalmente, aunque haya candidatos con pocas oportunidades que logren financiar su campaña, los votantes racionales no los votarán porque de esa forma no influirían en los resultados. La suma de estos procesos de coordinación debería conducir a que cuando hay una elección por mayoría relativa solo dos candidatos obtengan votos. Sin embargo, en el mundo real ninguno de estos supuestos se cumple plenamente. Ya sea por intereses diversos al triunfo electoral o por falta de información, vamos a encontrar competidores con apoyo y votos a pesar de tener escasas o nulas chances de triunfar. Pero si el modelo tiene sentido, la predicción de Duverger debería considerarse válida si encontramos que en elecciones uninominales por mayoría relativa la votación se concentra en dos candidatos.

Ahora bien, las elecciones municipales no son, en principio, elecciones uninominales, sino pentanominales con representación proporcional. En este caso, deberíamos aplicar entonces la Ley de Cox (1997) que es una formulación general de la Ley de Duverger y que sostiene que en circunscripciones de magnitud M , no deberían existir más de $M+1$ candidatos viables. Por lo tanto, si esta fuera una caracterización adecuada del sistema electoral municipal, deberíamos predecir que en los municipios podría haber hasta seis partidos efectivos. Sin embargo, algunas características del sistema electoral municipal sugieren que los comportamientos esperables se aproximan más a los de la competencia mayoritaria que a la proporcional. Por un lado, la circunscripción de cinco cargos no genera niveles importantes de proporcionalidad (ver arriba) y, lo que parece más importante, la elección municipal se concentra, y asumimos

que así es percibida mayoritariamente, en la elección del alcalde que sí se define por mayoría relativa. *Stricto sensu*, el alcalde es electo por un doble sistema de mayoría relativa, al ser el primer titular de la lista más votada del lema más votado. Siguiendo este argumento, la hipótesis plantea que deberíamos observar una competencia bipartidista en cada municipio, así como una competencia concentrada en dos sublemas²⁵ dentro de cada partido.

Tal como se observa en la Tabla 4, el número efectivo de partidos en las elecciones municipales es apenas superior a dos, confirmando así la predicción de que el sistema electoral incentiva la concentración electoral. Adicionalmente, resulta interesante observar que el número se redujo de una elección a la siguiente. Aunque la reducción es mínima, el dato es consistente con la hipótesis, ya que los comportamientos estratégicos que prevé la Ley de Duverger se van ajustando con el tiempo. Pero lo que resulta más contundente es la comparación con la fragmentación electoral que se expresó en cada municipio en la elección nacional inmediatamente anterior.

La comparación con la fragmentación nacional es relevante porque permite un tratamiento cuasi experimental de la variable. El sistema electoral que comenzó a regir en 1999 enfrenta a la ciudadanía dos veces con la misma oferta partidaria en un lapso de seis meses, con la peculiaridad de que en ambos casos las reglas electorales son diferentes. Las elecciones nacionales se realizan en el mes de octubre y las elecciones departamentales en mayo del año siguiente. En ambos casos los mismos partidos postulan candidatos para los cargos en disputa y, dado el corto periodo de separación entre ambas elecciones, los votantes son prácticamente los mismos. Pero las reglas electorales difieren grandemente ya que en la elección nacional la competencia presidencial se define por el sistema de mayoría absoluta a dos vueltas, mientras que en las elecciones departamentales la designación de intendentes se dirime por mayoría relativa y en la elección municipal se utiliza un sistema con claros componentes mayoritarios. La comparación de los resultados de ambas elecciones permite observar de forma clara los diferentes efectos de los sistemas electorales utilizados. El número

Tabla 4. Promedio y desvío estándar del número efectivo de partidos por elección

Elección	CICLO ELECTORAL			
	2009-2010		2014-2015	
	Media	Desvío	Media	Desvío
Municipal	2,3	0,40	2,2	0,41
Departamental	2,4	0,39	2,1	0,37
Nacional	2,7	0,31	2,7	0,30

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

25 Dado que la elección del alcalde no considera a los sublemas, también podríamos esperar que la competencia se concentre en dos listas. Sin embargo, la posibilidad de acumular por sublemas también estimula la proliferación de listas

ro efectivo de partidos promedio en la elección nacional es 2,7, muy cercano a la predicción de 3 de la Ley de Cox.²⁶ Este promedio es significativamente diferente del valor del número efectivo de partidos (NEP) en la elección municipal, lo que muestra de forma general la existencia de procesos de coordinación para la elección municipal.

De forma más detallada buscamos confirmar una hipótesis surgida a partir de un estudio sobre la fragmentación electoral en los municipios chilenos. En ese caso se observa un resultado contraintuitivo: “[...] el número efectivo de candidatos –contrario a lo esperado– es mayor en la competencia por las alcaldías (definidas por mayoría simple) y menor en las elecciones presidenciales (que se definen por mayoría absoluta con doble vuelta)” (Toro *et al.*, 2011). Los autores observan que la fragmentación es reducida en las comunas chicas y en las grandes, mientras que es mayor en los municipios de tamaño intermedio. El argumento que proponen es que, tanto en las comunas chicas como las grandes, la información que favorece los comportamientos estratégicos es abundante, así como también el costo de entrada es alto en las comunas grandes. En cambio, las comunas medianas tienen bajos costos de entrada y escasa información, por lo que faltan incentivos que favorezcan los comportamientos estratégicos.

Para buscar esta relación en nuestras elecciones municipales se presenta la información de la Figura 5.

Dicha figura muestra la diferencia entre el NEP nacional en la elección de octubre de 2014 y el NEP municipal en la elección de 2015 junto al logaritmo del tamaño del municipio. En primer lugar, se observa que la reducción de la fragmentación es prácticamente generalizada. Solo unos pocos municipios (11) ofrecen más fragmentación en la elección municipal que en la nacional y el aumento en ningún caso supera las dos décimas de unidad. En segundo lugar, prácticamente no se observa una relación entre esta reducción y el tamaño de los municipios. Lo único que puede afirmarse en beneficio de la hipótesis en cuestión es que ningún municipio con menos de 1.000 votantes aumentó su fragmentación y que los once que la aumentaron se ubican todos entre los 1.000 y los 10.000 votantes, excepto por el municipio A de Montevideo.

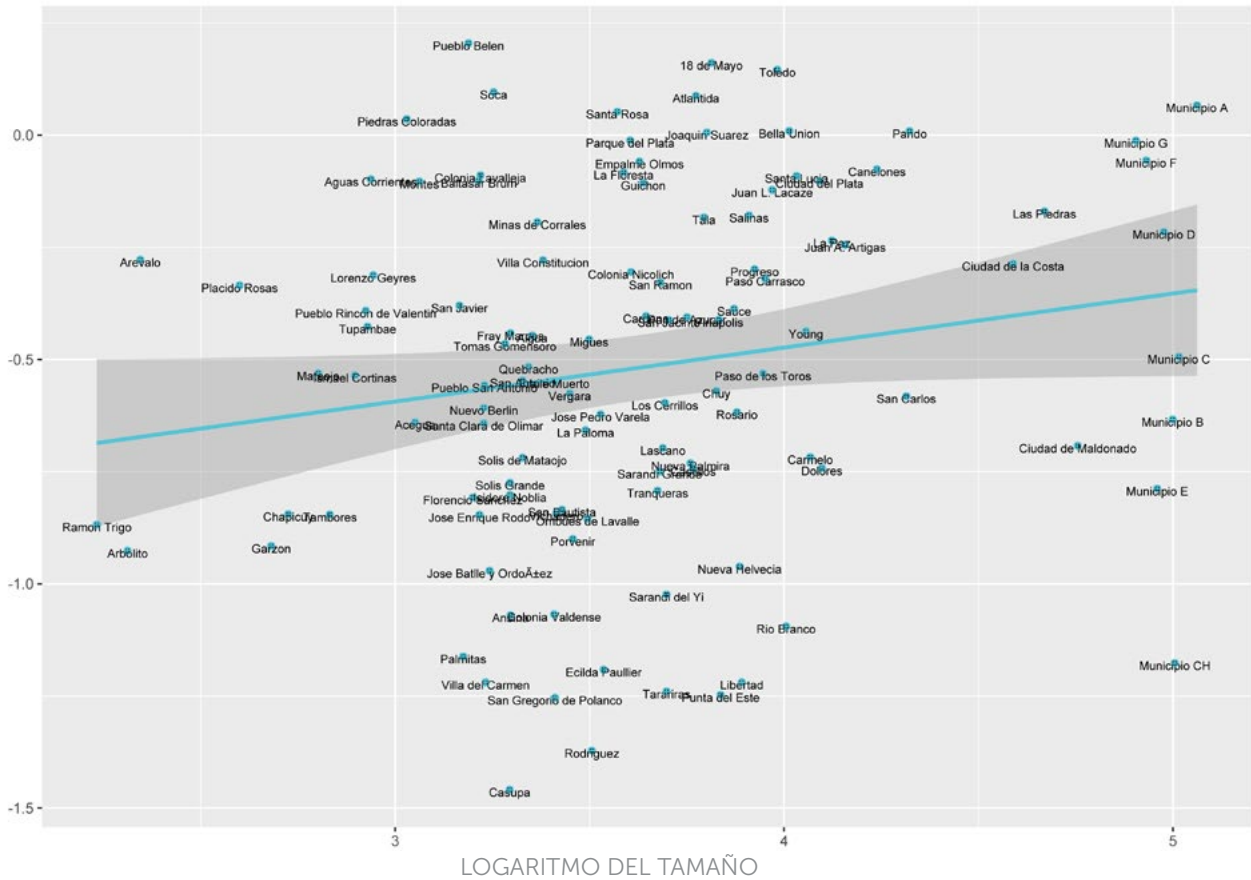
Si observamos ahora el cambio en el NEP entre las dos elecciones municipales en cada municipio, podemos constatar que en la mayoría se redujo en 2015 con respecto a 2010 (50 de 89). Asimismo, las reducciones significativas son más abundantes que los incrementos significativos. Por ejemplo, 13 municipios redujeron el valor del NEP en más de media unidad, mientras solo dos mostraron aumentos de la

Tabla 5. Hojas de votación por elección

ELECCIÓN	2010	2015
Total municipios	89	112
HV que obtienen cargos	322	370
Total cargos en disputa	445	560

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

26 Como el método es de segunda vuelta con los dos candidatos más votados, se asume que $M=2$ en la primera vuelta, por lo que el máximo de candidatos viables en esa instancia sería de 3.

Figura 5. Logaritmo del tamaño del municipio frente a reducción del NEP

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

misma magnitud. Es decir que podría existir una tendencia a la reducción de la fragmentación municipal en el tiempo, lo que es consistente con que los comportamientos estratégicos resultan también de aprendizajes colectivos. En definitiva, el análisis de los datos conduce inevitablemente a concluir que el sistema electoral municipal genera los incentivos característicos de los sistemas de mayoría relativa y, por lo tanto, favorece sistemas de partidos municipales con formato bipartidista.

Sin embargo, el fenómeno de concentración electoral que se observa en el nivel partidario es exactamente el opuesto si observamos la composición de la oferta en materia de listas. En la elección de 2010, en los 89 municipios se eligieron 445 concejales que fueron electos en un total de 322 hojas de votación (HV) de una oferta total de 1.066 HV. Es decir, apenas el 30,2% de las HV obtuvo al menos 1 cargo. Si pensamos en

la relación total de la oferta con respecto a los cargos en disputa se presentaron 2,40 HV por cargo. La presentación en promedio de HV por municipio fue de 12.

En 2015, los 560 alcaldes y concejales fueron electos en un total de 370 HV de una oferta de 1.450 HV. Es decir que tan solo el 25,5% de las HV obtuvo al menos un cargo. En la relación entre la oferta y los cargos en disputa, resulta que se presentaron 2,59 HV por cargo, a un promedio de 12,95 HV por municipio. De aquí podemos deducir que la coordinación que se observó en la demanda no tiene un correlato en la oferta que, en lugar de concentrarse, se amplió aún más. Aunque este resultado contraviene las expectativas de comportamientos racionales esperados en los políticos, el fenómeno es consistente con el observado en su momento en la elección de diputados. La razón es que el triple voto simultáneo (la acumula-

ción por sublemas) puede hacer conveniente para los operadores políticos aumentar el número de HV si se concentran a nivel de sublemas.

Precisamente, dado que los cargos se asignan en primera instancia a los sublemas y luego a las listas que los componen, es esperable que

las listas busquen agruparse en pocos sublemas para mejorar sus oportunidades de obtener cargos. Esto es, en el plano estratégico, los incentivos para la concentración electoral dentro de los partidos se manifiestan en ese nivel, así como se constató para el número de partidos en la competencia interpartidaria (Piñeiro, 2007).

Tabla 6. Número efectivo de sublemas

ELECCIÓN	2010	2015
Promedio	1,80	1,81
Máximo	5,37	4,68
Mínimo	1,0	1,0
Desviación	0,76	0,80
Sublema único	22,6%	33,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

En la Tabla 6 se puede observar que, efectivamente, y a pesar del alto y creciente número de listas, la competencia está concentrada en menos de dos sublemas efectivos y el número se mantiene prácticamente igual en las dos elecciones municipales. El valor es particularmente bajo y significativamente menor que el número efectivo de partidos porque hay muchos casos en los que los partidos presentan un único sublema (normalmente una única lista) en varios municipios. Llama la atención que esta situación se haya incrementado en 2015 con respecto a 2010.

4.6. Reelección de los alcaldes

Uno de los aspectos sobresalientes de la elección municipal de 2015 es la alta tasa de reelección observada a nivel de los alcaldes. En efecto, de los 89 alcaldes que estaban en condiciones de aspirar a la reelección, 62 se postularon y 40 fueron exitosos, lo que significa una tasa de reelección del 64,5%. Si bien no contamos con antecedentes en Uruguay en materia de reelección en el nivel municipal, en comparación con las tasas de reelección observadas, por ejemplo, a nivel de intendentes, podemos comprobar que se encuentra entre las tasas más altas observadas desde la reapertura democrática hasta el presente.

Teniendo en cuenta que se trata de una primera experiencia, en un contexto de escaso desarrollo de las competencias y recursos para el tercer nivel de gobierno, la tasa de reelección observada nos ofrece algunas pistas sobre la relevancia del cargo de alcalde como un nuevo escalón en la carrera política de los partidos uruguayos. En este sentido, interesa conocer cómo operó la reelección a nivel municipal según otras varia-

bles relevantes, tanto políticas como de contexto socioeconómico de los municipios. Un primer aspecto a considerar es la incidencia del segundo nivel de gobierno en la reelección de los alcaldes. Entre el primer conjunto de variables analizamos a continuación la reelección de los alcaldes según el partido del intendente, reelección del partido del intendente y aprobación del intendente en 2014.

Tabla 7. Variables relacionadas con la reelección del alcalde

VARIABLE		TASA DE REELECCIÓN (%)	N
Partido del intendente en 2010-2015	PN	76,20	21
	FA	63,60	33
	PC	42,90	7
Reelección del intendente	Sí	75,00	8
	No	33,30	9
Reelección del partido del intendente	Sí	70,20	47
	No	50,00	14
Aprobación gestión del intendente	Alta	64,70	17
	Baja	65,90	44
Partido del intendente en 2015-2020	PN	78,30	23
	FA	57,10	35
	PC	66,70	3
Total		64,50	61

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

Considerando al partido del intendente en 2010, la tasa de reelección es algo más alta en los departamentos con intendentes del PN en 2010-2015 (76,2%, 16 en 21), en comparación con el FA (63,6%, 21 en 33). Este porcentaje es bastante menor para el caso del PC: tres reelecciones en siete donde el PC gobernaba en 2010-2015 (42,9%).

De acuerdo a la reelección del intendente, la tasa de reelección es alta en los departamentos donde el intendente fue reelecto. En efecto, de ocho alcaldes que buscaban la reelección en los departamentos donde el intendente finalmen-

te resultó reelecto en 2015, seis la obtuvieron (75,0%). A la inversa sucede en los departamentos donde el intendente no resultó reelecto: de los nueve alcaldes que buscaban la reelección, solamente tres la lograron (33,3%).

Si se considera, en cambio, la reelección del partido del intendente, la reelección es claramente más alta en aquellos departamentos donde el partido del intendente fue reelecto en 2015. De los 40 alcaldes que buscaban la reelección, 33 la obtuvieron en departamentos donde el partido del intendente fue reelecto. Así, la tasa de reelección de los alcaldes entre

los departamentos donde el partido del intendente fue reelecto es de 70,2% (33 en 47), contra un 50% de reelección en los departamentos donde hubo alternancia de partido a nivel de la intendencia (7 en 14).

Tomando en cuenta la evaluación de la gestión del intendente en 2014, no se observan diferencias en la tasa de reelección de los alcaldes según la evaluación del intendente en 2014. En efecto, la tasa de reelección es del 64,7% en los departamentos donde la aprobación del intendente es alta (11 en 17), y del 65,9% en el resto de los departamentos (29 en 44). Aunque no contamos con toda la información necesaria para estimar la incidencia concreta de la evaluación de la gestión del intendente sobre la reelección del alcalde, de acuerdo con la información manejada no parece existir una relación determinante, al menos para la elección municipal 2015.

Finalmente, la tasa de reelección más alta se observa entre los departamentos donde el PN alcanza la intendencia en 2015 (78,3%, 18 en 23). En el caso de las intendencias del FA la tasa de reelección de alcaldes es sensiblemente menor (57,1%, 20 en 35). En el único departamento colorado (Rivera) se producen 2 de 3 reelecciones posibles.

En síntesis, como se puede apreciar en la Tabla 7, las mayores tasas de reelección de alcaldes (mayores al 75%) se observan en los departamentos donde el intendente era del PN en 2010-2015, en aquellos departamentos donde hubo reelección del intendente, y en los casos donde el partido ganador de la intendencia en 2015 fue el PN. También fue importante la tasa de reelección –aunque algo menor– en los municipios de los departamentos que reeligieron al partido del intendente (70,2%).

Un segundo nivel de análisis de la reelección de los alcaldes implica observar las características de los municipios. Entre las variables de contexto socioeconómico analizamos la reelección según el tamaño y nivel socioeconómico del municipio. A efectos de incorporar algunas

variables sociodemográficas al análisis de la reelección de los alcaldes, analizamos la población del municipio, considerando a los menores de 5.000 habitantes como municipios pequeños, a los de entre 5.001 y 19.999 como medianos, y a los de 20.000 y más como municipios grandes. Por su parte, como aproximación del nivel socioeconómico de los municipios utilizaremos el valor que los municipios alcanzan en el índice social municipal²⁷ elaborado por el Observatorio Territorio Uruguay de la OPP.

Si se analiza la tasa de reelección según el tamaño poblacional del municipio, se observa que la reelección se dio más frecuentemente en los municipios medianos que en los grandes y los chicos (ver Tabla 8). Es probable que esta relación esté fuertemente interceptada por los factores políticos analizados arriba. Pero, en cualquier caso, no tenemos ningún indicio de que el tamaño del municipio tomado como *proxy* de la cercanía del municipio con la población, incida significativamente sobre la tasa de reelección de los alcaldes.

La principal conclusión a la que arribamos al analizar la reelección de los alcaldes a la luz del nivel de desarrollo social de los municipios, es que tampoco parece existir ninguna relación entre ambos. Si nos concentramos en observar la reelección en los extremos de la distribución, esto es, entre los municipios con bajo y con alto índice social, tampoco observamos diferencias significativas. Tampoco se observa una variación significativa si consideramos el índice social municipal promedio para los municipios con y sin reelección del alcalde (4.968 y 4.973 respectivamente).

En definitiva, parece claro que las variables partidarias son mucho más relevantes que las determinantes estructurales de la sociedad local.

Un último aspecto a considerar sobre la reelección de alcaldes se vincula al alto número de mujeres electas como alcaldesas (25,8% del total), un guarismo significativamente elevado para los niveles usuales de participación feme-

27 El Observatorio Territorio Uruguay de la OPP elaboró un índice social municipal con base en la ponderación de tres dimensiones: a) educación, b) pobreza y c) empleo, donde cada dimensión pesa un tercio del total del índice. Los indicadores considerados son a) cantidad de años promedio de estudio de la población entre 25 y 65 años; b) proporción de población residente en hogares particulares con tres o más NBI; y c) tasa de desempleo.

Tabla 8. Tasa de reelección en función del tamaño del municipio e índice social

VARIABLE	TASA DE REELECCIÓN (%)	N
Tamaño de municipio	Grande	11
	Mediano	27
	Pequeño	23
Índice social municipal	Alto	16
	Bajo	18
Total	64,50	61

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

nina en la política uruguaya. No obstante, el porcentaje de alcaldesas cayó en torno a 10 puntos porcentuales en las elecciones de 2015 y su número se redujo de 23 a 19. Respecto a este cambio importante, Pérez (2015) ha sostenido la hipótesis de que la significativa reducción de mujeres en este nivel puede estar relacionada con la valorización de parte de los partidos políticos del rol del alcalde, lo que lo convierte en un terreno de apropiación para el género dominante.

4.7. Composición de los municipios

Cuando nos enfrentamos a las potenciales combinaciones para asignar las cinco bancas de los municipios entre los partidos surgen varios escenarios posibles. Hay algunos que no merecen demasiado comentario; cuando un partido obtiene los cinco cargos o en aquellos donde un partido tiene cuatro y el restante pertenece a otro, el escenario es muy simple. Las cosas cambian cuando pasamos a una situación en la que el ganador tiene tres cargos. Aquí se abren dos posibilidades: o la relación es 3-2 lo que implica dos partidos con representación; o el escenario es 3-1-1 y aquí ya tenemos tres actores en el reparto. Una situación más compleja se genera cuando el partido que elige al alcalde es minoritario en el Concejo, aquí la relación puede implicar a tres, 2-2-1, o cuatro partidos, 2-1-1-1, con representación. Cabe resaltar que este último escenario nunca se ha materializado, y es

difícil que se produzca debido en gran medida al diseño institucional ya reseñado.

El resultado más común (41,6%) en la composición de los Concejos Municipales electos en 2010 fue que el partido ganador obtuviera tres concejales. Esto pasó en 37 de los 89 casos, en 25 oportunidades la relación fue 3-2 y en 12 fue 3-1-1. El PN es el que más veces se impuso de esta forma: 20 frente a 15 del FA. En el 33,7% (30 ocasiones) el partido ganador consiguió cuatro de los cargos (en 21 ocasiones el FA y en 9 el PN).

En 19 casos (21,3%) el partido que elige alcalde fue minoritario en el municipio. Esto le sucede al PN en diez ocasiones, en cinco al FA y en cuatro al PC (que gana la mayoría de sus municipios de esta manera). Finalmente, solo en tres oportunidades el partido triunfador se alza con los cinco cargos en disputa, en todos los casos el PN.

Si lo miramos por partido, en este ciclo el FA en más de la mitad de los municipios que controla (21) tiene cuatro cargos, en otros 15 tiene tres concejales (en 11 casos 3 a 2 y en los restantes cuatro 3-1-1) y finalmente, pese a contar con el alcalde, es minoritario (2) en cinco. El PN en la mitad de los 42 municipios bajo su égida (20) tiene tres concejales, en 13 la relación es 3-2 y en siete 3-1-1. En 10 es minoritario con solo dos concejales, en otros nueve alcanza los cuatro y en tres controla la totalidad de concejales. El PC gana en dos ocasiones tres concejales, en

Tabla 9. Cantidad de municipios por partido y cantidad de concejales 2010

CONCEJALES	5	4	3			2	Total
			3-2	3-1-1	Total		
FA	0	21	11	4	15	5	41
PN	3	9	13	7	20	10	42
PC	0	0	1	1	2	4	6
TOTAL	3	30	25	12	37	19	89

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

una 3-2 y en la otra 3-1-1. En las cuatro restantes, si bien elige el alcalde, es minoritario.

En 2015 se repite de forma más acentuada que en la mayoría de los municipios el partido ganador lo hace con tres concejales (54,5%). De los 61 municipios con estas características en 49 casos la relación es 3-2 y en 12 es 3-1-1. En 28 ocasiones la mayoría de tres es del PN, en otras tantas del FA y en cinco del PC. En el 31,3% de

los municipios el partido ganador alcanza los cuatro concejales. Aquí las cosas se invierten respecto a 2010, ya que el PN lo hace en 28 ocasiones frente a siete del FA. En nueve oportunidades (8%) el partido que gana solo tiene dos concejales (en cinco el PN y en dos el FA y el PC). Por último en siete municipios (6,3%) el ganador se queda con todo, nuevamente en todos los casos el PN.

Tabla 10. Cantidad de municipios por partido y cantidad de concejales 2015

CONCEJALES	5	4	3			2	Total
			3-2	3-1-1	Total		
FA	0	7	23	5	28	2	37
PN	7	28	23	5	28	5	68
PC	0	0	3	2	5	2	7
TOTAL	7	35	49	12	61	9	112

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

De esta comparación surge que el FA, que había ganado la mayoría de sus municipios con cuatro concejales (51,2%) en 2010, pasa en 2015 a enfrentar como escenario más frecuente ganar con tres (75,7%), mientras que aquellos de cuatro pasan a ser el 18,9%. El PN, en tanto, pasa de ganar mayoritariamente con tres (47,6%) en 2010, a tener una paridad 2015 entre aquellos que gana con tres y aquellos con 42,6% y 41,2% respectivamente.

Cuando nos preguntamos acerca del porqué de este cambio, vemos que las variaciones de preferencias afectan sobre todo al FA, situación que se ve reflejada nítidamente en el área metropolitana donde el FA concentra el grueso de sus municipios. En Montevideo pierde concejales

en seis municipios, si bien en cinco de los cuales se mantiene como primera fuerza pasando de cuatro a tres, en tanto en el Municipio E cae de tres a dos lo que implica perder el gobierno. No cae en el B ni en el CH, no obstante, en este último relega el gobierno.

En Canelones pasa de cuatro a tres concejales en cinco municipios, pero retiene el gobierno, en Montes de tres a dos donde lo pierde y baja su presencia de dos a uno en San Ramón y Tala.

También en Maldonado pierde concejales en Ciudad de Maldonado (donde pierde el gobierno), San Carlos, Punta del Este y Garzón y aumenta en uno en Piriápolis.

Tabla 11. Disminución de concejales FA Montevideo 2010-2015

MUNICIPIO	2010	2015	DIFERENCIA
Municipio A	4	3	-1
Municipio B	3	3	0
Municipio C	4	3	-1
Municipio CH	2	2	0
Municipio D	4	3	-1
Municipio E	3	2	-1
Municipio F	4	3	-1
Municipio G	4	3	-1

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

Este cambio puede deberse también en la decisión estratégica de los intendentes del PN de crear municipios o bien donde piensan que van a ganar sin problemas, caso Botana en Cerro Largo, o allí donde mantener el GD está en riesgo, por ejemplo, Bentos en Paysandú. Esto redundaría en que el PN aumenta tanto el

número de municipios bajo su control como el de concejales electos. En un escenario refuerza aún más su presencia a nivel subnacional y fortalece en parte al GD. En el otro el escenario de cohabitación asegura mantener una fuerte presencia del partido.

Tabla 12. Disminución de concejales FA Canelones 2010-2015

MUNICIPIO	2010	2015	DIFERENCIA
Ciudad de la Costa	4	3	-1
Pando	4	3	-1
San Ramón	2	1	-1
Salinas	4	3	-1
Suárez	4	3	-1
Tala	2	1	-1
Toledo	4	3	-1
Montes	3	2	-1

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

Finalmente, la explicación complementaria acerca del cambio observado en la configuración de la distribución de cargos en los Concejos Municipales, es que se logra una mejor coordinación electoral desde la demanda. Aunque el punto se va a tratar en apartados posteriores, puede apreciarse que las configuraciones de mayor concentración (cinco, cuatro o tres con-

cejales para el partido ganador y, en este último caso, con los otros dos para el segundo partido) aumentan, mientras que las configuraciones más fragmentadas (3-1-1 y ganador con dos concejales) disminuyen. Esto necesariamente deriva de una tendencia a la concentración del voto en los principales competidores.

Tabla 13. Disminución de concejales FA Maldonado 2010-2015

MUNICIPIO	2010	2015	DIFERENCIA
Ciudad de Maldonado	3	2	-1
San Carlos	4	3	-1
Piriápolis	2	3	1
Punta del Este	2	2	-1
Pan de Azúcar	2	2	0
Aiguá	1	1	0
Solís Grande	2	2	0
Garzón	1	0	-1

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

4.8. La cohabitación política

Por cohabitación se entiende un municipio donde el partido del alcalde es diferente al partido que gobierna en la intendencia departamental. Esta fragmentación política significó una de las principales preocupaciones de algunos actores del sistema político, dada la posibilidad de que como consecuencia se presentaran eventuales conflictos y trabas en la gestión de políticas a nivel local.

En la tabla siguiente se puede observar el resultado de la cohabitación en las elecciones de 2010. 10 de los 19 departamentos presentaban entonces escenarios de cohabitación. Entre los nueve departamentos sin cohabitación, Montevideo y Rocha eran gobernados a nivel departamental por el FA y el resto por el PN. En los diez departamentos donde la cohabitación existía, tres eran

gobernados por el FA (Canelones, Maldonado y Artigas), dos por el PC (Rivera y Salto) y los restantes cinco por el PN. En total, un 33,7% de los municipios se encontraba en escenarios de cohabitación. En este marco, se destacan los departamentos de Salto, Artigas, Rivera y Maldonado como los de mayor cantidad de gobiernos municipales en régimen de cohabitación.

El escenario de cohabitación se vio modificado como resultado de las elecciones del 2015; como muestra el siguiente cuadro, 11 departamentos cuentan con cohabitación política. En los seis gobiernos departamentales donde el FA resultó vencedor, se presentan situaciones de cohabitación, destacándose el caso de Montevideo, escena de la ya mencionada victoria del PdlC en dos municipios. Por otro lado, en los tres departamentos donde el FA ganó por un escaso margen,

Tabla 14. Cohabitación partidaria 2010-2015

DEPARTAMENTO	2010		2015	
	PARTIDO GD	COH. (%)	PARTIDO GD	COH. (%)
Montevideo	FA	0	FA	25
Canelones	FA	37,9	FA	33,3
Maldonado	FA	62,5	PN	25
Rocha	FA	0	FA	25
Treinta y Tres	PN	0	PN	0
Cerro Largo	PN	50	PN	0
Rivera	PC	66,7	PC	33,3
Artigas	FA	66,7	PN	33,3
Salto	PC	83,3	FA	66,7
Paysandú	PN	0	FA	100
Río Negro	PN	50	FA	100
Soriano	PN	0	PN	0
Colonia	PN	16,7	PN	11,1
San José	PN	50	PN	25
Flores	PN	0	PN	0
Florida	PN	50	PN	0
Durazno	PN	0	PN	0
Lavalleja	PN	0	PN	0

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

el gobierno departamental deberá lidiar con una mayoría 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 de Paysandú y Río Negro, donde se presentará una situación inédita hasta el momento: gobierno departamental de un partido político y la totalidad de los 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 12 gobiernos departamentales del PN, la mayoría (8) no cuenta con escenarios de cohabitación. Los cuatro restantes departamentos sí presentan escenarios de cohabitación, pero en un porcentaje relativamente escaso. Solamente el caso de Artigas podría ser relevante a

observar, dado que el FA triunfó en el municipio más importante del departamento: Bella Unión.

Por tanto, se puede concluir que la cohabitación es un fenómeno que continúa presente, aunque cambia con respecto a 2010. En 2015 aumenta en un departamento, pero disminuye en el total de los municipios, pasando del 33,7% del total a un 28,6%. El fenómeno más interesante es que la cohabitación se encuentra concentrada entre las intendencias frenteamplistas, principalmente Salto, Paysandú y Río Negro.

En cuanto a cómo incide la cohabitación sobre la reelección de los alcaldes, no se observan diferencias significativas en comparación al total (ver Tabla 16), lo que podría estar indicando que el fenómeno no es impedimento para que los alcaldes sean exitosos aún en contextos de cohabitación.

Tabla 15. Porcentaje de gobiernos municipales con cohabitación

DEPARTAMENTO	PARTIDO	%
Cerro Largo	PN	0
Durazno	PN	0
Flores	PN	0
Florida	PN	0
Lavalleja	PN	0
Soriano	PN	0
Tacuarembó	PN	0
Treinta y Tres	PN	0
Colonia	PN	11,1
Maldonado	PN	25
Montevideo	FA	25
Rocha	FA	25
San José	PN	25
Artigas	PN	33,3
Canelones	FA	33,3
Rivera	PC	33,3
Salto	FA	66,7
Paysandú	FA	100
Río Negro	FA	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

Tabla 16. Cohabitación y reelección de los alcaldes

		COHABITACIÓN		
		SÍ	NO	TOTAL
Reelección	Sí	63,2% (12)	65,1% (28)	64,5% (40)
	No	36,8% (7)	34,9% (15)	35,5% (22)

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

5. Simulación y escenarios alternativos

5.1. Integración del Concejo Municipal

Otro de los elementos importantes a ser evaluado en el proceso de descentralización refiere a la estructura del Concejo Municipal. En la actualidad el Concejo está compuesto por un total de cinco miembros que son los concejales de las listas más votadas. Un ejercicio evidente es el simular la asignación de bancas en el Concejo cuando la cantidad de este último varía. Este ejercicio no es menor dado que frente a una magnitud distinta la correlación de fuerza no solo puede cambiar, sino que también puede suceder que un partido adquiera una super mayoría en el Concejo o, en el otro extremo, que un partido deje de tener participación en el Concejo Municipal.

La asignación de bancas en el Concejo se realiza mediante el método D'Hondt, que consiste en asignar bancas al partido que tiene más votos en sucesivas divisiones por los números naturales.

De este modo, las simulaciones que se realizaron consistieron en utilizar el resultado de la elección municipal de 2015 y asignar mediante el mismo método (D'Hondt) un Concejo con tres, cinco y siete miembros. Entonces se puede observar los efectos de bajar y de subir la magnitud del distrito electoral. Para la simulación se tomaron dos decisiones que ayudan a mejorar el ejercicio de simular situaciones. La primera decisión fue realizar la simulación a partir de la elección de 2015 por dos motivos, el primer lugar porque hay más municipios, y en segundo lugar es el segundo acto electoral y es más probable que el resultado electoral de la última elección contenga menos sesgos de aprendizaje.

Tabla 17. Porcentaje de cargos en el Concejo Municipal por partido. Simulación (%)

Composición del Concejo	FA	PN	PC
3	40	53	7
5	38	53	9
7	40	51	9

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

La segunda decisión fue simular solo para el caso del departamento de Montevideo los ocho municipios con los datos de 2010, ya que en la elección de 2015 el Partido de la Concentración no permite discriminar con claridad la asignación.

En la Figura 6 se presenta el resultado de la simulación. En la misma se puede ver cómo varía la composición por partido en cada municipio ante distintas composiciones del Concejo Municipal.

De la simulación interesa destacar los siguientes elementos:

- En términos de la cantidad de bancas ganadas por cada partido, modificar la magnitud del Concejo Municipal parece no tener efecto alguno. En la Tabla 17 se presentan los

porcentajes del total de puestos²⁸ que cada partido gana frente a cada composición del Concejo (tres, cinco y siete).

- De todas maneras, esta visión global no nos dice mucho respecto a la correlación de fuerzas que cada partido presenta ante los distintos escenarios. Aunque parezca intuitivo, no por ello hay que dejar de testearlo, a medida que se aumenta el número de bancas es más difícil que un partido obtenga mayoría. Mientras que en un Concejo de tres miembros el 95% de los municipios tiene un partido que cuenta con mayoría, en el caso de siete miembros esta situación baja al 88%, pasando por el resultado actual con un Concejo de cinco miembros en donde en el 93% de los municipios uno de los partidos cuenta con mayoría en el Concejo.

Tabla 18. Cantidad de municipios en los que un partido queda excluido

Composición del Concejo	FA	PN	PC
3	23	15	92
5	9	3	81
7	3	3	71

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

Tabla 19. Cantidad de municipios con mayoría partidaria

Composición del Concejo	FA	PC	PN	Total
3	38	5	62	105
5	36	5	62	103
7	36	5	57	98

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

28 En un Concejo de tres miembros el total de cargos en disputa en la elección es de 336, en el caso de un Concejo de cinco miembros es de 560 y en el caso de un Concejo de siete es de 784.

Figura 6. Simulación de integración de concejo municipal con 3, 5 y 7 integrantes





- Profundizando aún más en el análisis se puede apreciar que en la participación de al menos un integrante en el Concejo por partido se modifica ante los distintos escenarios. En la Tabla 18 que se adjunta se presenta la cantidad de municipios en la que cada partido queda excluido del Concejo.

De este modo, el pasaje de un Concejo de tres a cinco tiene un efecto sustantivo en el ingreso del Partido Nacional y del Frente Amplio con al menos un cargo (pasan de no participar en 23 municipios a nueve y de 15 a tres respectivamente). Asimismo, el caso del Frente Amplio continúa reduciendo su nula participación con un Concejo de siete miembros. Si este dato se cruza con la cantidad de municipios en los que cada partido tiene mayoría, se observa que el aumento de la participación (en el sentido de un partido que entra al Concejo con un cargo) no tiene impacto en la composición de la estructura decisoria del Concejo Municipal.

En la Tabla 19 se presenta el dato de la cantidad de municipios en los distintos escenarios simulados donde cada partido tiene mayoría. Como se aprecia, los cambios son casi nulos. Esta estabilidad es por partido y, por ende, en el total de municipio con mayoría de un partido que, como ya vimos, es alta (el 90% de los municipios tiene un Concejo en donde uno de los partidos cuenta con mayoría).

En la Tabla 20 se presenta en los distintos escenarios simulados de manera desagregada la situación de mayoría partidaria en el Concejo cada municipio. Lo interesante a destacar de esta tabla es que en ninguno de los casos de composición del Concejo un partido pierde la mayoría y otro pasa a tenerla. Las situaciones son, básicamente, que el partido que tiene mayoría en alguno de los escenarios simulados la mantiene en otro de los escenarios, o la pierde y ninguno de los partidos queda con mayoría.

Tabla 20. Partido con mayoría en municipios en escenarios simulados con integración de concejo municipal con 3, 5 y 7 integrantes

MONTEVIDEO	3	5	7									
Municipio A	FA	FA	FA	Santa Rosa					Santa C. de Olimar	PN	PN	PN
Municipio B	FA	FA	FA	La Floresta	FA	FA			RIVERA	3	5	7
Municipio C	FA	FA	FA	Migues	PN	PN	PN		Tranqueras	PC	PC	PC
Municipio CH	FA		FA	Los Cerrillos	PN	PN	PN		Vichadero	PN	PN	PN
Municipio D	FA	FA	FA	San Bautista	PC	PC	PC		Minas de Corrales			
Municipio E	FA	FA	FA	Soca					ARTIGAS	3	5	7
Municipio F	FA	FA	FA	Montes	PN	PN			Bella Unión	FA	FA	FA
Municipio G	FA	FA	FA	San Antonio	PN	PN	PN		Tomás Gomensoro	PN	PN	PN
CANELONES	3	5	7	Aguas Corr.	PN	PN	PN		Baltasar Brum			
Ciudad Costa	FA	FA	FA	18 de Mayo	FA	FA	FA		SALTO	3	5	7
Las Piedras	FA	FA	FA	SORIANO	3	5	7		Villa Constitución	FA	FA	FA
Pando	FA	FA	FA	Dolores	PN	PN	PN		Pueblo Belén	FA	FA	FA
La Paz	FA	FA	FA	Cardona	PN	PN			Rincón Valentín	PC	PC	PC
Canelones	FA	FA	FA	José E. Rodó	PN	PN	PN		Colonia Lavalleja	FA		
Santa Lucía	FA	FA	FA	Palmitas	PN	PN	PN		San Antonio	PC	PC	PC
Progreso	FA	FA	FA	MALDONADO	3	5	7		Mataojo	PC	PC	PC
Paso Carrasco	FA	FA	FA	Maldonado	PN	PN	PN		PAYSANDÚ	3	5	7
Juan A. Artigas	FA	FA	FA	San Carlos	FA	FA	FA		Guichón		PN	
Colonia Nicolich	FA	FA	FA	Piriápolis	FA	FA	FA		Quebracho	PN	PN	PN
San Ramón	PN			Punta del Este	PN	PN	PN		Porvenir	PN	PN	PN
Salinas	FA	FA	FA	Pan de Azúcar	PN	PN			Piedras Coloradas			
Joaquín Suárez	FA	FA	FA	Aiguá	PN	PN	PN		Lorenzo Geyres		PN	
Parque Plata	FA	FA	FA	Solís Grande	PN	PN	PN		Tambores	PN	PN	PN
Sauce	FA	FA	FA	Garzón	PN	PN	PN		Chapicuy	PN	PN	PN
Tala	PN		PN	ROCHA	3	5	7		RÍO NEGRO	3	5	7
Atlántida	FA	FA	FA	Chuy	FA	FA	FA		Young	PN	PN	PN
Toledo	FA	FA	FA	Castillos	PN	PN	PN		Nuevo Berlín	PN	PN	PN
Empalme Olmos	FA	FA	FA	Lascano	FA	FA	FA		San Javier	PN	PN	PN
San Jacinto	PN	PN		La Paloma	FA	FA	FA					
				TREINTA Y TRES	3	5	7					
				Vergara	PN	PN	PN					

COLONIA	3	5	7	FLORES	3	5	7	TACUAREMBÓ	3	5	7
Carmelo	PN	PN	PN	Ismael Cortinas	PN	PN	PN	Paso de los Toros	PN	PN	PN
Juan L. Lacaze	FA	FA	FA	FLORIDA	3	5	7	San G. Polanco	PN	PN	PN
Nueva Helvecia	PN	PN	PN	Sarandí Grande	PN	PN	PN	Ansina	PN	PN	PN
Rosario	PN	PN	PN	Casupá	PN	PN	PN	CERRO LARGO	3	5	7
Nueva Palmira	PN	PN	PN	Fray Marcos	PN	PN	PN	Isidoro Noblía	PN	PN	PN
Tarariras	PN	PN	PN	DURAZNO	3	5	7	Aceguá	PN	PN	PN
Ombúes de Lavalle	PN	PN	PN	Sarandí del Yi	PN	PN	PN	Tupambaé	PN	PN	PN
Colonia Valdense	PN	PN	PN	Villa del Carmen	PN	PN	PN	Placido Rosas	PN	PN	PN
Florencio Sánchez	PN	PN	PN	LAVALLEJA	3	5	7	Arévalo	PN	PN	PN
SAN JOSÉ	3	5	7	José Pedro Varela	PN	PN	PN	Arbolito	PN	PN	PN
Ciudad del Plata	FA	FA	FA	Solís de Mataojo	PN	PN	PN	Ramón Trigo	PN	PN	PN
Libertad	PN	PN	PN	J. Batlle y Ordóñez	PN	PN	PN	Río Branco	PN	PN	PN
Rodríguez	PN	PN	PN					Fraile Muerto	PN	PN	PN
Ecilda Paullier	PN	PN	PN								

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

5.2. Concejo Municipal variable según el tamaño del municipio

Otra de las opciones a la hora de simular escenarios de integración del Concejo Municipal es asignar una cantidad variable de miembros en el concejo dependiendo de la cantidad de habilitados para votar. Esta variación permite observar cuánto cambiaría la relación de fuerza en los concejos, pero la idea principal de esta simulación es indagar cómo varía esa correlación en un escenario en donde se ajusta mejor la representación. Esto en el entendido que en la actualidad un municipio de 3.000 personas es gobernado por cinco miembros al igual que un municipio de 100.000 habilitados.

A su vez, otra opción es la de cambiar el método de adjudicación de puestos en el concejo.

Como ya fue mencionado, el sistema actual es el D'Hondt, a los efectos de testear estas variables también se simuló escenarios en donde se adjudicaban los cargos mediante el método de mayor resto (Hare).

El criterio para establecer los cortes de los municipios fue estrictamente empírico. Se estableció el primer corte en 4.000 habilitados, el segundo entre 4.001 y 20.000 habilitados y el tercero en más de 20.000.

Ambos escenarios (variación de concejo según cantidad de habilitados y adjudicación de bancas por el método de mayor resto) arrojaron resultados muy similares a los de la simulación de la subsección anterior. En la Tabla 21 se presentan los resultados más importantes de manera agrupada.

Tabla 21. Simulación de integración del Concejo Municipal según el tamaño del municipio

Magnitud del concejo	% DE CONCEJALES			EXCLUIDOS			MAYORÍA DE PARTIDO			
	FA	PN	PC	FA	PN	PC	FA	PN	PC	TOTAL
M=3(48)	25	64	11	15	6	36	2	36	4	42
M=5(49)	44	51	5	2	0	40	21	24	1	46
M=7(15)	68	28	5	0	0	10	14	1	0	15
Total	43	50	7	17	6	86	37	61	5	103

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos elaborada para este estudio.

En términos de porcentaje de concejales que cada partido obtiene del total de cargos en disputa en relación con la simulación uniforme (sin discriminar por tamaño) la variación surge en que en los municipios de tres concejales el Frente Amplio obtiene menos cargos, mientras que en los municipios de siete concejales gana más cargos. Esto significa que al Partido Nacional le sucede lo contrario, mejora en los municipios con tres miembros, pero baja el rendimiento en los municipios con siete. Asimismo, el aumento de cada uno de los partidos correlaciona positivamente con el aumento de los municipios en los que tienen mayoría en los distintos escenarios. Esto implica que, la dinámica representación-gobernabilidad mejora, dado que hay una discriminación por tamaño del municipio (mejora la representación) y el resultado en ellos (simulado con los resultados electorales de la elección de 2015) implica un aumento de mayorías partidarias.

Con respecto a la cantidad de municipios en los que alguno de los partidos queda excluido, el resultado comparado indica que el Partido Nacional es el que mejor rendimiento tiene con este sistema de variación de la integración del concejo ya que baja de 21 a estar excluido únicamente en seis. Mientras que el FA reduce a la mitad su exclusión. Lógicamente, el Partido Colorado es el que empeora su rendimiento dando lugar a una mejora de los otros dos partidos. Esto indica que el Partido Colorado centraliza sus cargos en algunos municipios y

tiene poco rendimiento en municipios variados, y al variar la magnitud se ve perjudicado.

Por último, la simulación variando el método de adjudicación de bancas presentó modificaciones completamente marginales. Ello indica que con esta estructura de votación, que es la que se utilizó para simular, no hay cambios significativos.

5.3. Variantes en la forma de elección del alcalde

Como se mencionó en la primera parte, la forma de designación del alcalde puede considerarse el rasgo más peculiar del sistema electoral municipal. La fórmula empleada implica una serie de inconsistencias jurídicas y políticas que pueden ser indeseables. En primer lugar, existe el riesgo de que la persona electa como alcalde (el primer titular de la lista más votada del partido más votado) no sea electo como concejal, dado que la lista más votada del partido más votado puede no pertenecer al o a los subtemas que obtienen los cargos de ese partido. En segundo lugar, todos los primeros titulares de listas son, *ex officio*, candidatos a alcalde, pero pueden resultar electos como concejales sin aspirar a serlo. Esto, que en un modelo parlamentarista sería natural, en un modelo presidencialista puede desmerecer la integración del Concejo por el desinterés de los “alcaldes frustrados”. En tercer término, la condición de concejal electo del alcalde también genera problemas en cuanto

al régimen de suplencias ya que lo que establece la norma podría no ser cumplible.²⁹ Finalmente, el alcalde puede aspirar a una única reelección, pero podría ser candidato a concejal luego de haberla concretado. Por lo tanto, no le estaría vedado volver a encabezar una lista que resultara ser la más votada del partido más votado. Estas consideraciones sugieren considerar la posibilidad de elegir al alcalde por otros mecanismos.

Lo anterior plantea una serie de cuestiones a resolver: ¿El alcalde, necesariamente debería ser un concejal electo?, ¿después de electo integra el Concejo?, ¿o pasa a ser una figura por fuera del Concejo?

En la medida en que el gobierno municipal propone un régimen con rasgos híbridos, las alternativas posibles consisten en pasar a un modelo parlamentarista o, en su defecto, a un modelo presidencialista puro. Una primera alternativa sería entonces que el alcalde pasara a ser elegido indirectamente, tal como acontece en un régimen parlamentarista. Se elegirían los concejales por parte de la población y el Concejo Municipal designaría al alcalde por mayoría. Esto implicaría que si ningún partido tiene mayoría deberían negociar y hacer un acuerdo formando una coalición ganadora con otros(s) partido(s) dentro del Concejo. Pero esta variante genera algunos problemas: ¿Qué pasa si pierde el respaldo de la mayoría? Esta situación no solo genera nuevos problemas, sino que colide con la tradición presidencialista nacional.

Una segunda alternativa sería la elección del alcalde en una lista separada, tal como ocurre con los intendentes. En este escenario, al igual que sucede con el intendente, se elegiría al alcalde con sus respectivos suplentes, en una lista separada de los concejales (si bien en la misma HV).

El candidato más votado del lema más votado resultaría electo alcalde, siguiendo las reglas de elección del intendente (mayoría simple y DVS).

La opción por esta variante, entre sus consecuencias, reforzaría la tendencia bipartidista, uno de los efectos de los sistemas electorales que ya se ha mencionado. Para el caso uruguayo ya se había advertido la tendencia que en ese sentido genera el sistema electoral municipal. Por otra parte, la elección separada del alcalde eliminaría los problemas derivados de las suplencias que se dan en la actualidad (quién ocupa el cargo de alcalde y en qué circunstancias). Esta forma de elección supondría también un Poder Ejecutivo (alcalde) más nítidamente separado del Poder Legislativo (Concejo) con roles marcados y diferenciados y ya no un Poder Ejecutivo Colegiado³⁰ y, consecuentemente, una mayor personalización de la elección.

Vale decir que la elección directa y por separado del alcalde refuerza la jerarquía política de esta posición que ya ha adquirido un nivel de relevancia importante. Prueba de ello es que la mayoría de los alcaldes electos en el primer período se postularon a la reelección, lo que muestra que el cargo es “apetecible”. Asimismo, la mayoría de los que se postularon a la reelección lo lograron, lo que demuestra que se trata de una posición que permite concitar apoyo político. Por lo tanto, es razonable suponer que muchos alcaldes, luego de su segundo y último período al frente de sus respectivos municipios aspiren a ocupar posiciones de gobierno en niveles superiores.³¹ En definitiva, y tal vez como una consecuencia no intencional de este proceso de descentralización, se ha abierto una puerta atractiva para la entrada a la actividad política. Para un sistema de partidos que, como todos en el mundo, sufre una creciente desconfianza y un gradual desapego de la ciudadanía, podría ser una muy buena noticia.

.....

29 El art. 11 inciso 3 de la ley N.º 18.567 expresa: “en caso de ausencia temporal o definitiva, el alcalde será sustituido en sus funciones por el titular electo que le siga en la misma lista o, en su defecto, por el primer titular de la segunda lista más votada del lema más votado en la circunscripción”. El primer titular de la segunda lista más votada del lema más votado podría no ser concejal, con mayor probabilidad y por la misma razón que se mencionó para el alcalde.

30 Un escenario de este tipo implicaría al igual que casi toda la elección del PE se realiza en forma directa; integración del Poder Ejecutivo (PE) es individual, en casi la totalidad se exige mayoría simple salvo en Brasil (poblaciones mayores a 200.000 habitantes) y está permitida la reelección inmediata.

31 Esta aspiración fue señalada en algunas de las entrevistas que el equipo de investigación sostuvo con alcaldes, pero también ha sido consignada por la prensa: “El éxito como alcaldesa llevó a la titular de Fraile Muerto, Graciela Echenique, a lanzar su candidatura para ser la sustituta del intendente en 2020, porque este está impedido por la Constitución [...]”, *Semanario Búsqueda*, 8 de junio de 2017, pág. 11.

5.4. Variantes en la forma de votación

También se podrían hacer modificaciones en el mecanismo de votación, lo que supondría la desvinculación o la separación en el tiempo de ambas elecciones. La desvinculación de la elección departamental de la municipal en el mismo acto electoral supondría habilitar el voto cruzado. Esta opción permite votar por un partido a nivel departamental y por otro a nivel municipal, y conlleva ventajas y desventajas. Entre las primeras se encuentra otorgar mayor libertad al elector, y desincentiva los votos en blanco parciales, que son la única forma de no votar por el mismo lema en ambos niveles en elecciones simultáneas y vinculadas. Como contrapartida, podría favorecer los escenarios de cohabitación (lo que implicaría mayores costos negociación y complejizar las relaciones intergubernamentales).

La separación en el tiempo de las elecciones municipales respecto a las departamentales, por su parte, supondría también mayor libertad para el elector, aunque en términos estrictos, las opciones son las mismas que con la desvinculación. Pero esta variante reforzaría el carácter independiente de los comicios municipales y la posibilidad de centrar la campaña en sus propios *issues*, sin quedar subsumida en la campaña del nivel superior. Por otra parte, una de sus más evidentes desventajas está vinculada a los costos que supone una elección más. A ello se suma la posible saturación en la ciudadanía que podría provocar una extensión aún mayor del ciclo electoral. Finalmente, una elección de medio periodo se toma en muchas ocasiones como una evaluación de la gestión de los gobernantes, por lo que la separación de las elecciones municipales y departamentales podría convertirse en un juicio a la gestión del intendente, desnaturalizando así su verdadero sentido descentralizador.

6. Conclusiones

El estudio realizado permite extraer un conjunto de conclusiones relevantes, tanto en materia de los efectos que genera el sistema electoral municipal como en cuanto a posibles modificaciones a realizar.

- La clave de representación, esto es la relación entre el número de electores o de habitantes y la cantidad de escaños o cargos a adjudicar, varía entre aproximadamente 200 y 20.000 ciudadanos por concejal. En consecuencia, el nivel de representatividad y la capacidad de rendición de cuentas no se desarrollan de la misma forma en todos los municipios. En este sentido, se puede concluir que el objetivo de acercar al ciudadano y al gobierno se logra cumplir de forma muy heterogénea a lo largo del territorio. De forma contundente se constata que este vínculo es más fuerte cuanto más pequeño es el municipio.
- La baja magnitud de circunscripción de los municipios, esto es, cinco cargos, genera una escasa proporcionalidad, por lo que en la mayoría de los casos solo están representados dos partidos (PN y FA). En ese sentido, la baja magnitud favorece la gobernabilidad de los municipios porque el partido del alcalde suele contar con una mayoría en el Concejo.
- Asimismo, el sistema electoral municipal genera los incentivos característicos de los sistemas de mayoría relativa y, por lo tanto, favorece sistemas de partidos municipales con formato bipartidista, es decir, la votación tiende a concentrarse en los dos principales competidores. Sin embargo, el fenómeno de concentración electoral que se observa en el nivel partidario, es exactamente el opuesto si observamos la composición de la oferta en materia de listas. El número de listas registradas es elevado y aumentó de una elección a otra, aunque la concentración estratégica del voto en la competencia interna de los partidos se verifica en torno a los sublemas.
- La volatilidad electoral, esto es, el cambio en las preferencias electorales entre las dos elecciones, muestra un valor moderado y prácticamente igual al promedio de la volatilidad nacional. Los casos que ofrecen los mayores niveles, por su parte, muestran que

buena parte de la volatilidad electoral se debe a procesos de coordinación electoral (de la oferta en Montevideo, de la demanda en el interior) que buscan influir en el resultado, concentrando los votos en los dos principales competidores.

- La vinculación del voto municipal con el voto departamental refuerza el sistema de partidos a nivel nacional y departamental, caracterizado por una fuerte institucionalización y nacionalización, y restringe la personalización, pero también favorece la abstención parcial, que es la única forma que tiene el elector de no votar obligatoriamente al mismo partido en ambos niveles. La comparación de las votaciones departamental y municipal muestra una fuerte congruencia.
 - Pero también la combinación de magnitud pequeña y múltiple voto simultáneo favorece la personalización, por el elevado número de listas que compiten y la concentración de la competencia en torno a los primeros titulares que son los candidatos a alcalde. A su vez, el carácter personalizado de muchas contiendas puede favorecer el transfuguismo partidario y, en este sentido, debilitar al sistema de partidos.
 - Por su parte, la unidad de la candidatura a alcalde y a concejal genera algunas inconsistencias jurídicas y políticas. En el primer ámbito existe la posibilidad de que el alcalde no haya sido electo concejal –lo cual también puede afectar el sistema de suplencias– y también un problema para la tercera elección municipal en la que algunos alcaldes no podrán ser reelectos como tales pero sí podrían serlo como concejales. Por otro lado, los candidatos a alcalde que no pretenden ser concejales, cuando resultan electos como tales y, si no ganaron el cargo de alcalde, tienen incentivos para abandonar la tarea de concejal.
 - La mayoría de los alcaldes electos en el primer periodo se postularon a la reelección y la mayoría de los que lo hicieron lo lograron. Esto permite suponer que la visibilidad del cargo de alcalde lo hace atractivo como inicio de carrera política y que muchos de ellos buscarán ascender a posiciones en el gobierno departamental o nacional en el futuro. La disponibilidad de los cargos de alcalde ha abierto una
- puerta novedosa de reclutamiento político que puede favorecer la renovación partidaria.
- En cuanto a posibles reformas del sistema electoral municipal, la que resulta más fácilmente implementable es la modificación en el tamaño del Concejo Municipal. En términos prácticos se podría cambiar la magnitud fija de cinco concejales por una magnitud variable de tres a siete concejales. Tal modificación no produciría efectos relevantes en materia de representación y gobernabilidad ya que en la gran mayoría de los casos los concejos estarían compuestos por los mismos partidos y se mantendrían las mayorías preexistente. Pero el cambio podría favorecer un pequeño ajuste de la clave de representación cuyos extremos podrían pasar a ubicarse aproximadamente en torno a 350 y 15.000.
 - Una segunda posible modificación podría ser la sustitución del método D'Hondt de adjudicación de cargos por el método de los restos mayores. Sin embargo, dicha modificación no generaría mayores efectos dada la concentración de la votación en dos o tres partidos. Eventualmente, podría tener un efecto inclusivo en los casos en que se redujera la integración del Concejo Municipal a tres miembros, de tal forma que cuando un partido resultara excluido por la reducción del tamaño del concejo, el cambio de fórmula volvería a incluirlo.
 - Otra posible reforma que parece ser necesaria consiste en modificar la forma de elección del alcalde. Una primera opción, la elección indirecta del alcalde podría favorecer acuerdos interpartidarios cuando el ganador no tiene mayoría, pero también puede socavar la disciplina de partido. Adicionalmente, podría generar inestabilidad en el funcionamiento del gobierno si funcionara como un parlamentarismo de asamblea, es decir, cuando la pérdida de la mayoría lo obligara a renunciar.
 - En cambio, la elección del alcalde por separado del Concejo Municipal –tal como se elige a los intendentes por separado de las juntas departamentales– puede resolver las inconsistencias jurídicas y políticas que se mencionaron (el alcalde será el candidato más votado del lema más votado y los candidatos a alcalde que no pretendan ser concejales sim-

plemente no se postularán para esos cargos, etc.). Asimismo, esta separación generaría una mayor claridad en la diferenciación de funciones entre el alcalde y el Concejo. Esta disposición también podría favorecer una mayor personalización de la competencia, aunque esta ya existe en los hechos.

- Finalmente, una última posible modificación consistiría en la separación de la elección

municipal de la departamental, ya sea en momentos diferentes o, simplemente, a través de la habilitación del voto cruzado. Una reforma con estas características podría realzar la elección municipal como una instancia independiente y con su propia agenda pero, al mismo tiempo, promover la divergencia de los resultados electorales en ambos niveles, especialmente en municipios chicos, favoreciendo situaciones de cohabitación.

Referencias bibliográficas

- Buquet, D. (2004). “Balotaje vs. mayoría simple: el experimento uruguayo”. *La Elección Presidencial Mediante Doble Vuelta en Latinoamérica*, pp. 483-499, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Buquet, D.; Chasqueti, D. y Moraes, J. A. (1999). *Fragmentación política y gobierno en el Uruguay: ¿un enfermo imaginario?* Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- Buquet, D. y Piñeiro, R. (2014). “The consolidation of a new party system in Uruguay” en *Revista Debates* 8(1), 127-148.
- Buquet, D. y Piñeiro R. (2016). “Elecciones subnacionales en Uruguay y la ley de Duverger”. En Garcé, Adolfo y Niki Johnson (Eds.). *Permanencias, transiciones y rupturas: elecciones en Uruguay 2014/15*, pp. 197-215. Montevideo: Fin de Siglo.
- Cardarello, A. (2012). “El irresistible anhelo de inmortalidad: Los gobernadores y la reelección inmediata en argentina (1983-2007)”. *Revista saap* 6(1), 153-194.
- Cardarello, A.; Abraham, M.; Freigedo, M. y Vairo, D. (2010). “Mucho ruido... y algunas nueces: Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010)”. *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Cardarello, A. y Castiglia, A. (2015). “¿Somos mucho más que dos? El partido de la concertación y las elecciones departamentales”. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* 12(12), 163-195.
- Cardarello, A. y Freigedo, M. (2016). “El mapa político-electoral de las elecciones municipales”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 25(1), 69-89.
- Cardarello, A. y Magri, A. (2009). “Elecciones departamentales 2010: consecuencias imprevistas, resultados esperados”. *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral* 10, 295-324.
- Carrillo, E. (1989). “La nacionalización de la política local”. *Política y Sociedad* 3(3), 29-46.
- Cox, G. W. (1997). *Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems*. Cambridge University Press.
- Duverger, M. (1957). *Los Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gallagher, M. (1991). “Proportionality, disproportionality and electoral systems”. *Electoral studies* 10(1), 33-51.
- Gil de Vargas, B. (2014). *Descentralización política y participación ciudadana: Compilado de normas nacionales y departamentales*. Montevideo: Congreso de Intendentes. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Lijphart, A. (1987). “The demise of the last westminster system? comments on the report of new zealand's royal commission on the electoral system”. *Electoral Studies* 6(2), 97-103.

- Loosemore, J. y Hanby, V. J. (1971). "The theoretical limits of maximum distortion: Some analytic expressions for electoral systems". *British Journal of Political Science* 1(4), 467-477.
- Luna, J. P. (2014). "Party system institutionalization: Do we need a new concept?". *Studies in Comparative International Development* 49(4), 403-425.
- Mainwaring, S., Scully, T. et al. (1995). *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford University Press Stanford, CA.
- Nickson, A. (2005). "La descentralización política". En I. Crespo y A. Martínez, (Eds.), *Política y gobierno en América Latina*, pp. 169-202. Valencia, Tirant lo Blanch,
- Nohlen, D. (1981). *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Pedersen, M. N. (1979). "The dynamics of european party systems: Changing patterns of electoral volatility". *European Journal of Political Research* 7(1), 1-26.
- Piñeiro, R. (2007). "El sueño de la lista propia: los dilemas de coordinación electoral postreforma de 1997". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16(1), 51-71.
- Przeworski, A., Stokes, S. C. y Manin, B. (1999). *Democracy, accountability, and representation*, vol. 2. Cambridge University Press.
- R Core Team (2017). *R: A Language and Environment for Statistical Computing*. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. URL <https://www.R-project.org/>.
- Rae, D. W. (1967). *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press.
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems: A framework for analysis*. ECPR press.
- Taagepera, R. y Shugart, M. S. (1989). *Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems*. Yale University Press.
- Toro, S.; Morales Quiroga, M. y Piñeiro, R. (2011). "El efecto de las leyes electorales sobre la fragmentación partidaria en Chile, 1999-2008: Voto estratégico, barreras de entrada e información". *Política y gobierno* 18(2), 331-358.





 **Ciencia Política**
Facultad de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA