



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



Universidad de la República  
Facultad de Ciencias Sociales  
Doctorado en Ciencia Política

# **Participación electoral en los municipios de Uruguay**

Ernesto Nieto de Francesco

2025  
Montevideo



**Ciencias Sociales**  
Universidad de la República  
URUGUAY

---

# **Participación electoral en los municipios de Uruguay**

Autor: Ernesto Nieto de Francesco

“Tesis presentada con el objetivo de obtener el título de Dr. en Ciencia Política en el marco del Programa de Doctorado de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales”

Director de tesis: Profesor titular Dr. Daniel Chasquetti

Montevideo, 2025

Nieto de Francesco, Ernesto

Participación electoral en los municipios de Uruguay. Montevideo: Udelar. FCS, 2025.  
122 p.

Tesis (Doctorado en Ciencia Política) - Universidad de la República (Uruguay), Facultad de Ciencias Sociales.

1. Participación electoral. 2. Comportamiento electoral. 3. Elecciones. 4. Municipios. 5. Descentralización. 6. Gobierno municipal. 7. Uruguay.

I. Título. II. Chasquetti, Daniel, tutor.

CDD: 324.989 5

Ficha catalográfica elaborada por la Sección Procesos Técnicos de la Biblioteca de Facultad de Ciencias Sociales (Udelar).

**Tribunal integrado por:**

**Dra. Luciana Santana- UFAL- Brasil**

**Dr. Tomás Dosek – PUCP- Perú**

**Dr. Antonio Cardarello- UDELAR- Uruguay**

## **Agradecimientos**

A finales del año 1990 decidí que quería estudiar Ciencia Política, con una vaga idea de los contenidos específicos de que eso significaba en la cuestión académica, pero con una certeza, me interesaba descubrir o entender por qué existían tantas diferencias en nuestras sociedades. En ese entonces un compañero de estudios secundarios me decía que para eso tendría que estudiar economía, mientras que un viejo profesor amigo de la familia me decía que todas las diferencias provienen de la ley, y que por tanto tendría que estudiar el mundo del Derecho. Algo en mi interior, quizás algunas lecturas o simplemente unas corazonadas de adolescente me empujaban a responder que tanto lo malo como mucho de lo bueno que existía en el mundo tenía que ver con la construcción política que las sociedades llevan adelante.

Con los años de estudio comencé a comprender un tanto más algunas de estas cuestiones y de manera bastante temprana asumí que uno de los problemas importantes de nuestro tiempo es la forma en que nuestras sociedades toman ciertas decisiones colectivas. Por eso estudié la participación y desparticipación en las democracias subnacionales en mi monografía final de grado, hace ya muchos años. Pero obviamente esa primera decisión ha venido marcando mi trayectoria como investigador, tanto en el ámbito privado como en la UDELAR, así como mi desempeño en mi rol como docente.

Esta investigación para culminar el doctorado estuvo atravesada por muchas, quizás demasiadas, peripecias. Algunas personales, otras familiares, y otras globales. Mientras desarrollaba los primeros pasos de la investigación y por una cuestión de oportunidad junto al tutor de tesis decidimos ampliar el objeto de estudio, luego una pandemia se encargó de cambiar la técnica de recolección de información que pensaba implementar, así como las fechas y cronogramas del último episodio electoral que pensaba cubrir. En medio de eso una fatalidad hizo que una pequeña casa familiar, en el municipio de Villa Constitución en el departamento de Salto, fuera robada y luego incendiada en su totalidad. Superar ese duelo familiar llevó mucho tiempo y solidaridades familiares y de amistades que aquí resultaría difícil de mencionar en toda su importancia. La vida me ha mostrado ya varias veces que también de los más duros de los dolores se aprende y también esa etapa no prevista me permitió observar desde otra forma la vida en sociedad en un pequeño municipio de Uruguay. Dejé de mirar y pensar solo en los votos y comencé a escuchar más a las personas de ese pequeño y entrañable lugar. Y cuando más estaba “mirando” me enteré de una enfermedad avanzada en mis ojos. Buena parte del año 2023 y 2024 estuvo con muy poca capacidad de leer y/o escribir por prescripción médica y como forma de recuperación de las cirugías realizadas.

Esta tesis ha sido posible por una serie de apoyos imprescindibles, algunos institucionales y otros académicos pero mucho más que eso, humanos. La CAP, Comisión Académica de Posgrados de nuestra UDELAR me concedió una beca para realizar el doctorado. Con ello no solo pude establecerme en diferentes momentos en Montevideo para realizar los diferentes cursos curriculares, sino que buena parte de sus recursos se destinaron a la financiación de la encuesta que realicé como aporte fundamental para poner a prueba las hipótesis de este trabajo. Logramos con la misma recabar información en muchos más departamentos y municipios, y con muchos más casos, de los que hubiera sido posible sin ese apoyo. La encuesta fue realizada por un grupo de encuestadores radicados en Salto y que en plena pandemia y con teléfonos en mano lograron un trabajo de alta eficacia y sumo compromiso. Como bien sabemos los que trabajamos con encuestas, en la base de nuestros postulados está el trabajo que laboriosamente recaban los encuestadores, ellos son los que recogen la imprescindible información que luego utilizamos. Gracias a Aquiles, Agnes, Laura, Mariana, Ana, y Claudia por el esfuerzo y dedicación.

Los cursos de Doctorado fueron no solamente útiles, sino también disfrutables y de alto valor académico. Es bueno saber que podemos aprender con docentes e investigadores de primera línea a nivel mundial y eso hacerlo en Uruguay, es algo que quizás no demasiada gente sabe y valora. De esos cursos surgieron diferentes aprendizajes y mejoras en esta investigación.

Los profesores Daniel Buquet y Martín Freigedo fueron los responsables de realizar las primeras correcciones y sugerencias al proyecto inicial de investigación que debemos preparar en el primer año del doctorado. Ambos fueron precisos en lo que estaba bien, lo que estaba mal y lo que faltaba por hacer. Cuando finalmente el proyecto fue aprobado volvieron a hacer sugerencias útiles para el desarrollo de este trabajo. Nicolás Schmidt colaboró en mejorar y volver más operativa una base de datos muy extensa y en ordenar los resultados de cientos de municipios en tres procesos electorales. Mauricio Martínez colaboró en la puesta a punto de algunos gráficos adaptados de algunos de los textos citados. A todos ellos mi agradecimiento.

Algunos de los asuntos aquí tratados han sido expuestos en mis cursos del Cenur Litoral Norte, sede Salto de la Udelar, sobre todo en la asignatura Sistema Político Subnacional, a los alumnos que han tenido que soportar mis elucubraciones sobre estos asuntos mi agradecimiento por la atención y las ideas siempre interesantes generadas en esa relación tan especial que se da en las aulas de nuestra universidad. Muchos de ellos viven en diferentes municipios del país y sus aportes y contrastes con los que no lo hacen en municipios resultó una excelente excusa para desarrollar mejor algunas ideas que acá son presentadas.

Hay una serie de colegas/amigos que en diferentes momentos prestaron oído, brindaron ánimo para esos momentos difíciles y que además dieron buenos consejos y hasta oportunidades de mejorar este producto con algunas publicaciones previas: Fito (Adolfo) Garcé, Antonio Cardarello, Juan Andrés Moraes, Lucía Selios, Gerardo Caetano, Diego Luján y Alejandro Noboa son en buena medida esos motores que se encendieron cuando el combustible ya parecía no alcanzar. Mi viejo mentor y desde hace décadas amigo, el sociólogo Luis Barrios, siempre ha sido un faro para ampliar el reduccionismo del que muchas veces podemos pecar. Todos ellos resultaron una dura resistencia a las tentaciones de abandono que no fueron pocas.

En la vida uno se hace de conocidos, de colegas, pero algunos llegan a ser amigos y otros, en una categoría muy especial, pueden ser considerados “hermanos”, ese es el título que me adjudica el tutor de esta tesis, el profesor Daniel Chasquetti. Con Daniel hace muchos años que venimos andando y compartiendo. Esta investigación le debe mucho a su dedicación, conocimiento, pero también a su entrañable amor por nuestra disciplina. Ambos somos hijos del viejo ICP, hoy Departamento de Ciencia Política y eso seguramente nos ha marcado para siempre.

Finalmente están los afectos más cercanos, esa gente que anda por el mundo y con la que se comparte nada más y nada menos que información genética y trozos enteros de vida. Mis hijos Antonella, Martina y Emiliano, sin quererlo, se vieron en medio de una atormentada vida de viajes frecuentes y de interminables conversaciones que se volvían monotemáticas de mi parte. Gracias por ser parte de esta aventura, por el “aguante” y por sumarse cuando pudimos a algunos de esos viajes que tenían una excelente excusa en el *doctorado de papá*. Mi esposa, Selva, hizo todo lo humanamente posible porque este barco llegara a puerto sano y salvo, y quizás lo más importante, aún en los momentos más difíciles nunca me permitió rendirme.

## *Resumen*

La presente tesis estudia la participación electoral en los municipios de Uruguay, desde su creación y primera elección del año 2010 hasta las elecciones del año 2020. El objetivo de la misma es primeramente describir la desigual situación que se da en diferentes territorios del país, mostrando que esta heterogeneidad de por sí es un hecho singular en la trayectoria electoral de Uruguay. Luego fundamentamos a partir de la construcción de modelos de participación una explicación sólida sobre el origen de esta participación desigual. Para ello se ha utilizado una metodología basada en dos conjuntos de información: el primero la construcción de una base de datos de participación electoral para todos los municipios en las elecciones del período y en segundo lugar utilizamos encuestas realizadas en diferentes departamentos y municipios, conformando una muestra final de más de 6500 casos finales.

Primeramente he realizado un repaso por las teorías de la participación electoral que parten desde diferentes paradigmas para darle respuesta a la pregunta ¿por qué se vota en las elecciones? Luego de lo cual realizamos una síntesis de las principales respuestas académicas que se han dado para este caso de estudio. En esta etapa además ponemos a consideración aspectos institucionales, en las elecciones municipales de Uruguay el sistema electoral pone en juego reglas con mecanismos específicos de votación que pueden ser utilizados por los ciudadanos en determinadas combinaciones electorales.

Este trabajo nos ha permitido encontrar claves de interpretación que conectan la mayor o menor participación electoral a una variable social básica: el tamaño del municipio es importante. Allí donde hay menos electores aumenta la participación electoral municipal, pero además hemos encontrado que hay un conjunto de instituciones y actores que son mejor evaluados y aprobados, así como más o menos conocidos en sus desempeños y gestiones y esto también incide positivamente en la participación electoral.

De esta manera encontramos que hay elementos de las teorías que ponen el acento en aspectos sociales, como el tamaño de las comunidades, así como otros que surgen de teorías de la aprobación de gestión y mayor o menor conocimiento de la gestión de parte de la ciudadanía, para construir una explicación consistente y demostrable sobre por qué hay mayor o menor participación electoral en los municipios de Uruguay en el período estudiado.

*Palabras Clave:*



Participación Electoral; Comportamiento Electoral; Elecciones Municipales;  
Descentralización en Uruguay; Tercer nivel de gobierno;

### *Abstract*

This thesis studies electoral participation (turnout) in Uruguay's municipalities, from their creation and first election in 2010 to the 2020 elections. The primary objective is to describe the unequal situation observed in different parts of the country, demonstrating that this heterogeneity is a singular event in Uruguay's electoral history. We then build participation models to provide a solid explanation for the origin of this unequal participation. For this purpose, we used a methodology based on two sets of information: first, the construction of a database on electoral participation for all municipalities during the studied period; and second, surveys conducted in various departments and municipalities, resulting in a final sample of over 6,500 cases.

Initially, I reviewed theories of electoral participation from different paradigms to answer the question, "Why do people vote in elections?" Following this, we synthesized the main academic responses given for this case study. In this stage, we also consider institutional aspects. In Uruguay's municipal elections, the electoral system involves rules with specific voting mechanisms that citizens can use in certain electoral combinations.

This work has allowed us to find key interpretive insights that connect higher or lower electoral participation to a basic social variable: the size of the municipality is important. Where there are fewer voters, municipal electoral participation increases. Furthermore, we have found that a set of institutions and actors are better evaluated and approved, as well as known for their performance and management, and this also has a positive impact on electoral participation.

Thus, we find that elements from theories that emphasize social aspects, such as community size, as well as others stemming from theories of management approval and greater or lesser public knowledge of management, can be used to construct a consistent and demonstrable explanation for why there is greater or lesser electoral participation in Uruguay's municipalities during the period studied.

### *Keywords*

Voter Turnout; Electoral Behavior; Municipal Elections; Decentralization in Uruguay; Third Level of Government

## Tabla de contenidos

Introducción.....	12
Capítulo 1: Nuevas Instituciones Subnacionales en Uruguay .....	17
Capítulo 2: Los modelos teóricos de la participación electoral .....	27
2.2. El modelo sociológico .....	29
2.3. El modelo psicosociológico .....	34
2.4. El modelo de la elección racional.....	39
2.5 El modelo neoinstitutionalista.....	38
Capítulo 3: Nueva institucionalidad y explicaciones académicas .....	49
3.1. Las primeras elecciones subnacionales del tercer nivel de gobierno .....	49
3.3. El método de votación de las elecciones municipales en Uruguay .....	55
3.4. Hipótesis .....	58
3.5. Estrategia de investigación y metodología .....	60
Capítulo 4: Las primeras elecciones municipales en Uruguay. ....	70
4.1. Participación electoral y abstención en las elecciones municipales de 2010 .....	71
4.2. El factor tamaño .....	76
Capítulo 5: Las elecciones municipales de 2015 y 2020.....	82
5.1. Las municipales de 2015.....	82
5.2 Los nuevos municipios de 2015.....	86
5.3. Las elecciones de 2020 .....	88
5.4 Los nuevos municipios de 2020.....	92
Capítulo 6: Hallazgos.....	91
6.1. Visibilidad de los nuevos actores.....	92
6.2. Evaluación de gestión: municipios y alcaldes.....	93
6.3. Alcaldes, Intendentes, Presidente.....	95
6.4. Modelo explicativo de la participación electoral municipal.....	97
7. Conclusiones.....	103
8. Anexo I: datos electorales.....	106
9. Anexo II: formulario encuesta utilizada.....	113
10. Anexo III: Prueba de homocedasticidad.....	114
10. Bibliografía.....	115

## Introducción

La presente investigación busca describir y explicar los niveles de participación electoral en las elecciones subnacionales en Uruguay, especialmente en el tercer nivel de gobierno de reciente creación. Desde su primera puesta en práctica en 2010, las elecciones municipales han generado una serie de escenarios novedosos en el país, no sólo porque comenzó a votarse en una nueva institucionalidad, sino por las características de los resultados observados en estas elecciones.

En Uruguay existe una enorme diferencia en los niveles de participación electoral en los municipios, algo que no ocurre en el segundo nivel departamental como así tampoco en la elección nacional. A relativamente pocos kilómetros de distancia, con las mismas reglas de juego, y con los mismos recursos a disposición de los actores partidarios, en algunos municipios la participación supera el 70% de los habilitados para votar, mientras que en otros no alcanza al 30%. Esta es la cuestión central que intentaré explicar, *¿por qué en algunos municipios votan muchos ciudadanos y en otros lo hacen tan pocos?* En un país homogéneo y con un número no muy alto de habitantes, ¿por qué se generan diferencias tan importantes en la participación electoral de los ciudadanos?

Nuestro problema puede llegar a convertirse en una verdadera paradoja para las diversas escuelas o tradiciones que explican el comportamiento electoral. Allí dónde los ciudadanos tienen mayores recursos económicos, educativos y acceden a mejores condiciones de vida, la teoría pronostica mayores niveles de votación. Sin embargo, en las elecciones municipales en Uruguay sucede exactamente lo contrario.<sup>1</sup>

Otro aspecto no menor, ni para la teoría ni para esta investigación en concreto, es el hecho de que el problema a indagar refiere a elecciones subnacionales, y esta condición de por sí lo coloca en el marco de una revisión que viene desarrollando este subcampo de la ciencia política. Desde hace algunas décadas diversos analistas sostienen que los fenómenos ligados a las elecciones subnacionales no necesariamente se explican con las mismas teorías que habitualmente se utilizan para indagar las elecciones nacionales. En nuestro caso, la pregunta sobre si las elecciones subnacionales se explican de la misma manera que las elecciones nacionales, adquiere especial relevancia y supone de por sí una contribución al desarrollo de los estudios electorales del nivel subnacional.

---

<sup>1</sup> Como veremos oportunamente la variedad de teorías o tradiciones explicativas sobre el comportamiento electoral no es excluyente en este sentido. También hay teorías que tienen buenas razones para afirmar que allí donde viven menos personas pueden existir importantes incentivos para la participación electoral, aunque estas últimas no ponen el acento en los recursos económicos de los ciudadanos, sino en la cantidad de electores.

Cuando el anteproyecto de esta tesis fue aprobado y se habilitó la realización de la investigación corría el mes de diciembre de 2018. Recién se habían realizado en Uruguay dos elecciones municipales que el proyecto pretendía estudiar, pero la realización próxima de las siguientes elecciones de mayo de 2020, me llevó a incluir esa tercera instancia. Claramente, cuando tomamos esa decisión nunca imaginamos que habría una pandemia y que las elecciones previstas para mayo del 2020 tendrían que ser postergadas para setiembre de ese año. Dado que mi tema de investigación es la participación electoral, tuve que preguntarme si la pandemia tendría impactos sobre la realización de la elección municipal, y si ello ocurría, cómo podría afectar al objeto de estudio. A pesar de esas dudas, los resultados mostraron que la elección se realizó en condiciones normales y que la decisión de ampliar la muestra de casos -que suponía incluir 125 nuevas elecciones municipales de 2020- enriqueció el estudio y permitió confirmar algunas de las hipótesis que guían el presente trabajo.

Hubo otro factor que nos convenció sobre la importancia de incluir la elección de 2020. Pocos meses antes de la defensa de mi proyecto de tesis, Buquet, Cardarello y Schmidt (2018) presentaron un estudio sobre las elecciones subnacionales donde se mostraba que las elecciones municipales anteriores (2015) tenían un patrón de participación que desafiaba las respuestas tradicionales brindadas por la academia<sup>2</sup>. No estoy en condiciones de afirmar si se trataba de un caso de sincronidad, en términos de Carl Young (2004)<sup>3</sup>, pero era un elemento demasiado poderoso como para pasarlo por alto. El trabajo dejaba nuevas pistas que sin duda contribuyen a probar algunas de las hipótesis que había desarrollado a lo largo de más de un año de trabajo. Había que trabajar a partir de esos hallazgos y desarrollar una base empírica mayor con vistas a construir una explicación sólida y estilizada.

Esta investigación, además de responder al tema de por qué se vota en forma tan disímil en los diferentes municipios de Uruguay, pretende arrojar luz sobre un tema poco estudiado por la ciencia política: el nivel de participación electoral. Aunque parezca extraño, en el país con mayores niveles de participación electoral del continente (Zovatto, 2003), la participación electoral no ha sido un fenómeno muy estudiado (Buquet y Piñeiro, 2011). Por tanto, la presente investigación busca

---

<sup>2</sup> Me refiero al trabajo de Buquet, Cardarello y Schmidt, “Efectos de las reglas electorales sobre el sistema de partidos subnacional” OPP, 2018

<sup>3</sup> Carl Gustav Jung utiliza la idea de sincronidad para referirse a “la simultaneidad de dos sucesos vinculados por el sentido, pero de manera acausal” (Jung, Sincronicidad como principio de conexiones causales. Sobre sincronidad. Página 436 Madrid: Trotta, 2004. ISBN 978-84-8164-587-3)

contribuir con un cambio en el estado del conocimiento, al tiempo que se vertebra con anteriores aportes que realicé en la misma línea<sup>4</sup>.

Quizás porque hemos naturalizado que en Uruguay participa una alta proporción de ciudadanos hemos dejado de preguntarnos por qué eso es así. Tampoco hemos sido muy inquisitivos cuando descubrimos diferencias de participación entre los diversos niveles de gobierno. Si esto es válido para el nivel de conocimiento alcanzado para las elecciones nacionales, es aún más claro para las elecciones subnacionales que fueron separadas en el tiempo a fines del pasado siglo. Aún nos queda un buen camino por recorrer y esta tesis no es otra cosa que un humilde aporte en esa línea.

La investigación se ordena en diferentes capítulos que se presentan de la siguiente manera. En un primer capítulo reflexionamos sobre las oportunidades que implica para la ciencia política el estudio de un nuevo escenario subnacional generado a partir del proceso descentralizador iniciado por la reforma de 1997 y continuado por la ley de creación del tercer nivel de gobierno. En ese capítulo también fundamentamos acerca de la pertinencia de estudiar la cuestión subnacional como un objeto de estudio específico, basándonos en la propuesta de la reducción de escalas y las ventajas y desafíos que esta dimensión reporta.

El segundo capítulo se enfoca en la descripción de las cuatro grandes teorías explicativas de la participación electoral poniendo especial atención en los aportes más recientes. Si bien resulta imposible detenernos en las contribuciones más específicas de cada escuela teórica, resulta importante para nuestros propósitos tomar en cuenta sus diferentes dimensiones de análisis. De esta forma, cuando presentemos en los siguientes capítulos los resultados de la investigación empírica observaremos distintas consonancias y disonancias con los diferentes enfoques teóricos que explican la participación electoral.

El tercer capítulo explora cómo se vota en las elecciones subnacionales de Uruguay y para ello describimos las reglas institucionales que rigen las elecciones municipales, las similitudes y diferencias con las otras instancias electorales y las particularidades que pueden influir sobre el nivel de participación electoral y las preferencias de votación de la ciudadanía. Finalmente, se presentan las cuatro hipótesis que guían nuestro trabajo.

En el cuarto capítulo presentamos la metodología utilizada, las tareas realizadas para la recolección de la información electoral, la creación de una base de datos original con

---

<sup>4</sup> Mi tesis de grado versa precisamente sobre la participación y la “desparticipación ciudadana” en el caso de Uruguay. Recientemente y gracias a la financiación internacional, la misma fue publicada como libro con el título “¿Democracia Desparticipativa? Un estudio subnacional de Uruguay” (Nieto 2023).

miles de entradas, y toda la información relativa a la encuesta realizada y el procesamiento estadístico de sus respuestas.

Los siguientes dos capítulos analizan cada una de las elecciones municipales realizadas en Uruguay, 2010, 2015 y 2020, cubiertas por esta investigación. En el primero de ellos, señalamos la sorpresa académica y política sobre los resultados y las respuestas que ensayó la academia para explicar lo sucedido. Luego ponemos a prueba nuestra primera hipótesis explicando por qué la participación en la elección municipal no fue todo lo satisfactoria que podría haber sido. En el capítulo referido a las elecciones de 2015 realizamos una comparación con las anteriores elecciones y ponemos a prueba nuestra segunda hipótesis de trabajo, mostrando que en los municipios de menor población la ciudadanía votó más que en los municipios de mayor tamaño. En el mismo capítulo analizamos la elección del año 2020 y realizamos una nueva comparación con los procesos electorales anteriores, descartando la incidencia de la pandemia sobre los niveles de participación observados. Asimismo, la posibilidad de observar esos comicios a partir de los presupuestos de nuestras hipótesis, permitió recabar información específica con el fin de confirmar alguna de ellas.

En el sexto capítulo desarrollamos nuestros hallazgos: a partir de una encuesta poderosa en dos grandes aspectos, cantidad de casos y diversidad de universos encontramos algunas respuestas que se ven plasmadas en nuestras hipótesis sobre por qué en los municipios más pequeños se vota más que en los de mayor dimensión poblacional: hay una serie de patrones que se repiten de manera clara y que creemos responden de manera satisfactoria a nuestra pregunta ¿por qué hay tanta diferencia en la participación electoral en los municipios de Uruguay? También nos planteamos una síntesis de nuestros principales hallazgos con relación a la cuarta hipótesis de trabajo, es decir sobre la forma en que la competencia afecta la participación en las elecciones municipales. Todo esto finaliza con un análisis estadístico a partir de lo que consideramos un modelo explicativo de la participación electoral municipal en Uruguay.

Finalmente, en nuestras conclusiones llevamos adelante un sucinto viaje por las diferentes instancias de nuestra investigación señalando los aportes y también los aspectos que nos parece importante seguir investigando.

Más allá de la pertinencia de las respuestas que brindamos a la pregunta sobre la participación electoral la presente investigación presenta en forma ordenada a partir de una base de datos elaborada cuidadosamente los resultados electorales en todos los municipios de Uruguay en las tres primeras elecciones llevadas a cabo y eso nos

parece un aporte importante para la investigación del comportamiento electoral subnacional en dicho país.



## Capítulo 1. Nuevas Instituciones Subnacionales en Uruguay

### 1.1. Un nuevo objeto de estudio

Hace muy poco tiempo, nuestro país produjo un cambio significativo y sin antecedentes en varias décadas a nivel institucional. La Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (N° 18.567) sancionada en 2009 diseñó e implementó un nuevo nivel de gobierno subnacional<sup>5</sup>. Esta invención tiene un conjunto de resultados prácticos relevantes para la estructura institucional del país en las siguientes dimensiones:

- *Estado/gobierno.* Se crea el denominado tercer nivel de gobierno, con nuevas estructuras, funciones, cargos, roles, y demás, propios a la generación de un nuevo diseño de jerarquías de tomas de decisión en ámbitos funcionales y de políticas públicas.
- *Política/partidaria.* Se desarrolla una nueva dimensión de cargos por los que competir, un nuevo conjunto de reglas de juego que dan un marco de acción a dicha competencia, pero, además, se genera la necesidad de los partidos de presentar candidatos y desarrollar estructuras para ocupar dichos cargos, es decir, se establece una nueva dimensión que afecta a las carreras político-partidarias.
- *Sociedad/ciudadanía.* Se establecen nuevas elecciones y mecanismos de participación de los ciudadanos, al tiempo que se promueve expreso el desarrollo de un nuevo marco de vinculación entre el gobierno y la sociedad<sup>6</sup>

En definitiva, las mencionadas leyes crearon una nueva institución, el concejo municipal, que enmarcada en un proceso histórico (breve, pero histórico al fin) puede considerarse como la experiencia más reciente de innovación institucional en nuestro país.

Para la ciencia política abordar el análisis de las instituciones no representa una novedad, ya que de hecho gran parte de los estudios de nuestra disciplina se desarrollan bajo el paradigma del neo institucionalismo y sus diversas variantes, que parten de una premisa que podríamos definir de la siguiente manera: *las instituciones son reglas de juego, como tales moldean una amplia variedad de estructuras formales y no tanto, pero además influyen en el comportamiento de los actores y por tanto también son importantes para entender el proceso dinámico en un sistema político* (Acuña, 2013).

---

<sup>5</sup> Las leyes 18.644, 18.653 y 18.665 sancionadas en 2010 corrigieron y mejoraron los conceptos establecidos en la ley 18.567.

<sup>6</sup> De alguna manera seguimos la ya clásica distinción de Bobbio (1998) entre Estado, gobierno y sociedad, solo que le incluimos el peso del sistema de partidos como carácter central para la organización de los clivajes políticos en nuestro país (Chasquetti y Buquet 2004)

Sobre esta línea teórica se ha centrado buena parte de los aportes de la disciplina en América Latina, y esto incluye claramente a una parte medular de la literatura centrada en nuestro país.

Hace unos veinticinco años, Robert Putnam formuló algunas preguntas cruciales: *“¿Cómo influyen las instituciones formales en la práctica política y gubernamental?, ¿Si trasplantamos instituciones democráticas, crecerán en el nuevo ambiente como lo hicieron en el viejo?, ¿O la calidad de una democracia depende de la calidad de sus ciudadanos...?”* (2011:38). Dependiendo de las respuestas que demos a estas interrogantes tendremos diferentes caminos, tanto teóricos como metodológicos. Como veremos en esta investigación, instituciones parecidas, con el mismo desarrollo y en ambientes culturales similares, producen efectos muy diferentes en la participación electoral en el nivel municipal de Uruguay.

Si para la disciplina el estudio de las instituciones tiene un lugar central, ¿qué impacto tiene la creación de nuevas instituciones en nuestro territorio? y ¿qué significa un nuevo nivel de gobierno para la ciencia política? Responder estas preguntas representan una fantástica oportunidad para los cultores de la disciplina a nivel local, porque nunca hemos tenido frente a nuestros ojos un proceso de creación institucional que implique cambios relevantes en el comportamiento de los actores partidarios y de los ciudadanos. O, dicho de otro modo, dado que nuestra disciplina sigue siendo relativamente nueva en nuestro país, esta es una de las pocas oportunidades donde tenemos un objeto de estudio naciendo ante nuestros ojos y podemos abordarlo con los conceptos, metodologías y herramientas típicas de la ciencia política.<sup>7</sup>

Pero además de tratarse de la creación de nuevas instituciones, consideramos que algunos de los elementos más novedosos en dicho proceso generan una doble oportunidad para la investigación politológica. Veamos esto con mayor detalle. La ley N° 18.567 “Descentralización en materia departamental, local y de Participación Ciudadana”<sup>8</sup>, crea un nuevo nivel de gobierno (el tercero según la ley, el “local”) pero además establece un marco institucional para el desarrollo de la “participación ciudadana”. Como vemos tenemos dos dimensiones relevantes, la “participación electoral” y la denominada “participación ciudadana”, que suponen procesos emparentados pero distintos y que pueden ser objetos pertinentes de indagación.

---

<sup>7</sup> La reforma constitucional y el cambio en el régimen electoral de 1996 fue nuestra primera gran experiencia de estudio de un cambio sustantivo de reglas de juego. Sin embargo, dicha reforma fue una enmienda básicamente de reglas y no supuso la creación de nuevos actores formales de gobierno ni la relativa reorganización del poder político como lo supone la innovación que nos compete.

<sup>8</sup> <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18567-2009>

Sin embargo, cuando se trata de una nueva institucionalidad, de estructuras que recién han comenzado a desarrollarse, ¿cuál es la participación que debemos atender? Nuestra respuesta es sencilla, debemos comenzar por observar la participación institucional prevista en dicho proceso, es decir, debemos comenzar por observar la participación electoral en las elecciones de los nuevos organismos, los municipios. Por tanto, nuestra variable dependiente será la participación electoral.

Afirma Nohlen (2004) *"...la participación electoral sigue siendo, por varias razones, la más importante de todas las formas de participación"* y desde una perspectiva teórica muy diferente, Manin (1995) sostiene que en *"...las democracias representativas modernas, los ciudadanos pueden ser políticamente activos en diferentes maneras. Ellos pueden discutir libremente sobre política, unirse a las asociaciones civiles, participar en las actividades de un partido, y participar en manifestaciones políticas pacíficas. Sin embargo, la actividad política por excelencia en una democracia representativa se da participando en las elecciones. Las democracias modernas son sistemas elitistas competitivos. Los ciudadanos son gobernados por otros, pero seleccionan estos gobernantes con sus votos"*. De igual modo, creemos que el estudio de la participación no puede quedar limitado al estudio de las elecciones y, de hecho, en Uruguay ya existe un importante desarrollo de los estudios centrados en la denominada participación ciudadana. Sin embargo, como señalan ambos autores, entendemos que la participación electoral es fundamental para los procesos de legitimidad de las instituciones y con ello para la democracia misma.

Existe un amplio consenso sobre la importancia de la participación electoral. Se ha insistido en que existen diferentes formas de participación política, y que la dimensión electoral es la más importante de ellas porque cumple diversas funciones. Desde las tempranas observaciones de Dahl (1971) respecto a que el voto de los ciudadanos es uno de los dos factores centrales para el establecimiento de una poliarquía, hasta otras como la mencionada por Lijphart (1997) acerca de que los votantes tienen determinadas características sociales y políticas y, por tanto, la manifestación de sus preferencias a través del voto se vuelve "representativa" del conjunto la sociedad. En palabras de Lijphart, *"la participación electoral es importante por sí misma, pero además lo es como elemento fundamental del sistema político"*, por lo cual, como bien señala Pérez Barat (2006), *"el análisis de la participación electoral no puede obviar su impacto sobre la legitimidad de los sistemas políticos democráticos"*.

Por tanto, estudiaremos la participación electoral porque ella es la que otorga la legitimidad inicial a las nuevas instituciones de gobierno creadas en Uruguay que hasta el momento han tenido sólo tres instancias electorales.

## 1.2. Descentralización.

¿Cómo nacieron estas nuevas instituciones en Uruguay? Veamos algunos de los rasgos más importantes de este proceso. En primer lugar, ubiquemos políticamente el fenómeno de la creación de los municipios. El mismo comienza a partir de un proceso de descentralización relativamente tardía iniciado en las últimas dos décadas del siglo pasado. A diferencia de la mayoría de los países de la región, Uruguay mantenía una estructura centralizada con dos niveles de gobierno, el nacional y el departamental, o lo que es lo mismo, Uruguay sólo tenía un segundo nivel de gobierno, el departamental que combinaba de forma *sui generis* la dimensión departamental y municipal.

La reforma constitucional de 1996 habilitó expresamente la posibilidad de la creación de un tercer nivel de gobierno. En el artículo 262 el nuevo texto expresa “[...] 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 [...]” Como vemos allí se distingue entre la dimensión departamental y municipal y bajo esa conceptualización comienza a recorrerse el camino hacia el diseño de un tercer nivel de gobierno.

Sin embargo, para que el nuevo nivel de gobierno se concretara pasaron muchos años. Recién con la aprobación de la ley N° 18.567 de 2009, los municipios comenzaron a tomar forma. Y decimos que comenzaron a tomar forma porque hubo que aprobar meses después diferentes leyes interpretativas de la anterior para resolver algunos problemas conceptuales e instrumentales. Pero pese a ello, la ley de creación de los primeros 89 municipios en todo el país fue la que estableció finalmente el tercer nivel de gobierno. Como vemos, pasaron varios años entre la aprobación de la enmienda prevista en la reforma constitucional y su instrumentación por ley, años que implicaron diferentes gobiernos y no fue hasta el acceso del Frente Amplio al gobierno nacional que se desarrolló el impulso decisivo. Este proceso estuvo plagado de complejidades políticas y de desacuerdos en diferentes niveles, pero la unidad en mayoría de dicho partido en ambas cámaras parlamentarias, permitió transformar en ley lo que la constitución había proyectado, la creación de un tercer nivel de gobierno, llamado habitualmente municipio.

Hasta ese momento, el tercer nivel de gobierno estaba referido por las Juntas Locales que, con la excepción de tres casos en todo el país, eran nombradas por el intendente departamental (si es que este decidía conformarlas ya que no tenía obligación de hacerlo). La sanción de esta norma le permitió a Uruguay ponerse a tono con los restantes países de América Latina, donde encontramos, por lo general, tres niveles

de gobierno. La creación del tercer nivel de gobierno adquiere particular importancia, porque si bien históricamente la política local ha sido dependiente de la política nacional, esta relación probablemente se modifique con el paso del tiempo. Como bien señala Carrillo (1989:29) “[...] al tiempo que avanza este fenómeno las elecciones locales pierden su carácter de meras elecciones administrativas para ejercer una influencia significativa en las consultas de ámbito superior; es decir, la política local se convierte a su vez en una variable independiente respecto a la política nacional”.

La literatura sobre los procesos de descentralización es muy amplia. Si bien no podemos detenernos en detalle en cada uno de los trabajos, sí podemos mencionar algunos de los más relevantes a la luz de nuestra investigación. Arocena (2008) abordó el tema a partir del enfoque del desarrollo local, entendido como eje fundamental para alcanzar una descentralización real y efectiva. Otros autores como Coraggio (1996) señalaron las potencialidades y las limitaciones de la descentralización apuntando al papel del estado y sus estructuras administrativas y a los factores económicos que impactan en el proceso. Furlán (2004) señaló que la descentralización implica un cambio en los equilibrios internos de toda organización política pues ese proceso conlleva a una redistribución de poder entre el centro y la periferia. En la misma línea, Veneziano (2006) describió el proceso de transferencia de poder a partir de dimensiones (económica, sociocultural, y política) que se interrelacionan de diferentes maneras. Falletti (2006) rompe con la idea de un proceso único al distinguir tres tipos diferentes de descentralización, la administrativa, la fiscal y la política. En su concepto, la descentralización política es la única que abre nuevos espacios de representación de la ciudadanía. Esta mirada es tal vez la más fecunda pues rompe con los procesos desarrollados desde arriba y pone de relieve la existencia de nuevas dimensiones. Mayntz (2001), por ejemplo, señala que la descentralización en definitiva supone nuevas formas de gobernanza, porque su desarrollo crea distintos tipos de relación entre el gobierno, los actores sociales y la ciudadanía.

Otros autores como Montecinos (2004) abordan la descentralización específicamente política a partir de un axioma simple y útil: allí donde los actores tienen mayores incentivos para implementar políticas descentralizadoras es que se producen más probabilidades de procesos de autonomía. Los incentivos son los diferentes beneficios que los políticos pueden obtener con la implementación de esos procesos. En esta misma dirección se encuentra el planteo de O'Neill (2003) que señala que allí donde las estructuras de los partidos centrales son capaces de percibir posibles éxitos electorales en los niveles que se autonomizan, seguramente habrá más posibilidades de apoyar a los grupos que desde lo local impulsan el cambio y a sus candidatos.

Contrario sensu, cuando hay escasas chances de éxito en las arenas locales, los partidos tienden a no apoyar los procesos de descentralización en los que no obtendrán resultados favorables. Finalmente, y siguiendo otro tipo de abordajes, autores como Putnam (2011) ponen el acento en que la descentralización genera una sinergia diferente en la sociedad local, y que el establecer nuevas responsabilidades en las comunidades, se generará un mayor compromiso cívico.

Como podrá notarse en esta brevísima síntesis, la cuestión de la descentralización ha sido abordada desde diferentes perspectivas teóricas y con distintos objetivos. Aún así, la mayoría de los trabajos destacan que los procesos de descentralización no son inocuos y generan consecuencias relevantes para el estado, los partidos y la sociedad local. En Uruguay se creó una nueva estructura de gobierno, denominada Municipio, que está integrada por cinco miembros electos directamente por la ciudadanía y uno de ellos, asume el rol de alcalde del municipio. Dicho alcalde, es el único cargo electo y rentado del nuevo gobierno local.

### **1.3. Lo subnacional importa**

En un libro reciente, Giraudy, Moncada y Snyder (2019) señalan que más allá del nombre, el enfoque subnacional ha estado siempre presente en la ciencia política, *“Uno de los más antiguos textos canónicos de la disciplina, La Política, escrito por Aristóteles en el siglo cuarto AC, ofreció una tipología de los sistemas políticos basados en un estudio comparativo de 158 constituciones de las antiguas ciudades griegas”*<sup>9</sup>. Luego de recordarnos al maestro de Alejandro Magno, pasan revista por algunos de los más influyentes filósofos, teóricos, cientistas sociales y políticos que han usado el enfoque subnacional como herramienta fundamental para sus trabajos. Nos recuerdan que Tocqueville estudió la diferencia entre algunos Estados de la Unión en lo que hace a la esclavitud y sus consecuencias, que V.O Key descubrió a través de la investigación comparada entre distintos Estados de EE. UU. las variaciones en las actitudes políticas del sur de dicho país; y que Lipset comparó a los productores de trigo de Canadá y de EE. UU. y que extrajo importantes conclusiones sobre las tendencias políticas de los mismos. También señalan que Robert A. Dahl intentó responder la pregunta *¿quién gobierna?* a partir de un estudio centrado en la ciudad de New Haven y que este fue el puntapié inicial para el desarrollo de la teoría del pluralismo. Que Robert Putnam dio una respuesta muy interesante (y desafiante) sobre las enormes diferencias del norte y el sur de Italia al estudiar las variaciones regionales del capital social; y que Theda

---

<sup>9</sup> Del original en inglés, “Inside Countris, Subnational Research in Comparative Politics” (Giraudy, Moncada, Snyder, 2019). Cuando las citas son de textos en otros idiomas he optado por presentarlos con la traducción más parecida al lenguaje politológico que usamos en nuestra región.

Sckopol desarrolló una nueva explicación histórico-institucional sobre el nacimiento de la política social moderna en los Estados Unidos, a partir de la variación subnacional de la fuerza y las estrategias de las mujeres y las organizaciones de veteranos de guerra de base local.<sup>10</sup>

Si lo subnacional es importante, es porque abarca diferentes dimensiones del amplio espectro de temas que habitualmente indaga la ciencia política. Pero detrás de esta diversidad de fenómenos estudiados existe una concepción metodológica que se atrevió a romper con ciertos moldes. En este sentido Suárez-Cao, Batlle y Wills-Otero sostienen que la *“razón metodológica está relacionada con el surgimiento de un nuevo enfoque que vuelve a valorar la investigación y la teorización a partir de los estudios de caso (Brady y Collier 2004; Gerring 2007 y 2012; Goertz y Mahoney 2012; Seawright 2008)”*, y para ser más contundentes aún agregan *“No es sorprendente, entonces, que el boom de los análisis de política subnacional haya surgido en paralelo con una revolución en la forma de concebir la metodología en la Ciencia Política. La puesta en cuestionamiento del modelo único de inferencia causal...”*.

Las razones metodológicas para el impulso y desarrollo del estudio de los fenómenos subnacionales desde nuevas dimensiones tuvieron un fuerte desarrollo desde finales del siglo XX. Uno de los artículos más influyente en su momento fue el de Richard Snyder, donde afirma que *“vivimos en una era de descentralización”* y que existen tres buenas razones por las que los estudios subnacionales comparativos son importantes para la ciencia política: la primera razón es que permiten aumentar la cantidad de observaciones y con ello disminuir el problema generado por tener muchas variables a medir, pero con pocos casos a considerar<sup>11</sup>. La segunda ventaja de la comparación subnacional es que permite arrojar luz sobre territorios que tienen altos niveles de heterogeneidad en lo nacional y para los que los investigadores presentan datos nacionales agrupados dejando de lado las posibles diferencias al interior del universo nación<sup>12</sup>. Este error en definitiva empobrece la diversidad de la realidad social y política que se está estudiando, además de conducir a posibles errores que distorsionan la causalidad y generan problemas con la construcción teórica. El tercer beneficio de estudiar las unidades subnacionales de manera comparada es que con ella los investigadores pueden *“estar mejor equipados para manejar la naturaleza*

---

<sup>10</sup> La lista de autores mencionados y que aplican la metodología subnacional en sus investigaciones es mayor, pero señalamos a los que a nuestro entender son los más significativos.

<sup>11</sup> En ciencia política Lijphart realizó un análisis detallado de este tipo de casos (Lijphart, 1971)

<sup>12</sup> Como el propio Snyder menciona, este error fue señalado bastante tiempo atrás por Stein Rokkan y lo formuló en términos de “el sesgo del país en su conjunto”.

*territorialmente dispar de los procesos fundamentales de transformación política y económica”* (Snyder 2009; 288).

Algunas de las ventajas que señala Snyder serán muy útiles en el desarrollo de esta investigación, sobre todo en lo que tiene que ver con la cantidad de casos y la posibilidad de observar la realidad política de los diferentes territorios en las elecciones subnacionales municipales de Uruguay. Si sólo observamos los resultados nacionales podemos pasar por alto las enormes diferencias en lo que hace a la participación electoral en los diferentes municipios del país. Eso pasó en alguna medida cuando los analistas intentaron explicar el resultado de las primeras elecciones municipales del año 2010 (ver capítulo 4).

Los estudios subnacionales, tanto los comparados como los de estudio de caso, han tenido un auge singular en los últimos años en América Latina. Como bien señalan Suárez-Cao, Batlle y Wills-Otero (2019:16), *“Durante años, la atención centrada de manera exclusiva en los procesos nacionales no sólo mantuvo en las sombras dinámicas locales relevantes, sino que además apuntaló el supuesto implícito de que la política subnacional era un mero reflejo del acontecer nacional, o digno de un interés idiosincrático con poca conexión con las dinámicas más relevantes de la política nacional”*. Si bien, como mencionaba Snyder, esto genera algunos problemas teóricos y metodológicos, la gran cantidad de estudios publicados durante los últimos años, puso de manifiesto la existencia de nuevos asuntos que hasta el momento la ciencia política había pasado por alto.

Veamos rápidamente algunas de las cuestiones que la ciencia política ha observado a partir de la investigación comparada en América Latina: una primera ola de trabajos se concentró en las temáticas de la modernización, el desarrollo, las relaciones de dependencia y el creciente autoritarismo, todos ellos comprendidos entre los años sesenta y setenta del siglo XX. Entre los más destacados encontramos los de Cardoso y Faletto 1969; Linz y Stepan 1978; Linz y Valenzuela 1994; Stepan 1971; O'Donnell 1973; Stepan 1973 y 1978; Valenzuela y Valenzuela 1986; Valenzuela 2003. Una vez concluido el ciclo de dictaduras los estudios comparados se enfocaron en las transiciones hacia la democracia y también en la afirmación de regímenes democráticos en la región. En este ciclo es necesario recordar los aportes de Cavarozzi y Garretón 1989; Linz y Stepan 1996; Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela 1992; Mainwaring y Shugart 1997; O'Donnell, Schmitter y Whitehead 1986. Todos estos estudios comparados tenían como unidad de observación al país por lo cual cargaban



con el “sesgo del país en su conjunto” señalado por Rokkan<sup>13</sup> (1970). Fue con la publicación del artículo de Guillermo O’Donnell (1993) sobre el Estado, que algunos temas se hicieron evidentes como, por ejemplo, que los procesos señalados por anteriores estudios no ocurrían de la misma manera al interior de las unidades nacionales, y en muchos casos, resultaba plausible que algunos de ellos no ocurrieran ni siquiera en todo el territorio. En dicho artículo se establece como algunos países tienen en su interior zonas “marrones” donde la autoridad del Estado no sólo es cuestionada, sino que difícilmente se pueda afirmar su preeminencia y con ello la definición de Estado weberiano tan ampliamente difundida.

A partir de ese momento, comienzan a publicarse en nuestro continente una cantidad importante de estudios subnacionales, algunos presentados como estudios de caso, otros como estudios subnacionales comparados. No sólo se produjo más investigación con su contraparte en publicación, sino que también se generaron espacios específicos para el estudio de lo subnacional. Se estudiaron las formas de organización de los Estados Federales, con los casos de Brasil, Argentina y México como principales destinatarios de dichos estudios (Samuels y Abrucio 2000; Samuels y Mainwaring 2004); la forma en que en algunos sistemas federales las democracias nacionales pueden convivir con sistemas *iliberales* en lo local (Behrend y Whitehead, 2017); otros estudios se enfocaron específicamente en los autoritarismos subnacionales (Gibson 2012; Giraudy 2010; Behrend 2011). En el caso de los países unitarios, muchas de las investigaciones se concentraron en los procesos de descentralización (reseñados en el apartado anterior), los cuales tuvieron la virtud de poner en el centro de la agenda de investigación a la dimensión local<sup>14</sup>. Desde lo subnacional también se ha observado el declive de los sistemas de partidos<sup>15</sup>, la aparición de outsiders y los fenómenos del clientelismo<sup>16</sup>.

Así como el artículo de O’Donnell fue el impulso inicial para el desarrollo de un enfoque subnacional en nuestro continente, el de Gibson (2005), que acuñó el concepto de autoritarismo subnacional, funcionó como un segundo impulso al ser retomado por

---

<sup>13</sup> Para superar este sesgo, Rokkan propone adoptar enfoques metodológicos que incorporen análisis a múltiples niveles, incluyendo el subnacional. Esto implica reconocer y examinar las complejidades internas de los países, lo que permite una comprensión más profunda de los procesos políticos y sociales. Al hacerlo, se pueden identificar patrones y tendencias que de otro modo permanecerían ocultos bajo una perspectiva exclusivamente nacional.

<sup>14</sup> Ya hemos mencionado antes diversos autores que han analizado diferentes aspectos de la descentralización

<sup>15</sup> Batlle 2009; Cyr y Meléndez 2016; Cyr y Sagarzazu 2014; León 2004; Melendez y Leon 2009; Pachano 2008; Pérez Mendieta 2014. Algunas autoras como Suárez-Cao y Freidenberg (2014) han mostrado como los procesos subnacionales pueden explicar buena parte de la crisis de los sistemas de partidos a nivel nacional en países como Venezuela, Bolivia o Ecuador.

<sup>16</sup> Auyero 2001; Brusco, Nazareno, y Stokes 2004; Calvo y Murillo 2008;

diferentes autores que mostraban como países altamente institucionalizados contaban con unidades subnacionales de baja institucionalización. Después de dicho artículo una serie de investigadores comenzaron a abordar la cuestión de la democracia desde lo subnacional con nuevas preguntas, y nuevos modelos de posibles respuestas<sup>17</sup>. El mismo autor, en un artículo posterior, fue más allá de la descripción al señalar que si bien la política nacional impone límites a la política subnacional, las unidades subnacionales pueden generar influencia -con diferente tipo de intensidad- sobre el escenario nacional (Gibson, 2007)

El auge de la investigación subnacional en nuestro continente en las últimas dos décadas viene mostrando las importantes diferencias existentes entre lo nacional y lo local en lo que hace a la competencia partidaria, a las prácticas usuales en el ejercicio del gobierno, el surgimiento de actores que en lo local son importantes pero que en lo nacional no son observados. En otros casos, los estudios han mostrado las diferencias en la participación electoral y en los resultados de las diferentes elecciones nacionales, estatales y municipales. Giraudy, Moncada, Snyder (2019:6) han dicho con propiedad que *“Una perspectiva subnacional también cambia el enfoque a una serie de actores (tales como alcaldes, gobernadores, legisladores provinciales, organizaciones civiles locales y las comunidades indígenas), instituciones (incluyendo las legislaturas provinciales, tribunales locales y agencias gubernamentales subnacionales), y unidades de análisis que con demasiada frecuencia son descuidados por la política comparada, debido a la perspectiva a nivel nacional dominante”*.

La investigación que aquí presentamos se inscribe en el subcampo de estudio que hemos descripto hasta aquí. Nos apoyamos en la reflexión generada por la academia sobre los procesos de descentralización de fines del siglo pasado y, sobre todo, en el conocimiento establecido por la amplia variedad de estudios subnacionales de nuestro continente publicados en las últimas dos décadas. Así mismo, tomamos en cuenta la producción académica específica sobre el caso uruguayo que denota cómo la ciencia política asumió el desafío de estudiar proactivamente estas nuevas instituciones.

En el próximo capítulo se describen las diferentes teorías que explican el comportamiento electoral. El camino recorrido por las ciencias sociales en general, y por la ciencia política en particular, es amplio y denota décadas de acumulación, vueltas de tuerca y búsqueda de nuevas herramientas. En otras palabras, presentaremos el estado del arte sobre este asunto a partir de la descripción de cuatro grandes paradigmas explicativos.

---

<sup>17</sup> Una síntesis de estos enfoques se encuentra en Behrend y Whitehead (2017)

## Capítulo 2: Los modelos teóricos de la participación electoral

En este capítulo se define con claridad el concepto de participación a los efectos de mostrar su relevancia para el funcionamiento de la democracia. También se presentan los principales modelos teóricos que explican la participación electoral. Dada la variedad de abordajes existentes en la literatura, presentamos una síntesis de las líneas argumentales de cada una de las escuelas poniendo énfasis en aquellos aspectos que se relacionan con nuestras hipótesis de investigación.

### 2.1. Participación electoral.

Por la propia naturaleza de los objetos de estudio de las ciencias sociales, existen muchos conceptos complejos y multidimensionales; el de la participación es uno de ellos y podríamos definirlo como polisémico<sup>18</sup>. La diversidad de sentidos que le damos a la palabra está lejos de resumirse en las diversas miradas que tenemos desde cada una de nuestras disciplinas. Muy por el contrario, al interior del mismo cuerpo de conocimientos también se le asigna a esa palabra significados diversos. En la ciencia política, al igual que en la sociología, el concepto participación refiere muchas veces a fenómenos diferentes vinculados con la actividad de los seres humanos. Esta investigación se concentra en una forma particular de participación, la denominada participación electoral y en tal sentido, la entenderemos como *“el número o el porcentaje de ciudadanos que acudieron a votar en elecciones de carácter político. Este dato puede ser trabajado tanto en el nivel agregado, utilizando los resultados de las votaciones, como en el nivel de datos individuales a través de estudios de encuesta”* (Pérez Barat 2006: 4).

La descripción semántica de la participación electoral admite al menos dos formas de entender el fenómeno ya que mientras algunos hablan de participación, otros refieren a la abstención, que podría ser entendida como el antónimo de esa acción. Para evitar confusiones, en nuestro caso, entendemos junto con Anduiza y Bosch (2012:105) que *“Hablar de participación o de abstención es una cuestión formal, sin implicaciones para los análisis”*. Para utilizar una posible metáfora, hablar de participación o de abstención es como mirar las dos caras de una misma moneda. Sin embargo y cómo las palabras importan porque le dan sentido a los objetos de estudio, argumentos e hipótesis, *“es claro que si hablamos de participación estamos poniendo el énfasis en los que concurren a votar, mientras que cuando hablamos de abstención ponemos dicho énfasis en los que no lo hacen”* (Anduiza y Bosch 2012:105). La carga valorativa que trasuntan las palabras

---

<sup>18</sup> Este asunto lo tratamos en Cardarello y Nieto, 2020

no es menor, por lo que en esta investigación usaremos uno u otro sentido dependiendo del universo que tratemos. Allí donde hay democracia, allí donde los regímenes son estables y con elecciones regulares, y allí donde se crean nuevas instituciones políticas (como es nuestro caso), la participación electoral es observable a los efectos de encontrar y situar aspectos importantes de la vida de la comunidad política.

Una buena razón para observar en Uruguay la participación electoral es que algunas de las otras posibles dimensiones de la participación muestran una divergencia relevante con la electoral: los uruguayos participan electoralmente más en comparación con el resto de los países de América Latina (Zovatto, 2003) y por lo que sabemos, participan bastante menos en otro tipo de instancias. En Uruguay, la participación electoral no solo está muy extendida y es equitativa en términos de género, también es homogénea con relación a la riqueza, la educación, el color de piel y la edad (aunque con algún matiz en este sentido, pues los jóvenes participan algo menos que el resto de la población, aunque en niveles muy altos en relación al contexto internacional)<sup>19</sup>

En las sociedades democráticas los representantes políticos surgen de procesos electorales bien reglados donde los partidos políticos presentan la oferta de candidatos y propuestas con el fin de organizar y expresar la voluntad ciudadana. Como señala Przeworski *“Elegimos a nuestros gobiernos por medio del voto. Los partidos proponen políticas y presentan candidatos, nosotros votamos; según reglas preestablecidas, se declara un ganador, este ocupa el cargo y el perdedor se va a su casa...Todo esto es tan rutinario que lo damos por sentado”* (Przeworski, 2019:17) En cualquiera de las teorías o visiones que contemporáneamente dan sustento a la democracia el rol del voto, es decir el de la participación electoral, es central para dar legitimidad al sistema.

La participación electoral se ha convertido en un campo relevante de estudio de la ciencia política y de la sociología política. Desde los diversos enfoques que se han utilizado para dar explicación al fenómeno electoral se distinguen cuatro paradigmas teóricos cuyo objetivo es buscar la respuesta de cuáles factores afectan la toma de decisión en el voto de los ciudadanos. Dichos paradigmas son: i) el del modelo sociológico, ii) el del modelo sociopsicológico, iii) el modelo de la elección racional y iv) el modelo institucional<sup>20</sup>. Cada uno de estos modelos también tienen sus correlatos metodológicos que se trasuntan en investigaciones diversas a lo largo del tiempo.

---

<sup>19</sup> Cardarello & Nieto (2020)

<sup>20</sup> Tampoco en este sentido hay unanimidades. En algunos textos se habla de tres modelos y no cuatro, por ejemplo, en Anduiza y Bosch, 2011.

Como afirma Dekker (2007: 23) "Hay varias teorías/modelos diferentes; con enfoques, y los correspondientes conjuntos de variables destinados a explicar el voto o la no votación de los individuos. Se diferencian, por ejemplo, en las disciplinas originales que son los principales "proveedores". Algunos se superponen, compartiendo una o más variables explicativas comunes porque estas variables influyen en el voto a través de vías teóricas múltiples. Todas dan explicaciones parciales y son importantes de una manera u otra y juntas las teorías y sus variables explicativas ofrecen una gran cantidad de explicaciones". En las siguientes paginas se presenta un resumen de los cuatro modelos mencionados.

## 2.2. El modelo sociológico

Este modelo tiene su plataforma de lanzamiento en la Universidad de Columbia con la publicación del libro *The People's Choice* (1944) de los investigadores Lazarsfeld, Berelson y Gaudet. Una década después y con casi el mismo equipo de investigadores, Berelson, Lazarsfeld y McPhee, se presenta un nuevo estudio, *Voting: a study of opinion formation in a presidential campaign* (1954), donde se dejan sentadas las bases teóricas del modelo. La premisa central consiste en que el comportamiento electoral es una conducta grupal determinada por el entorno social donde se desenvuelve el individuo, los procesos de comunicación de masas que le rodean y el nivel persuasivo que logran sobre sus decisiones las campañas electorales. Esto implica que uno de los factores importantes que inciden a la hora de votar son las características socioeconómicas de los individuos que lo ubican en un determinado lugar de la estructura social. Esto trae como consecuencia que los electores dirijan sus demandas hacia los partidos que a lo largo de su vida han apoyado al grupo social al que pertenecen. La importancia de esta escuela de pensamiento ha sido remarcada por la literatura especializada a lo largo del tiempo. En palabras de Justel (1994: 20), "*Las encuestas y sondeos de opinión, a través de las cuales ha sido posible obtener de manera sistemática características, opiniones, actitudes y comportamientos individuales, han constituido el factor decisivo para el desarrollo del análisis del comportamiento electoral*".

La idea fundamental es que el elector es un ser social y que sus opiniones y decisiones dependen de sus relación con los grupos sociales que frecuenta. Por tanto, la estructura social favorece el desarrollo de procesos de socialización que mas tarde determinará sus decisiones. Por tanto, la decisión de votar será reflejo en buena medida de las normas sociales impuestas en los grupos de pertenencia de cada individuo. Pérez (2006:76) afirma que "*En este enfoque las condiciones sociales son los principales determinantes de la abstención, tanto en el nivel individual como en el agregado. Estas condiciones hacen referencia a varios elementos de tipo demográfico tales como la*

*edad, el género, el ingreso y la ocupación, así como al entorno social: clase social, religión, etnia, comunidad lingüística, etc.”* En la misma línea, Dalton y Watterberg sentencian que *“la premisa básica era que el voto está fuertemente condicionado por lo que uno es y lo que uno cree”* (Dalton y Watterberg, 1993:196)

No resulta extraño el argumento dada la perspectiva sociológica de dos de sus principales exponentes. Tanto Lazarsfeld<sup>21</sup> como Merton<sup>22</sup>, se habían formado con Parsons (Demirdjian, 2011:189) y *“Ambos se habían abocado al estudio de Durkheim y Tarde, compartiendo un interés existencial por los fenómenos de la influencia personal y los fenómenos de opinión en procesos electivos y prácticas informativas”*.

La obra de Lazarsfeld marcó un antes y un después en la investigación del comportamiento electoral. Entre otros aportes que marcaron el camino podemos destacar la creación del *índice de predisposición política* que considera tres grandes dimensiones sociales fundamentales para explicar las decisiones electorales: la condición social, la religión y el lugar de residencia<sup>23</sup>. Pero además del entramado social del elector los investigadores observaron el papel que desempeñaban los líderes de opinión y los medios de comunicación. Armados de nuevos indicadores obtenidos a partir de encuestas, se dieron al trabajo de elaborar un modelo que intentara explicar el comportamiento electoral a partir de la relevancia del contexto social del votante. Los dos estudios arquetípicos se construyeron a partir del estudio de realidades subnacionales: *The People Choice* investigó el condado de Erie en el Estado de Ohio, y *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign* fue una investigación desarrollada en la ciudad de Elmira, Estado de Nueva York.

Posteriormente, diversos investigadores han puesto el acento en otros factores vinculados con la estructura social para explicar la participación electoral. Uno de los más señalados es el nivel socioeconómico, aspecto que ha permitido explicar una mayor participación electoral entre los grupos con recursos económicos mayores

---

<sup>21</sup> Marco Giugni hace una afirmación importante sobre el modelo sociológico y uno de sus fundadores: *“Lazarsfeld fue el primero en estudiar el comportamiento de los votantes empíricamente con datos de encuestas, basados en datos individuales, diferenciándose así de los primeros estudios a nivel agregado de la geografía electoral. El modelo sociológico en el plano teórico hace hincapié en algo importante que las teorías racionalistas y económicas han pasado por alto en gran medida, a saber, la importancia del papel del contexto social, es decir, que los votantes están todos en contextos sociales y, por lo tanto, no sólo en el contexto familiar sino también en toda una serie de otros contextos sociales. El modelo sociológico es de alguna manera el modelo que quiere enfatizar este aspecto. El libro de Lazarsfeld creó este paradigma de investigación”* (Giugni, 2020)

<sup>22</sup> Si bien los aportes de Merton al campo del comportamiento político y más precisamente al estudio de la participación electoral fueron escasos, su trabajo junto a Lazarsfeld en dicho centro de estudio hace que lo mencionemos. Merton fue un factor importante para intentar unir los resultados empíricos con el sustento teórico. Fue por otra parte un factor determinante en el impulso de las “teorías de alcance medio” que son parte fundamental del marco metodológico de esta escuela.

<sup>23</sup> Es decir: variables económico-sociales, variables culturales y variables espaciales.

(Milbrath y Goel 1977; Pasquino 1988; Bennet y Bennet 1989; Conway 1987; Wolfinger and Rosentone 1980). Como afirma Przeworski (2019; 135) *“...este efecto de las condiciones sociales es más evidente en el hecho de que en la mayoría de las democracias más pobres las tasas de votación tienden a ser bajas. Los estudios empíricos muestran tasas más altas de votación entre quienes poseen ingresos más altos que entre quienes reciben menores ingresos...La encuesta realizada en 2012 en veinticuatro países europeos demuestra que quienes pertenecen al decil de ingreso más bajo votaron en una tasa del 69%, mientras que aquellos ubicado en el decil superior votaron en un 85%”*

Los individuos con mayor nivel socioeconómico coinciden también con niveles educativos más altos. Una mayor escolarización favorece el interés por los asuntos públicos, facilita la obtención de información y una mayor inclinación al voto. Wolfinger y Rosenstone (1980) sostienen que el parámetro más relevante del interés electoral es sin duda la educación y que las personas más educadas y con mayores ingresos votan con mayor frecuencia debido a que la información y el interés político son medidas sociales que incluyen sofisticación intelectual y recreación. En otras palabras, la política es un “lujo” que no pueden darse las personas con niveles educativos bajos y que apenas satisfacen sus necesidades esenciales (Ligyley y Nagler, 2013; Lijphart, 1997). Con una mayor educación, las habilidades cognitivas van mejorando y los costos para obtener información política y sobre las elecciones se reducirán (Maldonado, 2011).

Otro factor importante del enfoque sociológico es el nivel de integración social. De acuerdo con Miller (1992) cuando el individuo esté bien integrado en la sociedad, su deseo de participación será mayor. La existencia de redes de comunicación con el entorno familiar, los compañeros de trabajo y amigos, incide en forma significativa en la decisión de votar (Leighley, 1990). Si el ciudadano participa en asociaciones como sindicatos, agrupaciones comunales o religiosas, aumenta su interés por los asuntos públicos y por tanto, su inclinación a la participación política (Peterson, 1992). Caso contrario, cuando los grupos sociales son marginados o se encuentran aislados, su tendencia a participar es menor, como sucede claramente entre los ancianos y los grupos étnicos que no logran integrarse.

La literatura especializada también destaca la importancia de diferentes características estructurales de los individuos. Quizás la variable más mencionada en este sentido sea la edad, dado que los más jóvenes suelen abstenerse con mayor frecuencia que los ciudadanos de otras edades (Conway 1987; Lipset 1988). Sin embargo, para Milbrath y Goel (1977) la edad cronológica no es tan decisiva como la experiencia y las responsabilidades que los ciudadanos van asumiendo. El paso de los años estaría asociado con una mayor propensión a ejercer el sufragio porque la

formación del elector requiere de tiempo. La baja participación del "elector debutante", por lo general personas entre 18 y 25 años, obedece a la falta de tiempo para capacitarse como ciudadano electoral activo y a la ausencia de experiencia en este sentido. El hábito de votar es típico de la transición de los adolescentes a la madurez política y es un proceso gradual (Goerres, 2007).

En este enfoque también se han señalado otras características sociales como relevantes: ser empleado público, estar casado y profesar cierta fe religiosa. La mayor participación entre los empleados públicos puede explicarse por el aumento de la politización entre las personas que trabajan para el Estado (Maldonado, 2011). Los efectos positivos del matrimonio y la fe religiosa sobre la tasa de participación son indirectos y explicados por una característica que comparten los países más educados, religiosos y ricos: todos esos factores tienden a integrar a los ciudadanos a la sociedad (Blais, 2000: 52). Sin embargo, también existen estudios que muestran que la relación entre religiosidad y participación no se explica por la religión, sino por la pertenencia a un grupo o comunidad mayor que facilita la socialización e integración (Plutzer, 2002). Los sindicatos también correlacionan positivamente con la participación, pues establecen el voto como un deber cívico y estimulan a sus miembros a votar, proporcionando información sobre a qué partidos apoyar (Leighley y Nagler, 2007). La pertenencia a otros grupos formales e informales, como grupos de interés o grupos voluntarios también favorece positivamente el ejercicio del voto (Carreras y Castañeda-Asigarita, 2013). En esta misma línea de razonamiento, se ha observado que la disminución de la participación electoral correlaciona con la caída en las cifras de afiliación a este tipo de grupos (Putnam, 2000).

Asimismo, el sexo femenino puede ser un predictor de abstención en las democracias donde el machismo es preponderante, como muestran Power y Roberts (1995) en su estudio sobre Brasil. Por su parte, Lehoucq y Wall (2004) observaron que el aumento en el número de mujeres registradas para votar también afectó positivamente la tasa de participación en 330 municipios en Guatemala. Estos datos muestran que la participación electoral de las mujeres guarda relación con la mayor liberalización e igualdad de oportunidades. Sin embargo, el sexo pierde importancia estadística como predictor de la votación en la mayoría de los países con democracias de larga data.

Varios autores enmarcados en este paradigma privilegian el estudio de la variable tamaño de la población para explicar la participación electoral. Desde esta perspectiva, la participación puede ser explicada no tanto por la integración social sino por el grado de heterogeneidad de las sociedades. Lago, Bermúdez, Guinjoan y Simón (2014) observaron una interesante relación entre una mayor heterogeneidad



y crecimiento de la abstención al estudiar las elecciones de la cámara baja legislativa de veintidós países. Bellettini, Berti y Monfardini (2014) encuentran que la proporción de inmigrantes como indicador de heterogeneidad, se encuentra asociada negativamente con la participación electoral en las elecciones locales italianas entre 2004 y 2009. Kaniovski y Mueller (2006) también confirman la relación negativa entre el tamaño de la población, heterogeneidad y participación electoral, al examinar un referéndum sobre el idioma a utilizar en los distritos escolares noruegos. En estos aportes se llega a la conclusión que cuanto mayor es la heterogeneidad en un determinado ámbito determinado, como por ejemplo ciudades grandes, menor es la participación en diferentes actividades sociales. En cambio cuando la homogeneidad social es mayor, como en las ciudades pequeñas, la solidaridad y los vínculos sociales son más fuertes y esto generaría un mayor interés en la política y una mayor participación electoral.

Otros autores afirman que en las comunidades de menor tamaño la participación electoral tiende a aumentar debido a la existencia de un sólido entramado social y cultural, así como de un mayor control social (Gaarsted, 2002). En igual sentido, Funki (2008) afirma que en las comunidades más pequeñas no votar causa una evidente sanción social. Diversos investigadores destacan también otras posibles razones por las cuales en las localidades pequeñas hay mayores incentivos para el voto: en ese tipo de comunidades el gobierno local cuenta con una mayor incidencia en la vida de las personas (Haynal y Lewis, 2003). Para otros autores, en estas comunidades pequeñas se desarrolla una mayor confianza en las instituciones (Blais, Anduiza y Gallego, 2011) y se fomentan identidades fuertes (Henderson y McEwen, 2010) que favorecen la participación electoral.

En una línea de argumentos que nos resulta muy atractiva para nuestra investigación, Bedoya, Escobar, Sánchez y Nieto (2018; 188) sostienen que *“en las comunidades de menor población se producen vínculos de cercanía con líderes y con instituciones locales; que muchos de estos vínculos permiten realizar demandas en forma personal y directa, y que en estos escenarios es más fácil compartir preocupaciones y acciones cívicas; todos elementos que incentivan la mayor votación en este tipo de comunidades.”*<sup>24</sup> Todas estas afirmaciones de nivel agregado se han generado a partir de estrategias de investigación micro, *“...imputando que el apego de los ciudadanos a su territorio o grupo social despierta el interés individual por los asuntos políticos, sociales y económicos que le compete a su comunidad, es decir, incentiva el deber cívico”*.

---

<sup>24</sup> Elementos presentes en las contribuciones de Morlan (1984); Tavares y Carr (2012); Delgado (1998); Ortega y Trujillo (2013); Jácome (2013)

### 2.3. El modelo psicosociológico

El modelo psicosociológico o modelo de identificación partidaria tiene su origen en la Universidad de Michigan. Los precursores son Campbell, Converse, Miller y Stokes con la publicación del libro *The American Voter* (1960), que contiene una investigación realizadas durante la elección presidencial de Estados Unidos en 1952. Este modelo se construye a partir de las actitudes políticas de los votantes. El enfoque plantea que el comportamiento y la decisión del voto se fundamenta en algunas variables de corte psicosociológico, dado que decidir por quién se vota es el resultado de diferentes factores que actúan en el corto, mediano o largo plazo. En la obra se identifican tres tipos de actitudes centrales: la identificación partidaria, la actitud respecto a los temas que son objeto de debate electoral y la simpatía hacia los candidatos.

Pero este modelo también considera importante a los procesos de socialización política, donde se adquieren valores que incidirán en las opiniones del individuo durante toda la vida. Esos procesos se desarrollan en el seno de la familia donde guarda principal importancia el ambiente político que predomina en el momento. Durante dicha socialización política una persona puede adquirir valores, actitudes, lealtades y afectos hacia la política incluyendo las diversas instituciones presentes en un sistema político. Este proceso de aprendizaje es de vital importancia puesto que permiten reproducir los elementos básicos de la cultura política de una sociedad (Almond y Powell 1978). Los valores y actitudes aprehendidos en el seno de la familia pueden modificarse a lo largo de la vida puesto que la experiencia y las condiciones de vida pueden modificarse. La influencia de los valores iniciales será de largo plazo cuando los individuos vivan períodos estables de la sociedad.

El principal objeto de estudio de este modelo es la identificación partidaria la cual es definida como el vínculo psicológico que genera identidad o pertenencia entre un individuo y un determinado partido político. Esa identificación se explica como una fuerza que dirige o direcciona a un elector a la decisión de votar. Concretamente señalan que la probabilidad de que una persona asista a las urnas depende de la fortaleza de su identificación partidaria, entendida como *"la orientación afectiva de un individuo hacia un grupo-objeto importante en su ambiente"*, y son, *"los partidos políticos [...] el grupo hacia el cual el individuo podría desarrollar una identificación, positiva o negativa, con algún grado de intensidad"* (Campbell, et.al.1965: 121-122). Las preferencias por un partido político son más bien estables de elección a elección, lo cual sugería que un número importante de votantes se mantendría cercano a un partido de manera persistente en el tiempo. El otro postulado del modelo sostiene que el voto además se define por la simpatía hacia un partido político, por la imagen u

opinión que los electores se crean de los distintos candidatos, y por la temática que proponen los partidos y candidatos en una campaña política.

La investigación de Campbell, et.al. (1965) sugería que los ciudadanos estadounidenses contaban con una escasa o nula formación ideológica y por tanto su voto era el resultado del grado de identificación no consciente con un partido en particular. Esta identificación se desarrollaba en edades tempranas gracias a la influencia de la familia o del entorno social. Los estudios realizados por Butler y Stokes (1974) explicaban que al identificarse un individuo con un partido, estos tienden a votar con mayor frecuencia si se compara con los que no se identifican de manera regular con partido alguno (votantes independientes). La hipótesis sostiene que *“a medida que la lealtad partidista es más fuerte se refuerza la participación, los militantes activos de los partidos, fuertemente identificados, presentan una mayor propensión a votar, en comparación con los simpatizantes, menos identificados, y con los independientes sin ninguna identificación, cuya inclinación a participar electoralmente es mucho menor. Asimismo, el efecto es progresivo: mientras más tiempo identificado tiene un individuo con un partido, mayor será su propensión a participar”* (Pérez, 2006, p.81)

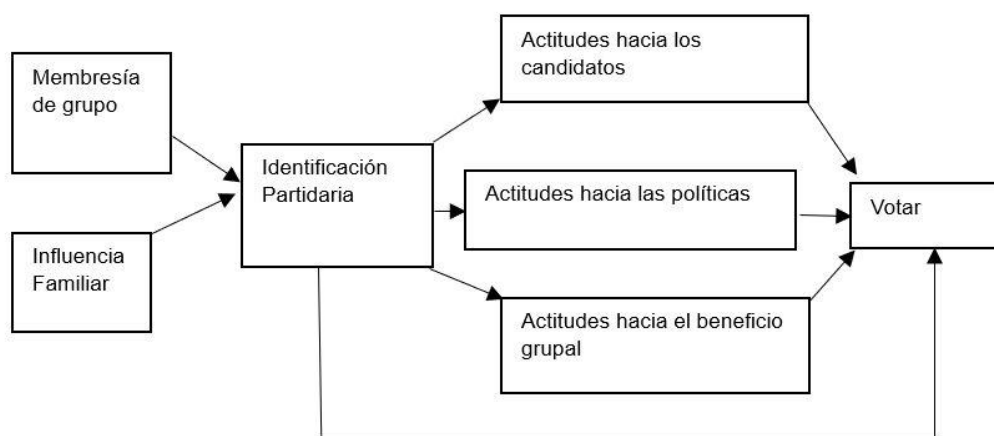
El modelo otorga especial relevancia a la comunicación política, variable desechada por los estudios enmarcados en la escuela de Columbia. Los cultores del modelo de Michigan reivindicaron el papel de las campañas electorales y su influencia en los resultados de las elecciones. Si bien se reconocía que en las elecciones solo un porcentaje menor de votantes cambia de partido, recordaban que ese cambio podía alterar el resultado final. Desde esta perspectiva, las campañas electorales pueden activar la predisposición de los individuos a participar o la motivación de los votantes que se a priori se identifican con determinados partidos. El consumo de medios masivos (leer periódicos, ver noticias de televisión y escuchar noticias de radio) y la representación de la competencia como una “carrera de caballos” competitiva, tienen una relación positiva con la decisión de votar. Por tanto, cuanto más cobertura dediquen los medios a las elecciones y más debates televisados existan, mayor es la probabilidad de que las personas concurran a las urnas. Sin embargo, nuevas investigaciones demostraron que la televisión por cable e Internet aumentan las brechas en la participación entre las personas que prefieren las noticias y las personas que prefieren el entretenimiento (Prior, 2005).

Más recientemente se ha desarrollado una amplia literatura centrada en la influencia de los medios de comunicación en la participación electoral. Moya (2017) sostiene que existen dos tendencias diferentes sobre esa relación: por un lado, pueden existir mensajes emitidos en campaña electoral que pueden tener la potencialidad de cambiar opiniones y de influir en la decisión de votar; pero por otro lado, también

habría mensajes que refuerzan las convicciones y orientaciones previas de los electores y por ende no producen cambios sustantivos sobre las conductas. Sørensen (2016) estudió el efecto de la televisión en las elecciones municipales de Noruega, encontrando que la aparición de ese dispositivo favoreció un aumento de la participación electoral. De igual forma, existen otras investigaciones que se enfocaron en los procesos de aparición de las radios en zonas del África subsahariana encontrando que donde aumenta el número de radios por cápita, también aumenta la participación electoral (Kuenzi y Lambright 2007).

Como hemos señalando, el enfoque psicosociológico otorga primacía a las explicaciones individuales y al efecto de las actitudes sobre la decisión de participar en la votación. En tal sentido, uno de los factores que explican la intención de votar es el nivel de interés en la política, entendido este como el grado de atención de los votantes hacia los fenómenos. También pueden generar actitudes positivas a la participación electoral la convicción de que votar forma parte del comportamiento esperado del buen ciudadano, además de sentir que al hacerlo se fortalece la democracia (Pérez 2006). Harrot y Miller (1987) presentaban el siguiente diagrama con las variables principales del modelo, donde el voto es el resultado de diferentes procesos desatados por la identificación partidaria

Figura 2.1 El modelo Michigan del voto

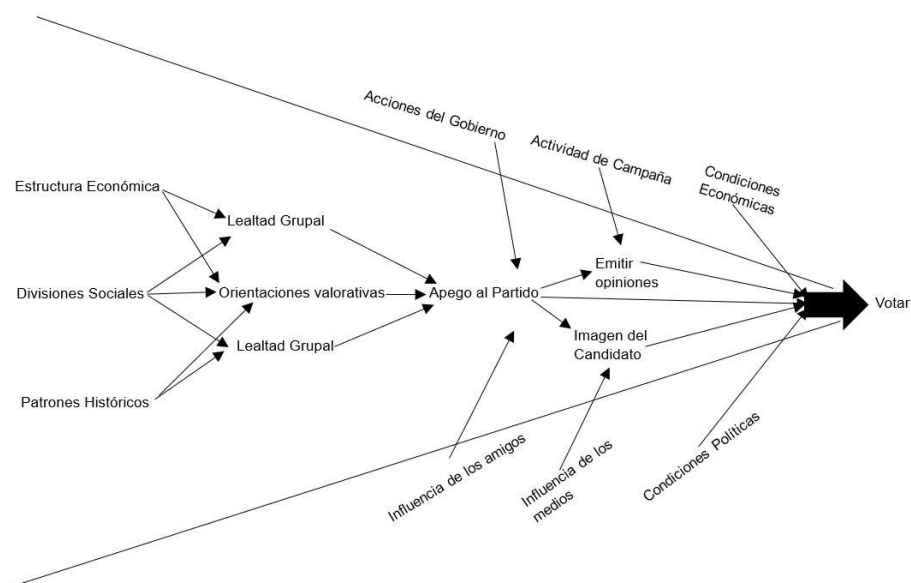


Fuente: Harrot y Miller (1987)

El diagrama también muestra que la influencia familiar o la pertenencia a diferentes grupos (lo que aquí hemos presentado como la socialización política) son variables que modelan la identificación partidaria y que conducen a adoptar actitudes políticas

generales o específicas. El modelo así esquematizado denota sencillez y parsimonia, sin embargo, dentro del mismo paradigma otros autores han desarrollado lo que podría denominarse un embudo de causalidad explicativa de la participación electoral. No obstante, Dalton (1988) creó un nuevo diagrama que incorpora nuevas variables que aportan complejidad a la explicación. La estructura económica, las divisiones sociales o los patrones históricos permiten comprender mejor los procesos de socialización política. La lealtad grupal, las orientaciones valorativas y la lealtad grupal combinadas con la influencia de las amistades y las acciones de gobierno, aproximan al individuo a un partido determinado los cual favorecera la decisión de votar. La inclusión de variables como las acciones del gobierno, las actividades de campaña electoral, y la influencia de los medios de comunicación, otorga al modelo el dinamismo que carecía el esquema básico inicial de la Escuela de Michigan.

Figura 3.2: El embudo de causalidad que predice la elección del voto



Fuente: Tomado de Dalton (1988)

La teoría de la socialización política establece que el comportamiento político es un comportamiento aprendido. Los ciudadanos acuden a votar porque sus referentes lo hacen y porque están dispuestos a cumplir con el voto entendido casi como una norma, con o sin presión social (Gerber et al., 2008; Jennings, 2004). Las cogniciones y afectos que subyacen al comportamiento político también se aprenden de otros individuos que actúan como referentes. Este aprendizaje se lleva a cabo principalmente durante la infancia, la adolescencia y la edad adulta joven. Los referentes que actúan en este proceso de socialización son variados y pueden incluir

la familia, la iglesia, la escuela en sus diferentes niveles, las amistades y los grupos de pares, los medios de comunicación, los empleadores y también los sindicatos; pero también se transforman en posibles referentes socializantes los movimientos sociales, los partidos políticos, así como las élites políticas, económicas y culturales. Teóricamente, los mensajeros más influyentes de la información y las emociones son aquellos individuos que son los primeros en ejercer influencia sobre el tema del que se trate, por lo general los padres o quienes integren el hogar donde el individuo desarrolla sus primeras herramientas de interacción social, ya que estos ejercen influencia durante un período de tiempo más largo; ellos son para el individuo sus mayores influencias directas, y en otros casos también son evaluados como los más importantes en cuanto a credibilidad (padres, maestros, noticias de televisión, expertos); a su vez tienen más poder sobre el asunto del que se trate (padres, maestros, pareja, empleador) y que tienen más recursos y habilidades para influir y manipular información y emociones (medios de comunicación, élites, candidatos). Según algunos autores el voto de los padres tiene el mayor efecto en la participación inicial de su descendencia, mientras que el partidismo de la familia directa tiene un efecto duradero en el voto (Plutzer, 2002; Van Deth et al., 2011; Verba et al., 1995). Los padres tratan de persuadir a sus hijos para que vayan a votar, también para que incorporen el voto como norma social y muchas veces tratan de inducir comportamientos conformes a las mismas; otras veces también motivan su participación en la política, así como que discutan temas que puedan despertar el interés político; otras veces en actividades como la militancia de los padres o referentes inmediatos se fomenta la generación de emociones políticas. Algunas veces actos aparentemente simples como informar a sus hijos de sus propias decisiones políticas y ofrecer herramientas como libros, revistas o periódicos sobre temas políticos también conforma este proceso de socialización política (Cutts and Fieldhouse, 2009; Gerber y Rogers, 2009). Las variables más estudiadas en esta teoría son los niveles educativos de los padres y la condición socioeconómica de los mismos (Pacheco y Plutzer, 2005).

Finalmente, durante los últimos años han surgido diferentes investigaciones que parten de una premisa que podríamos definir de la siguiente manera: las personas tienen diferentes personalidades, esas diferentes personalidades interactúan de manera distinta con sus entornos y las diferentes interacciones tienen distintos efectos en el comportamiento. La interacción de la personalidad con el entorno afecta a una amplia gama de cogniciones, afectos y comportamientos en muchos ámbitos, incluido el político y con ello la decisión de ir a votar. La personalidad como variable explicativa para el comportamiento del voto es medida a partir de características individuales como la autoeficacia, la autoestima, la motivación de alcanzar

determinadas metas, el denominado nivel de auto control y también el altruismo (Condon y Holleque, 2013).

#### **2.4. El modelo de la elección racional**

En 1957, Anthony Downs publicó el libro *An Economic Theory of Democracy* donde plantea la aplicación de los supuestos de la economía a la esfera política y específicamente a los procesos electorales<sup>25</sup>. Esta teoría considera al votante como un individuo racional que adopta decisiones a partir de una función de utilidad. Las decisiones políticas se adoptan a partir de un análisis de costos y beneficios que determina cada una de las alternativas. Votar o no votar será el resultado de un cálculo basado en las creencias, percepciones y expectativas respecto a la utilidad que puede generar esa decisión. La teoría considera que existe una oferta política proporcionada por los partidos, así como una demanda determinada por las preferencias de los ciudadanos. Los partidos intentarán obtener el mayor número de votos posibles, en tanto los ciudadanos buscarán maximizar la utilidad de su voto.

En la teoría de Dows el voto es instrumental, es decir es un instrumento que busca satisfacer un interés particular. La decisión de votar, por tanto, se aleja de cualquier manifestación de tipo normativo, porque el voto sirve para obtener beneficios. En un sentido clásico, el modelo de Dows se acerca a una acción racional weberiana: hay fines u objetivos a conseguir, y hay una acción racional que se dirige hacia tales fines. Este supuesto tiene una serie de implicancias que de alguna manera muestran tanto sus potencialidades como sus limitaciones. El modelo parte de tres axiomas específicos: i) individualismo, los electores manifiestan sus preferencias sin tener en cuenta su pertenencia a determinados grupos de la sociedad o identificación partidaria; ii) subjetividad, todos los cálculos de posibles costos y beneficios provienen de cálculos subjetivos que realizan los electores; y iii) racionalidad, los electores a partir de sus consideraciones plenamente individuales y subjetivas realizan la maximización posible de los resultados que pueden obtener mediante el voto<sup>26</sup>.

Uno de los aspectos que más destaca en este modelo es el rol que cumple la información: al igual que en un mercado económico, los actores toman decisiones en

---

<sup>25</sup> Es muy clara la continuidad de la obra de Downs en cuanto a aplicar los supuestos del mercado al ámbito político y concretamente al de las elecciones, con la de Joseph Schumpeter. Aunque la forma de resolución a la que arriban es diferente, el método del que parten para estudiar a los individuos en la democracia es el mismo: en Schumpeter la democracia es una competencia por el voto de los ciudadanos, en Dows hay una teoría económica para explicar la democracia y no sólo la competencia por el voto.

<sup>26</sup> “En el modelo, cada agente (sea un individuo, un partido, o una coalición privada) se comporta racionalmente en todo momento; es decir, persigue sus fines con el mínimo empleo de recursos escasos y sólo emprende acciones en las que el ingreso marginal excede el coste marginal” (Dows, A; p 96)

base a la información que obtienen, pero a diferencia de diversos aspectos de la vida económica, como por ejemplo comprar un artículo determinado del cual el precio de los oferentes se puede obtener fácilmente, los costos de obtener información política son particularmente diferentes. Para poder evaluar la posible utilidad de votar por determinado partido o candidato, el individuo tiene que disponer de toda la información necesaria sobre qué beneficios obtendría con su voto. La única forma de hacerlo es tener información en al menos dos aspectos complementarios: sobre el valor de votar, es decir sobre si vale la pena asumir los costos de participar en la elección, y en caso de así hacerlo, a quién darle el voto, ya sea a qué partido y/o candidato. Como sostiene la regla de la utilidad marginal de la decisión, si los costos de una acción son mayores que sus beneficios, entonces la acción no se producirá; en cambio la situación inversa con beneficios que superen a los costos provoca que se tomen las acciones.

Evaluar todas las opciones políticas que están a disposición del elector en términos de oferta puede tener un alto costo en términos de tiempo, dedicación y análisis. Recordemos que el objetivo que tiene el elector es maximizar los beneficios, por tanto recopilar la información necesaria supondrá un esfuerzo costoso y complejo. Downs descarta la existencia de un mundo ideal donde la información es completa y está disponible para todos los ciudadanos. En el mundo real eso no ocurre por lo cual los electores prefieren mantenerse como personas ignorantes y racionales, porque no están dispuestos a pagar el costo de obtener toda la información necesaria. Para resolver esta situación los electores tienen a su disposición las ideologías. En Downs, las ideologías son atajos porque sirven para reducir el costo de la información que cada ciudadano necesita para votar. Las ideologías son mecanismos facilitadores de la decisión del elector.

En un mundo con ideologías que simplifican la toma de decisiones, Downs coloca a los persuasores, que son aquellos individuos que tienen la capacidad de persuadir a otros de qué les conviene hacer con su voto. En definitiva, estos persuasores son líderes de opinión que vinculan al individuo con la que sería su conveniencia política. Los partidos, además de disponer de persuasores, expresan preferencias que pueden ser ubicadas y ordenadas en un continuo. El más tradicional es el eje izquierda-derecha, donde los partidos pueden realizar desplazamientos buscando aproximarse a las preferencias de los electores.

Sin embargo, como los partidos se diferencian por el rol institucional que ocupan (en el gobierno o en la oposición) el ciudadano no solo observa las preferencias de los partidos como agentes estáticos, sino que evalúa en primer término el desempeño de los actores gubernamentales y lo compara con la oferta de la oposición. En palabras



de Downs (1957:97) *“Cada ciudadano estima la utilidad o renta que obtendría de las acciones que espera de cada partido si estuviera en el poder en el siguiente período electivo, es decir, primero evalúa la utilidad-renta que le proporcionaría el partido A, después la que le proporcionaría el partido B y así sucesivamente. Votará por el que considere que le proporcionará la mayor utilidad con su acción gubernamental. El primer factor que influye en la estimación del comportamiento efectivo de cada partido no son las promesas sobre el futuro expresadas en su campaña, sino su comportamiento durante el período inmediatamente anterior”*.

Lewis-Beck y Lockertie (1998), en su estudio sobre los electorados europeos, definieron que los ciudadanos tienden a votar cuando visualizan o proyectan mejores tiempos económicos. Aunque la visión teórica de este enfoque implica que se aceptan los supuestos de racionalidad económica, no implica que se excluyan aspectos subjetivos, tales como actitudes o valores de las personas (cultura política). En todo caso, abre nuevos caminos con los cuales se pueden explicar los mecanismos por medio de los cuales opera la influencia de diferentes tipos de variables<sup>27</sup>.

Algunos autores como Dekker (2007) sostienen que la continuidad de esta escuela del elector racional de Dows se encuentra en la teoría del comportamiento planificado (Ajzen 1991; Ajzen y Fishbein 1980) que también se basa en el supuesto de que los individuos suelen ser *“bastante racionales”*, y que *“el comportamiento social humano no está controlado por motivos inconscientes o deseos abrumadores, ni creemos que pueda caracterizarse como caprichoso o pensar menos sobre sus acciones”* (Ajzen y Fishbein, 1980:5). En esta teoría la explicación más inmediata es la intención de votar o no votar, la cual está determinada por tres elementos: la actitud hacia el voto, el control del comportamiento propio y las normas subjetivas que puedan estar en juego. La actitud del individuo hacia el voto es una función de las creencias sobre posibles resultados positivos o negativos del voto (creencias conductuales). Estas creencias pueden basarse en creencias sobre los efectos del voto previo o el comportamiento no electoral. El control del comportamiento propio es la percepción del individuo de la facilidad o dificultad en términos de realizar el comportamiento real; la participación en una elección puede ser difícil en caso de, por ejemplo, enfermedades y cuestiones tan cotidianas como la falta de transporte el día de la votación. Las normas subjetivas son una derivación de las creencias sobre las presiones sociales que los demás individuos relevantes tengan para realizar o no el comportamiento y las motivaciones correspondientes a cumplir o al deber ser. Las variables externas que considera el

---

<sup>27</sup> Trabajos como el de Brady (Brady et al., 1995: 272) han argumentado sobre las investigaciones a partir del enfoque de Dows *“han hecho un trabajo muy pobre prediciendo la participación política”*. Y dando argumentos lógicos, por una parte, y empíricos por otro, se ha centrado en las posibles debilidades del modelo.

modelo son variables sociales y demográficas, rasgos de la personalidad y la actitud en general hacia el cargo por el que se está votando. "En términos generales, los individuos tendrán la intención de realizar un comportamiento cuando lo evalúen positivamente y cuando crean que otros individuos importantes piensan que deben de realizarlo" (Ajzen y Fishbein, 1980: 6). Como vemos, esta teoría parte del mismo elector individual y racional, pero incorpora como variables intervinientes elementos que no están presentes en la construcción fundacional del modelo

En la teoría de Dows, el elector se inclinará por el partido que se encuentre más cerca de su ubicación ideológica espacial. Esta premisa favoreció el desarrollo de un conjunto de explicaciones conocidas como explicaciones espaciales del voto. Estas teorías realizan una proyección de las preferencias de los votantes y de las posiciones que los partidos tienen sobre ciertos temas. En este esquema no existe una dimensión central, sino que las dimensiones se generan a partir de los asuntos que aparecen en la campaña. De acuerdo a las preferencias de los partidos y electores y a los temas que dominen la campaña, habrá dos grandes opciones: el voto retrospectivo y el voto por espacio ideológico.

En tal sentido, Fiorina (1981) argumenta que el voto es más retrospectivo que prospectivo. Los ciudadanos no evalúan tanto el beneficio a futuro como sostiene Downs, sino que evalúan a los partidos en base al desempeño observado en el pasado reciente. Para los ciudadanos resulta más fácil evaluar las acciones pasadas que las promesas a futuro. Este enfoque también marca cierta diferencia con el enfoque original de Dows en lo que hace al peso de las ideologías, ya que Fiorina sostiene que para los electores es más importante obtener resultados concretos con su voto, que estar más cerca o más lejos a partir de la ideología de un determinado partido. El otro aspecto importante de esta variación del modelo es que la evaluación del ciudadano tiende a concentrarse en quien está en el gobierno y no tanto en quién se encuentra en la oposición. Los ciudadanos evalúan mucho más las políticas implementadas por el gobierno y cómo los afectaron, que las propuestas que pueda hacer la oposición sobre esos temas. El énfasis final de la formulación de Fiorina consiste en observar el desempeño económico inmediatamente anterior del gobierno en funciones. La evaluación que realicen los ciudadanos sobre el desempeño determinará su distancia respecto al partido gobernante. La decisión de votar y por qué partido hacerlo es el resultado del voto económico en sentido estricto: una evaluación positiva de la situación de la economía personal aumenta la probabilidad del voto hacia quien está en el gobierno; una evaluación negativa producirá el resultado opuesto.

Como hemos visto, Dows sostuvo que la dimensión ideológica es un factor fundamental para la decisión del voto, dado que permite al elector realizar una síntesis

informativa a bajo costo. Hinich y Munger (1996) parten del mismo supuesto, pero asumiendo que la ideología es un medio para predecir las posiciones políticas sobre un número significativo de cuestiones y también una base para considerar el compromiso creíble y coherente del partido o candidato. Downs argumentaba que hay partidos que toman posiciones sobre determinados temas considerando las preferencias de los votantes. Hinich y Munger sostienen lo contrario al argumentar que son los votantes los que deducen cuál será la posición de los partidos respecto a diferentes temas y en función de eso definen su posicionamiento. En su trabajo, exploran por qué algunos ciudadanos se consideran liberales y otros conservadores, encontrando que los votantes suelen ignorar las posiciones específicas de los partidos y que, en base a una información limitada, consiguen identificar segmentos temáticos en los cuales los partidos y los candidatos comunican simples declaraciones, analogías o símbolos políticos. Para que la identificación funcione dentro de cierto espacio ideológico, los políticos deben comprometerse a perseguir acciones consistentes con esas analogías y símbolos. Como vemos, aquí la función de la ideología es más amplia cumpliendo una función mayor que la de producir una reducción de costos de información.

Finalmente, el enfoque de Downs permitió el desarrollo de la teoría del voto económico, que vincula los resultados de las políticas económicas con los resultados electorales que alcanza el partido en el gobierno. El voto económico pretende medir en qué grado los ciudadanos reaccionan al rendimiento económico de los gobiernos y conocer en qué medida las elecciones inducen a los gobiernos a tener una buena performance. En palabras de Lewis Beck-Stegmaier (2000): *"good times keep parties in office, bad times cast them out"*. Desde esta perspectiva, las elecciones son interpretadas como plebiscitos sobre la actuación del gobierno y en función del objetivo de reelección de sus titulares. Como los ciudadanos responsabilizan al gobierno por la situación económica, premiarán o castigarán con el voto a partir de la evaluación sobre las performances económicas observadas.

En este marco se inscribe el trabajo de Campello y Zucco (2016) sobre el éxito político de los presidentes de América Latina. Desde su perspectiva, los ciudadanos de América Latina utilizarían el "voto económico", pero con un profundo nivel de desinformación sobre las razones por las que las economías crecen o se estancan. A diferencia de lo que ocurre por ejemplo en Europa, los votantes latinoamericanos tienen mucho menos información sobre los resultados económicos de otros países, y en general, sobre la situación de la economía mundial. Si esto es así, es poco probable que los ciudadanos a la hora de evaluar la performance de los gobiernos, puedan considerar correctamente las posibilidades y constreñimientos que afectan a sus

respectivos gobiernos. El trabajo muestra que el contexto condiciona los marcos de información de los electores lo cual afecta la evaluación sobre el desempeño de los gobiernos.

## 2.5. El modelo neo-institucionalista

El último de los modelos tiene también una larga tradición en la ciencia política y en particular en los estudios de política comparada. Esta perspectiva asume que existen ciertos tipos de instituciones que pueden servir como estímulo a la participación, por ejemplo, el voto obligatorio, la clase de registro de los electores, la existencia o no de un padrón electoral permanente, o el tipo de sistema electoral. Es decir, el modelo parte de la base de que existen ciertas reglas establecidas que pueden favorecer el acceso de los ciudadanos a las urnas. Puede decirse que estos factores institucionales permiten establecer una base de participación independientemente de otros factores estructurales que también explican la inclinación o no a votar. Como sostiene Lijphart (1997:7), *“...para expandir la votación en un país con baja participación es mucho más prometedor mejorar el contexto institucional que elevar los niveles educativos y el interés político...”*. Sin embargo dentro de los diferentes aspectos que relacionan a las instituciones con la participación electoral existen diferentes dimensiones. Vamos a presentar los que a nuestro entender resultan los más relevantes.

El voto obligatorio es una de las instituciones más estudiadas durante las últimas décadas. Diversos estudios muestran que en los sistemas políticos donde votar es considerado una obligación, la participación electoral suele ser mayor (Powell 1986; Nohlen 1981; Fornos, Power, Garand, 2004). Según Geys (2006) esa relación se explica por el costo que supone no concurrir a las urnas, así como de la presión social que suele ejercer la comunidad de pertenencia del individuo. Freitag (2010) estudió cómo el establecimiento de la obligatoriedad en ciertos cantones de Suiza produjo un aumento importante en los niveles de participación electoral<sup>28</sup>. A su vez, Justel (1995) encontró que cuando el cambio institucional consiste en pasar del voto obligatorio al voto voluntario, el resultado es un aumento en la abstención. Milbrath y Goel (1977) muestran que el voto obligatorio aumenta la participación fundamentalmente porque refuerza la idea de que votar es un deber cívico ineludible y ese factor favorece la movilización de los ciudadanos el día de la elección.

---

<sup>28</sup> En este caso concreto se trató del estudio de diferentes cantones en Suiza, se encontró una diferencia de 20 puntos porcentuales de diferencia a favor de la participación electoral donde el voto es obligatorio frente a donde no lo es.

Por otra parte, existe una variada literatura que afirma que allí donde se utiliza la representación proporcional para asignar las bancas del poder legislativo, la participación electoral es mayor que en los casos donde se utiliza un sistema mayoritario (Jackman y Miller, 1995; Gaarsted, 2002). El argumento consiste en que en los sistemas proporcionales los partidos tienen mayores chances de acceder a lugares en el parlamento, aún con relativamente pocos votos, y ello funcionaría como un incentivo para la participación. Robert Jackman y Ross Miller (1995) confirmaron este hallazgo en un estudio que incluye más de una veintena de democracias industrializadas.

Al parecer también en lo que hace al método para repartir los escaños existen efectos diferentes sobre la participación: allí donde el sistema es proporcional se generan mayores incentivos de movilizar a los electores y con ello aumenta la participación electoral. Esto concluye el estudio de Gofman y Selb para los casos de España y Suiza (2010), así como el de Gaarsted que estudia diferentes elecciones locales en Europa. Kuenzi y Lambright (2007), estudiaron más de treinta elecciones legislativas en África, encontrando que el promedio de participación de los sistemas más proporcionales es de 71%, en tanto el de los sistemas mayoritarios es de un 59%.

Más recientemente, Rainey (2015) demostró que el sistema electoral establece diferentes incentivos para la activación de las maquinarias partidarias afectando de ese modo se genera los niveles de participación electoral. Su argumento sostiene que en los sistemas mayoritarios, las élites partidarias están obligadas a activar recursos de todo tipo (monetarios, militantes, publicidad) porque una derrota genera pérdidas desproporcionadas (el ganador se lleva la banca y el perdedor se queda sin nada). En los sistemas proporcionales, en cambio, las pérdidas no son tan grandes (todos los votos cuentan) por lo que los competidores no tienen tantos incentivos para activar sus recursos de movilización.

Para diferentes autores los procesos electorales resultan de las reglas de juego de los sistemas políticos<sup>29</sup> y al respecto, existe cierto consenso en estudiar el impacto de las campañas electorales sobre la participación electoral. El principal argumento en este sentido lo estableció Conway (1987) al afirmar que las campañas electorales tienen una variedad importante de efectos positivos sobre la participación electoral: proveen información y favorecen la motivación y movilización del electorado a partir de las iniciativas que promueven los partidos y candidatos. Las investigaciones sobre estos aspectos se han concentrado en al menos cuatro grandes dimensiones: el nivel

---

<sup>29</sup> Es decir, aún no conocemos cuáles son las reglas que favorecen que existan campañas electorales más o menos dinámicas o más o menos competitivas. Al parecer se trata de elementos que obedecen mucho más a la lógica política de un sistema que a sus reglas de juego.

de competitividad de las elecciones, el gasto económico en las campañas, el nivel de interés que despiertan y las denominadas campañas negativas.

En lo que tiene que ver con el nivel de competitividad de las elecciones parecería claro que cuánto más reñida es una elección, mayor será la participación electoral. Hace casi medio siglo, Key (1949) afirmó que los partidos deberían invertir más recursos cuando el resultado de la elección depende de los niveles de participación. Aldrich (1993) y Cox (1999) muestran que los esfuerzos de los partidos por movilizar aumentan cuando las elecciones son más disputadas. Estudios recientes como los de Blais (2006) y Cancela y Geys (2016) confirman que las elecciones con altos grados de incertidumbre sobre el resultado favorecen una mayor participación de los ciudadanos. Soto y Carter (2014) confirman esta perspectiva al estudiar las elecciones locales en México. No obstante, sobre este punto no todos están de acuerdo, ya que existen diferentes estudios que afirman que no existe una relación clara entre el nivel de paridad en la competencia y la participación electoral. Kostadinova y Power (2007) no encontraron ese efecto en las campañas electorales del América Latina y de Europa del este entre 1978 y 2003. De igual forma, Ortega y Trujillo (2011) tampoco encontraron relación entre estos elementos al estudiar las elecciones locales en Andalucía.

En relación al impacto del gasto en las campañas, el meta análisis de Geys (2006) confirma la existencia de una relación positiva entre el desembolso económico y el nivel de participación alcanzado<sup>30</sup>. Años más tarde, el mismo autor afirmó que el gasto de la campaña y sus posibles efectos sobre la participación dependen del tipo de elección, pues el gasto en las campañas en las elecciones nacionales aumenta efectivamente la participación, pero no ocurre necesariamente lo mismo en las elecciones locales (Cancela y Geys, 2016)

Como mencionábamos antes, otro de los temas abordados es el impacto de las campañas negativas sobre los niveles de participación electoral. En la investigación mencionada anteriormente, Geys (2006) encuentra que las campañas negativas pueden producir dos posible efectos contrapuestos: aumentar o disminuir la participación electoral. Como elementos argumentales manifiesta que una campaña negativa puede aumentar la participación cuando sintetiza el perfil de los candidatos y brinda mucha información sobre los mismos. Esto actúa disminuyendo los costos de obtener la información incentivando de esta forma la participación en las urnas. En el sentido contrario, un descenso en la participación se relacionaría con la imagen

---

<sup>30</sup> Su trabajo consiste en una “meta-investigación” realizada a partir del estudio de los datos surgidos de ochenta y tres investigaciones agregadas, en palabras del autor lo que hizo fue una “evaluación empírica” de todas estas elecciones.

negativa sobre los candidatos -y por tanto con la política- dado que los ataques afectarían tanto al que los recibe como al que los emite.

Finalmente, Reif y Schmitt (1980) formularon la idea de la existencia de elecciones de primer y segundo orden al estudiar la participación en los comicios del parlamento Europeo. Las elecciones de segundo orden serían aquellas que presentan una importancia secundaria para los electores, pero también para los partidos. Los datos muestran que en las elecciones de segundo orden se registra mayor abstención dado que las campañas no se enfocan en asuntos vinculados con los cargos en disputa, sino sobre los temas típicos de una elección de primer orden como la elección nacional. Esta distinción es importante para nuestro estudio, porque una de las pocas hipótesis utilizada para explicar la participación en el nivel municipal uruguayo, es la que refiere a la consideración de los comicios municipales como una elección de segundo orden.

El actual estado del conocimiento parece sugerir que no es tan clara la cualidad de primer y segundo orden para clasificar a los procesos electorales, entre otras cosas porque también se debe observar la simultaneidad con otras elecciones o si las mismas se encuentran separadas en el tiempo. Por ejemplo, cuando las elecciones de primer y segundo orden son realizadas al mismo tiempo, la participación electoral aumenta. Fornes, Power y Garand (2004) encontraron esa correlación para los países de América Latina y Caren (2007) para el caso de EE.UU. (322 elecciones en 38 ciudades de ese país). Una posible explicación de este fenómeno la brinda Geys (2006) cuando afirma que la simultaneidad hace que los medios de comunicación se interesen más en las elecciones locales, produciendo más noticias sobre las mismas y por tanto reduciendo los costos de información y votación para los procesos de segundo orden. Sin embargo esto tampoco provoca demasiadas coincidencias.

Henderson y McEwen (2010) encontraron que los medios de comunicación invierten más en las elecciones nacionales porque en ellas hay más en juego que en las elecciones locales y algunos autores hacen una afirmación contundente como la de que *los electores urbanos tienen más información y están más propensos a votar* (Fornes, Power, Garand, 2004).

En cambio para otros investigadores, en realidad lo que se debe destacar es la descentralización de los medios de comunicación y con ello los efectos que producen los medios locales al cubrir elecciones también locales: sostienen que al hacerlo además de brindar información específica sobre las elecciones, se genera información sobre los candidatos y partidos que compiten en dicha instancia y que esto forma preferencias electorales en el ámbito subnacional (Blais, Anduiza y Gallego, 2011)

Para agregar más elementos disonantes, también existen investigaciones que han encontrado que las elecciones de segundo orden al Parlamento Europeo (PE), en determinados contextos, "Los resultados muestran que el interés político está más relacionado con la participación en las elecciones de segundo orden, que generalmente se consideran menos importantes. En consecuencia, también el efecto contingente del voto obligatorio y la competencia es más evidente en las elecciones al PE. Si bien el voto obligatorio reduce sustancialmente la brecha de participación entre los votantes más y menos atentos políticamente en ambos tipos de elecciones..." (Söderlund, Wass, Blais; 2011:689).

En el siguiente capítulo presentaremos las hipótesis que guían nuestra investigación y que naturalmente están inspiradas en varios conceptos y hallazgos de estas cuatro escuelas teóricas.



## Capítulo 3: Nueva institucionalidad y explicaciones académicas

En este capítulo se presenta el marco histórico en el que se realizaron las primeras elecciones subnacionales del tercer nivel de gobierno y las principales explicaciones formuladas desde la academia sobre los niveles de participación electoral en el nivel municipal. También describiremos cómo se vota en estas elecciones subnacionales y de qué manera esas reglas pueden tener incidencia en la participación electoral. Finalmente, se presenta un conjunto de hipótesis que guiará la investigación sobre la participación electoral en el nivel municipal.

### 3.1. Las primeras elecciones subnacionales del tercer nivel de gobierno

El proceso de descentralización política en Uruguay comenzó en 2009 con la creación de 89 municipios en los diferentes 19 departamentos del país. Seis meses después de la promulgación de la ley, la ciudadanía registrada en las zonas municipalizadas<sup>31</sup> debió votar en la elección departamental y en el novel tercer nivel de gobierno ahora denominado municipal. Los resultados de esa elección arrojaron una sorpresa inesperada. El cuadro 3.1 muestra las proporciones de votos en blanco y anulados en cada uno de los departamentos del país. El cuadro presenta información desagregada de los 19 departamentos. La columna central denominada “Blanco y Anulados” agrupa el total de votos anulados y en blanco y las tres siguientes informan sobre los votos emitidos, los votantes habilitados y la relación entre ambas cifras, es decir el nivel de participación electoral en cada departamento.

Como podrá observarse, la proporción de votantes (85,3%) estuvo en línea con los históricos niveles de participación en el nivel departamental, pero si observamos la fila central, encontramos que en todo el país la mitad de los votos (50.1%) fueron en blanco o anulados. Este fenómeno encendió lógicamente las alarmas en un país como Uruguay donde la participación nunca fue un problema.

---

<sup>31</sup> El Registro Cívico Electoral es el padrón de electores administrado por la Corte Electoral, institución encargada de la organización del proceso electoral y del empadronamiento de las personas. Para votar, las personas mayores de 18 años deben tramitar en forma obligatoria la Credencial Cívica, documento identificado por un número y una serie electoral de carácter territorial. La ley que creó los municipios tomó las series electorales para delimitar la extensión de los mismos.

Cuadro 3.1. Votos en Blanco y Anulado en las elecciones del año 2010

Departamentos	Votos en Blanco	Blanco Parciales <sup>1</sup>	Votos Anulados <sup>2</sup>	Anulados Parciales <sup>3</sup>	Blanco y anulados <sup>4</sup>	Votos Emitidos	Votantes Habilitados	Emitidos / Habilitados	I.D.H. <sup>5</sup>
Flores	1,3%	5,5%	1,0%	0,0%	7,9%	866	954	90,8%	0,772
Tacuarembó	2,7%	5,9%	1,0%	0,2%	9,7%	12.622	14.326	88,1%	0,745
Cerro Largo	1,9%	10,2%	1,1%	0,9%	14,2%	13.811	15.653	88,2%	0,740
Artigas	2,4%	10,6%	1,3%	0,3%	14,6%	15.089	17.659	85,4%	0,738
Treinta Tres	1,8%	11,5%	1,3%	0,0%	14,7%	4.667	5.235	89,1%	0,741
Rivera	3,2%	10,2%	1,5%	0,0%	14,9%	10.402	11.549	90,1%	0,710
Lavalleja	3,9%	12,6%	1,7%	0,0%	18,2%	6.266	6.827	91,8%	0,750
Durazno	2,7%	14,7%	1,3%	0,1%	18,8%	7.488	8.417	89,0%	0,762
Florida	3,5%	13,4%	1,9%	0,1%	18,8%	7.711	8.405	91,7%	0,769
Soriano	2,1%	15,7%	1,1%	0,1%	19,1%	19.032	21.300	89,4%	0,748
Salto	1,7%	17,4%	1,0%	0,2%	20,4%	9.275	10.991	84,4%	0,742
Rocha	4,2%	17,9%	2,1%	0,0%	24,2%	23.546	26.763	88,0%	0,756
Paysandú	2,5%	21,7%	1,3%	0,2%	25,7%	10.881	12.434	87,5%	0,748
Colonia	3,1%	20,5%	1,9%	0,3%	25,8%	53.138	59.089	89,9%	0,775
Río Negro	2,9%	21,3%	1,6%	0,1%	25,9%	14.041	15.764	89,1%	0,753
San José	4,6%	22,6%	2,3%	0,5%	30,0%	22.791	25.568	89,1%	0,732
Canelones	5,9%	26,8%	2,9%	0,8%	36,4%	314.065	358.255	87,7%	0,706
Maldonado	2,9%	31,9%	1,8%	0,9%	37,6%	106.203	120.436	88,2%	0,767
Montevideo	7,7%	51,2%	4,0%	1,1%	64,0%	883.673	1.060.256	83,3%	0,841
Total	6,3%	39,6%	3,3%	0,9%	50,1%	1.535.567	1.799.881	85,3%	0,765

1. Proporción de votos que no contenía una hoja de votación para la elección municipal
2. Proporción de votos invalidada para la elección municipal y la elección departamental.
3. Proporción de votos invalidada para la elección municipal pero no para la elección departamental.
4. Sumatoria de las cuatro columnas anteriores. Expresa la no participación en el nivel municipal.
5. Índice de Desarrollo Humano Departamental 2010.

Fuente: Elaboración propia en base a Cardarelli (2012)

Por tanto, en la primera elección municipal de la historia los niveles de voto en blanco y anulados fueron sorprendentemente elevados, sobre todo si los comparamos con los de las elecciones departamentales y nacionales en esos mismos territorios en las elecciones inmediatamente anteriores. Pero, además, en los lugares de mayor concentración demográfica y mayores niveles de modernización, la participación fue menor, contradiciendo varios supuestos teóricos sobre la participación electoral revisados en el capítulo anterior. La última columna del cuadro presenta el Índice de Desarrollo Humano para el año 2010, por lo que puede observarse que algunos de los departamentos con mayores niveles de desarrollo presentan también los mayores niveles de voto en blanco y/o anulado. Las teorías del voto como resultado de la

modernización, en cualquiera de sus variantes, también arrojaban paradojas similares (ver capítulo 2, sección 1 y 2).

Las explicaciones inmediatas del fenómeno surgieron en los medios de prensa, los editoriales y sobre todo, en el análisis político tras conocerse los resultados (Cardarello & Nieto, 2020). La primera explicación sostuvo que el voto en blanco o abstención (no votación en el nivel municipal) fue mayor donde no existían escenarios competitivos. La certeza sobre el ganador de la elección habría provocado una lógica apatía en el electorado. La segunda explicación se refería a la movilidad de los individuos. En Uruguay la mayoría de los electores se empadronan a los 18 años y quedan registrados en el lugar donde residían en ese momento. Si luego cambian su domicilio pueden realizar el “traslado de credencial”, de lo contrario seguirán votando en el mismo circuito de su primera votación. Los ciudadanos que no realizan ese trámite deben necesariamente trasladarse para poder votar en un distrito que elegirá autoridades locales que no afectaran su vida, pues ya no residen en ese lugar. De esta forma, ese segmento particular del electorado cuenta con escasos incentivos para votar. La tercera explicación ponía el acento en el desconocimiento que generaba una inédita elección de autoridades de unos nuevos organismos cuyas funciones y competencias eran desconocidas por los votantes. La cuarta explicación señaló la restricción establecida por el sistema electoral de poder votar a diferentes partidos en el nivel municipal y departamental (“voto cruzado” en la jerga corriente), lo cual habría generado el aumento del voto en blanco. La quinta explicación refería al desconocimiento de los candidatos y sus propuestas, por la misma razón ya mencionada: hubo muy poco tiempo para informarse sobre las reglas de juego y los aspirantes a los cargos. Por último, se mencionó la influencia de algunos dirigentes partidarios opuestos inicialmente a la creación del tercer nivel de gobierno por entender que en ciertos lugares no existían condiciones para crear municipios.

Estas explicaciones ad-hoc esgrimidos por políticos, comunicadores y periodistas adelantaron argumentos que más tarde serían tomados en cuenta por los estudios académicos. En uno de los primeros artículos sobre el estreno de las elecciones municipales, Magri y Freigedo (2010:1) afirmaron que “la elección municipal dejó abierta nuevamente la discusión sobre su viabilidad y la pertinencia de los procedimientos realizados por los partidos y la Corte Electoral a la luz de los resultados obtenidos, los cuales pueden calificarse en principio como una clara señal del electorado de desconocimiento, desinformación y por ende, de relativo desinterés por el rumbo del tercer nivel de gobierno”. Estos autores caracterizaron a estas elecciones como de segundo orden de importancia en virtud de su diseño. Como la contienda es simultánea con las elecciones departamentales y los dos votos que

emiten los ciudadanos deben ser para un mismo partido, la libertad del elector quedaría coartada. “Esa decisión “candado” contradice la naturaleza de la descentralización territorial y la participación ciudadana en el sentido de que no deja margen para que los ciudadanos considerados aptos para desenvolverse como gobernantes de su comunidad tengan un espacio propio por fuera de las estructuras partidarias centrales que dominan el escenario del sistema político en Uruguay” (Magri y Freigedo 2010:2). Además, los autores señalaron que “los partidos pueden considerar más eficaz destinar más recursos a la elección departamental en cuanto el paquete de procedimientos que prepara una competencia (selección de candidatos, recursos de publicidad, etc.), resignando la competencia local a los vaivenes y requerimientos de la competencia departamental. Pueden partir de la premisa de que las normas y el escaso conocimiento del tema están atando y predisponiendo al elector y esto da a suponer que el gobierno departamental es más importante que el local” (Magri y Freigedo 2010:3). Al considerar los niveles de abstención registrados en esta elección, los autores analizaron los resultados agregados a nivel nacional y departamental sin reparar en la heterogeneidad de la participación electoral del nivel municipal. El análisis se limita a la descripción de tres escenarios de participación pasando por alto la baja abstención en los municipios pequeños y concentrando su explicación en la alta abstención en las ciudades grandes y en la capital del país<sup>32</sup>.

Por su parte, Mariano Suárez (2010) realizó una serie de entrevistas a ciudadanos de Montevideo, encontrando elementos cualitativos que explicarían el “silencio social” que habría expresado el resultado de la elección municipal. Su explicación destaca como primer elemento a la desinformación de los electores: “La población en Montevideo manifestaba desconocer el origen de los candidatos, así como un vínculo con el sistema de partidos y con la comunidad de vecinos de los municipios. En consecuencia, una importante interrogante a nivel de la ciudadanía era si los candidatos constituían referentes vecinales o líderes partidarios” (Suárez 2010:32). Un segundo factor tendría que ver con el escaso conocimiento de las capacidades que tendría la nueva institucionalidad. Según esta perspectiva, “no se le informó bien al ciudadano sobre las competencias del Municipio (...) la gran mayoría de la gente no sabe con certeza las competencias de ningún órgano de gobierno y mucho menos va a saber las de éste que recién se ha creado. Sin embargo, es de esperar que el ciudadano, cuando tiene carencias, recurra al gobernante que tiene más cerca, sin saber si es un tema nacional, departamental o municipal (porque las carencias no son ni nacionales, ni departamentales, ni municipales)” (Suárez 2010:33). Algunas de las

---

<sup>32</sup> “...uno tiene un rango de abstención entre 7 % al 17%. Un segundo escenario muestra los departamentos donde el porcentaje de abstención o anulación aumenta entre el 20% y 30%, y un tercero que trepa del 30% a más del 50% en las ciudades grandes y en la capital” (Magri y Freigedo 2010:5).

conclusiones a las que arriba el autor, resultaban bastante preocupantes: los ciudadanos “no votaron porque no les interesa nada que tenga que ver con política”. La no participación o el silencio, sería la consecuencia lógica de ese estado de desinterés ciudadana. No obstante, esa afirmación categórica se vuelve inconsistente cuando se analizan los otros niveles de gobierno. Es cierto que la abstención fue alta en la elección municipal, pero en las elecciones de los otros dos niveles (departamental y nacional) la participación ha sido alta. El desinterés funcionaría solo para el caso del nuevo nivel, pero no aplica para todo el sistema político. El problema no sería de legitimidad sino de desconocimiento sobre las nuevas reglas de juego.

Como vemos, el argumento de que las elecciones municipales son de segundo orden se mantiene. Si bien Suárez reconoce, al igual que Magri y Freigedo, la diversidad de niveles de participación registrada en el nivel municipal en mayo del año 2010, su análisis está más orientado a explicar el comportamiento de los votantes de los municipios montevideanos que al análisis de la participación en el conjunto de los municipios.

Claramente, estas primeras explicaciones pecaron de lo que Putnam denominó como falta de paciencia institucional “La creación de una nueva institución política no es fácil ni rápida. En última instancia, el éxito debe medirse no en años, sino en décadas” (Putnam, 2011:99). Como veremos mas adelante, ni las primeras elecciones municipales fueron de segundo orden, ni estaba en juego la legitimidad democrática como aparentemente deja entrever la metáfora del silencio social del mencionado autor.

Tiempo después, Buquet, Cardarello y Schmidt (2018) publicaron el informe “Efectos de las reglas electorales sobre el sistema de partidos subnacional”, donde se estudiaron los efectos “del sistema electoral municipal sobre el comportamiento de los electores (decisión de voto/abstención) y de los partidos políticos y fracciones...”<sup>33</sup>. Estos autores pusieron a prueba una hipótesis clásica que sostiene que “la abstención es más elevada cuanto mayor es el número de habitantes de una comunidad” (Carrillo 1989:30) y sus hallazgos mostraron una robusta relación entre el nivel de abstención y el tamaño de la población de los municipios<sup>34</sup>.

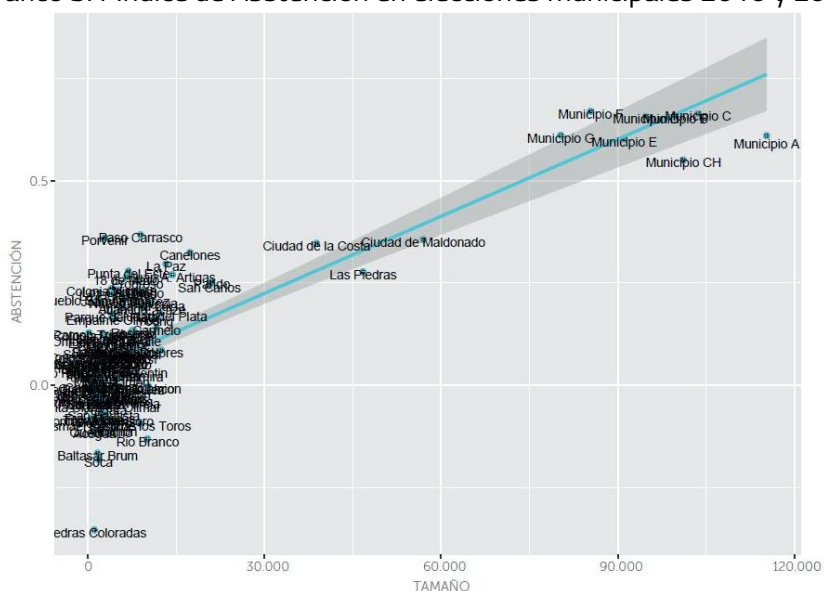
Como podrá apreciarse en el gráfico 3.1, tomado de ese trabajo, en los municipios de mayor población, ubicados en el ángulo superior derecho del gráfico, los niveles de

<sup>33</sup> Como vemos el primer objetivo coincide con una de las metas de la presente investigación: determinar si el sistema electoral municipal tiene o no relación con la primera decisión del elector, votar o abstenerse.

<sup>34</sup> En el caso de la dimensión “tamaño” los autores no la definen como la simple cantidad de habitantes, ni de habilitados, sino que la construyen a partir de la comparación de los resultados de los ciclos electorales continuos entre elecciones departamentales y municipales 2010-2015. En total se trata de 4 elecciones subnacionales: 2 departamentales y 2 municipales.

abstención están muy por encima del enjambre de municipios con poca población y con mucha menor abstención, ubicados en el ángulo inferior izquierdo. Aquí queda de manifiesto algo que las investigaciones anteriores no habían señalado con claridad: existe una diferencia muy importante en la participación electoral municipal a lo largo del país. Más que llamar la atención sobre la abstención, lo verdaderamente provocativo de este tan desigual comportamiento es el hecho de que en una cantidad importante de municipios hay más votos en la elección municipal que en la departamental. Y con ello las hipótesis derivadas del supuesto de que la municipal es una contienda de segundo orden comienzan a tener menor poder explicativo, porque lo que se observa es exactamente lo contrario. Como bien señalan Buquet et.al. (2018:19), en muchos municipios pequeños *“la votación fue mayor en lo municipal que en lo departamental, resultado no esperado inicialmente”*.

Gráfico 3.1 Índice de Abstención en elecciones municipales 2010 y 2015



Fuente: Buquet et al 2018

Estos autores presentan dos argumentos importantes para nuestro estudio. El primero sostiene que *“es relevante poder observar cómo se comporta esta “distancia” según el tamaño del municipio ya que los distintos niveles de cercanía con los posibles alcaldes o concejales puede operar como un incentivo a participar de la elección municipal”* (p.17). El segundo sostiene que *“en los municipios chicos la competencia local parece generar mayor interés que la competencia departamental”* (p.19).

Es claro que Buquet et.al. (2018) tuvieron una ventaja respecto a los anteriores autores citados, porque pudieron observar el fenómeno de la participación en dos instancias electorales (2010 y 2015). El tiempo y el aumento del número de casos permitieron abordar con mayor claridad el problema de la heterogeneidad de los

resultados de la competencia municipal, con casos donde se observa una muy alta abstención y en otros, una muy alta participación. Las explicaciones esgrimidas en este estudio, *cercanía de los candidatos e intensidad de la competencia electoral*, pueden ser buenas pistas, pero requieren de un marco de interpretación. A esto se agrega la necesidad de responder una pregunta importante, ¿qué ocurrió en tan solo cinco años, para pasar de un argumento que colocaba a las elecciones municipales como de segundo orden a otro que las coloca como un factor favorable a la competencia y al aumento de la participación? La respuesta es sencilla: el paso del tiempo permitió un proceso de institucionalización del nuevo nivel de gobierno donde los municipios más pequeños comenzaron a ser exitosos gracias a la proximidad con sus ciudadanos. Este aspecto será desarrollado en los próximos capítulos. Para construir una explicación estilizada a partir de hipótesis sólidas sobre el nivel de participación en las elecciones municipales debemos antes describir cómo se vota en esa contienda. Este aspecto es sustantivos porque nos ayudará a comprender la naturaleza de la no participación y sobre todo, la forma en cómo ella se expresa.

### **3.3. El método de votación de las elecciones municipales en Uruguay**

Como vimos en el capítulo 2 existe una corriente importante en la ciencia política que estudia los efectos de los sistemas electorales sobre el comportamiento electoral. Para decirlo sintéticamente, los sistemas electorales suponen en un conjunto de reglas que generan efecto directos e indirectos. Los efectos directos se refieren a lo que las normas permiten o prohíben hacer, en cambio, los efectos indirectos se relacionan con los incentivos y restricciones que generan comportamientos estratégicos, es decir, conductas que intentan obtener el máximo rendimiento posible a partir de determinada regla. En cualquiera de las dos dimensiones es importante definir con claridad las características de las reglas de juego y como ellas pueden producir comportamientos estratégicos. Concretamente, describiremos el procedimiento de votación de los ciudadanos del tercer nivel de gobierno en Uruguay<sup>35</sup>.

El segundo domingo del mes de mayo de manera quinquenal los ciudadanos concurren a las urnas en los 19 departamentos de Uruguay para elegir de forma obligatoria las autoridades departamentales. En la misma hoja de votación se escoge

---

<sup>35</sup> Como hemos mencionado no todo Uruguay se encuentra municipalizado, con lo cual se generan otra serie de problemas de ciudadanía y políticos. Un trabajo que aborda escenarios de simulación y posible municipalización de todo el país es Chasquetti, D.; Freigedo, M., y González, J. (2018) “Propuesta de Municipalización Total y Alternativas para la creación de los Municipios”. Serie Descentralización y Desarrollo Territorial. 1ra edición. ISBN: 978-9974-742-22-2. Montevideo, Uruguay.

al intendente y suplentes (Poder Ejecutivo Departamental), y a los integrantes de la Junta Departamental (Poder Legislativo Departamental). A partir de la elección del año 2010 en los territorios que fueron designados como municipios se elige también a las autoridades locales, tal cual las describe la ley. Para ello los ciudadanos votan en una misma hoja de votación a un cuerpo colegiado integrado por cinco concejales municipales titulares. El candidato que encabeza la hoja de votación más votada, del lema (partido) más votado, es designado como alcalde con la función de presidir el organismo y desarrollar funciones de gestión administrativa. Este cargo es importante porque es el único remunerado de todos los que se escogen. Esta elección también es obligatoria. Veamos ahora la mecánica de dicha elección y algunas de las reglas que la regulan.

Como se ha dicho, los ciudadanos que viven en territorios municipalizados además de elegir a las autoridades departamentales escogen gobernantes municipales. Al momento de votar, no pueden elegir hojas de votación de diferentes partidos para la elección de las respectivas autoridades. En caso de que eso ocurra, el voto emitido será anulado<sup>36</sup>.

Al ser una elección obligatoria y simultánea para los dos niveles de gobierno, puede darse una gama de combinaciones posibles y todas ellas permiten a los ciudadanos cumplir con la obligatoriedad del voto y con ello evitar la sanción económica prevista para los ciudadanos que no concurran a sufragar. Mientras que la opción 1 produce un voto válido en los dos niveles de gobierno, la opción 4 genera una completa abstención en ambas elecciones. Las otras dos combinaciones presentan escenarios donde el elector elige un solo nivel de gobierno y se abstiene de votar en el otro, generando así un voto en blanco por defecto. Este es el fenómeno que más nos interesa y sobre el que concentraremos nuestra atención.

Cuadro 3.2 Opciones de votación de los ciudadanos de los territorios municipalizados

	<b>Elección departamental</b>	<b>Elección municipal</b>	<b>Resultado</b>
Opción 1	Vota	Vota	Voto en los 2 niveles
Opción 2	Vota	No vota	Voto en blanco parcial
Opción 3	No vota	Vota	Voto en blanco parcial
Opción 4	Vota en blanco	Vota en blanco	Voto en blanco total

Fuente: Elaboración propia

<sup>36</sup> Cualquiera de las siguientes combinaciones produce un voto anulado: i) votar en lo departamental una hoja partidaria, pero colocar dos o más hojas municipales de partidos diferentes; ii) colocar dos o más hojas de partidos diferentes en lo departamental y votar una sola hoja en lo municipal; iii) colocar dos o más listas de partidos diferentes para cada nivel de gobierno; y iv) colocar cualquier objeto extraño en el sobre de votación o utilizar una hoja de votación escrita, rayada o rota.



A los efectos de captar esas diferencias de comportamiento de los votantes, utilizaremos el índice de abstención formulado por Buquet et.al. (2018):

$$\text{Índice de abstención} = \left( \frac{\%part.deptal - \%part.mun.}{\%part.deptal.} \right) * 100$$

En el hipotético caso de que en una elección de un municipio hubiera 10 personas habilitadas y 5 votan en el nivel departamental y 7 en el nivel municipal, el cálculo del sería  $(0,5-0,7) / 0,5 * 100$ , lo cual arrojaría un valor de -10 en el índice de abstención. Los valores negativos indican una mayor participación en la elección municipal y viceversa, valores positivos muestran una mayor participación en la elección departamental.

Los trabajos académicos realizados luego de las elecciones de 2010 se enfocaron en el importante número de votos anulados, en blanco en los dos niveles y en blanco en el nivel municipal en particular, lo cual condujo naturalmente a evaluar esa competencia como una elección de segundo orden. Es decir, se concentraron en la opción 2 de nuestro cuadro. La investigación realizada por Buquet et.al. (2018) que incluía la elección departamental y municipal del año 2015, ofreció un escenario diferente donde se observaba en algunas circunscripciones municipales mayor participación electoral municipal que departamental. Es decir, pusieron el foco en la opción 3 del cuadro.

La otra característica del sistema electoral municipal que nos parece relevante mencionar es la casi absoluta imposibilidad de formar partidos locales. En ese sentido, la ley que creó los municipios y la posterior reglamentación de la Corte Electoral, estableció con mucha claridad que quienes pueden postularse para los cargos municipales lo harán en "... agrupaciones nacionales o departamentales que hayan obtenido de la autoridad partidaria la autorización para el uso del lema a todos sus efectos..."<sup>37</sup>. Esto en los hechos implica que si un conjunto de ciudadanos quisiera en cualquier municipio del país presentarse por fuera de los partidos existentes debería conformar una agrupación partidaria nacional o departamental, con todos los requisitos que ello implica. En cualquier caso, se trata de una fuerte restricción a la generación de alternativas electorales locales al sistema de partidos nacionales<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Artículo 9, Reglamento de elecciones municipales, Corte Electoral, 2015.

<sup>38</sup> Un análisis específico de algunas de las dimensiones tradicionales de los efectos del sistema electoral en las elecciones municipales puede verse en Buquet et al, 2018; allí se analizan aspectos tales como la magnitud de las circunscripciones, la fórmula para la adjudicación de cargos, las formas de presentación de las candidaturas y también aspectos de la mecánica de la votación. En nuestro caso no mencionaremos estos

### 3.4. Hipótesis

La discusión presentada hasta aquí permite formular un conjunto de hipótesis que orientarán nuestra investigación. En la primera elección municipal (2010), los ciudadanos y los partidos contaban con escasa información y conocimiento sobre el nuevo nivel de gobierno. La ley fue aprobada sólo unos meses antes de su puesta en práctica por lo cual los votantes concurrieron a las urnas con incertidumbre y desinformación. Cuando los actores y ciudadanos conocieron todas las posibilidades que brindaba el nuevo sistema (2015) la participación aumentó. Por tanto, postulamos que...

*H1. El escaso conocimiento e información sobre las nuevas reglas de juego del nuevo nivel de gobierno determinó una menor participación electoral en las primeras elecciones municipales.*

Por otra parte, en aquellas localidades donde habita menor población los incentivos para la participación electoral deberían ser mayores. Siguiendo la perspectiva analítica de la teoría de la elección racional, podemos suponer que cuanto más grande es el electorado, menor será la probabilidad de que un voto sea influyente. En cambio, cuanto menor es el electorado, el voto adquiere mayor valor. De igual modo, podríamos suponer que una localidad pequeña los costos de información son menores que en un municipio grande y que esa también puede ser una razón para decidirse a ir a votar. A ello debemos agregar que en los distritos electorales con menos electores existe mayor estabilidad del electorado y una identificación partidaria mas fuerte que favorecerán una mayor participación tal cual lo sostiene la escuela psicosociológica del voto. Por tanto, postulamos que...

*H2- Cuanto menor es el tamaño del municipio (medido en electores o habitantes), mayor será la participación en las elecciones municipales respecto a las departamentales.*

En los municipios con menor número de electores el alcalde o la alcaldesa<sup>39</sup> debería transformarse en un referente político central de la comunidad. La notoriedad de esta

---

aspectos porque nos parece que no producen efectos concretos sobre la participación electoral en el nivel municipal.

<sup>39</sup> No existe en el Uruguay la figura de la “alcaldía” prevista en el marco normativo, ni en el constitucional ni en el de las leyes que crearon los municipios y sus adecuaciones posteriores. Sin embargo, los partidos políticos ya desde las primeras elecciones de 2010, pero fundamentalmente a partir de 2015 comenzaron a

figura política estaría dada por las competencias y características de su cargo, que los vuelven una referencia ineludible para la comunidad. Si bien los alcaldes cuentan con escasos recursos presupuestales para desarrollar políticas propias, aun así, consiguen concitar la atención del público con su sola presentación como autoridad ejecutiva. En tanto coordinador o referente de las políticas departamentales en el territorio, el alcalde tiene inmejorables condiciones para desplegar iniciativas, ser receptor de demandas y lograr niveles altos de aprobación de su gestión. En caso de suceder así, proponemos que...

*H3- Altos niveles de visibilidad y aprobación pública de los alcaldes favorecerán una mayor participación electoral*

Por último, como bien señalaban Freigedo y Magri (2010), en los municipios de mayor tamaño poblacional la competencia electoral municipal puede diluirse en medio de las vicisitudes de la contienda departamental. Esto se ve favorecido por determinados aspectos del sistema electoral, pero también por los recursos disponibles para enfrentar dos elecciones que son simultáneas y obligatorias. Bajo estas condiciones, los partidos consideran lógicamente más atractiva la competencia departamental que la municipal y por esa razón invierten recursos para privilegiar una elección sobre la otra. En cambio, en los municipios de menor población el razonamiento de las dirigencias locales debería ser distinto. El cargo de alcalde es más cercano y relevante que el de intendente departamental por lo cual debería incrementarse considerablemente la disputa dejando un poco de lado la competencia del nivel departamental. Siguiendo la perspectiva de algunos estudios institucionalista, podemos pensar que un mayor nivel de competitividad, favorecería mayores niveles de participación electoral y que en las poblaciones pequeñas ese efecto será mayor por el hecho de que los costos de información son menores y las identificaciones partidarias más fuertes. Por tanto...

*H4- El nivel de competencia entre los partidos favorece una mayor participación electoral. Esto es aún más acentuado en los municipios de menor población.*

Como vemos las cuatro hipótesis presentan una variable dependiente común: el nivel de participación en las elecciones municipales. La primera variable independiente es

---

utilizar dicho nombre para referenciar el ámbito de la elección. A ello debemos agregar que la prensa también de manera muy rápida comenzó a utilizar esta terminología. Sobre diferentes aspectos de la dificultad de los “nombres y las cosas” para los municipios de Uruguay nos hemos referido en Cardarello & Nieto, 2023.

el nivel de información sobre la elección municipal que debería afectar particularmente a la primera edición de 2010. Con el transcurso del tiempo y la institucionalización de las reglas, el peso de esta variable debería atenuar. Nuestra segunda variable independiente es el tamaño de los municipios. Desde nuestra perspectiva, la magnitud de la comunidad determina la dinámica de la política en múltiples aspectos. Los ciudadanos se conocen más, los costos de información son menores y los cargos de autoridad son más relevantes para los partidos y electores. La tercera variable independiente está conectada con la segunda porque sostiene que el nivel de visibilidad y el nivel de aprobación de los alcaldes favorecerá la participación local. Al respecto, vale la pena señalar que en 2014 el número de municipios pasó de 89 a 112 y en la siguiente elección ascendió a 125. Las nuevas instituciones se consolidaron y las autoridades locales, particularmente el alcalde, se transformaron en actores relevantes de la política local. Las identidades partidarias también se reforzaron gracias a la disponibilidad de nuevos cargos en disputa en cada elección. El aumento de la competencia por ese nuevo botín favoreció niveles superiores de participación y por tal razón, hemos definido a la competitividad como nuestra cuarta variable independiente. En la siguiente sección presentaremos la estrategia de investigación y la metodología para poner a prueba estas hipótesis.

### **3.5. Estrategia de investigación y metodología**

La investigación utiliza un enfoque primariamente descriptivo para analizar los niveles de participación electoral en las elecciones subnacionales de Uruguay, con énfasis en el tercer nivel de gobierno. La estrategia se basa en el desarrollo de métodos mixtos (Dunning 2015) que combina abordajes cuantitativos y cualitativos, con el fin de examinar el desarrollo de la participación en los municipios de Uruguay. Las principales etapas de la investigación fueron:

- 1- Definición del problema de Investigación: Se parte de una pregunta central sobre por qué existen diferencias significativas en la participación electoral entre municipios uruguayos. Este fenómeno es abordado como una paradoja dentro de un país homogéneo en términos de desarrollo y recursos.
- 2- Definición del marco teórico y conceptual: Se presentan cuatro modelos explicativos del comportamiento electoral: el sociológico, el psicosociológico, la elección racional y el neo-institucionalismo. Cada modelo aporta una perspectiva distinta para comprender los patrones de participación e inspirar la formulación de hipótesis.

- 3- Hipótesis de Trabajo: Se plantean cuatro hipótesis principales que exploran factores como el tamaño de los municipios, la aprobación y visibilidad de las nuevas instituciones y sus actores políticos así como la competencia electoral.

### **Metodología utilizada:**

Comenzamos desarrollando una perspectiva histórica: Se analiza la evolución de la institucionalidad subnacional desde la reforma de 1997 y la creación del tercer nivel de gobierno en 2009, contextualizando los hallazgos dentro del proceso de descentralización del país.

Luego desarrollamos una Base de Datos Original: la misma contiene miles de entradas, integrando datos de las elecciones municipales de 2010, 2015 y 2020.

Generamos encuestas y análisis estadístico de las mismas: realizamos una encuesta amplia para recoger información de votantes, complementada con herramientas estadísticas avanzadas para identificar patrones y validar hipótesis.

Estudio Comparativo: Por un lado, se compara el comportamiento electoral en municipios de diferentes tamaños y niveles de desarrollo y por otro, se contrastan los niveles de participación electoral en las elecciones municipales y departamentales.

Esta estrategia de investigación no solo permite responder a la pregunta inicial, sino también contribuye al conocimiento sobre la participación electoral en contextos subnacionales, ofreciendo un marco único para futuras investigaciones en ciencia política.

### **Descripción Operativa de la Investigación:**

Como hemos expresado anteriormente hay dos grandes formas de estudiar la participación electoral. La primera es analizar información primaria sobre el resultado de la elección. La segunda es abordar diferentes aspectos vinculados a la participación mediante el uso de otros instrumentos como las encuestas de opinión pública. Ambas estrategias son complementarias. Mientras la primera nos permite observar empíricamente aspectos tales como la participación, la abstención, el voto en blanco, anulado, etc., la segunda provee información sobre otros asuntos relevantes como la motivación del voto, el nivel de conocimiento del acto eleccionario, la opinión sobre los ocupantes de los cargos, etc. En esta investigación utilizamos las dos herramientas a los efectos de poder confirmar la veracidad de nuestras hipótesis. A continuación se describe la forma en que se han considerado los votos y cómo se ha estimado la participación electoral municipal.

### Base de datos:

Para poder estudiar con precisión el nivel de participación electoral en los municipios de Uruguay construimos una base de datos que recoge información de cada una de las elecciones departamentales y municipales realizadas en los años 2010, 2015 y 2020. La base presenta el resultado electoral a nivel de circuito y por hoja de votación para cada una de las seis elecciones. En cada elección hay unos 7 mil circuitos en todo el territorio nacional y algo mas de 1.000 hojas de votación. A partir de esta información, hemos construido información sobre los municipios en el nivel departamental y en el municipal ya que los datos originados por la autoridad electoral no presentan esa identificación, pero si ofrecen la de la serie de credencial. La credencial cívica es el documento que identifica a los ciudadanos habilitados para votar y la serie de la credencial constituye el circuito electoral donde el ciudadano vota<sup>40</sup>. Como los municipios están conformados por una o más series de credencial, es posible determinar la votación municipal y departamental en ese territorio. Los datos por municipio constituyen las unidades de análisis principales de nuestra base.

El cuadro 3.3 describe el nombre de las variables de la base de datos, así como una breve descripción de cada una de ellas<sup>41</sup>

Cuadro 3.3: descripción de las variables de la base de datos electoral

Variable	Descripción
DEPTO	Nombre del Departamento
MUNICIPIO	Nombre del Municipio
Departamentales_2010	Votos emitidos a partidos en elección Departamental 2010.
Departamentales_2015	Votos emitidos a partidos en elección Departamental 2015.
Departamentales_2020	Votos emitidos a partidos en elección Departamental 2020.
Municipales_2010	Votos emitidos a partidos en elección Municipal 2010.
Municipales_2015	Votos emitidos a partidos en elección Municipal 2015.
Municipales_2020	Votos emitidos a partidos en elección Municipal 2010.
abs10	Abstención elección 2010 (voto_departamental_2010 - voto_municipal_2010 / voto_departamental 2010) *
abs15	Abstención elección 2015 (voto_departamental_2015 - voto_municipal_2015 / voto_departamental 2015) *
abs20	Abstención elección 2020 (voto_departamental_2020 - voto_municipal_2020 / voto_departamental 2020) *
tamano10	Medida relativa de escala del municipio en 2010. Valor máximo de Votos entre elección municipal y departamental. *
tamano15	Medida relativa de escala del municipio en 2015.

<sup>40</sup> Artículo 24 de la Ley N° 7.812, también conocida como Ley de Elecciones de 1925.

<sup>41</sup> Presentamos la misma forma expresiva que se encuentra en la base de datos como forma de dirigir al lector interesado hacia cada una de las mismas y su rápida ubicación, siguiendo además el mismo detalle de las columnas de dicha base de datos.

	Valor máximo de Votos entre elección municipal y departamental. *
tamano20	Medida relativa de escala del municipio en 2020. Valor máximo de Votos entre elección municipal y departamental. *
tamano_mayor	Valor máximo de los *tamaños*.
hab2010	Habilitados para votar 2010.
hab2015	Habilitados para votar 2015.
hab2020	Habilitados para votar 2020.
pd10	Participación electoral elección departamental 2010.
pm10	Participación electoral elección municipal 2010.
pd15	Participación electoral elección departamental 2015.
pm15	Participación electoral elección municipal 2015.
pd20	Participación electoral elección departamental 2020.
pm20	Participación electoral elección municipal 2020.
IndiceSocial	Índice Social OPP.
IndicePrioriza	Índice OPP.
Nivel	Nivel OPP

\* Ver Buquet et al. (2018)

Como podrá notarse, la base de datos presenta una primera parte que ofrece información sobre la nomenclatura y la geografía de cada unidad de observación a partir del nombre de cada departamento y de cada municipio. Las tres variables siguientes nos permiten observar la cantidad de votos emitidos a los diferentes partidos en las elecciones departamentales 2010, 2015 y 2020<sup>42</sup>. Las siguientes tres variables permiten observar la cantidad de votos que recibieron los diferentes partidos en las elecciones municipales 2010, 2015 y 2020. Siguiendo la propuesta de Buquet, (et al 2018), las siguientes tres variables presentan la abstención ponderada de cada elección, 2010, 2015 y 2020<sup>43</sup>. Posteriormente se presentan cuatro variables referidas al tamaño electoral para cada una de las elecciones, 2010, 2015 y 2020 así como la que establece el tamaño mayor.<sup>44</sup>

A continuación aparecen los habilitados para votar en cada una de las elecciones 2010, 2015 y 2020, y luego la participación electoral departamental seguida de la municipal en las elecciones del 2010; 2015 y 2020. Luego incluimos dos variables de

<sup>42</sup> Como hemos mencionado, las elecciones subnacionales de segundo nivel (o departamental) y de tercer nivel (o municipal) en Uruguay se realizan de manera simultánea. Pero además de ello una de las explicaciones que se ha dado es que las elecciones municipales son de segundo orden en relación a las departamentales, la única manera de observar estas dos dimensiones es tener en cuenta los votos departamentales y la correspondiente participación electoral en ese segundo nivel.

<sup>43</sup> A modo de ejemplo: Esta variable se calcula a partir del  $\text{voto\_departamental\_2010} - \text{voto\_municipal\_2010} / \text{voto\_departamental 2010}$ . Con ello se genera un indicador sobre el nivel promedio de abstención en la participación municipal con relación a la departamental.

<sup>44</sup> También aquí seguimos la estrategia propuesta por Buquet et al, 2018, allí se define el tamaño como el “valor máximo del vector de resultados de las elecciones para cada municipio” (pág. 18) Con este criterio se logra definir empíricamente el tamaño electoral de cada municipio, dado que se considera el total máximo de electores que sufragó en el total de las 6 elecciones analizadas.

carácter socioeconómico elaboradas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) denominamos Índice Social OPP y Prioriza OPP. Ambas nos permitirán cotejar la situación económica de los municipios con la participación electoral en los mismos. Finalmente, calculamos la variable Nivel siguiendo los criterios de la OPP con el objetivo de agrupar a los municipios en base a la siguiente escala:

Nivel 1 = municipios con menos de 5000 habitantes (municipios menores)

Nivel 2 = municipios entre 5000 mil y 20000 mil habitantes (municipios intermedios)

Nivel 3 = municipios con más de 20000 habitantes<sup>45</sup> (municipios mayores)

Como podemos ver la base de datos está conformada por 27 variables con 126 filas de datos correspondientes a los 125 municipios existentes para la elección del año 2020 más la fila de identificadores. Por tanto la base tiene un total de 3402 entradas, aunque como no en todas las elecciones hubo el mismo número de municipios algunas de las entradas quedan vacías y otras aparecen con la asignación identificadora #iNUM!

Finalmente, un aspecto que queremos destacar es que en los datos recogidos existen diferencias entre los totales asignados a la elección departamental y la municipal. En nuestro caso cotejamos algunas de las planillas en varias oportunidades y la suma de votos emitidos a partidos, en blanco parcial o total y anulados no se corresponden con el total de votos que aparecen en determinados circuitos. En particular hemos encontrado diferencias entre la elección municipal y la departamental. De más está decir que una democracia asentada y una institución que da garantías como la Corte Electoral en Uruguay no debería presentar este tipo de inconsistencias en los resultados finales de una elección<sup>46</sup>.

La base de datos completa, junto a los diferentes test y experimentos realizados se encuentra disponible en el siguiente enlace:

[Base de datos tesis, vf, junio 2025.xlsx](#)

En suma, la base de datos construida nos permite describir los diferentes niveles de participación y abstención en el nivel municipal y relacionarlo con variables que son

---

<sup>45</sup> Este criterio cuantitativo fue elaborado en el documento “Caracterización sociodemográfica de los municipios” del Observatorio Territorio Uruguay por los autores Valentina Cancela, Soledad Canto y Mariana Fernández Soto (2014). En el documento las autoras proponen además la distinción entre los municipios con y sin zonas rurales. Para esta investigación esa diferencia no pareció pertinente.

<sup>46</sup> Sobre este asunto el analista Oscar Botinelli en su momento realizó algunas puntualizaciones que coinciden con lo que hemos observado para construir esta base de datos. No hemos cuantificado las diferencias, pero las mismas existen y se pueden observar en los procesos electorales que analizamos para esta investigación. Ver [Portal FACTUM | Uruguay](#)



relevantes como el tamaño del municipio, es decir la cantidad de población que allí emite su voto, así como también variables de tipo socioeconómico a partir de los indicadores que surgen de los diferentes informes de la OPP.

### **Encuesta:**

La comprobación de nuestras hipótesis requiere la inclusión de otro tipo de información. Para ello realizamos una encuesta polietápica en dos grandes ciclos. La primera se desarrolló entre mayo de 2018 y octubre de 2019. Al postergarse por la pandemia de Covid-19 las elecciones departamentales y municipales previstas para mayo de 2020 y trasladarse para el mes de setiembre de ese año, la segunda etapa de la encuestas se realizó entre los meses de abril y agosto de 2020.

El primer ciclo de encuestas preguntaba por el voto municipal anterior, es decir de las elecciones de 2015, el segundo ciclo de encuestas preguntó por el voto de las elecciones municipales que se estaban por llevar a cabo en 2020.

La encuesta se desarrolló en forma telefónica, tanto en la modalidad de conexión fija (casi el 86% de las encuestas) como celular (algo más del 14%). En ambos casos se generaron dificultades que hubo que solucionar. En Uruguay los números de telefonía fija figuran en guía y son públicos, exceptuando el de los clientes de la empresa estatal ANTEL que abonan para no figurar en el directorio telefónico. Según datos de la empresa estos clientes no llegan a ser el 0,5% del total de líneas instaladas en todo el país. Esta empresa a su vez es la única proveedora de líneas de telefonía fija en todo el país y tiene diferentes tecnologías que permiten que las mismas cubran todo el territorio nacional habitado.

Los datos de telefonía fija tienen un prefijo numérico que permiten saber a qué departamento del país se está llamando con absoluta precisión, sin embargo, en el caso de los municipios no ocurre la misma situación. En muchos municipios de Uruguay la conformación de este incluye diferentes localidades muy dispersas en el territorio y por tanto no existe precisión en la información sobre los prefijos telefónicos que conforman cada municipio. Este obstáculo con la telefonía fija fue salvado a través de una técnica de llamadas aleatorias. Muchas de las mismas no correspondieron a zonas municipalizadas y por tanto allí se realizaba la encuesta, pero no forma parte de los datos que aquí presentamos.

Con los casos de telefonía celular las dificultades fueron de otro tipo: los números de telefonía celular son privados y sobre los mismos no existe un registro público que permita acceder a la geolocalización de sus titulares. En Uruguay existen tres proveedores de telefonía celular y a ninguno de ellos le es permitido proporcionar información sobre sus clientes. Por tanto aquí el método para sortear este obstáculo

fue la utilización en todas las llamadas a telefonía celular un método de llamada aleatoria con números generados al azar con los prefijos iniciales que sí proporciona cada compañía y que son públicos (los dos primeros números del total de ocho que tiene cada usuario son los que identifican a cada una de las compañías proveedoras) Al igual que en la telefonía fija muchas de las llamadas realizadas no se correspondían a zonas municipalizadas, y por tanto se realizaba la encuesta pero la misma no será utilizada en esta investigación.

Una encuesta para alcanzar alto niveles de confiabilidad y bajos niveles de error esperable debe de reunir una serie de atributos, entre ellos están la cantidad de casos relevados, es decir el tamaño de la muestra y en el caso en particular de nuestra investigación tener una variedad importante de entrevistas en los diferentes municipios que conforman el objeto de estudio. Recordemos que para las elecciones de 2015 en Uruguay tuvimos 112 municipios, por tanto, la encuesta debía tener una buena representación de estos. Pero a su vez sabemos que una de las variables más significativas y que hace a una importante diferencia es en la cantidad de electores de dichos municipios: en algunos tenemos algo más de un centenar de electores, y en los municipios más poblados tenemos más de cien mil electores. Esta diferencia no es menor y para que la muestra pudiera reflejar esta variedad de casos tomamos la propuesta de la “Caracterización sociodemográfica de los municipios” del Observatorio Territorio Uruguay, OPP. Recordemos que la misma agrupa a los municipios en base a la densidad de población de estos. Por tanto tenemos tres niveles en los que se agrupan los municipios: los *menores* con hasta 5000 habitantes, los *intermedios*, entre 5000 y 20000 y los municipios *mayores* con más de 20.000 habitantes. Nosotros tomamos el mismo número para definir cada uno de los niveles, pero en vez de considerar los habitantes, consideramos los electores. Nuestra muestra tenía que dar cuenta de esa diversidad poblacional, que en nuestro caso se traduce también en electoral.

Uno de los niveles, el de los municipios mayores, nos ofrecía una ventaja, son muy pocos casos. En las elecciones del año 2015 los municipios que reunían esta característica eran solamente 13 con lo cual la decisión fue simple: en esos municipios se deberían realizar encuestas en la mayor cantidad de casos posibles. En cambio, para las elecciones del año 2015 teníamos 63 municipios menores y 36 municipios intermedios, en ellos necesariamente debíamos tomar muestras que relejaran esa diversidad electoral. En estos dos niveles de municipios se realizó en primer lugar un sorteo del departamento a encuestar y luego en el mismo el de los municipios a investigar. En algunos casos (cuatro en total) por las situaciones de telefonía descritas anteriormente, las encuestas no se pudieron realizar en su totalidad y se

sustituyeron por municipios del mismo nivel poblacional y cuando fue posible en el mismo departamento. La muestra quedó conformada según las características descriptas en el cuadro 3.4

Cuadro 3.4. Cantidad de casos de la muestra según los territorios estudiados

	<b>Departamentos</b>	<b>Municipios</b>	<b>Encuestas</b>	<b>Error máx.</b>
Municipios Menores	9	24	1.316	(+/-) 2,7%
Municipios Intermedios	9	21	2.492	(+/-) 2,0%
Municipios Mayores	3	12	2.458	(+/-) 2,0%
<b>Totales</b>	<b>12</b>	<b>57</b>	<b>6.266</b>	

Para completar estas 6.266 encuestas en los municipios asignados fue necesario realizar 11.176 encuestas totales. Este material será de utilidad en futuras investigaciones porque permitirán comparar diferentes aspectos en territorios con la nueva institución municipio de aquellos que no tienen este tercer nivel de gobierno. En el cuadro 3.5 pueden verse los departamentos y municipios encuestados, así como el nivel electoral al que pertenece cada uno de ellos:

Cuadro 3.5. Departamentos y Municipios Encuestados

<b>Departamento</b>	<b>Municipio</b>	<b>Nivel del Municipio</b>
Artigas	Baltasar Brum	Menor
	Tomás Gomensoro	Menor
	Bella Unión	Intermedio
Canelones	Atlántida	Intermedio
	Barros Blancos	Intermedio
	Canelones	Intermedio
	Ciudad de la Costa	Mayor
	Las Piedras	Mayor
	Pando	Mayor
	Parque del Plata	Menor
	Progreso	Intermedio
	Salinas	Intermedio
	San Jacinto	Menor
	Joaquín Suárez	Intermedio
Cerro Largo	Fraile Muerto	Menor
	Río Branco	Intermedio
Colonia	Carmelo	Intermedio
	Colonia Valdense	Intermedio
	Florencio Sánchez	Menor
	Juan Lacaze	Intermedio
	Nueva Helvecia	Intermedio
	Nueva Palmira	Intermedio
	Ombúes de Lavalle	Menor
	Rosario	Intermedio
	Tarariras	Intermedio
Florida	Fray Marcos	Menor

	Sarandí Grande	Intermedio
Maldonado	Maldonado	Mayor
	Piriápolis	Intermedio
	San Carlos	Mayor
Montevideo	Municipio A	Mayor
	Municipio B	Mayor
	Municipio C	Mayor
	Municipio CH	Mayor
	Municipio E	Mayor
	Municipio F	Mayor
Paysandú	Chapicuy	Menor
	Guichón	Menor
	Lorenzo Geyres	Menor
	Piedras Coloradas	Menor
	Porvenir	Menor
	Quebracho	Menor
Río Negro	Nuevo Berlín	Menor
	San Javier	Menor
	Young	Intermedio
Salto	Pueblo Belén	Menor
	Colonia Lavalleja	Menor
	Villa Constitución	Menor
	Rincón de Valentín	Menor
	San Antonio	Menor
Soriano	Cardona	Menor
	Dolores	Intermedio
	José Enrique Rodó	Menor
	Palmitas	Menor
Tacuarembó	Ansina	Menor
	Paso de los Toros	Intermedio
	San Gregorio de Polanco	Menor

El formulario de la encuesta incluyó básicamente preguntas cerradas con respuestas de múltiple opción y fue testeado en 50 casos piloto que sirvieron para corregir la formulación de algunas de las preguntas realizadas, así como para agregar otras que no habían sido consideradas en un primer momento. El módulo final de la encuesta contiene una serie de indicadores sociales y políticos de los entrevistados, el mismo incluye la siguiente información: género, edad, cantidad de integrantes del hogar, máximo nivel de estudios formales alcanzados, principal ocupación de actividad, autodeclaración del nivel de ingresos por intervalos nominales de valor en pesos uruguayos (escala de 10.000; 20.000 pesos, etc.), principal ocupación del jefe del hogar y el acceso o no de internet en la vivienda que reside el entrevistado. En dicho módulo las preguntas sobre comportamiento electoral pasado fueron a qué partido votó en la anterior elección presidencial y a cuál en la anterior elección departamental.

Las principales preguntas planteadas en la encuesta referidas a diversos temas de nuestras hipótesis, así como los hallazgos realizados con las mismas se presentan en el capítulo VI. El formulario completo está disponible en el Anexo II.

## Capítulo 4: Las primeras elecciones municipales en Uruguay.

La Ley 18.653 que creó los municipios en Uruguay fue publicada por el Poder Ejecutivo el 15 de marzo del año 2010. Las primeras elecciones municipales deberían llevarse adelante el segundo domingo del mes de mayo, de forma coincidente con las elecciones departamentales. En su artículo 9 la ley establece que “Los Municipios serán órganos integrados por cinco miembros y sus cargos serán de carácter electivo. Serán distribuidos por el sistema de representación proporcional integral y su régimen de suplencias será el mismo que el de las Juntas Departamentales”<sup>47</sup>.

Es decir, apenas dos meses después que la ley entrara en vigor deberían llevarse a cabo las primeras elecciones del tercer nivel de gobierno. Esto implicaba que en dichos comicios además de las 19 elecciones departamentales, se realizaría la elección de las autoridades de los 89 municipios creados por ley. Como hemos manifestado antes, el tiempo fue escaso para que la población contara con un nivel de información medianamente completo, pero también para que los propios partidos utilizaran sus redes internas de las diferentes localidades ahora devenidas en municipios. Sobre estos aspectos nos detendremos más adelante, pero como una forma ilustrativa de hasta qué punto estas elecciones eran novedosas, podemos observar que el 5 de mayo, es decir cuatro días antes de las elecciones, desde Presidencia de la República se difundió un mensaje simultáneo de Radio y Televisión, a cargo de la Corte Electoral, brindando información sobre el proceso electoral a desarrollarse el siguiente domingo.<sup>48</sup>

El mapa que aparece en el gráfico 4.1 muestra la distribución de los primeros 89 municipios donde se realizaron las elecciones municipales por vez primera<sup>49</sup>. Como podrá observarse, los tres departamentos más densamente poblados del país, Montevideo, Canelones y Maldonado fueron los únicos cuya superficie fue totalmente municipalizada. Esta situación se mantiene vigente hasta hoy, ya que solo tres de los diecinueve departamentos están totalmente municipalizados y por tanto todos sus ciudadanos tienen derecho a votar autoridades del segundo y tercer nivel de gobierno.

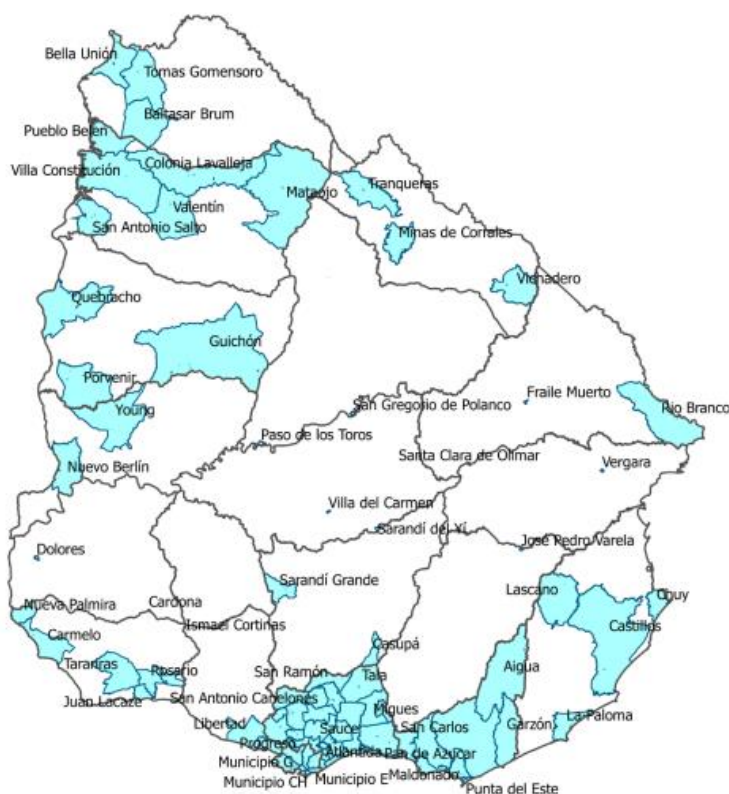
---

<sup>47</sup> Esta norma luego fue sustituida por la actual Ley 19272, también denominada “Ley de Descentralización y Participación ciudadana” en la página oficial del IMPO se puede consultar la misma con las diferentes variaciones a las que ha sido sujeta la misma: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014>

<sup>48</sup> Dicha comunicación tuvo una duración de 2 minutos y 41 segundos. Su contenido puede leerse aquí y desde allí obtener el enlace para escuchar dicho comunicado: <http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/05/2010050502.htm>

<sup>49</sup> Sobre las complejidades de la creación territorial de los municipios y la dificultosa tarea de generar los primeros mapas de estos puede verse “Caracterización sociodemográfica de los municipios” del Observatorio Territorio Uruguay: Valentina Cancela, Soledad Canto y Mariana Fernández Soto (2014)

Gráfico 4.1. Municipios creados por la Ley 18.653.



FUENTE: OBSERVATORIO TERRITORIO URUGUAY EN BASE AL CENSO 2011 Y DINOT.

#### 4.1. Participación electoral y abstención en las elecciones municipales de 2010

El 9 de mayo de 2010 se llevaron a cabo las primeras elecciones departamentales. La Corte Electoral reportó una concurrencia a las urnas del 86,26% de los habilitados y una abstención del 13,74%. A los efectos de nuestro estudio, esos datos agregados ilustran poco porque incluyen a los territorios municipalizados como a los no municipalizados. Considerando únicamente la votación en los territorios con municipios, encontramos que la participación a nivel departamental fue de 74,91% y a nivel municipal fue de 62,35%. El cálculo del índice de abstención ascendió al 16,6, lo cual indica que votaron más ciudadanos en el nivel departamental que en el municipal.

Nuestra primera hipótesis refiere exclusivamente a lo ocurrido en las elecciones del año 2010. Recordemos, el escaso conocimiento sobre las nuevas reglas de juego del nuevo nivel de gobierno determinó una menor participación electoral.

En la primera elección municipal (2010), los ciudadanos y los partidos contaban con escasa información y conocimiento sobre el nuevo nivel de gobierno. La ley fue

aprobada pocas semanas antes de su puesta en práctica. Cuando los actores y ciudadanos conocieron todas las posibilidades que brindaba el régimen (por ejemplo, en las siguientes elecciones) la participación aumentó (ver capítulo 6). Aunque parezca extraño no hemos encontrado abordajes teóricos que analicen específicamente este “aprendizaje cívico” que se da entre una elección y otra en materia de participación electoral, aunque sí indirectamente se ha mencionado el aprendizaje de los partidos y dirigencias en dicho proceso. Nuestra hipótesis se sostiene sobre un pilar conceptual: el del nivel de conocimiento e información que tenían los ciudadanos en el momento de votar por primera vez.

En ese preciso momento, se realizaron algunas investigaciones que indagaron sobre el tema pese a abarcar un número de municipios pequeño<sup>50</sup>. A comienzos del mes de abril de 2010, la empresa Ágora Consultores desarrolló una serie de encuestas en cuatro de los seis municipios creados en el departamento de Salto: Belén, Constitución, Colonia Lavalleja y Rincón de Valentín<sup>51</sup>.

En primer término, la encuesta indagó respecto al nivel de conocimiento sobre la nueva elección que tenía la población de estos cuatro municipios. Concretamente la pregunta realizada fue *“¿Ha escuchado mencionar una reciente reforma sobre la participación ciudadana y la creación de municipios?”* El cuadro 4.1 presenta los resultados de las respuestas para los cuatro municipios.

Cuadro 4.1. Conocimiento sobre la nueva ley

	<b>Escuchó</b>	<b>No escuchó</b>	<b>No sabe / No contesta</b>
Pueblo Belén	71,9%	28,1%	0%
Villa Constitución	74,5%	24,2%	1,3%
Colonia Lavalleja	55,6%	43,0%	1,3%
Rincón de Valentín	82,5%	17,5%	0%

Fuente: Elaboración propia en base a Ágora Consultores (2010)

Como vemos la pregunta suponía una primera aproximación, conocer hasta qué punto los ciudadanos habían al menos escuchado alguna noticia o tenían alguna idea sobre

<sup>50</sup> La realización de encuestas en el nivel municipal para las elecciones del 2010 fue casi inexistente y ninguna de las empresas que realizan a nivel nacional este tipo de investigaciones nos pudo proporcionar información. Tampoco otras instituciones como la propia OPP o instituciones educativas tienen información al respecto, seguramente por la circunstancia que hemos señalado, el tiempo desde que se puso en vigencia la norma y la realización de la elección no fue el ideal para desarrollar ese tipo de investigaciones.

<sup>51</sup> Los municipios de San Antonio y Mataojo no fueron relevados. Un resumen de la investigación puede encontrarse en los archivos históricos de Ágora Consultores: [La Reforma del Segundo Nivel de Gobierno.pdf \(agora.com.uy\)](http://agora.com.uy). Como puede observarse en su ficha técnica el estudio alcanzó las 618 entrevistas en los 4 municipios estudiados.



el tema. Colonia Lavalleja es el único municipio donde existía una proporción grande de personas desinformadas. En los otros tres, los que habían escuchado hablar sobre la creación de los municipios representaban una amplia mayoría.

La segunda pregunta realizada por el mencionado estudio era mucho más específica: *“¿Usted sabe que en Salto se han creado seis municipios y que en los mismos la ciudadanía elegirá directamente una autoridad denominada alcalde en las próximas elecciones de mayo?”*

El cuadro 4.2 presenta los resultados de las respuestas para los cuatro municipios.

Cuadro 4.2. Conocimiento sobre la creación de municipios y autoridad del alcalde

	<b>Escuchó</b>	<b>No escuchó</b>	<b>No sabe / No contesta</b>
Pueblo Belén	83,8%	14,8%	1,4%
Villa Constitución	91,8%	6,8%	1,4%
Colonia Lavalleja	78,1%	20,5%	1,3%
Rincón de Valentín	92,3%	7,7%	1,3%

Fuente: Elaboración propia en base a Ágora Consultores (2010)

Estos datos muestran que los ciudadanos de esos municipios ya tenían información específica sobre la creación de los nuevos organismos y sobre la nueva figura que los presidiría. El municipio de Colonia Lavalleja muestra nuevamente el mayor nivel de desconocimiento al superar el 20% de los encuestados.

La siguiente pregunta ya no buscaba determinar el nivel y el tipo de información, sino una opinión sobre la reforma: *“¿Considera que esta reforma puede ayudar a la descentralización y que las localidades del interior del departamento mejoren su situación?”*. El cuadro 4.3 presenta los resultados de las respuestas para los cuatro municipios.

Cuadro 4.3. ¿La reforma contribuye con la descentralización y con la mejora de la situación?

	<b>Sí</b>	<b>Mas o menos</b>	<b>No</b>	<b>NS / NC</b>
Pueblo Belén	66,7%	21,8%	3,4%	8,2%
Villa Constitución	79,9%	10,1%	2,7%	7,4%
Colonia Lavalleja	68,2%	15,9%	11,9%	4,0%
Rincón de Valentín	72,0%	16,8%	9,1%	2,1%

Fuente: Elaboración propia en base a Ágora Consultores (2010)

Los datos muestran que los ciudadanos tenían una opinión formada ya que muy pocos no respondieron (en ninguno de los municipios la indefinición excede el 9%). También

es muy claro que las expectativas respecto a los efectos de la reforma eran positivas en los cuatro municipios.

Finalmente, la encuesta indagó sobre el nivel de acuerdo con la reforma a partir de la pregunta “¿*Está de acuerdo con esta reforma?*”. El cuadro 4.4 presenta los resultados de las respuestas para los cuatro municipios.

Cuadro 4.4. Nivel de acuerdo con la Ley

	<b>Acuerdo</b>	<b>Ni acuerdo ni desacuerdo</b>	<b>Desacuerdo</b>	<b>NS / NC</b>
Pueblo Belén	65,3%	21,1%	6,1%	7,5%
Villa Constitución	77,2%	12,8%	2,0%	8,1%
Colonia Lavalleja	68,9%	17,2%	6,6%	7,3%
Rincón de Valentín	67,1%	21,7%	6,3%	4,9%

Fuente: Elaboración propia en base a Ágora Consultores (2010)

Como podrá observarse, la enorme mayoría de los entrevistados manifestó su acuerdo con la reforma que creaba las nuevas instituciones del tercer nivel de gobierno. La proporción de personas que manifiestan su desacuerdo con la reforma en ningún caso superó el 7% de los encuestados. Como se señaló antes, la encuesta se desarrolló un mes antes de las elecciones municipales de 2010. Los resultados electorales en esos cuatro municipios permiten observar el vínculo entre participación y nivel de información.

El cuadro 4.5 presenta los resultados de participación en los dos niveles de gobierno y el índice de abstención para cada uno de ellos.

Cuadro 4.5. Resultados Elecciones 2010. Municipios de Salto.

	<b>Participación Departamental</b>	<b>Participación Municipal</b>	<b>Abstención</b>
Pueblo Belén	72,10	72,94	-1,15
Villa Constitución	64,22	69,50	-8,22
Colonia Lavalleja	74,30	66,59	10,37
Rincón de Valentín	65,25	64,54	1,09
Promedio	69,87	68,39	0,52

Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro 1 del Anexo 1

Los datos muestran que en dos de los cuatro municipios la participación en la elección municipal fue superior a la de la elección departamental (Pueblo Belén y Villa Constitución), lo cual se ve reflejado en el saldo negativo del indicador de abstención.

Un tercer municipio muestra que la proporción de electores que participaron en forma similar en ambas elecciones (indicador de abstención es apenas positivo) y finalmente un cuarto municipio donde hubo una menor participación municipal que departamental. Este municipio es precisamente Colonia Lavalleja, donde se habían observado los menores niveles de conocimiento sobre la ley, la nueva institucionalidad y los cambios que ella implicaría.

Es claro que los resultados son provisorios, dado que los cuatro municipios son similares en tamaño de población, pertenecen a un mismo departamento y están situados a una distancia máxima de 120 km por carretera entre ellos. Aun así, a la hora de votar, mostraron un comportamiento bastante diferenciado. En el único de los municipios donde se registró una votación menor en la elección municipal respecto a la departamental, fue donde un mes antes se constataba un nivel de información sensiblemente inferior.

Por tanto, los datos indicarían que el grado de información de la ciudadanía resulta un factor relevante para explicar el nivel de participación electoral. Si en los municipios con poca cantidad de electores el nivel de información tuvo un papel importante para hacer que más ciudadanos votaran en el nuevo nivel de gobierno, ¿qué importancia pudo haber tenido en los municipios intermedios y mayores? Seguramente un rol de mayor impacto.

Existen dos elementos teóricos de escuelas muy diferentes que ponen en primer lugar el papel de la información en la determinación del voto y la acción política en general. Downs (1957) sostiene que, para poder evaluar la posible utilidad de votar por determinado partido o candidato, el individuo tiene que disponer de la información necesaria sobre los beneficios que obtendrá con su voto. La información es determinante para establecer el valor del voto, es decir si vale la pena asumir los costos de participar en la elección, y en caso de votar, a quién darle el voto, ya sea a qué partido y/o candidato. Como sostiene la regla marginalista de la decisión, si los costos de una acción son mayores que sus beneficios, entonces la acción no se producirá; en cambio la situación inversa -con beneficios que superen a los costos- provoca que sí se tomen las acciones. Desde otra perspectiva muy diferente, Putnam (2011) remarca en su ya clásico estudio sobre la reforma institucional en la Italia del siglo pasado, que a medida que los ciudadanos tenían más información sobre el gobierno regional y las posibilidades de este, no sólo incrementaban su confianza

hacia esas instituciones, sino que además participaban más en las elecciones regionales y tenían más confianza en los líderes que las integraban<sup>52</sup>.

En los municipios menores de Uruguay en 2010 era relativamente sencillo tener información sobre la futura elección. Los ciudadanos se conocen, los referentes partidarios son más cercanos tanto en términos materiales como simbólicos y por ello no es de extrañar que pese al escaso tiempo disponible, se terminara registrando una votación superior a la observada en los municipios mayores.

Si se contrasta esta situación con la de los municipios grandes de Montevideo descrita por Suárez (2012), queda en claro que la información se transformó en un factor determinante. Ese estudio basado en entrevistas, muestra un alto nivel de desconocimiento de los ciudadanos de Montevideo sobre la nueva institucionalidad. La evidencia recolectada en esa investigación muestra que los ciudadanos de la capital contaban con un muy escaso nivel de conocimiento sobre la reforma que abonaba la desconfianza y por tanto la abstención en ese nivel a la hora de votar.

#### 4.2. El factor tamaño

Hasta aquí hemos aportado evidencia que indica que en la primera elección los niveles de información sobre la nueva institucionalidad fueron importantes en la participación electoral. Sin embargo, el tamaño de los municipios parece ser un factor estructural clave. Nuestra segunda hipótesis sostiene que en las elecciones subnacionales de 2010, 2015 y 2020, los niveles de participación fueron mayores en los municipios de menor tamaño. En lo que resta del capítulo y en los dos siguientes, mostraremos la importancia del desigual tamaño poblacional de los municipios para explicar los niveles de participación y abstención.

El cuadro 4.6 presenta los promedios de participación en el nivel municipal y departamental junto al índice de abstención, agrupados de acuerdo a las tres categorías de municipios establecidas en el capítulo anterior.

Cuadro 4.6. Participación y abstención según tamaño de los municipios en la elección 2010.

Nivel Municipal	Municipios	Participación	Participación	Abstención
		Municipal	Departamental	
Municipios Menores	40	71,36	73,85	3,10

<sup>52</sup> A lo largo de todo el capítulo II, “Dos décadas de desarrollo institucional”, Putnam argumenta que la información tiene un lugar destacado, tanto entre la dirigencia como entre los electores, demostrando que a medida que los ciudadanos aumentan su conocimiento también participan y evalúan mejor a las nuevas instituciones.

Municipios Intermedios	36	63,64	75,94	15,91
Municipios Mayores	13	41,53	74,27	44,58
Mínima		26,26	60,88	-23,60
Máxima		82,81	81,00	63,40

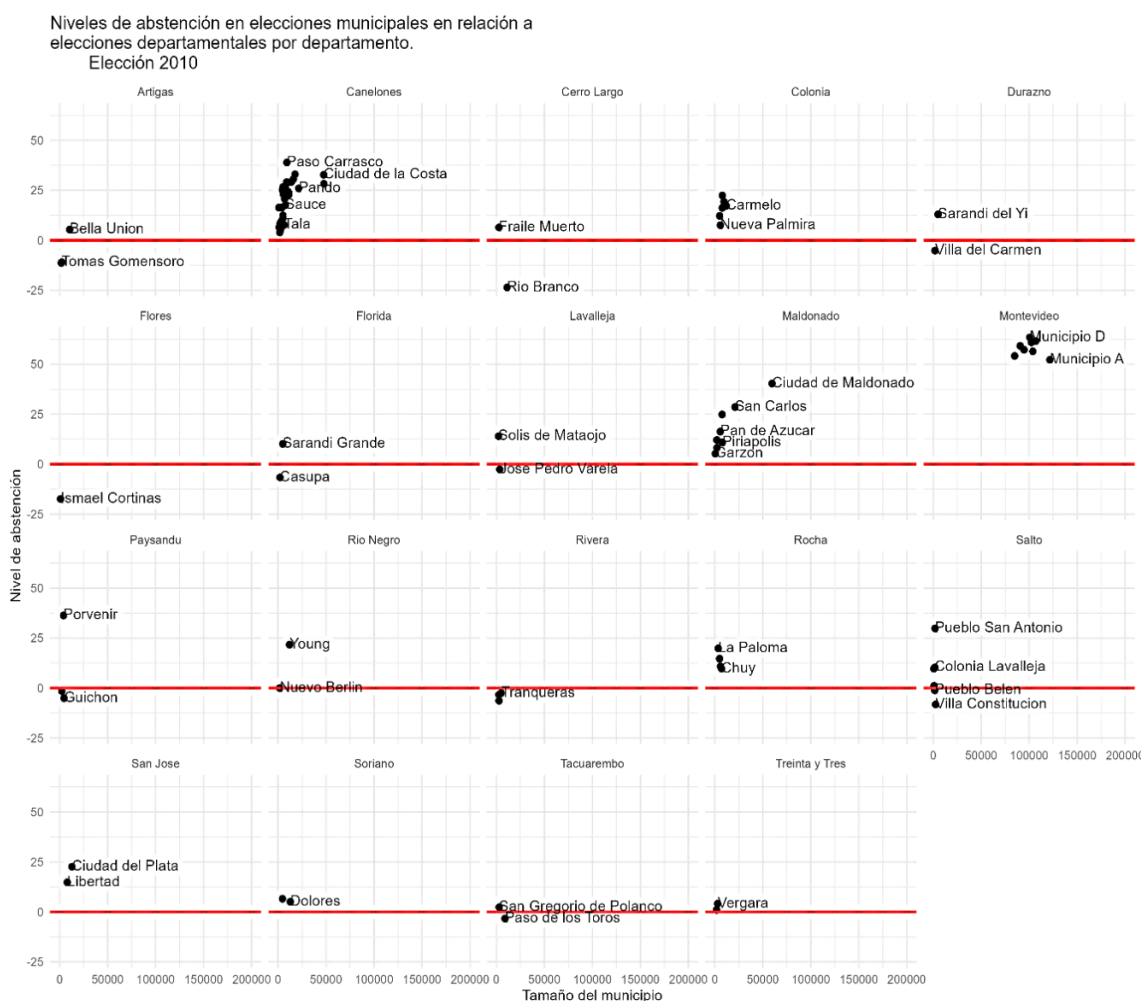
Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro 1 del Anexo I

En los 40 municipios menores, es decir en casi el 45% del total, la participación en el nivel municipal y departamental fue casi similar. En cambio, en los 36 municipios intermedios, que representan el 40,4% del total de municipios creados, la diferencia entre la participación municipal y departamental fue de casi 16%. Finalmente, en los 13 municipios mayores que representan el 14,6% del total, el promedio de abstención en la elección municipal fue superior al 44%.

A su vez, la diferencia entre el municipio con mayor participación y el de menor participación fue del 56,5% de los habilitados. Mientras Ismael Cortinas, en el departamento de Flores, mostró una participación del 82,81%, en el Municipio D de Montevideo sólo votó el 26,26%. El primero tenía menos de 1.000 electores habilitados en tanto el segundo, más de 100.000. La ratio de 100 a 1 en el total de habilitados de ambos municipios, ¿pudo haber tenido algún tipo de relación con la enorme diferencia en los niveles de participación electoral?

Antes de avanzar en una posible respuesta veamos gráficamente cómo se relaciona la participación electoral con los indicadores de abstención y el tamaño de los 89 municipios, ordenados por las 19 circunscripciones departamentales. Recordemos que el índice de abstención mide la relación entre los niveles de abstención del nivel municipal respecto al nivel departamental. Mientras que el eje vertical expresa los valores del indicador de abstención (diferencia entre la votación municipal y departamental), el eje horizontal indica el tamaño de la población de los municipios. La línea roja establece el nivel "0", donde la votación departamental y municipal es idéntica. Los valores positivos por encima de la línea roja muestran a los municipios donde la votación fue mayor hacia lo departamental que hacia lo municipal. Los valores negativos ubicados por debajo de la línea roja muestran una relación inversa. A su vez, la ubicación de cada municipio respecto al eje horizontal indica el tamaño de su población.

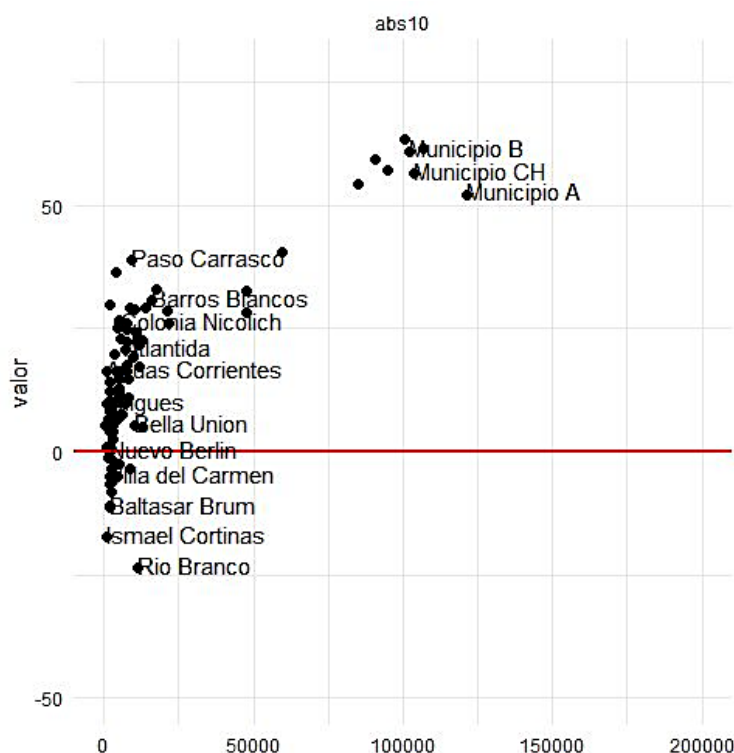
Gráfico 4.2. Niveles de abstención por departamento y tamaño del municipio. 2010



Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro 1 del Anexo I

Los datos son muy claros. En los municipios de mayor envergadura electoral la participación municipal fue muy baja. Sin embargo, en los municipios pequeños la participación electoral en la competencia municipal fue muy superior, igualando y hasta superando los guarismos de la competencia departamental. La idea de la existencia de una fuerte heterogeneidad en los niveles de participación electoral nos parece una buena forma de ilustrar el fenómeno observado. Esta información puede registrarse con mayor claridad cuando agrupamos los 89 municipios en el gráfico 4.3. El eje vertical representa los niveles de abstención en el nivel municipal y el eje horizontal, el tamaño de la población.

Gráfico 4.3. Índice de abstención según tamaño de los municipios



Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro 1 del Anexo I

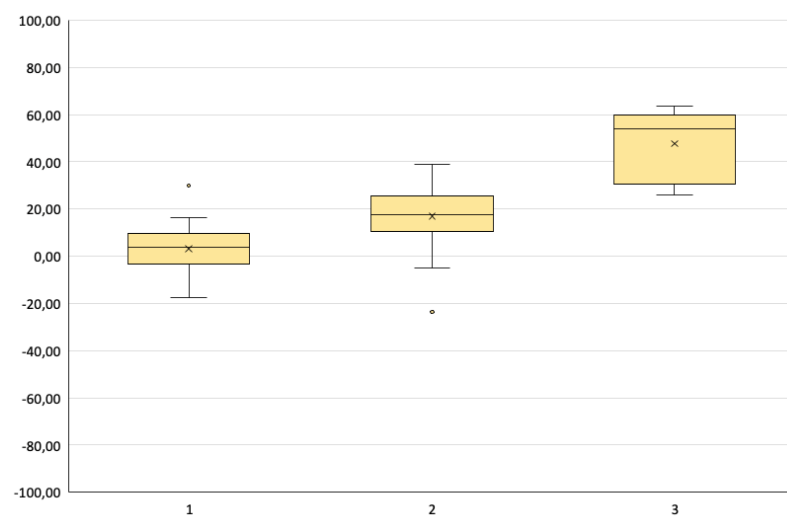
Los municipios de mayor tamaño electoral y por tanto poblacional están mucho más distanciados del valor cero, en cambio los de menor tamaño se aproximan al valor cero e incluso algunos adoptan valores negativos, lo cual indica que se votó más en el nivel municipal que en el departamental.

Una rápida descripción de la participación electoral en las nóveles elecciones municipales del año 2010 en Uruguay debe hacer referencia a la elevada abstención observada en las elecciones municipales de mayor población. Pero un análisis más profundo debe reparar en el hecho de que la participación es heterogénea y que en algunos municipios de menor tamaño es alta e incluso superior a la votación de la elección departamental. En todo caso el aspecto menos señalado por las investigaciones mencionadas en el capítulo 3, es tal vez el más llamativo: la elección municipal de 2010 develó una importante -e impensada- heterogeneidad de comportamientos electorales a lo largo del territorio de un país pequeño y unitario como Uruguay.

La heterogeneidad se ordena cuando se pone el énfasis en la magnitud de los municipios. El gráfico 4.4 muestra a los municipios agrupado de acuerdo a las categorías de tamaño de sus electorados (eje horizontal) y al índice de abstención registrado en las elecciones subnacionales de 2010 (eje vertical). La línea dentro de

las cajas indican la mediana de la distribución y la cruz, la media de cada grupo. El gráfico de cajas divide la muestra de cada tipo de municipio en cinco quintiles y el tamaño de la caja indica la concentración de valores en el segundo, tercer y cuarto quintil.

Gráfico 4.4. Elección 2010: Abstención y tipo de municipios.



Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro 2 del Anexo I

Los datos de los agrupamientos están en línea con nuestra segunda hipótesis. O sea, cuanto menor es el tamaño del municipio, mayor es la participación en el nivel municipal en comparación con el departamental. Los municipios pequeños presentan una mediana próxima al valor cero y un primer quintil por debajo de ese valor. Los municipios medianos se alejan algo de los pequeños pero su primer quintil se superpone prácticamente con toda la distribución de esos municipios. Los grandes presentan un sesgo relevante hacia la elección departamental y sólo su primer quintil se superpone con el último de los municipios medianos. Por tanto, la estructura desigual de tamaños de los municipios impactó en forma relevante sobre los niveles de participación en las primeras elecciones municipales.

En nuestro siguiente capítulo analizaremos la continuidad del proceso electoral subnacional y consideraremos otros factores explicativos de la participación como la visibilidad y el conocimiento sobre la gestión. Para adelantar camino volvamos a Putnam cuando señala las diferencias en la relación de los actores con sus comunidades según sean estas pequeñas o de mayor tamaño “Un análisis detallado muestra que en casi cada sector, los portavoces de grupos pequeños -pequeñas ciudades, agricultores, pequeñas empresas, etc.- son más favorables a la reforma



regional que los portavoces de los grupos más grandes. Los grupos de interés más pequeños parecen ser especialmente sensibles a las ventajas de tratar con la región, en lugar de con las distantes burocracias romanas" (Putnam, 2011: 89) Es decir, lo local, lo más cercano, es preferible a lo más lejano y central.

## Capítulo 5: Las elecciones municipales de 2015 y 2020

Si nuestra hipótesis es correcta, en las elecciones del año 2015 debería observarse una mayor participación en los municipios menores, no sólo por ser pequeños sino también por los niveles de visibilidad y aprobación de sus autoridades. A continuación vamos a describir qué ocurrió en esos comicios desagregando los resultados en los diferentes territorios y dimensiones municipales.

### 5.1. Las municipales de 2015

El 9 de mayo de 2015 se realizaron las segundas elecciones municipales en forma simultánea con las elecciones departamentales. Según la Corte Electoral concurre a votar el 88,1% de los habilitados y la abstención ascendió al 11,9%. La participación promedio en la elección departamental en los territorios municipalizados ascendió a 72,25% y en la elección municipal a 64,06%. Ambos registros son bastante parecidos a los de 2010 aunque en el caso departamental decreció levemente y en el municipal aumentó también levemente. El índice de abstención fue de 10,68%, casi seis puntos por debajo de 2010.

En líneas generales, estos comicios mantuvieron y profundizaron las tendencias observadas cinco años antes. Una novedad de la elección fue la creación de 23 nuevos municipios cuyo desempeño analizaremos en forma particular en el apartado final del capítulo. El cuadro 6.1 presenta los promedios de participación a nivel municipal y departamental y del índice de abstención, clasificados de acuerdo a las tres categorías de municipios establecidas anteriormente. Los resultados son muy claros y parecidos a los observados en 2010, aunque profundizando algunas de las tendencias.

Cuadro 5.1. Participación y abstención según tamaño de los municipios en la elección 2015 (promedios).

Nivel Municipal	Municipios	Participación Municipal	Participación Departamental	Abstención
Municipios Menores	53	71,99	71,68	-1,22
Municipios Intermedios	46	64,36	72,24	10,71
Municipios Mayores	13	36,99	74,18	50,00
Mínima		17,62	51,46	-37,40
Máxima		80,73	81,60	76,40

Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro 2 del Anexo I

En los municipios menores el nivel de participación promedio fue muy similar en ambos niveles: en el municipal se ubicó en el 71,99% (71,36% en 2010) y en el

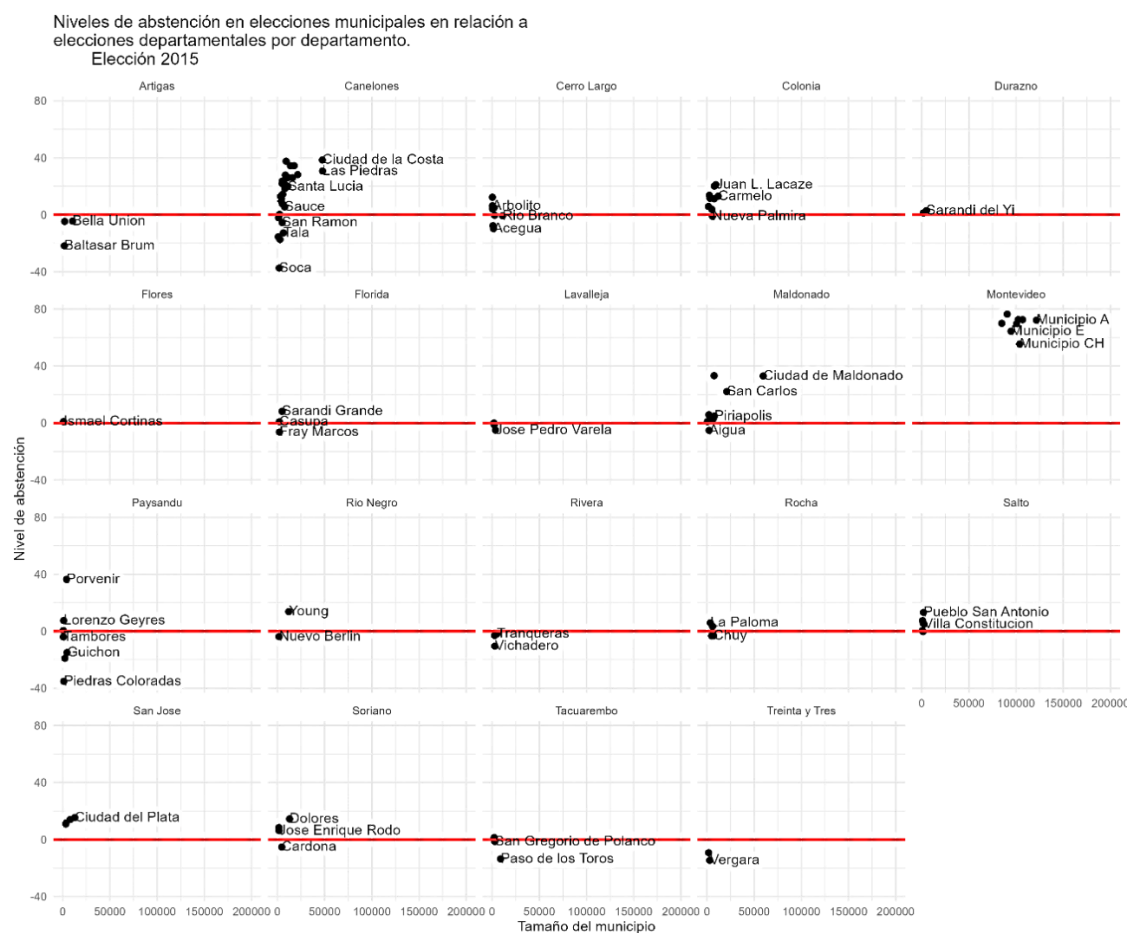
departamental en el 71,68% (73,85% en 2010). El promedio del indicador de abstención en esta elección se ubicó en -1,22, siendo inferior al observado en 2010 (3,1). Este aumento obedece al hecho de que la participación en el nivel municipal fue mayor que en el departamental en este conjunto de municipios.

En los municipios intermedios se dieron variaciones, ya que el promedio de participación electoral municipal fue del 64,36% (63.64% en 2010) mientras que en la elección departamental el promedio fue de 72,24% (75.94% en 2010). Por tanto, en este grupo de municipios el indicador de abstención también desciende del 15.91% en 2010 al 10.71% en 2015.

En los municipios mayores la relación se invirtió y la participación electoral municipal promedio pasó del 41.53% en 2010 al 36.99% en 2015. En esta segunda elección subnacional los ciudadanos de los municipios de mayor tamaño no sólo no mejoraron la participación electoral en el tercer nivel de gobierno, sino que en promedio participaron menos. En cambio, se mantuvo el voto en la elección departamental en niveles muy similares a los observados en los anteriores comicios: 74,18% en 2015 y 74.27% en 2010.

Al igual que lo hicimos en el capítulo anterior, representamos gráficamente cómo se ordenan los 112 municipios de 2015 según los departamentos, el indicador de abstención y el tamaño de sus electorados. Recordemos que la línea roja para cada departamento establece el nivel "0", es decir el punto donde la votación hacia ambas elecciones es idéntica. Todos los valores positivos refieren a municipios donde la votación departamental es mayor a la municipal. Los valores negativos indican una relación es la inversa. La ubicación de cada punto en el eje horizontal nos informa acerca del tamaño del municipio. Cuanto más a la izquierda se halla el punto, más pequeño es el municipio y viceversa.

Gráfico 5.1. Niveles de abstención por departamento y tamaño del municipio. 2015.



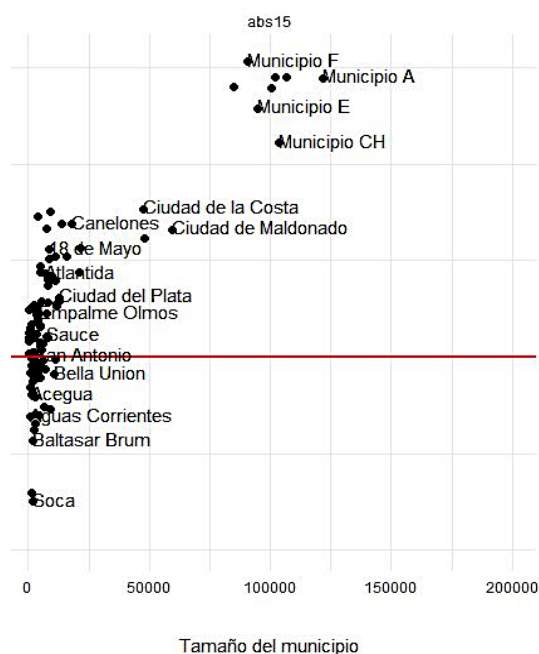
Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro 2 del Anexo I

El primer aspecto a destacar es la existencia de un creciente número de municipios donde la participación en el tercer nivel de gobierno es mayor que en el segundo, o lo que es lo mismo: más ciudadanos votan en el tercer nivel de gobierno y dejan de hacerlo en la elección departamental. Esto ocurrió en 35 municipios, lo que representa algo más del 31% de las 112 elecciones simultáneas. El segundo aspecto es la diferencia registrada entre los máximos y mínimos porcentajes de participación en la elección municipal. En 2015, la mínima participación se registró en el Municipio F de Montevideo con un 17,6%, mientras que la máxima se produjo en Tomás Gomensoro, departamento de Artigas con un 80.7%. La brecha entre mínimos y máximos fue del 63,1% cuando en 2010 había sido del 56,5% (Ver Cuadro 1, Anexo I).

El gráfico 5.2 presenta la misma información sobre los niveles de abstención pero eliminando la distinción por departamentos. Como podrá apreciarse, el patrón de distribución es similar al observado en la elección anterior -cuanto mayor es el tamaño, mayor es la abstención- pero con una diferencia: los puntos por debajo de la línea roja aumentan, al tiempo que crece considerablemente el racimo de puntos que se agrupa en torno a la línea roja. Esto indica que una vez instalado el nuevo nivel de

gobierno y habituada la población a votar, el interés por las elecciones municipales aumentó.

Gráfico 5.2. Índice de abstención según tamaño de los municipios

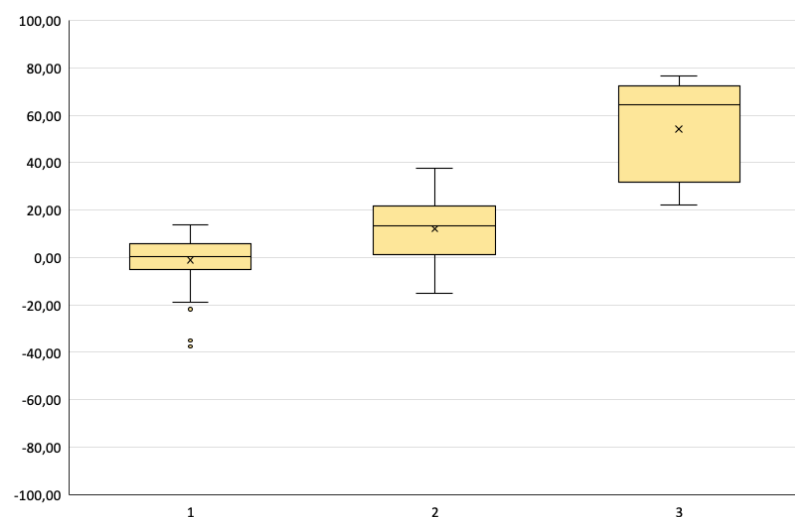


Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro 2 del Anexo I

Como hemos visto, en las segundas elecciones subnacionales con el tercer nivel de gobierno, aumentó la participación en el voto a los municipios en los territorios de menor tamaño. También ocurrió lo mismo, aunque en menor medida, en los municipios intermedios, pero descendió en los municipios de mayor tamaño. El indicador de abstención presentó en 2015 un aumento de la diferencia entre el mínimo y el máximo: -37,38 de abstención en el municipio de Soca en el departamento de Canelones y 76,42 en el municipio F de Montevideo.

El gráfico 5.3 muestra el agrupamiento de los municipios de acuerdo con el tamaño y al índice de abstención de igual modo que fue presentado para la elección anterior. La línea dentro de las cajas indican la mediana de la distribución y la cruz, la media de cada grupo.

Gráfico 6.3. Elección 2015: Abstención y tipos de municipios



Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro 2 del Anexo I

El gráfico muestra que los municipios pequeños están próximos al cero (mediana y media) con algunos casos desviados, lo cual indica que los electores participaron de igual forma en ambas elecciones subnacionales. Los municipios intermedios están próximos a la distribución que muestran los pequeños, es decir, se parecen más a estos que a los grandes. Los grandes muestran una mediana situada en el 60%, una mayor concentración (las cajas son más grandes) y un sesgo de votación decididamente inclinado hacia la elección departamental. En suma, los datos de la elecciones de 2010 y 2015 confirman nuestra segunda hipótesis.

## 5.2 Los nuevos municipios de 2015

Es muy interesante analizar lo ocurrido con los 23 nuevos municipios creados previamente a la elección. Obsérvese que 22 de los 23 eran municipios con un número de electores inferior a 5.000 (nivel 1). Esta situación permite controlar la tendencia de los territorios pequeños a votar más en el nivel municipal que en el departamental. El cuadro 5.3 muestra los resultados de participación en cada nivel junto al índice de abstención.

El análisis de la información muestra en primer lugar que el promedio de participación es bastante homogéneo con un rango de variación de la abstención de 3,09 a favor de las elecciones departamentales. En segundo lugar, en 6 de los 23 municipios la participación municipal es mayor que la departamental y ello ocurrió en municipios pertenecientes a cuatro diferentes departamentos. Este aspecto es relevante para nuestra investigación porque podemos descartar la idea de que los altos niveles de participación obedezcan a la influencia de algún intendente en particular comprometido con el proceso de descentralización municipal.

Cuadro 5.3. Participación y Abstención en los municipios creados para la elección 2015

Departamento	Municipio	Participación		Índice de Abstención	Nivel
		Departamental	Municipal		
Paysandú	Piedras Coloradas	47,01	63,53	-35,1	1
Cerro Largo	Aceguá	68,86	75,57	-9,7	1
Cerro Largo	Tupambaé	72,59	78,19	-7,7	1
Florida	Fray Marcos	73,60	78,26	-6,3	1
Paysandú	Tambores	65,80	68,41	-4,0	1
Rio Negro	San Javier	72,71	75,44	-3,7	1
Lavalleja	José Batlle y Ordoñez	77,98	77,98	0,0	1
Paysandú	Chapicuy	72,16	71,76	0,6	1
Tacuarembó	Ansina	73,75	72,72	1,4	1
Cerro Largo	Arévalo	57,51	55,18	4,1	1
Cerro Largo	Isidoro Noblía	75,07	71,41	4,9	1
Cerro Largo	Placido Rosas	84,42	80,21	5,0	1
Colonia	Florencio Sánchez	80,10	75,44	5,8	1
Soriano	José Enrique Rodó	74,96	70,32	6,2	1
Cerro Largo	Arbolito	70,89	66,44	6,3	1
Paysandú	Lorenzo Geyres	63,96	59,17	7,5	1
Soriano	Palmitas	69,02	63,24	8,4	1
San José	Rodríguez	72,60	64,72	10,9	1
San José	Ecilda Paullier	79,37	70,21	11,5	1
Colonia	Ombúes de Lavalle	76,67	67,82	11,5	1
Cerro Largo	Ramón Trigo	66,28	58,14	12,3	1
Colonia	Colonia Valdense	81,12	70,06	13,6	1
Canelones	18 de Mayo	72,71	52,46	27,8	2
<b>Promedios</b>		<b>71,70</b>	<b>68,98</b>	<b>3,09</b>	

Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro 2 del Anexo I

Resulta muy significativo también que el único de los 23 municipios que no pertenece al nivel 1 de población (de acuerdo a nuestros criterios de clasificación), el municipio 18 de Mayo del departamento de Canelones, muestre un indicador de abstención muy superior al del resto. Con un 27,8% de abstención es uno de los pocos municipios que se desvía del promedio que como dijimos es apenas superior al 3%. Por tanto, en el grupo de nuevos municipios de 2015 se repite una constante: allí donde hay menos electores se votó comparativamente más en el nuevo nivel de gobierno que donde habitan más electores.

El cuadro 5.4 compara el desempeño de los municipios pequeños nuevos con el de los municipios creados cinco años antes. Estas dos muestras son muy importantes porque como vimos al comienzo del capítulo, los municipios ya establecidos habían logrado visibilidad y una buena evaluación de parte de la ciudadanía. De acuerdo a

nuestra tercera hipótesis este factor debería otorgar un plus en la participación. Es decir, la participación no debería obedecer únicamente al tamaño del municipio sino también a la aprobación y visibilidad de su desempeño. La muestra de nuevos municipios pequeños es de 22 casos de 9 departamentos y la muestra de municipios pequeños ya establecidos es de 31 casos de 14 departamentos.

Cuadro 5.4. Nuevos municipios vs. Viejos municipios del nivel 1 en la elección 2015. Promedios

	<b>N</b>	<b>Participación Departamental</b>	<b>Participación Municipal</b>	<b>Índice de Abstención</b>
Nuevos municipios	22	71,7	69,7	2,0
Municipios establecidos	31	71,7	73,6	-3,5

Como podrá apreciarse, los municipios de menor tamaño establecidos en 2010 presentan un mayor promedio de participación en el nivel municipal y un menor nivel de abstención que los creados en 2015. Si bien la participación en el nivel departamental es idéntica en ambos grupos, la diferencia principal se observa en tercer nivel. De esta forma, parece claro que el tamaño por sí solo no explicaría el nivel de participación en la competencia municipal. La diferencia entre el desempeño de los municipios establecidos y los nuevos podría explicarse por la experiencia de cinco años de gestión, que como veremos en el próximos capítulo, fue visibilizada y muy bien evaluada por la ciudadanía de los territorios con menor población.

### 5.3. Las elecciones de 2020

Las elecciones previstas para el 10 de mayo de 2020 fueron suspendidas por la pandemia del COVID19. Una ley sancionada en el Parlamento a finales de abril, facultó a la Corte Electoral a determinar una nueva fecha no más allá del 4 de octubre de ese mismo año, y extendió el mandato de los intendentes, ediles, alcaldes y concejales, hasta el momento que asuman funciones las nuevas autoridades. Finalmente, el 27 de setiembre del 2020 se realizaron las terceras elecciones departamentales y municipales.

Los resultados confirman las tendencias observadas en las elecciones de 2010 y 2015: en 53 municipios los ciudadanos votaron más en el ámbito municipal que en el departamental, los cuales representan el 42% del total de municipios (11 puntos porcentuales mas que en 2015). La mínima participación electoral a nivel municipal se registró en el Municipio D del departamento de Montevideo (24,96%) y la máxima en el municipio de La Paz en el departamento de Colonia (88,88%). La distancia entre estos dos puntos asciende a 63,92, cuando en 2015 había sido de 37,38 y en 2010 de



56,5. Por tanto, los resultados vuelven a mostrar que los departamentos con los municipios mayores son los que tienen la menor participación electoral en el tercer nivel de gobierno, con diferencias, en algunos casos, de 50 puntos porcentuales respecto a la participación departamental. Al mismo tiempo se incrementa el número de electores que optan por votar en lo municipal en detrimento del nivel departamental en los municipios de menor población.

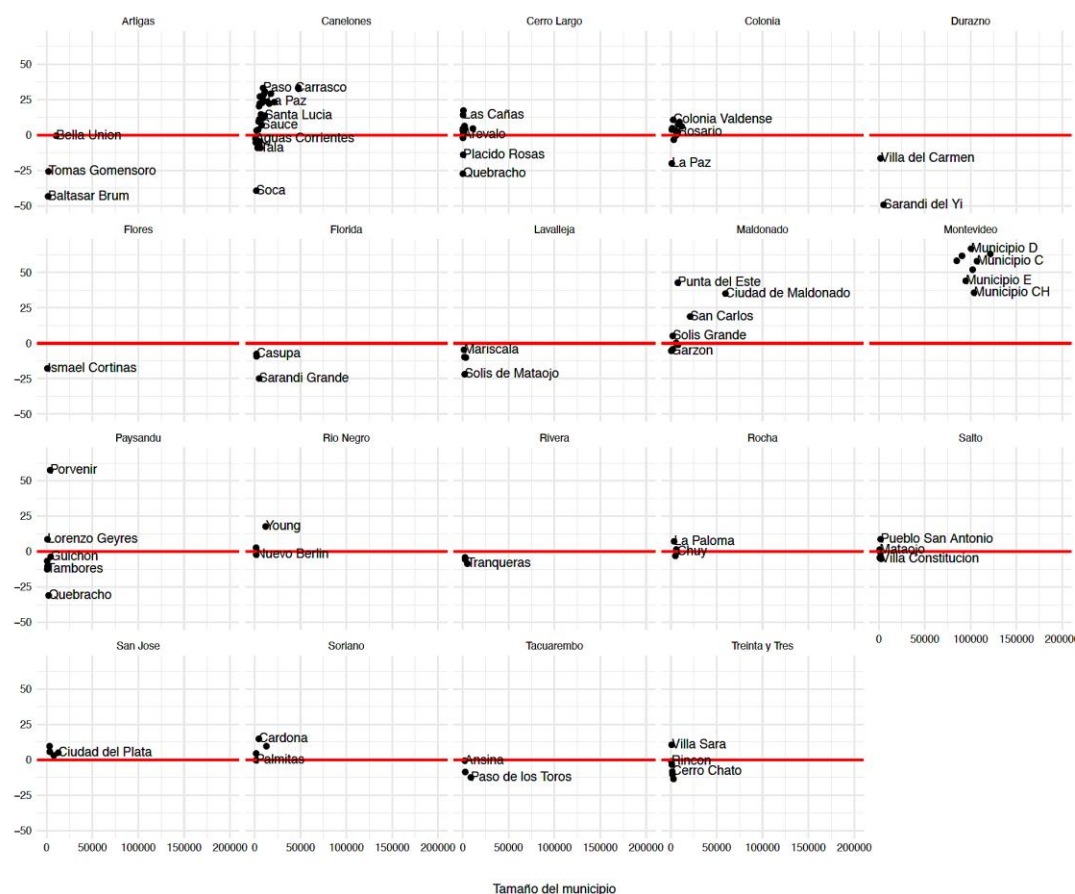
Cuadro 5.5. Participación y abstención según tamaño de los municipios en la elección 2020 (promedios).

<b>Nivel Municipal</b>	<b>Municipios</b>	<b>Participación</b>	<b>Participación</b>	<b>Abstención</b>
		<b>Municipal</b>	<b>Deptal.</b>	
Municipios Menores	66	70,98	68,69	-3,99
Municipios Intermedios	46	63,34	69,50	8,02
Municipios Mayores	13	40,67	69,42	39,88
Mínima		24,96	50,87	-49,29
Máxima		88,88	82,94	66,8

Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro 3 del Anexo I

Observemos a continuación como se ordenan los 125 municipios de 2020 según departamentos, indicador de abstención y tamaño de sus electorados. La línea roja establece el nivel "0" donde la votación hacia ambas elecciones es idéntica. Todos los valores positivos indican mayor votación departamental y los negativos, mayor votación municipal. La ubicación de cada punto en el eje horizontal indica el tamaño del municipio. Cuanto más a la izquierda se halla un punto, más pequeño es el municipio y viceversa.

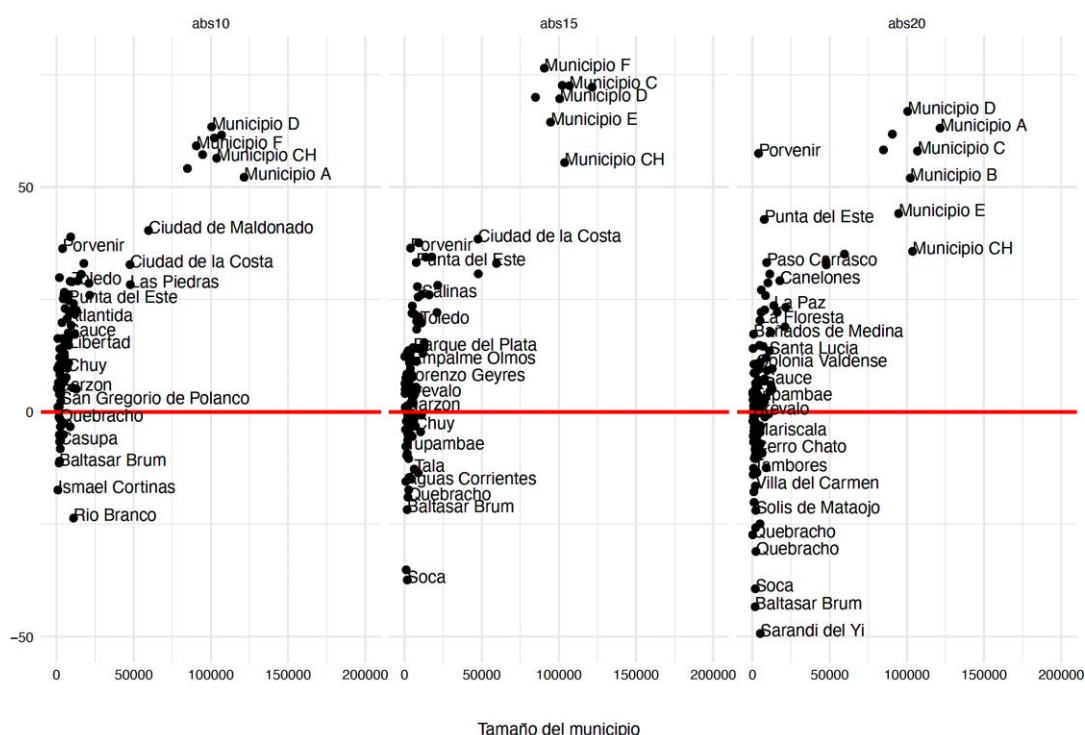
Gráfico 5.4. Niveles de abstención por departamento y tamaño del municipio. Elecciones 2020.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral

Podemos ahora apreciar el gráfico 5.5 que incluye los 125 municipios de la elección 2020, sin la distinción por departamento, comparándolo con el de las elecciones de 2015 y 2010. Como podrá apreciarse, el racimo de municipios por debajo de la línea roja que establece la igualdad de votos en ambos niveles, crece a medida que transcurren las elecciones. En los municipios mayores, los ciudadanos tienden a votar más en la elección departamental (Montevideo, y los municipios de mayor dimensión de Canelones y Maldonado). Únicamente el municipio pequeño de Porvenir, uno de los 7 del departamento de Paysandú, se comporta como estos, lo cual constituye un caso desviado (*outlier*) del patrón general.

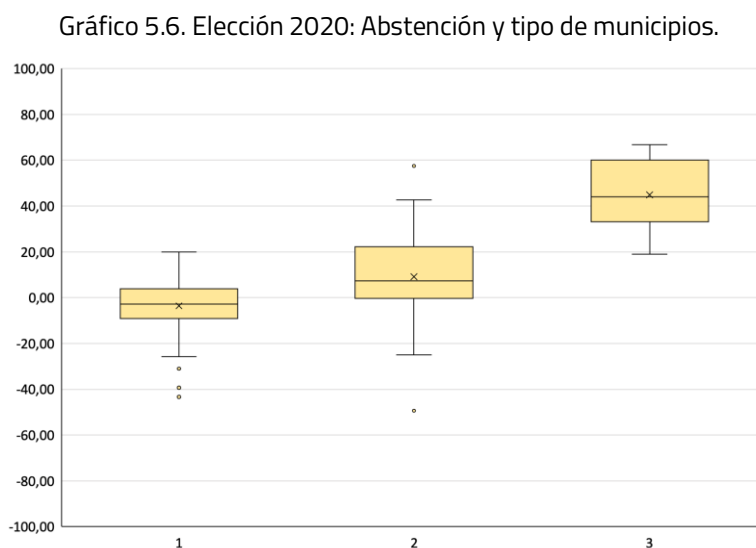
Gráfico 5.5. Nivel de abstención comparada en elecciones municipales 2010, 2015 y 2020



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anexo I

Casi el 53% del total de municipios de la elección 2020 pertenecen al nivel 1, es decir son municipios que cuentan con electorados pequeños, inferiores a los 5.000 votantes habilitados. En este nivel, el valor promedio del indicador de abstención en 2020 se ubicó en -3.99, mientras que en 2015 había sido de -1.22. Algo similar ocurre en los municipios agrupado como intermedios, donde aumentaron considerablemente los ciudadanos que votan más en el nivel municipal. En 2020, el promedio del índice de abstención se ubicó en 8,02, cuando 5 años antes era de 10,71. Finalmente en los municipios mayores también la brecha se redujo considerablemente: mientras que en 2015 el indicador de abstención arrojaba un valor de 50.01, en 2020 muestra un registro de 39,88. En estos dos tramos - intermedios y grandes- los cambios obedecen a un descenso en la cantidad votantes de la elección departamental (del 72,24% a 69,5% en promedio) y un crecimiento en la participación en el nivel municipal (del 36.99% al 40.67% en promedio). Además, hubo 7 municipios de los denominados mayores donde la participación electoral hacia el tercer nivel de gobierno estuvo por encima del 43%, 5 correspondientes a los departamentos de Maldonado y Canelones y 2 al de Montevideo.

Finalmente, el gráfico 5.6 ordena la heterogeneidad en base a la magnitud de los municipios. El eje horizontal presenta los tres agrupamientos de municipios (menores, intermedios y grandes) y el eje vertical el índice de abstención registrado en las elecciones de 2020. Como podrá apreciarse, los valores de los municipios grandes se desplazan hacia arriba, indicando que hay más abstención en la elección municipal, en tanto los valores de los municipios pequeños se desplazan hacia abajo, mostrando que hay más abstención en la elección departamental. La mediana de la distribución (línea negra de cada caja y la media (cruz negra) muestran que en la elección más típica de los municipios pequeños habrá necesariamente abstención en la elección departamental.



Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro 2 del Anexo I

#### 5.4 Los nuevos municipios de 2020

Para 2020, fueron creados 13 nuevos municipios en los departamentos de Cerro Largo, Colonia, Lavalleja y Treinta y Tres. Como se observa en el cuadro 5.6, los nuevos municipios eran todos pequeños y más de la mitad registró una votación mayor en la elección municipal que en la departamental (ver índice de abstención).

Cuadro 5.6: Participación electoral municipal en los municipios creados hacia 2020

Departamento	Municipio	Participación		Abstención	Nivel
		Departamental	Municipal		
Cerro Largo	Quebracho	69,28	88,23	-27,35	1
Colonia	La Paz	73,98	88,88	-20,14	1
Treinta y Tres	Cerro Chato	71,95	77,95	-8,34	1
Lavalleja	Mariscal	73,98	77,40	-4,63	1
Treinta y Tres	Gral. Enrique Martínez	70,22	72,61	-3,40	1
Cerro Largo	Tres Islas	82,94	84,64	-2,06	1
Treinta y Tres	Rincón	73,75	74,58	-1,13	1
Cerro Largo	Cerro de las Cuentas	74,34	72,35	2,68	1
Colonia	Colonia Miguelete	74,01	71,21	3,78	1
Cerro Largo	Centurión	55,83	53,39	4,37	1
Treinta y Tres	Villa Sara	71,92	64,31	10,58	1
Cerro Largo	Las Cañas	65,19	56,01	14,09	1
Cerro Largo	Bañados de Medina	73,77	61,02	17,28	1

Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro 3 del Anexo I

Después de tres procesos electorales surge con claridad que en cada vez más municipios de nivel 1, los pequeños, hay mayor cantidad de ciudadanos que se inclinan a votar hacia lo municipal, superando incluso la votación hacia lo departamental. En capítulos anteriores hemos visto como hay variables temporales como la de la primera elección que seguramente estaban operando sobre el nivel de conocimiento en dicha elección, también vimos como las reglas de la votación son particulares y hacen que los ciudadanos tengan que realizar determinadas combinaciones a la hora de emitir el voto. Sin embargo, ¿alcanza solo con estas variables para explicar por qué en cada vez más municipios los electores prefieren votar en lo local? En el próximo capítulo presentaremos nuestros hallazgos que en buena medida son las respuestas que faltan para darle una explicación más completa a estas preguntas.

## Capítulo 6. Hallazgos

Un año después de la primera elección, Ferla, Silva y Zuasnábar (2011) publicaron un relevamiento de percepciones de alcaldes e intendentes junto a un estudio de opinión pública sobre el funcionamiento de los nuevos municipios. Los resultados allí presentados muestran que “casi nueve de cada diez alcaldes califican el funcionamiento de los municipios positivamente, y los intendentes parecen tener una visión similar” (2011:55). Asimismo, el estudio indica que los municipios se vinculan con la ciudadanía a partir de un flujo “básico de planteo de demandas (por los ciudadanos) y la escucha e intento de respuesta (por el municipio)” (2011:56). Si bien las autoridades entrevistadas destacan ciertas dificultades en la definición de roles y funciones de los municipios, en las opiniones se “aprecian situaciones de fuerte heterogeneidad” (2011:56).

Años más tarde, el mismo equipo replicó la investigación, pero incluyendo a los concejales, actores relevantes del proceso que no habían sido consultados en la primera encuesta. En sus conclusiones afirman que “A tres años de su instalación, los gobiernos locales existen y funcionan (...) aunque pueda parecer trivial no lo es, dado el conjunto de amenazas y obstáculos al que se enfrentó el tercer nivel de gobierno” (Ferla et.al. 2015: 67). Además, los autores agregan que “En la visión de los alcaldes e intendentes estos gobiernos funcionan razonablemente bien. Funcionan con regularidad, colectivamente y en un clima armonioso y en líneas generales están satisfechos con sus logros” (2015: 67).

En 2015, una tercera investigación a cargo de Cancela, Catz, Marzuca y Nion, mostró que la ciudadanía tenía una visión bastante favorable a los municipios, pues el nivel de aprobación de la gestión municipal era del 55% frente al 31% de desaprobación. Según los autores, “la aprobación aumenta entre aquellos ciudadanos que residen en localidades pequeñas y medianas del interior del país” (2015: 31)<sup>53</sup>.

Como puede apreciarse, al menos tres investigaciones realizadas durante el primer mandato de los nacientes organismos, mostraban que en los municipios menores las autoridades locales contaban con importantes niveles de aprobación de su gestión. También muestran que la ciudadanía consideraba -en forma mayoritaria- que los municipios deberían recibir mayores funciones y recursos, al tiempo que la mayoría de los alcaldes, concejales y también intendentes expresaban juicios positivos sobre el desempeño de los municipios. La evidencia empírica presentada en esas investigaciones, así como las conclusiones a las que finalmente arriban los autores,

---

<sup>53</sup> El Reporte N°3 del Programa Uruguay Integra de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) publicado en febrero de 2015, muestra resultados bastante similares.

están en línea con nuestra tercera hipótesis referida a la relación entre los altos niveles de visibilidad y aprobación de los alcaldes y un aumento de la participación electoral. Para confirmar esta y otras proposiciones hemos diseñado y realizado una encuesta a gran escala en dos etapas, que permite recabar la opinión y las orientaciones de los ciudadanos respecto al funcionamiento de los municipios. A continuación, se exponen los principales resultados en función de nuestro sistema de hipótesis.

### 6.1. Visibilidad de los nuevos actores

Nuestra tercera hipótesis sostiene que los altos niveles de visibilidad y de aprobación pública de los alcaldes favorecen una mayor participación electoral. Para determinar el nivel de visibilidad de las autoridades locales hemos introducido preguntas que permiten la comparación con la visibilidad que adquieren otras autoridades relevantes del departamento. Concretamente, nos referimos al jefe del Ejecutivo del Departamento, es decir el Intendente, y a los Diputados que, si bien son representantes nacionales, mantienen una fuerte relación con el territorio donde tienen su caudal electoral y fortaleza política. Cada departamento cuenta con un Intendente con amplios poderes y capacidades ya descritas en Cardarello & Nieto (2023), pero los diputados oscilan entre un mínimo de dos por departamento hasta casi dos decenas en Canelones y. más de cuarenta en la capital del país. En el cuadro 6.1 se compara el nivel de conocimiento del trabajo del Intendente, los diputados y del alcalde.

Cuadro 6.1: Conocimiento del trabajo realizado por... (en porcentajes)

	Sí	No	No sabe
Intendente	<b>87,4</b>	11,1	1,6
Diputado 1	36,9	57,4	5,7
Diputado 2	37,7	57,3	5,0
Diputado 3	30,8	63,8	5,4
Alcalde	<b>79,6</b>	17,1	3,4

Pregunta: ¿Conoce el trabajo que realiza el intendente...?; ¿y el que realiza el diputado...?; ¿y el que realiza el alcalde...?

Fuente: Elaboración propia en base a pregunta de Anexo II

Como mencionamos anteriormente, los intendentes son las figuras más relevantes en los departamentos y esto se ratifica con el alto nivel de conocimiento que muestra la encuesta (87,4%). Los diputados se ubican en el extremo opuesto pues el nivel de conocimiento oscila apenas entre el 31% y 37% de los encuestados. En cambio, el

trabajo de los alcaldes es conocido por casi el 80% de los ciudadanos, pese a ser una figura institucional nueva. Esto significa que los alcaldes cuentan con mas del doble de visibilidad que los diputados y casi el mismo que los todopoderosos intendentes. Veamos ahora el nivel de conocimiento del trabajo de los alcaldes según la clasificación poblacional de los municipios.

Cuadro 6.2: Conocimiento del trabajo de los alcaldes según tamaño de municipios (porcentajes)

	Sí	No	No sabe
Municipios menores	<b>89,3</b>	9,0	1,7
Municipios intermedios	<b>88,7</b>	8,7	2,6
Municipios mayores	65,1	<b>29,9</b>	5,0

Fuente: Elaboración propia en base a pregunta de Anexo II

En los municipios menores, donde se observa una mayor participación electoral, el trabajo de los alcaldes es conocido por más del 89% de los ciudadanos, seguidos muy de cerca por los municipios intermedios donde más del 88% conoce su trabajo. En los municipios mayores, donde existe un mayor abstención, el nivel de conocimiento de los alcaldes desciende al 65%. Considerando los valores que arroja la opción negativa de las pregunta, vemos que los municipios grandes triplican a los medianos y pequeños en el grado de desconocimiento de los alcaldes

Por tanto, los resultados de la encuesta no admiten dos lecturas. Las autoridades de los municipios tienen en general una alta visibilidad y la ciudadanía conoce su trabajo tanto como el de los intendentes. En los municipios menos poblados la nueva figura del alcalde se ha vuelto un referente político para la comunidad.

## 6.2. Evaluación de gestión: Municipios y Alcaldes

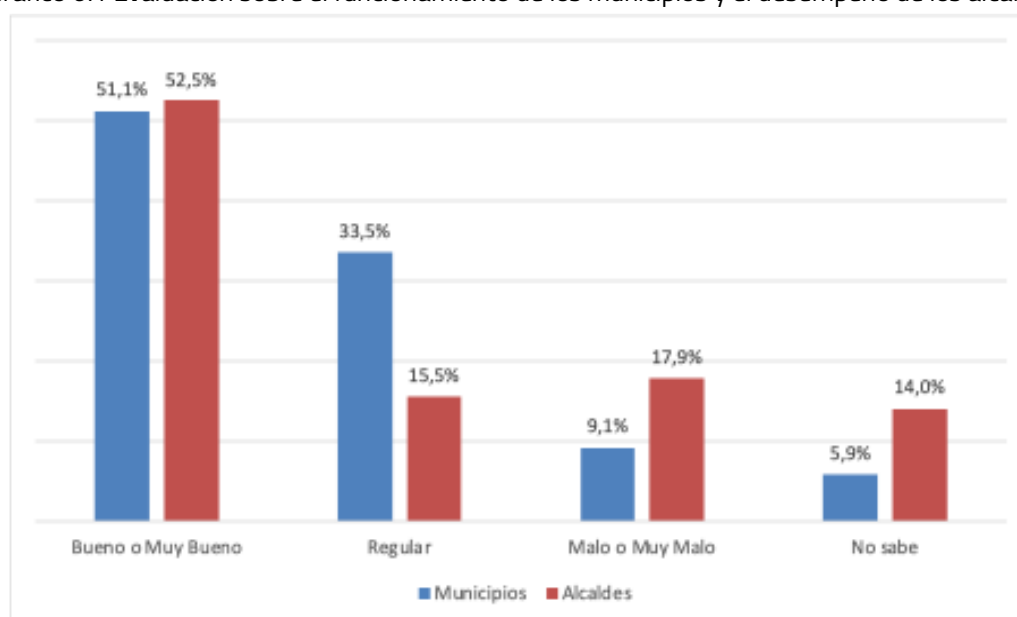
El gobierno de los municipios es una figura híbrida, que si bien tiene mayor visibilidad en el alcalde que es una especie de ejecutivo y responsable administrativo, en términos formales está compuesto por un Concejo Municipal que es la figura cuasi legislativa y de contralor sobre el alcalde que es el concejal más votado del partido más votado. Ya hemos observado en el apartado anterior que los alcaldes tienen una alta visibilidad en cuanto al trabajo que realizan, veamos otro de los argumentos que se menciona en las teorías económico-rationales del voto: cómo evalúan los ciudadanos el desempeño, tanto del municipio como de los alcaldes. Luego vamos a comparar estas evaluaciones según el tamaño de cada municipio, nuestra variable



independiente, para posteriormente comparar con el desempeño de otras figuras ejecutivas relevantes en el entramado político de la sociedad uruguaya.

El gráfico 6.1 muestra la evaluación de los municipios y de los alcaldes por aquellos ciudadanos que viven en territorios municipalizados. Como podrá apreciarse, más de la mitad de las personas evalúa positivamente el funcionamiento de su municipio como el desempeño de su alcalde. Mientras el funcionamiento de los municipios es evaluado como malo o muy malo por el 9,1% de los encuestados, la gestión de los alcaldes casi duplica esa cifra (17,9%).

Gráfico 6.1 Evaluación sobre el funcionamiento de los municipios y el desempeño de los alcaldes



Preguntas: ¿Cómo evalúa el funcionamiento del Municipio?; y ¿Usted aprueba o desaprueba la gestión de (...) como alcalde?

Fuente: Elaboración propia en base a pregunta de Anexo II

El cuadro 6.3 presenta los mismos datos pero desagregados según el tamaño del municipio. Como podrá observarse, los municipios intermedios logran la mejor evaluación sobre su funcionamiento (58,5%) seguido de cerca por los municipios menores (51,3%). Los municipios mayores reciben menos juicios favorables pero prácticamente una proporción similar a las otras categorías de juicios negativos.

Cuadro 6.3. Evaluación del funcionamiento del municipio y de la gestión del alcalde según tamaño del municipio (porcentajes)

	Bueno y muy bueno	Regular	Malo y muy malo	No sabe
<i>Funcionamiento de los municipios</i>				
Menores	51,3	34,1	11,5	3,1
Intermedios	58,5	30,6	4,1	6,8
Mayores	44,6	36,0	9,3	10,1

<i>Gestión de los alcaldes</i>				
Menores	<b>58,9</b>	17,6	20,1	<b>3,5</b>
Intermedios	<b>58,6</b>	17,8	15,9	7,8
Mayores	43,0	12,1	18,9	<b>26,0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a pregunta de Anexo II

Cuando se analiza la gestión de los alcaldes, los municipios menores e intermedios aparecen virtualmente empatados con casi un 59% de respuestas favorables. Los municipios grandes, en cambio, presentan evaluaciones 15 puntos por debajo. Los juicios negativos representan una proporción muy similar en las tres categorías pero el número de personas que no saben o no contestan la encuesta aumenta sensiblemente en los municipios mayores. O sea, uno de cada cuatro personas que viven en municipios de gran tamaño no puede evaluar al alcalde porque probablemente no lo conozcan.

Por tanto, parece muy claro que en los municipios pequeños e intermedios la ciudadanía evalúa mejor el trabajo del municipio y aprueba la gestión del alcalde porque el tamaño de la comunidad favorece la visibilidad y la rendición de cuentas. En cambio, en los municipios mayores la evaluación tiende a ser por la baja visibilidad y la evidente distancia entre el municipio y el ciudadano corriente.

### 6.3. Alcaldes, Intendentes, Presidente

Más allá de las discusiones promovidas por los constitucionalistas, no hay duda de que desde el punto de vista de la visibilidad e importancia asignada a las autoridades políticas, Uruguay es un país claramente presidencialista. El presidente de la República es la máxima autoridad del Poder Ejecutivo en un país con una organización estatal unitaria y centralizada. Algo parecido hemos dicho del intendente en el nivel subnacional dadas las prerrogativas que ostenta y la alta exposición ante la opinión pública de su territorio. Dada la concentración de autoridad institucional y política en estos cargos, resulta interesante comparar la evaluación de los ciudadanos sobre la gestión de los alcaldes, intendentes y el presidente.

El cuadro 6.4 compara los niveles de aprobación de los tres cargos mencionados. Como podrá apreciarse, los intendentes son los mejor evaluados (56,4%) seguidos muy de cerca por los alcaldes (52,5%). Sin embargo, los alcaldes reciben una menor proporción de evaluaciones negativas que los intendentes (17,9% contra 26,3%) y presentan una visibilidad menor (14% no responde contra 2,9%), probablemente por el grado de desconocimiento observado en los municipios grandes. El presidente es el

que cuenta con el menor nivel de aprobación (30,4%) y el mayor nivel de desaprobación (44,5%)<sup>54</sup>, pero el mayor grado de conocimiento (sólo 1,2% no sabe).

Cuadro 6.4. Aprobación de los titulares del ejecutivo de los tres niveles de gobierno (porcentajes)

	Aprueba	Mas o menos	Desaprueba	No sabe
Presidente	<b>30,4</b>	10,0	44,5	1,2
Intendente	<b>56,4</b>	14,4	26,3	2,9
Alcalde	<b>52,5</b>	15,5	<b>17,9</b>	<b>14,0</b>

Fuente: Elaboración propia en base a pregunta de Anexo II

Cuando comparamos la evaluación de estas tres figuras de autoridad de acuerdo al tamaño de los municipios, encontramos patrones similares de comportamiento de los encuestados. El cuadro 6.5 muestra que en los municipios pequeños e intermedios el alcalde es mejor evaluado que el intendente y el presidente. En cambio, en los municipios grandes la evaluación de la gestión del alcalde está más cerca de la del presidente que la del intendente que es el mejor evaluado. No obstante, el alcalde es siempre el cargo que recibe los menores niveles de juicios negativos en las tres categorías de municipios, lo cual indica que es una figura institucional valorada por los ciudadanos.

Cuadro 6.5. Aprobación de los titulares del ejecutivo de los tres niveles de gobierno según tamaño del municipio (porcentajes)

		Aprueba	Mas o menos	Desaprueba	No sabe
Municipios pequeños	Alcalde	<b>58,9</b>	17,6	20,1	<b>3,5</b>
	Intendente	47,2	14,7	34,3	3,8
	Presidente	22,5	8,9	44,7	0,9
Municipios intermedios	Alcalde	<b>58,6</b>	17,8	15,9	7,8
	Intendente	55,5	18,5	22,6	3,5
	Presidente	28,0	9,5	44,4	1,3
Municipios grandes	Alcalde	43,0	12,1	18,9	<b>26,0</b>
	Intendente	<b>61,9</b>	12,1	22,8	3,2
	Presidente	31,4	12,7	50,0	1,1

Fuente: Elaboración propia en base a pregunta de Anexo II

<sup>54</sup> La encuesta se realizó en dos etapas separadas en el tiempo. El cambio de fecha de las elecciones subnacionales en virtud de la pandemia permitió extender el estudio con el fin de abarcar un número mayor de municipios. La primera etapa se desarrolló entre mayo de 2018 y octubre de 2019 y la segunda, entre abril y agosto de 2020. De esta forma, la pregunta dirigida a evaluar la gestión del presidente agrupa respuestas sobre dos presidentes: Tabaré Vázquez en el cierre de su mandato y Luis Lacalle Pou en su primer año de gobierno. Pese a esta dificultad, la encuesta aumentó el número de casos, abarcó una variedad de territorios con muy bajos márgenes de error.

El comportamiento de los encuestados en los municipios menores e intermedios a la hora de evaluar la gestión de sus alcaldes está en línea con nuestra segunda hipótesis que sostenía que cuanto menor es el tamaño del municipio, mayor sería la participación electoral en el nivel municipal en comparación con el nivel departamental. O sea, los ciudadanos evalúan bien la gestión de los alcaldes y ello se transforma en una razón para despertar el interés de participar en la siguiente elección. A su vez, el hecho de que la evaluación mejore a medida que se descende en el tamaño de los municipios, converge con la tendencia detectada en los capítulos anteriores acerca de que la participación en la elección municipal tiende a ser mayor en los municipios pequeños.

La valiosa información presentada en este capítulo nos permitirá formular un modelo general sobre el fenómeno estudiado que toma en cuenta nuestras cuatro hipótesis.

#### **6.4. Modelo explicativo de la participación municipal**

La unidad de análisis de nuestro examen estadístico es la elección de autoridades en cada uno de los municipios. En total, nuestra base incluye 326 elecciones, 89 realizadas en 2010; 112 en 2015; y 125 en 2020.

La variable dependiente es la participación de votantes en la elección municipal. Las elecciones subnacionales en Uruguay eligen autoridades en dos niveles de gobierno y la concurrencia a las urnas es obligatoria. Nuestra variable independiente será la proporción de personas que votan por un partido en el nivel municipal sobre el total de votantes habilitados. A diferencia del estudio de Buquet et.al. (2024) donde se busca explicar la abstención municipal, en nuestro trabajo buscaremos explicar la participación efectiva de votantes en ese nivel de gobierno.

Nuestra primer variable independiente pretende capturar el espíritu de nuestra primera hipótesis que sostiene que el conocimiento e información ciudadana sobre las reglas de juego del nuevo nivel de gobierno afecta la participación electoral. Asumimos que el paso del tiempo permite a los ciudadanos conocer mejor el funcionamiento del nuevo diseño institucional y por tal razón, incluiremos el número de períodos de gobierno que tiene cada municipio al momento en que se realiza cada elección. El nombre de la variable es edad del municipio y su relación con la variable dependiente debería ser positiva.

La segunda variable independiente se relaciona con la segunda hipótesis que sostiene que el tamaño del municipio afecta inversamente la participación en las elecciones municipales. Como el número de votantes habilitado para votar presenta valores muy dispersos (máximo de 158.450 votantes en el municipio A de Montevideo en 2020 y un mínimo de 153 votantes en el municipio Quebracho de Cerro Largo en 2020) hemos optado por calcular el logaritmo de votantes de cada municipio en cada elección. Nuestra expectativa es que la variable tamaño del municipio presente una relación negativa con la variable participación.

La tercera hipótesis sostiene que altos niveles de visibilidad y aprobación pública de los alcaldes favorecerán una mayor participación electoral. La encuesta diseñada y realizada especialmente para este estudio, permite formular dos variables independientes a los efectos de evaluar su impacto sobre la participación. Por un lado, utilizaremos el grado de conocimiento del alcalde y por otro, el nivel de aprobación de su gestión. Ambas variables deberían vincularse positivamente con la variable dependiente.

La cuarta hipótesis sostiene que el nivel de competitividad entre los partidos favorece una mayor participación electoral. En el nivel nacional, los votantes adquieren información sobre este aspecto gracias a las encuestas de intención de voto que se publican durante la campaña. En el nivel municipal, en la enorme mayoría de los casos no existen encuestas por lo cual el grado de competitividad deber ser estimado de otro modo. En este estudio, utilizaremos el denominado índice *first-to-second ratio* que calcula la proporción entre el primer y segundo partido en cada elección<sup>55</sup>. Esta información debería ser un insumo relevante para concurrir a votar, por lo cual nuestra expectativa es que el nivel de competencia observado en la elección anterior se relacione positivamente con la participación. El cuadro 6.6 presenta una descripción de las variables que utilizaremos en el examen estadístico.

#### 6.6. Estadísticas descriptivas de las variables

	Obs	Media	Desviación	Mínimo	Máximo
Participación	326	0,656	0,141	0,175	0,867
Edad del municipio	326	0,889	0,803	0	2
Tamaño del electorado	326	8,666	1.381	5,030	11,973

<sup>55</sup> El índice estima la proporción de votos del segundo partido sobre el primero (Norris 2014; Schedler 2002). Por ejemplo, en la elección de 2010 en el municipio de Soca del departamento de Canelones, el Partido Colorado obtuvo 617 votos y el Partido Nacional, 559, lo cual determina un ratio de 0,993. En la elección de 2015, en el municipio de Castillos del departamento de Rocha, el Partido Nacional obtuvo 2.963 votos y el Frente Amplio 2.503, lo cual determina un ratio de 0,844. Cuanto más alto es el ratio, más competitiva es la elección.

Conocimiento del Alcalde	52	0,832	0,143	0,313	1
Aprobación del Alcalde	52	0,574	0,144	0,244	0,933
Competencia	201	0,553	0,221	0,940	0,993

Fuente: Elaboración propia.

Para estimar los efectos de las variables independientes sobre la participación hemos realizado una regresión lineal robusta de mínimos cuadrados ordinarios (OLS). Elegimos esta opción porque pretendemos mejorar la robustez de los modelos ante la presencia de valores atípicos, sesgos en las observaciones, o violaciones de los supuestos del modelo de mínimos cuadrados. En el Anexo pueden observarse los gráficos de valores ajustados que descartan homocedasticidad. Para evaluar la multicolinealidad de las variables independientes se analizó el Factor de Inflación de la Varianza (VIF) que descartó eventuales problemas en este sentido.

Por tanto, el cuadro 6.7 presenta los resultados de las tres regresiones OLS con diferentes muestras. El modelo 1 incluye todas las elecciones que integran nuestra base de datos. El modelo 2 utiliza las elecciones municipales de 2015 y 2020, pues no se puede calcular el índice de competitividad para 2010 porque no hay una elección previa. El modelo 3 incluye 52 elecciones en municipios donde se realizó nuestra encuesta de opinión pública. El  $R^2$  muestra que los modelos presentan una bondad de ajuste relevante pues explican el 57,9%; 63,3% y 40,2% de los casos respectivamente.

#### 6.7. Modelos explicativos de participación en la elección municipal

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
H1. Edad del municipio	0.0201** (3.22)	0,0218 (1,62)	--
H2. Tamaño electorado	-0.0790*** (-15.74)	-0.0901*** (-13.76)	--
H3.1. Conocimiento Alcalde	--	--	0.450*** (3.61)
H3.2. Aprobación Alcalde	--	--	0.351* (2.32)
H4. Competencia	--	0.0684* (2.27)	--
Constante	1.323*** (31.13)	1.381*** (23.38)	0.168 (1.60)

R2 ajustado	0.579	0.633	0.402
Nº de observaciones	326	201	52

VD: Porcentaje de participación en la elección municipal.

T statistics in paratheses

\*  $p < 0.05$ ; \*\*  $p < 0.01$ ; \*\*\*  $p < 0.001$

El modelo 1 muestra que el tamaño del electorado es efectivamente una variable decisiva. El coeficiente de regresión presenta un signo negativo lo cual confirma nuestras expectativas y un nivel de significación relevante. La edad del municipio también tiene un coeficiente significativo -aunque menor al anterior-, lo cual confirma que el paso del tiempo contribuye a una mejor comprensión de las reglas de juego y por ende, a una mayor participación.

El modelo 2 incorpora la variable competencia por lo cual la base de observaciones pierde a las elecciones municipales de 2010. Los resultados muestran que la variable tamaño del electorado sigue siendo relevante -aumenta el coeficiente y mantiene la significación- pero la variable edad del municipio pierde su significación pese a tener un coeficiente mayor al mostrado en el modelo 1. Finalmente, la variable competencia aparece como un factor relevante de la participación con un signo que confirma nuestras expectativas y una significación menor pero igualmente importante.

El modelo 3 incluye solo las variables con datos de las encuestas realizadas en 52 municipios<sup>56</sup>. No incluimos las variables tamaño del electorado, edad del municipio y competitividad de la elección para evitar problemas típicos como el sobreajuste del modelo, la multicolinealidad de las variables o la violación de los supuestos básicos de la regresión.

Los resultados muestran que el nivel de conocimiento del alcalde es una variable poderosa para explicar la participación. Esto indica que la participación guarda relación con el grado de información que manejan los votantes. El nivel de aprobación del alcalde también presenta un nivel de significación adecuado y un signo que se ajusta a nuestras expectativas.

Por tanto, los resultados del examen estadístico terminan por confirmar nuestras hipótesis. El tamaño del municipio es sin duda el principal factor. Cuanto más pequeño es el electorado, más participan los ciudadanos de la elección municipal. La variable edad del municipio confirma que la ciudadanía necesita tiempo para comprender el

<sup>56</sup> De los 52 municipios, 11 son grandes, 24 intermedios y 17 son pequeños. Los mismos representan el 42% de los 125 municipios existentes en la elección de 2020. Los datos se construyeron a partir 6.191 encuestas. Fueron descartados 5 municipios donde se realizaron menos de 20 encuestas.

funcionamiento de las nuevas instituciones. Las variables conocimiento y evaluación del alcalde y competitividad electoral, medida como relación entre los dos primeros partidos de la elección previa, refuerzan la idea de que la participación efectiva se vincula con la existencia de una ciudadanía informada.

Veamos tres ejemplos diferentes para comprender cómo funcionan las variables en la práctica. En la elección subnacional de setiembre de 2020, en el municipio A de Montevideo, donde votaban 158.450 personas (municipio grande), se registró una participación de apenas el 28,6%. La institución se había creado diez años antes (era su tercera elección), pero el nivel de competitividad era bajo (0,456), el 62% de los ciudadanos conocía al alcalde y sólo el 47% aprobaba su actuación.

Un caso diferente es el del municipio de San Marcos en el departamento de Florida, donde votan 2.585 personas (municipio pequeño) y se registró una participación del 81%. La institución se había creado hacía sólo cinco años (era su segunda elección), pero la competitividad era alta (0,211), el 75% de la población conocía al alcalde y un 80% de los que lo conocían aprobaba su desempeño.

Finalmente, el municipio de Juan Lacaze en el departamento de Colonia cuenta con un padrón de 12.055 electores (municipio intermedio) y votó un 66,6%. La edad del municipio era de diez años (tercera elección), pero la competitividad era baja (0,687), el nivel de conocimiento del alcalde era alto (82,5%) y la aprobación de su gestión baja (56,7%).

Estos tres casos muestran que la edad del municipio no parece hacer una diferencia, pero el tamaño del electorado, la competitividad y el nivel de conocimiento y aprobación del alcalde son factores relevantes. En los municipios pequeños suelen ser altas la competitividad y el conocimiento y evaluación de las autoridades, en tanto en los municipios grandes ocurre lo contrario. Los municipios intermedios muestran valores de las variables no tan alineados.

Volviendo sobre nuestros pasos y en lo que hemos señalado sobre las explicaciones del voto, es claro que existe un componente social (el tamaño del electorado habilitado para votar en determinado territorio), un componente de competencia electoral (a mayor competencia mayor nivel de participación electoral) y un componente de evaluación de gestión (una mayor aprobación del cargo en disputa, así como mayor conocimiento de la actuación en dicho cargo) que conforman tres posibles modelos que explican la participación electoral municipal.



## 7- Conclusiones

A lo largo de esta investigación hemos presentado el caso de las elecciones municipales de Uruguay como una nueva experiencia en materia institucional, se trata de un nuevo gobierno electo por la ciudadanía, sobre territorios, localidades, ciudades y en definitiva comunidades, donde antes no lo había, y en aquellos ámbitos donde existían Juntas Locales, eran de una naturaleza absolutamente diferente.

Hemos observado que la participación electoral para esas nuevas instituciones llamadas municipios tuvo un análisis inicial un tanto superficial, no tanto por los votos ciudadanos sino por una mirada política, periodística y también académica que privilegió lo que pasaba en los grandes municipios desconociendo la heterogeneidad que ya desde las primeras elecciones del año 2010 los resultados ponían de manifiesto. El Uruguay participó electoralmente de forma diferente en unas elecciones también nuevas y diferentes, de lo que lo hacía en otras instancias y para otras instituciones.

Con el paso del tiempo, que ha sido muy poco, los municipios instalados crecieron en cantidad y en diversidad de territorios del país, y lo que es más relevante y como hemos demostrado en esta investigación, fueron ganando en conocimiento, aprobación, reconocimiento y sus principales figuras de gobierno, los denominados alcaldes, se convirtieron en articuladores de sus comunidades. A estas características muchos le llaman cercanía, y es en definitiva lo que les permite a los gobiernos locales de Uruguay mostrar un desempeño electoral que para diversos autores no estaba previsto y que también descoloca diferentes teorías que ubican a estas elecciones como de segundo orden.

Hemos presentado en este estudio que hay diferentes razones para que ello ocurra, creemos firmemente que la mayoría de los comportamientos sociales y políticos, como el voto, no pueden ser explicados por una sola variable, y por eso en nuestro estudio hemos considerado diferentes dimensiones con un sistema de hipótesis que ponen el foco en alguno de los siguientes asuntos: en primer lugar los resultados de nuestra investigación a partir de una amplia encuesta nos permitieron encontrar claves identificatorias de la percepción que la opinión pública tiene de las nuevas autoridades, del impacto en sus comunidades así como del nivel de conocimiento que tienen con sus acciones. Es decir, los ciudadanos están votando más en la elección municipal porque interpretan que allí se deciden cuestiones y actores importantes para su vida y la de su comunidad.

Esto nos lleva a conectarnos con el segundo elemento, hemos observado que dentro de los 4 grandes paradigmas que explican la participación electoral hay una amplia variedad de puntos de partida y de llegada, desde las características sociales y la identificación partidaria de los individuos, pasando por el nivel de conocimiento que tienen de los asuntos políticos y las reglas de juego que tienen las elecciones. En nuestro caso y entendiendo que estamos ante instituciones nuevas entendimos que era fundamental observar el nivel de conocimiento que los ciudadanos tienen ante la nueva realidad y cómo evalúan el desempeño de la misma en aquellos universos donde existe experiencia anterior para hacerlo. No es la economía del

municipio, ni los diferentes indicadores relacionados a enfoques sobre la modernidad o del desarrollo humano de los mismos lo que explica que más o menos ciudadanos voten. Tampoco votan más las mujeres que los hombres y las personas con más educación que otras, las razones que surgen en nuestro estudio tienen mucho más que ver con el nivel de conocimiento que los ciudadanos tienen de los actores y del desempeño que hacen de los mismos: cuanto más los conocen y mejor los evalúan allí aumenta la participación electoral hacia dichos actores. El municipio es conocido y reconocido como una instancia de gobierno relevante en una cantidad creciente de localidades de Uruguay.

Pero esta relación no escapa a otro componente esencial de la democracia: la competencia electoral. Allí donde hay más competencia electoral se observa en las elecciones siguientes una mayor participación.

Finalmente, encontramos a lo largo de la investigación que además existía otra variable que todo el tiempo marcaba el ritmo de nuestra partitura argumental: el tamaño electoral de los municipios. En los territorios con los municipios más pequeños en población y electores la participación electoral hacia lo municipal siempre fue mayor que en los territorios donde más población y electores existen. Los gobiernos municipales, creados para ser la institución local del Estado, logra en ellos un mejor desempeño y por tanto legitimación en lo electoral. Allí el círculo regresa sobre la evidencia obtenida en la investigación: los gobiernos municipales, sus alcaldes y sus gestiones son más conocidos y aprobados en los territorios humanamente más pequeños. Estos elementos hacen que en cada vez más municipios la ciudadanía decida votar más hacia lo municipal que hacia lo departamental.

Hemos podido comprobar que algunos de los postulados de los enfoques subnacionales claramente son aplicables en el estudio electoral también para el caso de las elecciones de tercer nivel en Uruguay, hemos detectado la heterogeneidad de los comportamientos políticos como el voto, a partir de la variedad en la dimensión humana de sus territorios. Esto ha sido posible porque hemos tenido la mirada de muchos casos para comparar, es decir aumentamos significativamente los casos de estudio, las elecciones en todos los municipios de cada proceso electoral, pero también una encuesta que cubrió con muy buenas cuotas esos diferentes tipos de territorios. Pero *bajar la escala de observación* también nos permitió poner el foco en algo singular que está ocurriendo en los ámbitos más pequeñas de la vida política de Uruguay, escapando a lo reglado y establecido a nivel nacional: en Uruguay las elecciones municipales se están convirtiendo en el escenario de disputa electoral de primer orden en cada vez más municipios.

Finalmente, con todos los elementos que desarrollamos en este trabajo elaboramos tres posibles modelos explicativos del voto considerando las diferentes fuentes de información que poseemos. Sometidos a una contundente prueba estadística todos adquieren niveles adecuados de significancia con los signos esperados para cada caso. Además eliminamos posibles errores generados por posibles errores habituales en este tipo de modelación.

Son muchos y de diverso tipo los desafíos que enfrentan los municipios en Uruguay, desde el más elemental que es ser un gobierno universal y no sólo parcial, dado que no todo el territorio está municipalizado en Uruguay, lo que es una rareza gubernamental que genera diferentes problemas institucionales y también de legitimidad, pasando por aspectos presupuestales y de niveles de gestión que serán cruciales en el futuro inmediato. Pero hoy muchos de los municipios ya han desarrollado la suficiente fortaleza derivada de su desempeño institucional y también de la legitimidad que confieren los votos, que sus alcaldes y concejos municipales van por más: quieren tener más autonomía, más capacidad de decisión y en muchos casos han planteado tener sus propios recursos económicos y por tanto avanzar en el ciclo de la descentralización administrativa, política y fiscal.

Los municipios y el tercer nivel de gobierno han llegado para quedarse, para extenderse, aunque lo hacen muy lentamente fruto de diversos problemas institucionales y políticos que no vienen al caso, y si estamos en lo cierto con la evidencia surgida en esta investigación, están destinados a convertirse en gobiernos locales con el suficiente atractivo para que cada vez más ciudadanos voten en el tercer nivel de gobierno por sobre el segundo, sobre todos en aquellos casos donde el nivel de población es el adecuado al de un gobierno local en la escala de Uruguay. Es enorme el desafío que se avizora para los municipios de Montevideo, la capital de Uruguay y donde más población está radicada y menos votación obtienen los municipios. Mucho de lo que empuja hacia la mayor participación electoral en los municipios más pequeños del país, en Montevideo presenta una realidad muy diferente. Pero eso, ciertamente, es otro tema.

## 8. Anexo I. Datos Electorales

Cuadro 1. Participación y Abstención en las elecciones subnacionales 2010

Departamento	Municipio	Participación Departamental	Participación Municipal	Abstención	Nivel
Cerro Largo	Rio Branco	60,88	75,26	-23,6	2
Flores	Ismael Cortinas	70,55	82,81	-17,4	1
Artigas	Baltasar Brum	66,65	74,24	-11,4	1
Artigas	Tomas Gomensoro	70,22	77,91	-10,9	1
Salto	Villa Constitucion	64,22	69,50	-8,2	1
Florida	Casupa	70,77	75,46	-6,6	1
Rivera	Vichadero	70,19	74,65	-6,4	1
Durazno	Villa del Carmen	69,66	73,23	-5,1	1
Paysandu	Guichon	63,16	66,36	-5,1	2
Rivera	Minas de Corrales	74,43	76,90	-3,3	1
Tacuarembó	Paso de los Toros	76,03	78,55	-3,3	2
Lavalleja	Jose Pedro Varela	76,18	78,19	-2,6	1
Rivera	Tranqueras	72,36	74,20	-2,5	2
Paysandu	Quebracho	70,12	71,22	-1,6	1
Salto	Pueblo Belen	72,10	72,94	-1,2	1
Rio Negro	Nuevo Berlin	76,87	76,87	0,0	1
Treinta y Tres	Santa Clara del Olimar	78,35	77,53	1,1	1
Salto	Rincon de Valentin	65,25	64,54	1,1	1
Tacuarembó	San Gregorio de Polanco	84,13	82,15	2,3	1
Canelones	Soca	72,88	70,02	3,9	1
Treinta y Tres	Vergara	75,08	71,99	4,1	1
Soriano	Dolores	76,01	72,16	5,1	2
Maldonado	Garzon	75,00	71,05	5,3	1
Artigas	Bella Union	74,28	70,31	5,4	1
Canelones	San Bautista	76,57	72,40	5,4	2
Cerro Largo	Fraile Muerto	77,91	72,90	6,4	1
Canelones	Montes	74,67	69,83	6,5	1
Soriano	Cardona	74,75	69,83	6,6	2
Colonia	Nueva Palmira	76,90	71,11	7,5	2
Canelones	Tala	76,10	70,27	7,7	2
Maldonado	Aigua	80,78	74,15	8,2	1
Canelones	San Antonio	78,04	71,56	8,3	1
Canelones	Migues	78,44	70,96	9,5	1
Salto	Mataojo	65,63	59,29	9,7	1
Rocha	Chuy	73,08	66,00	9,7	2
Florida	Sarandi Grande	81,52	73,25	10,1	2
Salto	Colonia Lavalleja	74,30	66,59	10,4	1
Rocha	Castillos	76,02	67,79	10,8	2
Maldonado	Piriapolis	72,27	64,42	10,9	2
Canelones	San Ramon	73,23	65,17	11,0	2
Maldonado	Solis Grande	81,21	71,39	12,1	1
Colonia	Tarariras	77,31	67,87	12,2	2
Canelones	San Jacinto	77,42	67,82	12,4	2

Durazno	Sarandi del Yi	81,02	70,53	13,0	2
Lavalleja	Solis de Matajojo	81,00	69,66	14,0	1
Rocha	Lascano	79,34	67,68	14,7	2
San Jose	Libertad	77,93	66,39	14,8	2
Colonia	Rosario	81,74	68,51	16,2	2
Canelones	Santa Rosa	74,85	62,66	16,3	1
Maldonado	Pan de Azucar	80,53	67,41	16,3	1
Canelones	Aguas Corrientes	65,62	54,92	16,3	2
Colonia	Carmelo	79,57	65,87	17,2	2
Canelones	Sauce	77,91	64,25	17,5	2
Colonia	Juan L. Lacaze	79,02	63,79	19,3	2
Rocha	La Paloma	75,80	60,76	19,8	2
Canelones	Atlantida	74,49	59,06	20,7	2
Rio Negro	Young	81,44	63,77	21,7	2
Colonia	Nueva Helvecia	81,59	63,31	22,4	2
San Jose	Ciudad del Plata	76,63	59,30	22,6	2
Canelones	Salinas	76,26	58,87	22,8	2
Canelones	Parque del Plata	74,25	57,19	23,0	2
Canelones	Santa Lucia	72,82	55,29	24,1	2
Maldonado	Punta del Este	74,56	56,04	24,8	2
Canelones	Empalme Olmos	76,45	57,23	25,1	2
Canelones	Colonia Nicolich	80,60	59,83	25,8	2
Canelones	Pando	75,96	56,27	25,9	3
Canelones	La Floresta	74,98	55,51	26,0	2
Canelones	Joaquin Suarez	75,54	55,87	26,0	2
Canelones	Los Cerrillos	76,21	55,94	26,6	2
Canelones	Las Piedras	76,22	54,67	28,3	3
Maldonado	San Carlos	83,80	59,86	28,6	3
Canelones	Toledo	76,94	54,69	28,9	2
Canelones	Progreso	74,77	53,07	29,0	2
Canelones	La Paz	74,76	52,98	29,1	2
Salto	Pueblo San Antonio	77,73	54,54	29,8	1
Canelones	Barros Blancos	75,22	52,21	30,6	2
Canelones	Ciudad de la Costa	74,70	50,25	32,7	3
Canelones	Canelones	74,83	50,14	33,0	2
Paysandú	Porvenir	73,49	46,82	36,3	2
Canelones	Paso Carrasco	74,23	45,36	38,9	2
Maldonado	Ciudad de Maldonado	81,21	48,47	40,3	3
Montevideo	Municipio A	73,81	35,31	52,2	3
Montevideo	Municipio G	72,70	33,36	54,1	3
Montevideo	Municipio CH	70,42	30,71	56,4	3
Montevideo	Municipio E	70,86	30,33	57,2	3
Montevideo	Municipio F	71,43	29,18	59,1	3
Montevideo	Municipio B	69,34	27,12	60,9	3
Montevideo	Municipio C	71,34	27,42	61,6	3
Montevideo	Municipio D	71,67	26,26	63,4	3

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

Cuadro 2. Participación y Abstención en las elecciones subnacionales 2015

Departamento	Municipio	Participación Departamental	Participación Municipal	Abstención	Nivel
Canelones	Soca	51,46	70,70	-37,4	1
Paysandú	Piedras Coloradas	47,01	63,53	-35,1	1
Artigas	Baltasar Brum	62,72	76,37	-21,8	1
Paysandú	Quebracho	60,57	72,06	-19,0	1
Canelones	San Bautista	63,36	74,36	-17,4	1
Canelones	Aguas Corrientes	57,94	66,92	-15,5	1
Paysandú	Guinchón	60,70	69,79	-15,0	2
Treinta y Tres	Vergara	67,56	77,42	-14,6	1
Tacuarembó	Paso de los Toros	66,36	75,38	-13,6	2
Canelones	Tala	67,30	75,86	-12,7	2
Rivera	Vichadero	66,31	73,21	-10,4	1
Cerro Largo	Aceguá	68,86	75,57	-9,7	1
Treinta y Tres	Santa Clara del Olimar	70,39	76,92	-9,3	1
Cerro Largo	Tupambaé	72,59	78,19	-7,7	1
Florida	Fray Marcos	73,60	78,26	-6,3	1
Canelones	San Ramón	64,92	68,49	-5,5	2
Soriano	Cardona	69,64	73,32	-5,3	2
Maldonado	Aiguá	75,92	79,85	-5,2	1
Lavalleja	José Pedro Varela	72,48	76,09	-5,0	1
Artigas	Tomas Gomensoro	77,11	80,73	-4,7	1
Artigas	Bella Unión	68,33	71,38	-4,5	2
Paysandú	Tambores	65,80	68,41	-4,0	1
Rio Negro	Nuevo Berlín	75,37	78,23	-3,8	1
Rio Negro	San Javier	72,71	75,44	-3,7	1
Rocha	Lazcano	72,5	74,84	-3,2	2
Rocha	Chuy	66,62	68,74	-3,2	2
Rivera	Minas de Corrales	72,71	74,90	-3,0	1
Canelones	Montes	75,92	77,52	-2,1	1
Rivera	Tranqueras	70,21	71,51	-1,8	2
Tacuarembó	San Gregorio de Polanco	76,93	78,02	-1,4	1
Lavalleja	Solís de Mataojo	77,41	78,4	-1,3	1
Colonia	Nueva Palmira	72,62	73,37	-1,0	2
Cerro Largo	Rio Branco	74,56	75,10	-0,7	2
Cerro Largo	Fraile Muerto	78,91	79,21	-0,4	1
Salto	Pueblo Belén	79,10	79,25	-0,2	1
Lavalleja	José Batlle y Ordoñez	77,98	77,98	0,0	1
Canelones	San Antonio	74,83	74,61	0,3	1
Salto	Mataojo	56,74	56,47	0,5	1
Paysandú	Chapicuy	72,16	71,76	0,6	1
Florida	Casupá	75,82	75,13	0,9	1
Flores	Ismael Cortinas	75,19	74,43	1,0	1
Maldonado	Garzón	75,59	74,80	1,0	1
Durazno	Villa del Carmen	65,41	64,58	1,3	1
Tacuarembó	Ansina	73,75	72,72	1,4	1
Maldonado	Pan de Azúcar	75,25	73,81	1,9	2
Durazno	Sarandí del Yí	78,00	75,75	2,9	2

Rocha	Castillos	73,15	70,62	3,5	2
Colonia	Tarariras	76,84	73,88	3,8	2
Cerro Largo	Arévalo	57,51	55,18	4,1	1
Maldonado	Piriápolis	75,23	71,57	4,9	1
Cerro Largo	Isidoro Noblía	75,07	71,41	4,9	2
Salto	Villa Constitución	73,82	70,16	5,0	1
Cerro Largo	Plácido Rosas	84,42	80,21	5,0	1
Salto	Colonia Lavalleja	72,58	68,63	5,4	1
Canelones	Sauce	71,40	67,49	5,5	2
Colonia	Florencio Sánchez	80,10	75,44	5,8	1
Maldonado	Solís Grande	78,57	74,00	5,8	1
Rocha	La Paloma	71,21	66,98	5,9	2
Soriano	José Enrique Rodo	74,96	70,32	6,2	1
Cerro Largo	Arbolito	70,89	66,44	6,3	1
Salto	Rincón de Valentín	80,13	74,14	7,5	1
Paysandú	Lorenzo Geyres	63,96	59,17	7,5	1
Canelones	San Jacinto	74,83	69,08	7,7	2
Florida	Sarandí Grande	78,95	72,49	8,2	2
Soriano	Palmitas	69,02	63,24	8,4	1
Canelones	Santa Rosa	71,43	64,57	9,6	1
San José	Rodríguez	72,60	64,72	10,9	1
Colonia	Rosario	77,53	68,86	11,2	2
Canelones	Empalme Olmos	71,19	63,15	11,3	2
San José	Ecilda Paullier	79,37	70,21	11,5	1
Colonia	Ombúes de Lavalle	76,67	67,82	11,5	1
Cerro Largo	Ramón Trigo	66,28	58,14	12,3	1
Canelones	Migues	78,71	68,52	13,0	1
Colonia	Carmelo	78,02	67,86	13,0	2
Salto	Pueblo San Antonio	81,60	70,79	13,2	1
Colonia	Colonia Valdense	81,12	70,06	13,6	1
Rio Negro	Young	77,94	67,19	13,8	2
San José	Libertad	76,90	66,07	14,1	2
Canelones	Parque del Plata	70,40	60,35	14,3	2
Soriano	Dolores	77,52	66,31	14,5	2
San José	Ciudad del Plata	71,82	60,76	15,4	2
Canelones	Joaquín Suarez	70,89	57,87	18,4	2
Canelones	Santa Lucia	66,43	53,31	19,8	2
Colonia	Nueva Helvecia	81,23	64,88	20,1	2
Canelones	Toledo	71,15	56,77	20,2	2
Colonia	Juan L. Lacaze	77,69	61,30	21,1	2
Canelones	Atlántida	70,55	55,32	21,6	2
Canelones	Colonia Nicolich	69,51	54,29	21,9	2
Canelones	La Floresta	69,51	54,27	21,9	2
Maldonado	San Carlos	80,41	62,65	22,1	3
Canelones	Los Cerrillos	69,81	53,38	23,5	2
Canelones	Progreso	70,03	52,17	25,5	2
Canelones	Barros Blancos	70,11	51,87	26,0	2
Canelones	Salinas	70,88	52,37	26,1	2
Canelones	18 de Mayo	72,71	52,46	27,8	2

Canelones	Pando	70,36	50,57	28,1	3
Canelones	Las Piedras	72,38	50,17	30,7	3
Maldonado	Ciudad de Maldonado	79,72	53,41	33,0	3
Maldonado	Punta del Este	76,98	51,42	33,2	2
Canelones	La Paz	73,49	48,23	34,4	2
Canelones	Canelones	69,35	45,47	34,4	2
Paysandú	Porvenir	68,85	43,78	36,4	2
Canelones	Paso Carrasco	70,05	43,72	37,6	2
Canelones	Ciudad de la Costa	71,14	43,81	38,4	3
Montevideo	Municipio CH	77,23	34,43	55,4	3
Montevideo	Municipio E	77,49	27,57	64,4	3
Montevideo	Municipio D	72,11	21,91	69,6	3
Montevideo	Municipio G	76,74	23,07	69,9	3
Montevideo	Municipio A	71,27	19,83	72,2	3
Montevideo	Municipio C	76,68	21,07	72,5	3
Montevideo	Municipio B	73,62	20,18	72,6	3
Montevideo	Municipio F	74,71	17,62	76,4	3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral



Cuadro 3. Participación y Abstención en las elecciones subnacionales 2020

Departamento	Municipio	Participación Departamental	Participación Municipal	Abstención	Nivel
Durazno	Sarandi del Yi	50,87	75,95	-49,29	2
Artigas	Baltasar Brum	53,35	76,47	-43,34	1
Canelones	Soca	51,09	71,19	-39,34	1
Paysandu	Quebracho	54,19	71,02	-31,05	1
Artigas	Tomas Gomensoro	65,07	81,83	-25,76	1
Florida	Sarandi Grande	60,96	76,15	-24,91	2
Lavalleja	Solis de Mataojo	63,44	77,35	-21,93	1
Flores	Ismael Cortinas	69,26	81,57	-17,78	1
Durazno	Villa del Carmen	62,51	72,84	-16,52	1
Cerro Largo	Placido Rosas	72,61	82,74	-13,95	1
Treinta y Tres	Vergara	69,40	78,78	-13,52	1
Paysandu	Tambores	62,68	70,54	-12,54	1
Tacuarembó	Paso de los Toros	63,81	71,75	-12,45	2
Treinta y Tres	Santa Clara del Olimar	72,04	79,54	-10,41	1
Paysandu	Piedras Coloradas	65,2	71,92	-10,30	1
Lavalleja	Jose Pedro Varela	68,42	75,33	-10,11	1
Lavalleja	Jose Batlle y Ordoñez	72,38	79,41	-9,72	1
Cerro Largo	Quebracho	3,38	3,71	-9,52	1
Florida	Fray Marcos	72,62	79,35	-9,27	1
Canelones	Tala	65,65	71,67	-9,17	2
Canelones	Migues	68,61	74,87	-9,12	1
Tacuarembó	San Gregorio de Polanco	74,65	81,09	-8,63	1
Rivera	Tranqueras	68,43	74,32	-8,60	2
Treinta y Tres	Cerro Chato	71,95	77,95	-8,34	1
Florida	Casupa	63,47	68,30	-7,62	1
Canelones	San Jacinto	63,54	68,05	-7,10	2
Paysandu	Chapicuy	74,30	79,29	-6,72	1
Rivera	Vichadero	72,65	76,75	-5,64	1
Maldonado	Garzon	57,06	60,12	-5,38	1
Canelones	Montes	72,01	75,80	-5,27	1
Salto	Villa Constitución	68,59	72,16	-5,21	1
Salto	Pueblo Belen	74,99	78,59	-4,80	1
Lavalleja	Mariscal	73,98	77,40	-4,63	1
Canelones	San Ramon	66,03	69,04	-4,56	2
Salto	Rincon de Valentin	74,53	77,78	-4,36	1
Rivera	Minas de Corrales	76,47	79,68	-4,19	1
Maldonado	Aigua	71,54	74,53	-4,18	1
Canelones	San Bautista	66,33	68,94	-3,93	1
Paysandu	Guichon	69,08	71,64	-3,70	2
Treinta y Tres	Gral. Enrique Martínez	70,22	72,61	-3,40	1
Colonia	Ombues de Lavalle	66,11	68,34	-3,37	1
Rocha	Lascano	70,95	73,13	-3,07	2
Canelones	Aguas Corrientes	62,57	64,08	-2,41	1
Rio Negro	Nuevo Berlin	71,47	73,02	-2,17	1

Cerro Largo	Tres Islas	82,94	84,64	-2,06	1
Treinta y Tres	Rincon	73,75	74,58	-1,13	1
Maldonado	Piriapolis	68,09	68,86	-1,13	2
Salto	Colonia Lavalleja	73,66	74,15	-0,67	1
Tacuarembó	Ansina	76,30	76,77	-0,62	1
Artigas	Bella Union	67,33	67,67	-0,51	2
Soriano	Palmitas	66,11	66,30	-0,28	1
Colonia	Nueva Palmira	67,94	68,12	-0,27	2
Rocha	Chuy	65,87	66,03	-0,24	2
Cerro Largo	Ramon Trigo	76,14	76,14	0,00	1
Cerro Largo	Arevalo	52,99	52,99	0,00	1
Maldonado	Pan de Azucar	73,31	73,08	0,31	2
Cerro Largo	Acegua	78,83	77,90	1,18	1
Salto	Matajojo	71,11	70,18	1,30	1
Rocha	Castillos	71,69	70,65	1,46	2
Colonia	Rosario	69,52	67,97	2,23	2
Cerro Largo	Cerro de las Cuentas	74,34	72,35	2,68	1
Rio Negro	San Javier	76,63	74,57	2,69	1
San Jose	Libertad	67,72	65,67	3,03	2
Colonia	Tarariras	70,78	68,58	3,10	2
Canelones	San Antonio	72,63	70,37	3,12	1
Cerro Largo	Tupambae	59,47	57,58	3,18	1
Canelones	Santa Rosa	67,20	64,75	3,64	1
Colonia	Colonia Miguelete	74,01	71,21	3,78	1
Cerro Largo	Arbolito	68,64	65,93	3,96	1
Cerro Largo	Fraile Muerto	77,55	74,21	4,30	1
Cerro Largo	Centurion	55,83	53,39	4,37	1
Soriano	Jose Enrique Rodo	74,16	70,88	4,42	1
Cerro Largo	Rio Branco	79,08	75,49	4,54	2
Colonia	Florencio Sanchez	74,41	70,88	4,74	1
San Jose	Ciudad del Plata	66,20	62,89	5,00	2
Maldonado	Solis Grande	77,60	73,58	5,18	1
San Jose	Ecilda Paullier	74,77	70,53	5,68	1
Colonia	Carmelo	68,84	64,71	6,01	2
Cerro Largo	Isidoro Noblia	72,29	67,72	6,33	1
Canelones	Sauce	67,10	62,51	6,84	2
Rocha	La Paloma	69,73	64,74	7,15	2
Colonia	Nueva Helvecia	72,02	66,73	7,34	2
Paysandu	Lorenzo Geyres	70,87	64,75	8,64	1
Salto	Pueblo San Antonio	80,27	73,31	8,67	1
Colonia	Juan L. Lacaze	72,06	65,44	9,19	2
Canelones	Empalme Olmos	69,34	62,76	9,49	2
San Jose	Rodriguez	70,81	64,02	9,59	1
Soriano	Dolores	73,24	66,21	9,59	2
Treinta y Tres	Villa Sara	71,92	64,31	10,58	1
Colonia	Colonia Valdense	71,64	63,97	10,70	1
Canelones	Los Cerrillos	70,03	62,30	11,04	2
Canelones	Progreso	69,39	61,07	11,99	2
Canelones	Santa Lucia	64,72	55,96	13,55	2

Cerro Largo	Las Cañas	65,19	56,01	14,09	1
Canelones	Atlántida	68,93	58,89	14,56	2
Soriano	Cardona	72,79	62,02	14,80	2
Cerro Largo	Bañados de Medina	73,77	61,02	17,28	1
Río Negro	Young	78,01	64,21	17,70	2
Maldonado	San Carlos	75,51	61,24	18,89	3
Colonia	La Paz	4,82	3,86	20,02	1
Canelones	La Floresta	71,20	56,73	20,33	2
Canelones	Parque del Plata	72,71	56,61	22,14	2
Canelones	Barros Blancos	69,13	53,82	22,15	2
Canelones	Joaquín Suárez	70,56	54,58	22,65	2
Canelones	Pando	69,03	52,98	23,26	3
Canelones	La Paz	66,18	50,54	23,63	2
Canelones	18 de Mayo	73,66	54,62	25,85	2
Canelones	Colonia Nicolich	73,73	53,75	27,10	2
Canelones	Toledo	70,19	50,06	28,67	2
Canelones	Canelones	70,44	49,90	29,16	2
Canelones	Salinas	74,28	51,52	30,64	2
Canelones	Las Piedras	72,05	48,50	32,68	3
Canelones	Paso Carrasco	71,96	48,08	33,18	2
Canelones	Ciudad de la Costa	73,74	49,09	33,43	3
Maldonado	Ciudad de Maldonado	76,70	49,79	35,08	3
Montevideo	Municipio CH	76,06	48,91	35,69	3
Maldonado	Punta del Este	74,11	42,41	42,77	2
Montevideo	Municipio E	77,87	43,54	44,09	3
Montevideo	Municipio B	69,68	33,45	51,99	3
Paysandu	Porvenir	73,24	31,15	57,46	2
Montevideo	Municipio C	75,54	31,74	57,98	3
Montevideo	Municipio G	77,11	32,20	58,24	3
Montevideo	Municipio F	74,48	28,48	61,75	3
Montevideo	Municipio A	76,70	28,32	63,08	3
Montevideo	Municipio D	75,17	24,96	66,80	3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral

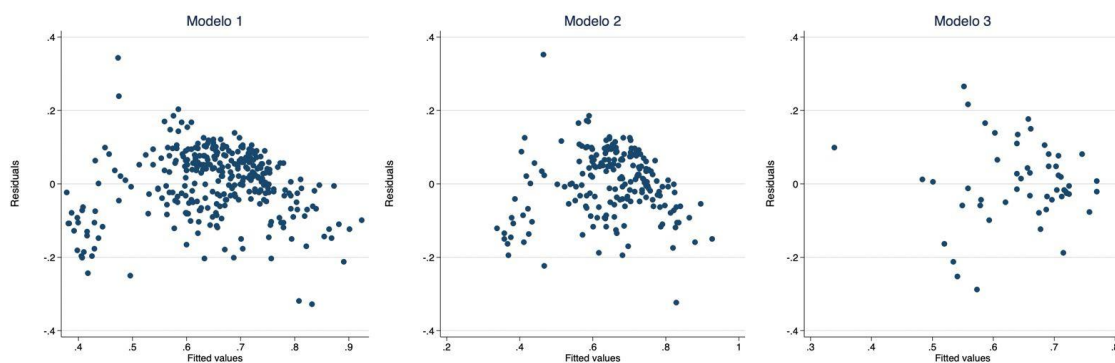
## 9. Anexo II. Formulario de la encuesta utilizada (ejemplo municipio de Canelones)

Buenos días/tardes; somos del Cenur de la UDELAR y estamos haciendo una investigación sobre su municipio.											
La encuesta es breve y anónima ¿Puedo hacerle unas preguntas?											
1- ¿Cómo diría que es actualmente el estado de nuestro país?											
1- Está avanzando			2- Está estancado			3- Está retrocediendo			0-Ns/Nc		
2- ¿Y cuál le parece que es el principal problema que hoy tiene nuestro país?											
(no se leen opciones, se marca lo primero que el entrevistado elige de la lista)											
3- ¿Y cómo diría que es la situación del departamento de Canelones en este momento?											
1- Está avanzando			2- Está estancado			3- Está retrocediendo			0-Ns/Nc		
4- ¿Y cuál le parece que es el principal problema que hoy tiene Canelones ?											
(no se leen opciones, se marca lo primero que el entrevistado elige de la lista)											
5- ¿Y cómo le parece que es actualmente la situación de su municipio de Ciudad de la Costa?											
1- Está avanzando			2- Está estancado			3- Está retrocediendo			0-Ns/Nc		
6- ¿Y cuál le parece que es el principal problema que hoy tiene su municipio?											
(no se leen opciones, se marca lo primero que el entrevistado elige de la lista)											
7- ¿Qué opinión tiene usted sobre el funcionamiento del Municipio de Ciudad de la Costa?											
1- Muy Malo			2- Malo		3- Regular		4- Bueno		5- Muy Bueno		0-Ns/Nc
8- ¿Está enterado del trabajo que realiza el intendente de Yamandú Orsi?											
1- Si			2- No			0-Ns/Nc					
8.1- ¿Y del trabajo que ha realizado el diputado de Canelones Nelson Larzábal?											
1- Si			2- No			0-Ns/Nc					
8.2- ¿Y del que realiza el diputado Amin Nifouri?											
1- Si			2- No			0-Ns/Nc					
8.3- ¿Y el trabajo que realiza el diputado Adrián Peña?											
1- Si			2- No			0-Ns/Nc					
8.4- ¿Y conoce el trabajo del alcalde José Larrosa?											
1- Si			2- No			0-Ns/Nc					
9- Sin importar a quién haya votado usted en las últimas elecciones, nos interesa que nos diga si usted aprueba o desaprueba la actuación de José Larrosa como Alcalde (Encuestador no leer la opción 2 ni la 0)											
1- Aprueba			3- Desaprueba		2- Más o menos		0-Ns/Nc				
10- Del 1 al 5 ¿cuánta importancia ha tenido la creación de los municipios para mejorar la vida en su comunidad?											
El 1 es ninguna importancia y el 5 es mucha importancia											
Marcar 1 2 3 4 5 0 Ns/Nc = 0											
11- Cuando usted necesita algún tipo de trámite o que le solucionen algún inconveniente ¿cuál de estas acciones realiza?											
1- Se dirige al municipio a plantear la situación											
2- Intenta hablar personalmente con el alcalde del municipio											
3- Busca solucionar con algún conocido que esté vinculado a algún Partido Político o al Gobierno											
4- Busca soluciones con algún concejal, algún edil o algún diputado del departamento											
5- Busca otras opciones											
0-Ns/Nc											
12- Para mejorar la vida de su comunidad, ¿le parece más importante lo que hace el Presidente, el intendente o el Alcalde?											
1- Presidente			2- Intendente		3- Alcalde		4- Todos		0-Ns/Nc		
13- En las elecciones del año 2015 se eligió intendente y también alcalde.											
15.1 ¿Usted recuerda si votó a algún candidato para intendente de su departamento?											
1- Si			2- No			0-Ns/Nc					
15.2 ¿Y votó a algún candidato para alcalde de su municipio?											
1- Si			2- No			0-Ns/Nc					
No LEER											
14- ¿Cuánto le interesa a usted la política a nivel nacional?											
1- Sí Le interesa			2- No le interesa			3- Más o menos			0- Ns/Nc		
15- Si tuviera que identificarse con algún partido político, ¿usted diría que es...?											
1- Blanco			2- Colorado		3- Frenteamplista		4- P. Independiente		5- P. de la Gente		6-de otros Partidos 7-de Ninguno
16- Sin importar a quién haya votado usted en las últimas elecciones, nos interesa que nos diga si usted aprueba o desaprueba la actuación de (...) como presidente de la República (Encuestador no leer la opción 2 ni la 0)											
1- Aprueba			3- Desaprueba		2- Más o menos		0-Ns/Nc				
17- Ahora le pedimos que le ponga una nota a la actuación de todo el gobierno nacional, es decir los ministros y demás autoridades. Desde su punto de vista, ¿cómo está haciendo las cosas el gobierno? (Encuestador no leer la opción 2 ni la 0)											
1- Bien			3- Mal		2- Más o menos		0- Ns/Nc				
18- Si usted tuviera que identificarse como de izquierda o de derecha, ¿en cuál de las siguientes categorías se ubicaría?											
1- Izquierda			2- Centro/Izquierda		3- Centro		4- Centro/Derecha		5- Derecha		6- Ninguno 0-Ns/Nc
Solo nos quedan unas pocas preguntas para terminar											
2- Género:			3- ¿Cuál es su edad?			4- ¿Cuántas personas integran su hogar?			5- ¿Cuál fue su máximo nivel de estudios?		
1- Hombre			1- entre 17 y 29 años			1- 1 y 2			1- escuela		
2- Mujer			2- entre 30 y 49 años			4- 7 y más			1- Completo		
			3- entre 50 y 69 años			0- No Contesta			2- Incompleto		
			4- de 70 y más						3- terciario		
			0- No Contesta						1- Completo		
									2- Incompleto		
6- ¿Cuál es su principal ocupación? (preguntar y marcar)											
7- ¿A qué Partido Político votó en las últimas elecciones para Presidente en Octubre del 2014?											
9- Sumados todos los ingresos económicos de los integrantes de su hogar (sueldos, jubilaciones, pensiones, planes, etc.) ¿Cuál es el total de ingresos de este hogar?											
1- hasta 10,000			2- hasta 20,000		3- hasta 30,000		4- hasta 40,000		5- hasta 50,000		
5- hasta 50,000			5- más de 50000		0- no informa						
10- ¿En su casa tienen internet?											
1- Si			2- No		0- Ns/Nc						
12- ¿Cuál es la ocupación del principal sostén del hogar?											
TEL: _____											
MUCHAS GRACIAS POR SU TIEMPO Y COLABORACIÓN											

## 10. Anexo III. Prueba de homocedasticidad

Una prueba de homocedasticidad es un procedimiento estadístico que se utiliza para verificar si la variabilidad de los errores en un modelo (por ejemplo, en una regresión como en nuestro caso) es constante en todas las observaciones. Si la variabilidad es constante, se dice que hay homocedasticidad. Si no lo es (es decir, la variabilidad cambia en función de la variable predictora), se habla de heterocedasticidad.

El siguiente es el gráfico arrojado por esta prueba para nuestros modelos:



Cuando se cumple la homocedasticidad, los estimadores de los coeficientes de regresión son eficientes y las pruebas de hipótesis son válidas. Si hay heterocedasticidad, los errores estándar de los coeficientes pueden estar subestimados o sobrestimados, lo que lleva a conclusiones incorrectas sobre la significancia estadística de las variables (Gujarati, 2004).

## Bibliografía

- Acuña, C. H. (2013). *Instituciones y política en América Latina*. Prometeo Libros.
- Ágora Consultores. (2010). *La Reforma del Segundo Nivel de Gobierno*. Archivos históricos de Ágora Consultores. <https://agora.com.uy/wp-content/uploads/2014/11/La-Reforma-del-Segundo-Nivel-de-Gobierno.pdf>
- Ajzen, I., & Fishbein, M. (1980). *Understanding attitudes and predicting social behavior*. Prentice-Hall.
- Almond, G. A., & Powell, G. B. (1978). *Política comparada: Un desarrollo teórico*. Paidós.
- Anduiza, E., & Bosch, A. (2012). *Comportamiento político y electoral*. Ariel.
- Arocena, J. (2008). *El desarrollo local: Un desafío contemporáneo*. Universidad Católica del Uruguay.
- Bedoya, J., Escobar, F., Sánchez, M., & Nieto, W. (2018). Participación electoral en comunidades pequeñas: Vínculos y cercanía. En A. Fernández (Ed.), *Democracia local en América Latina* (pp. 185-210). FLACSO.
- Behrend, J. (2011). The unevenness of democracy at the subnational level. *Latin American Research Review*, 46(1), 150-176.
- Blais, A. (2000). *To vote or not to vote? The merits and limits of rational choice theory*. University of Pittsburgh Press.
- Blais, A., Anduiza, E., & Gallego, A. (2011). Decentralization and voter turnout: Evidence from Spanish local elections. *European Journal of Political Research*, 50(1), 133-159.
- Buquet, D., Cardarello, A., & Schmidt, N. (2018a). Efectos de las reglas electorales sobre el sistema de partidos subnacionales en Uruguay. *Anuario de Ciencia Política y Administración Pública*, 1(1), 79-98.
- Buquet, D., Cardarello, A., & Schmidt, N. (2018b). Participación electoral en municipios uruguayos: ¿Elecciones de segundo orden? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1), 15-40.
- Buquet, D., Cardarello, A., & Schmidt, N. (2024). Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, (78), 33-51.  
<https://iconos.flacsoandes.edu.ec/index.php/iconos/article/download/5955/4472/27863>

Buquet, D., & Piñeiro, R. (2011). Participación electoral en las elecciones primarias en Uruguay. *Revista Debates*, 5(2), 79. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.22615>

Buquet, D., et al. (2018). *Base de datos electoral: Elecciones municipales y departamentales 2010-2020*. Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República. <https://1drv.ms/x/s!AgwMzWWbdpQhidhCvCCFbJ20DHiVxA?e=6duXPF>

Campbell, A., Converse, P. E., Miller, W. E., & Stokes, D. E. (1960). *The American voter*. Wiley.

Campello, D., & Zucco, C. (2016). The irrational voter? A behavioral account of electoral politics in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 8(2), 3-36.

Cancela, V., Canto, S., & Fernández Soto, M. (2014). *Caracterización sociodemográfica de los municipios*. Observatorio Territorio Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Cancela, V., Catz, P., Coria, R., De Barbieri, M., Fagetti, C., Marzuca, A., Nion, J., Rodríguez, S., Schelotto, M., Sotelo y Vincent, P. (2015). *Relevamiento municipal 2014. Avance de resultados*. Documento de trabajo. Montevideo: Uruguay Integra-PDGS-OPP.

Cardarello, A., & Nieto, E. (2023). Encuentros cercanos del tercer nivel: peculiaridades del comportamiento electoral y legitimidad de los municipios. En A. Cardarello (Coord.), *Agenda para la descentralización en Uruguay*.

Cardarello, A., & Nieto, E. (2020). *Descentralización y participación electoral en Uruguay: Un análisis de las elecciones municipales*. Fin de Siglo.

Carrillo, E. (1989). *Descentralización y democracia: Gobiernos locales en América Latina*. CLACSO.

Coraggio, J. L. (1996). *Descentralización, el día después....* Ciudad Argentina.

Corte Electoral. (2010, 5 de mayo). *Comunicado de la Corte Electoral sobre las elecciones municipales*. Presidencia de la República. <http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/05/2010050502.htm>

Corte Electoral. (2015). *Resultados de las elecciones departamentales y municipales 2015*. Corte Electoral de Uruguay.

Corte Electoral. (2020). *Resultados de las elecciones departamentales y municipales 2020*. Corte Electoral de Uruguay.

Chasqueti, D.; Freigedo, M., y González, J. (2018) *Propuesta de Municipalización Total y Alternativas para la creación de los Municipios*. Serie Descentralización y Desarrollo Territorial. OPP, Presidencia, Uruguay.

Chasqueti, D.; Buquet, D (2004) *La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso*. Política, 42, 2004 (221-247)

Dahl, R. A. (1992). *La poliarquía: Participación y oposición*. REI. (Obra original publicada en 1971).

Dalton, R. J. (1988). Cognitive mobilization and partisan dealignment in advanced industrial democracies. En R. J. Dalton, S. C. Flanagan y P. A. Beck (Eds.), *Electoral change in advanced industrial democracies* (pp. 451-482). Princeton University Press.

Dekker, P. (2007). Political participation and civic community. *Acta Politica*, 42 (2-3), 187-201.

Downs, A. (1973). *Teoría económica de la democracia*. Aguilar. (Obra original publicada en 1957).

Dunning, T. (2015). *Métodos mixtos de investigación: Integración de enfoques cuantitativos y cualitativos*. Siglo XXI.

Falleti, T. (2006). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.

Ferla, P., Silva, L., & Zuasnabar, I. (2011). *Evaluación de los gobiernos locales. La visión de los Alcaldes e Intendentes*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL)-Fundación Konrad Adenauer.

Ferla, P., Silva, L., & Zuasnabar, I. (2014). *Evaluación de los gobiernos locales 2013: la visión de los alcaldes, concejales e intendentes*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer & Universidad Católica del Uruguay.

Fiorina, M. P. (1981). *Retrospective voting in American national elections*. Yale University Press.

Furlán, A. (2004). *Descentralización y federalismo: Relaciones intergubernamentales en América Latina*. FLACSO.

Geys, B. (2006). Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research. *Electoral Studies*, 25(4), 637-663.



Gerber, A. S., Green, D. P., & Larimer, C. W. (2008). Social pressure and voter turnout: Evidence from a large-scale field experiment. *American Political Science Review*, 102(1), 33-48.

Gibson, E. L. (2005). Autoritarismo subnacional: Estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desarrollo Económico*, 45(178), 203-230.

Gibson, E. L. (2012). Boundary control: Subnational authoritarianism in democratic countries. *World Politics*, 58(1), 101-132.

Giraudy, A. (2010). The politics of subnational undemocratic regime reproduction in Argentina and Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), 53-84.

Giraudy, A., Moncada, E., & Snyder, R. (2019). *Inside countries: Subnational research in comparative politics*. Cambridge University Press.

Gujarati, D. N. (2004). *Econometría*. McGraw-Hill.

Henderson, A., & McEwen, N. (2010). A comparative analysis of voter turnout in regional elections. *Electoral Studies*, 29(3), 405-416.

Jung, C. G. (2004). *Sincronicidad como principio de conexiones causales. Sobre sincronicidad*. Trotta.

Lazarsfeld, P. F., Berelson, B., & Gaudet, H. (1944). *The people's choice: How the voter makes up his mind in a presidential campaign*. Columbia University Press.

Ley N° 18.567. (2009). *Descentralización y Participación Ciudadana*. Uruguay.

Ley N° 18.653. (2010, 15 de marzo). *Creación de los municipios en Uruguay*. Diario Oficial. Uruguay.

Ley N° 19.272. (2014). *Ley de Descentralización y Participación Ciudadana*. IMPO. Uruguay. <https://www.impoc.com.uy/bases/leyes/19272-2014>

Ley N° 19.874. (2020, 25 de abril). *Dispone la suspensión de las elecciones departamentales y municipales*. Uruguay.

Lewis-Beck, M. S., & Stegmaier, M. (2000). Economic determinants of electoral outcomes. *Annual Review of Political Science*, 3(1), 183-219.

Lijphart, A. (2000). *Las democracias contemporáneas*. Ariel. (Obra original publicada en 1997).

Magri, A., & Freigedo, M. (2010). Las primeras elecciones municipales en Uruguay: Desconocimiento y desinformación. *Cuadernos del CLAEH*, 33(99), 1-12.

- Manin, B. (1995). *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial.
- Mayntz, R. (2001). *Gobernanza en la era de la globalización*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Milbrath, L. W., & Goel, M. L. (1977). *Political participation: How and why do people get involved in politics?*. Rand McNally.
- Montecinos, E. (2004). Los incentivos políticos de la descentralización en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 24(1), 47-74.
- Nieto, E. (2023). *¿Democracia Desparticipativa? Un estudio subnacional de Uruguay*. FCS, Departamento de Ciencias Sociales, CENUR – Litoral Norte, Universidad de la República.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica.
- Norris, P. (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge University Press.
- Observatorio Territorio Uruguay (OPP). (2020). *Caracterización sociodemográfica de los municipios uruguayos*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- O'Donnell, G., Schmitter, P. C., & Whitehead, L. (1986). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós.
- O'Neill, K. (2003). Decentralization as an electoral strategy. *Comparative Political Studies*, 36(8), 1068-1091.
- Pérez Barat, J. (2006a). Participación electoral y legitimidad democrática. *Revista Española de Ciencia Política*, (14), 71-92.
- Pérez Barat, J. (2006b). Participación electoral y legitimidad democrática. En M. Alcántara & E. Martínez (Eds.), *Política y gobierno en España* (pp. 67-89). Tirant lo Blanch.
- Plutzer, E. (2002). Becoming a habitual voter: Inertia, resources, and growth in young adulthood. *American Political Science Review*, 96(1), 41-56.
- Przeworski, A. (2019). *Crisis de la democracia*. Katz Editores.
- Putnam, R. D. (2002). *Solo en la bolera: Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Galaxia Gutenberg. (Obra original publicada en 2000).
- Putnam, R. D. (2011). *Para que la democracia funcione: Las tradiciones cívicas en la Italia moderna*. Centro de Investigaciones Sociológicas. (Obra original publicada en 1993).

- Schedler, A. (2002). The Menu of Manipulation. *Journal of Democracy*, 13(2), 36–50.  
<https://doi.org/10.1353/jod.2002.0031>
- Snyder, R. (2009). *Politics after neoliberalism: Reregulation in Mexico*. Cambridge University Press.
- Söderlund, P., Wass, H., & Blais, A. (2011). The impact of motivational and contextual factors on turnout in first- and second-order elections. *Electoral Studies*, 30(4), 689–699.
- Suárez, C. (2010). El silencio social en las elecciones municipales de Montevideo. *Revista de Ciencias Sociales*, 23(45), 31–50.
- Suárez, C. (2012). *Desconocimiento ciudadano en Montevideo sobre la nueva institucionalidad municipal*. (Manuscrito no publicado).
- Suárez-Cao, J., Batlle, M., & Wills-Otero, L. (2019). La política subnacional en América Latina: Un campo en construcción. *Política y Gobierno*, 26(1), 3–30.
- Veneziano, A. (2006). Descentralización y desarrollo local en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15(1), 45–68.
- Zovatto, D. (2003). Participación electoral en América Latina. *Elecciones*, (2), 23.  
<https://repositorio.onpe.gob.pe/bitstream/20.500.14130/446/1/Participaci%C3%B3n%20electoral%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf>