KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Radiografía política del territorio uruguayo

Elecciones departamentales y municipales 2020

Antonio Cardarello y Martín Freigedo

Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Programa Uruguay

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Radiografía política del territorio uruguayo

Elecciones departamentales y municipales 2020

Antonio Cardarello y Martín Freigedo (coordinadores)

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA URUGUAY

Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Radiografía política del territorio uruguayo
Elecciones departamentales y municipales 2020
Antonio Cardarello y Martín Freigedo (coordinadores)

© 2021 FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER e. v.
© 2021 DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA, FCS UDELAR

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER
Plaza Independencia 749, of. 201, Montevideo, Uruguay
Tel.: (598) 2902 0943/ -3974
E-mail: info.montevideo@kas.de
www.kas.de/uruguay
@KASMontevideo

Director
Sebastian Grundberger

Subdirector
Thomas Schaumberg

Coordinador editorial
Ángel Arellano

Corrección
Alejandro Coto

Imagen de portada
Shutterstock

Diseño y armado
Taller de Comunicación
www.tallerdecomunicacion.com.uy

Impresión
Mastergraf srl
www.mastergraf.com.uy

ISBN 978-9915-9375-5-7
Depósito Legal xxxxxxxx
Edición amparada al Dec. 218/96
Impreso en Uruguay–Printed in Uruguay

Desde 1969 la Fundación Konrad Adenauer (KAS) trabaja en Uruguay fomentando la democracia, la libertad y la solidaridad. Hoy, a través de programas de formación y el debate político, el Programa Uruguay trabaja en el fortalecimiento de partidos políticos y de instituciones en los diferentes niveles de gobierno. La KAS también aspira a contribuir a la discusión sobre la inserción internacional del Uruguay en el mundo multilateral en las esferas política y económica.

Los textos que se publican son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con inclusión de la fuente.

Contenido

Presentación 7

Introducción 9

Montevideo. Treinta años del Frente Amplio en Montevideo: «de sorpresa a partido predominante» 39

Canelones. Elecciones departamentales y municipales 2020 70

Maldonado. De la competencia al predominio blanco 110

Rocha. De nuevo la alternancia y el bipartidismo 129

Treinta y Tres. Elecciones departamentales y municipales de 2020 156

Cerro Largo. Acentuando la predominancia nacionalista 178

Rivera. El departamento *outsider* del país 210

Artigas. Donde el Partido Nacional se hizo fuerte 238

Salto. En el norte, donde el Frente Amplio mantuvo el gobierno 254

Paysandú. Fue cuando la Heroica se vistió toda de blanco 278

Río Negro. Cambio con continuidad, cambio con Lafluf 301

Soriano. Por el camino de la continuidad 324

Colonia. «Que sea la ciudadanía quien lo juzgue» 351

San José. La elección de la primera vez... 383

Flores. Expectativas desencontradas 412

Florida. ¿De la histórica alternancia al partido predominante? 442

Durazno. De la continuidad a la continuidad 472

Lavalleja. Elecciones departamentales y municipales 2020 502

Tacuarembó. Elecciones departamentales y municipales 2020 525

Noticia de los autores 553

Presentación

Para la Fundación Konrad Adenauer el fomento del estudio de la descentralización como pilar de un Estado más democrático y más cercano a las personas se encuentra dentro de sus líneas estratégicas. La investigación y la reflexión sobre las diversas dinámicas presentes en el territorio y los entes que lo gobiernan son relevantes para contar con autoridades y cuerpos representativos locales más profesionales y por ende más capaces de solventar las necesidades de la ciudadanía, en el entendido de que una mejora en la calidad de la burocracia y de la representación es también un impulso a la democracia y a su legitimidad como el mejor sistema de gobierno existente.

De tal manera que profundizar en la comprensión de las elecciones subnacionales, que en Uruguay se realizan en una convocatoria separada de los comicios nacionales y están divididas en el nivel departamental y el nivel municipal, es un aporte valioso que en la KAS encuentra apoyo.

Este libro que hemos editado junto al Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República nos trae una serie de insumos originales para el estudio de las nuevas dinámicas que derivaron de los resultados de las elecciones departamentales y municipales de 2020, en un año especialmente difícil para toda la ciudadanía por el contexto de pandemia y las dificultades que esta supuso para las movilizaciones y los actos políticos. Uruguay votó y esa participación trajo cambios de representatividad en algunos espacios y continuidades en otros. El mapa político territorial requiere una nueva radiografía y esto es lo que

presentamos en esta obra coordinada por los profesores Martín Freigedo y Antonio Cardarello.

Para revisar y poner la lupa en cada departamento fue convocado un total de treinta autores, estudiosos del tema que ocupa a este libro. El resultado final es un texto diverso, con gran variedad de insumos cualitativos y estadísticos que sin duda cumplirán el objetivo de dejar registro y arrojar luz sobre cómo fueron las campañas territoriales, la oferta programática de los partidos y los candidatos durante el proceso electoral, cuál ha sido la evaluación de la gestión de gobierno subnacional y hacia dónde apuntan los retos que tiene la agenda de cada departamento.

Sebastian Grundberger
Representante en Uruguay de la Fundación Konrad Adenauer

Ángel Arellano
Coordinador de Proyectos de la Fundación Konrad Adenauer

Introducción

Antonio Cardarello y Martín Freigedo

Las elecciones de nivel subnacional del 2020 en Uruguay estuvieron marcadas por dos hechos que configuraron el escenario de la contienda. El primero es el cambio de gobierno nacional que se registró en 2020, ya que luego de 15 años del Frente Amplio (FA) se produjo una alternancia en el gobierno con la victoria de la colación liderada por el Partido Nacional (PN), partido que ha dominado históricamente la política en el nivel subnacional. La segunda está marcada por una cuestión de coyuntura. La situación de alerta sanitaria marcada por el covid-19 llevó a modificar el calendario electoral en el nivel subnacional y a aplazar las elecciones algunos meses.

Ante este escenario, este libro busca echar luz sobre algunos asuntos fundamentales que hacen a la vida política y electoral en el nivel subnacional en el país. El lector podrá encontrar en cada artículo cómo se ha presentado la oferta electoral, las características de la campaña y la evaluación del gobierno en los gobiernos departamentales (GD). Por otro, se analizan los resultados de las elecciones, identificando los ganadores y perdedores de la contienda, así como los desafíos que se presentan en cada departamento. Una sección aparte en cada artículo está dedicado al escenario político municipal, en donde se observa el mapa político resultante de las últimas elecciones. Estos asuntos son abordados en los diferentes capítulos que componen la obra, y muestran una amplia mirada sobre cada proceso político-electoral en los departamentos del país, tanto a nivel departamental como municipal.

No obstante, en esta introducción nos nutrimos de los insumos de los capítulos para presentar una visión conjunta del proceso electoral subnacional en el país. El capítulo está dividido en cuatro apartados. En primer lugar, se presenta el sistema electoral a nivel departamental y municipal. En segundo lugar, se analizan las elecciones departamentales con foco en la situación política en que se realizaron las elecciones y se presenta la oferta electoral, para luego observar los resultados de las elecciones en este nivel. En tercer lugar, se analizan las elecciones del tercer nivel de gobierno, poniendo foco en la oferta y los resultados municipales. En cuarto lugar, se analizan las elecciones departamentales y municipales con énfasis en la representación política de las mujeres. Por último, se realiza una serie de consideraciones que dejan planteadas algunas interrogantes sobre el futuro de la agenda de investigación de la política subnacional.

1. El sistema electoral en el nivel subnacional

La estructura del Estado uruguayo contempla dos niveles de gobierno subnacional: el gobierno departamental y el gobierno municipal. En relación con el primero, el país está dividido en 19 departamentos. Cada uno de estos es gobernado por un intendente, que centraliza las funciones administrativas y ejecutivas en esa jurisdicción, y una junta departamental de 31 miembros, que actúa como órgano legislativo y deliberativo. Estos cargos de gobierno son elegidos directamente por la ciudadanía registrada dentro de cada departamento, mediante sufragio secreto y obligatorio, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución nacional vigente desde 1967.

El voto es conjunto, de modo que no se permite alterar las listas (cerradas y bloqueadas) ni combinar en un mismo voto candidaturas de diferentes partidos. El intendente se elige por mayoría simple, mediante el sistema de doble voto simultáneo (DVS), para un periodo de cinco años. El DVS permite que un mismo partido pueda presentar múltiples candidatos. Primero se contabilizan los votos por partido y, una vez establecido cuál es el partido con más votos, dentro de este resulta elegido el candidato más votado. Es por tanto un sistema de voto preferencial. Los intendentes pueden ser reelectos en forma inmediata por una sola vez, y deben renunciar a su cargo al menos tres meses antes de la fecha de la elección para ser candidatos a la reelección.

En cuanto a la conformación de las juntas departamentales, si bien el principio de elección que establece la Constitución es el de representación proporcional integral, el partido triunfador tiene asegurada la mayoría absoluta en el caso de que no la hubiere obtenido en la adjudicación normal de bancas. Dentro del lema mayoritario y entre los lemas restantes rige la proporcionalidad. Al igual que el intendente, los miembros de las juntas duran cinco años en el ejercicio de sus funciones y con los titulares es elegido el triple número de suplentes.

Uno de los efectos del sistema de elección de un cargo único por la fórmula de mayoría simple es que excluye a las minorías de cualquier tipo de recompensas. De este modo, las opciones viables tienden a quedar reducidas a aquellas que cuenten con un potencial de votos suficiente para llegar a ubicarse en el primer lugar, ya que todas las demás resultan *inviables* en el sentido de que sus votos no producen absolutamente ningún resultado. Estos efectos planteados por Duverger fueron reformulados por Cox (1997) bajo la forma de una *regla* generalizadora que establece que el número máximo de candidaturas o partidos viables queda determinado por la cantidad de cargos a proveer en un distrito determinado (es decir, lo que técnicamente se conoce como la *magnitud de la circunscripción*, o M). El razonamiento es que es racionalmente inviable toda opción electoral que no tenga por lo menos la posibilidad de estar más cercana al último cargo a adjudicar. Para el caso de las elecciones departamentales en Uruguay, el mecanismo de mayoría simple muestra el efecto reductor dualista de Duverger. Los estudios de Cardarello y Magri (2010) y de Buquet y Piñeiro (2010) aportan evidencia de que, en términos de competencia entre partidos, las elecciones departamentales uruguayas muestran un escenario básicamente bipartidista en casi todos los distritos.

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

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

2. Las elecciones en los gobiernos departamentales

Como se mencionó, las elecciones subnacionales se desarrollaron en un contexto marcado por la situación de emergencia sanitaria. Esto aparejó no solo distorsiones en el calendario (trasladado de mayo a setiembre), sino que las actividades propias de la campaña (actos, reuniones, etc.) estuvieron contaminadas por el impacto de la pandemia.

Otro hecho importante es que luego de 15 años hubo un cambio de gobierno en el nivel nacional con la victoria del PN, lo que configuraba un escenario también novedoso a la hora de ver el impacto que este cambio pudiera tener en las elecciones subnacionales. En octubre de 2019, las elecciones nacionales de nivel territorial habían arrojado que el PN y el Frente Amplio (FA) fueron los partidos más votados en nueve departamentos cada uno, cuando en octubre del 2015 el FA había triunfado en catorce departamentos y el PN solo en cinco. Esto generaba expectativas diferentes de cara a la competencia por los gobiernos departamentales en el interior del país. A ello hay que sumar la *luna de miel* que vivía el gobierno nacional, con un fuerte respaldo marcado también por los buenos resultados sanitarios durante la primera ola de la pandemia.

Con este escenario, las encuestas previas marcaban un claro favoritismo del PN en la mayoría de los GD, y solamente se esperaba una contienda competitiva en cuatro intendencias: Río Negro, Rocha, Salto y Paysandú, las cuatro bajo gobiernos frenteamplistas. En el resto de los casos, los resultados parecían previsibles y no se esperaba un escenario de alternancia. En este

sentido, se preveía que el PN lograría una victoria clara en los doce GD en donde era gobierno, mientras que el FA se esperaba que retuviera sus bastiones metropolitanos (Montevideo y Canelones). En tanto el PC era altamente probable que ganara en el único territorio en donde ha logrado vencer a nivel subnacional en los últimos comicios, el departamento de Rivera.

Un capítulo aparte merece Cabildo Abierto. Este partido, surgido con una fuerte impronta personalista en torno a su líder nacional y con bases territoriales débiles que recién emergían en la competencia subnacional, generaba incertidumbre sobre su eventual *performance*. Sobre todo, la incógnita pasaba por saber si lograría repetir los buenos resultados que había obtenido en algunos departamentos del interior del país. De todas formas, las posibilidades de que lograra un triunfo eran por demás escasas, pero podría convertirse en un actor fundamental a la hora de definir algunas elecciones reñidas, como finalmente sucedió.

2.1. La oferta electoral

En esta oportunidad, casi todos los partidos aprovecharon los beneficios del doble voto simultáneo (DVS),[1] en aquellos departamentos donde tenían chances reales de acceder al gobierno departamental, pero no solo en ellos. Ahora bien, la experiencia demuestra que, para ser exitoso, el uso del DVS debe combinarse con una buena elección de los candidatos, cuya selección no debe estar presidida solamente por el consenso benigno en torno a una personalidad prestigiosa (Laurnaga y Guerrini, 1994).

Un punto a destacar es la estrategia que ha seguido Cabildo Abierto a la hora de definir la oferta electoral. Este partido presentó candidatos en la mayoría de los departamentos bajo un lema propio; sin embargo, en varios casos formó una coalición electoral con el PN y presentó listas bajo dicho lema.

1 El DVS permite la presentación dentro de un partido o lema de diferentes candidatos para un mismo cargo. Esto significa que el elector vota a dos niveles, primero por un partido y luego, dentro de este, por un candidato o lista de candidatos. Es un mecanismo de los que se denomina de *voto preferencial intrapartidario*.

Tabla 1. Candidatos a intendente por partido y por departamento

Departamento	FA	PN	PC	CA	AP	PI	PVA	PERI	Total
Montevideo	3	–	–	–	1	1	1	–	6
Canelones	1	2	1	2	1	–	1	–	8
Maldonado	3	2	2	2	1	0	1	0	11
Rocha	3	3	2	–	1	–	1	0	10
Treinta y Tres	3	3	2	–	1	–	–	–	9
Cerro Largo	1	2	1	–	–	–	–	–	4
Rivera	2	3	3	1	1	–	–	–	10
Artigas	3	3	2	–	1	–	–	–	9
Salto	2	3	3	–	1	–	–	–	9
Paysandú	3	3	2	0	1	–	–	1	10
Río Negro	1	2	2	2	–	–	–	–	7
Soriano	3	2	3	2	1	–	–	1	12
Colonia	2	3	2	–	1	–	–	–	8
San José	2	2	2	1	1	1	–	–	9
Flores	3	1	3	1	1	–	–	–	9
Florida	3	2	2	2	–	–	1	–	10
Durazno	3	1	3	2	1	1	–	–	11
Lavalleja	3	2	3	1	1	1	–	–	11
Tacuarembó	2	2	2	1	1	–	–	–	8
Total	46	41	40	17	16	4	5	2	171

Fuente: Elaboración propia con datos de UMAD-FCS-Udelar y de Corte Electoral.

2.2. Los resultados departamentales

En primer lugar, los resultados muestran la previsibilidad y estabilidad con la que, en términos generales, se viene comportando el escenario subnacional departamental desde el 2005 en adelante, donde el PN y FA son los protagonistas. De todas formas, y a diferencia de elecciones anteriores, el PN ha logrado imponerse sobre el FA y ganar en tres de las cuatro elecciones departamentales competitivas (Rocha, Paysandú y Río Negro). Esto determina que el resultado del mapa político marca un claro protagonismo del PN a nivel departamental, ya que ganó un total de 15 elecciones departamentales sobre las 19 que se encontraban en disputa. Este triunfo se vuelve el más relevante desde la separación de las elecciones departamentales de las nacionales en 1996, ya que ningún partido había logrado obtener esta cantidad de gobiernos departamentales.

Además de la cantidad de departamentos en los que se impuso, es también importante destacar la diferencia que obtuvo en varios casos, tomando en cuenta que la competencia, dadas las reglas electorales, tiende al bipartidismo (Buquet y Piñeiro, 2016). Se destacan los resultados en algunos departamentos, como el de Cerro Largo, con una diferencia de 72,2% en relación con el FA. Esta victoria es la más abultada a nivel subnacional desde que, en el año 2000, estas elecciones se celebran de forma separada a las elecciones nacionales. Más allá de este caso particular, las diferencias son igualmente muy importantes en varios casos. De hecho, en nueve de los quince triunfos las diferencias con el segundo partido más votado son superiores a 30% (en todos los casos el segundo partido es el FA). Por tanto, esto configura un escenario en donde la competitividad tiende a ser muy baja.

Por su parte, el FA logró retener tres gobiernos departamentales: Montevideo, Canelones y Salto. En el caso de Montevideo, pese a que, al igual que en las anteriores elecciones de mayo de 2015, los partidos opositores formaron una coalición en torno a un único lema (en este caso, Partido Independiente), el FA logró una clara victoria con 13% de diferencia sobre la candidata que presentó la coalición opositora. Esto reafirma su poderío electoral en la capital del país, obteniendo el gobierno departamental más importante por séptima vez consecutiva.

En el caso de Canelones, el segundo departamento más poblado, la victoria fue incluso por una diferencia mayor, con 30% de diferencia sobre el PN. Por último, en Salto la victoria fue ajustada, como se preveía.

Tabla 2. Resultados electorales en cada departamento, por partido

Departamento	FA	PN	PC	CA	PI	PERI	AP	PVA
Artigas	22,2	71,2	6,5	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Canelones	60,8	30,4	5,0	3,0	0,0	0,0	0,4	0,4
Cerro Largo	13,0	85,9	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Colonia	37,5	54,5	7,6	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0
Durazno	24,2	55,3	12,3	6,4	0,9	0,0	0,9	0,0
Flores	22,3	53,4	19,3	4,7	0,0	0,0	0,3	0,0
Florida	35,0	53,7	9,0	2,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Lavalleja	22,9	59,9	11,6	4,8	0,4	0,0	0,3	0,0
Maldonado	28,9	62,9	5,2	2,0	0,0	0,0	0,5	0,5
Montevideo	56,0	0,0	0,0	0,0	43,1	0,0	0,5	0,4
Paysandú	42,8	51,9	4,1	0,0	0,0	0,7	0,5	0,0
Río Negro	43,3	48,0	6,6	2,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Rivera	9,5	25,2	60,2	4,9	0,0	0,0	0,1	0,0
Rocha	46,7	49,4	3,3	0,0	0,0	0,0	0,2	0,4
Salto	42,3	36,9	20,5	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0
San José	37,2	56,1	3,4	2,2	0,7	0,0	0,5	0,0
Soriano	26,0	59,5	10,7	2,1	0,0	1,5	0,3	0,0
Tacuarembó	18,8	62,1	8,2	10,6	0,0	0,0	0,3	0,0
Treinta y Tres	20,7	76,0	2,9	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0
Total general	44,3	30,6	6,2	1,5	16,8	0,1	0,4	0,3

Fuente: Elaboración propia con datos de UMAD-FCS-Udelar y de la Corte Electoral.

En síntesis, el FA logró retener los gobiernos de los departamentos más poblados del país, consolidando su poderío electoral en la zona metropolitana, pero perdió peso en comparación con elecciones pasadas.

Esta fue la ronda electoral subnacional en donde menos triunfos alcanzó desde la de 2005.

En el caso del PC, el resultado fue el esperado, con una clara victoria en el departamento de Rivera, el único caso en donde tenía una aspiración real de ganar. En el resto de los departamentos su caudal electoral fue muy magro y superó el 10% de los votos solo en cuatro casos.

Por último, vale destacar los resultados que ha obtenido Cabildo Abierto. Este partido de reciente aparición en la vida política nacional buscaba repetir los buenos resultados obtenidos en las elecciones nacionales de 2019. En términos generales, las votaciones que obtuvo en los departamentos en que se presentó con lema propio no fueron importantes, y solo en Tacuarembó obtuvo más de 10% de los votos. Sin embargo, su alianza con el PN en algunos departamentos fue determinante para obtener la victoria. Ejemplo de ello es el caso de Rocha, en donde la escasa diferencia entre el FA y PN puede explicarse por el apoyo de CA al lema PN.

2.3. Elecciones nacionales y departamentales

La separación de las elecciones nacionales y subnacionales como consecuencia de la reforma electoral de 1996 ha llevado a que el comportamiento de los votantes haya ido cambiando, y eso se ve reflejado en los resultados en el nivel departamental. Esto puede advertirse de forma clara si se comparan los resultados antes y luego de la reforma. En el período 1984-1994, en un 96,5% de los casos (55 de 57), el partido más votado en la elección nacional en un determinado departamento ganó también el GD en el mismo ciclo electoral. Este promedio cambió en el período 1999-2015, ya que luego de la reforma hubo una reducción sensible de esta tendencia, con un triunfo del mismo partido en un 61,8% de los casos (47 de 60).

En este período, la diferencia más importante se encuentra en 2014-2015, cuando el FA logró la victoria en 14 departamentos en la elección nacional, mientras que en mayo de 2015 logró ganar solo en seis gobiernos departamentales.

Sin embargo, en las pasadas elecciones de 2019-2020 esta diferencia fue menor; mientras que en octubre de 2019 el FA y el PN ganaron en nueve departamentos cada uno, en setiembre de 2020 esta relación cambió significativamente: el PN ganó 15 GD y el FA solamente tres. Esto habla a las

claras de que sigue primando una lógica diferente en el comportamiento del electorado, aunque, a diferencia de otras elecciones, en esta se verificó un crecimiento importante del PN, tanto en las elecciones nacionales como departamentales.

3. Elecciones municipales

En este apartado el foco se centra en las elecciones municipales del 2020 y los cambios electorales que aparejaron, y se realiza una comparación respecto a las dos instancias anteriores. Esta tercera edición de las elecciones municipales abría algunas interrogantes. A saber, ¿se confirmaría el predominio del PN esbozado ya en 2015? ¿O estaríamos ante un escenario más competitivo? ¿Cómo jugarían los partidos de la coalición de gobierno en el interior del país, en especial, en algunos departamentos? ¿Se replicarían los acuerdos alcanzados en el nivel departamental? ¿Sería similar a Montevideo? ¿Serían posibles otros escenarios alternativos de coordinación electoral? ¿Era inexorable que el único beneficiado fuera el PN? ¿Cómo sería el desempeño de los socios y, en particular, del novel CA?

Para ello, el trabajo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se analiza la creación de nuevos municipios. En el segundo apartado se repasa la oferta electoral municipal, en donde se destaca el alto número de candidatos a alcaldes. Luego se presentan los resultados de las elecciones, con énfasis en la *performance* electoral de cada partido y, por último, los escenarios de cohabitación departamental-municipal.

3.1. Los nuevos municipios en 2020

Un primer punto de discusión es la evolución en la creación de municipios. En Uruguay, los municipios se crean por diferentes mecanismos pero, de acuerdo con la normativa vigente, las únicas vías de creación son por voluntad popular o por iniciativa del intendente con aprobación de la Junta Departamental. Este escenario da lugar a diferentes estrategias e incentivos a la hora de avanzar en el proceso de municipalización en el país (Chasquetti et al., 2018).

Para las elecciones de 2020 se crearon trece nuevos municipios, en cuatro departamentos, todos ellos con GD del PN. Tomando como referencia

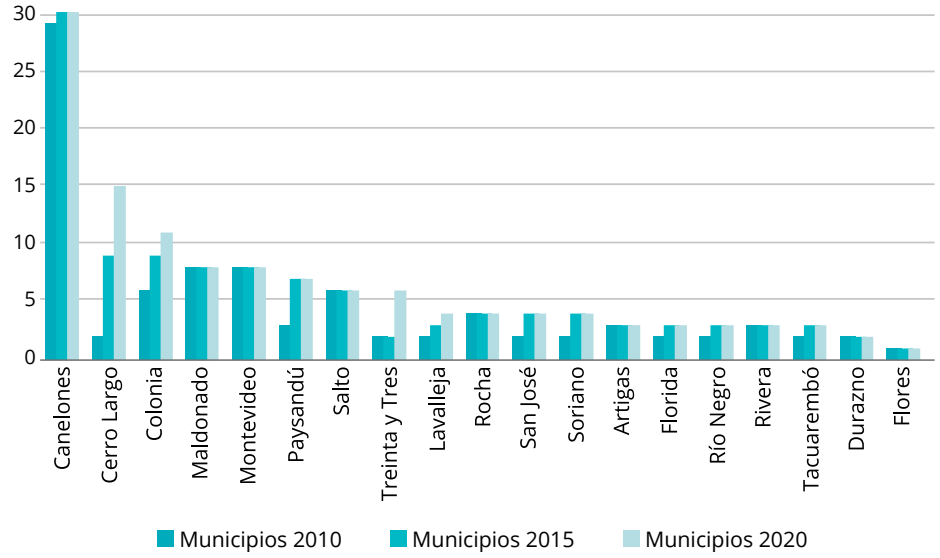
Tabla 3. Municipios de reciente creación

Departamento	Municipio	Nuevos	Total
Treinta y Tres	Villa Sara	4	6
	Rincón		
	Cerro Chato		
	Gral. Enrique Martínez (La Charqueada)		
Cerro Largo	Centurión	6	15
	Las Cañas		
	Cerro de las Cuentas		
	Tres Islas		
	Quebracho		
	Bañado de Medina		
Colonia	Colonia Miguelete	2	11
	La Paz		
Lavalleja	Mariscala	1	4

Fuente: Elaboración propia con datos de UMAD-FCS-Udelar y de la Corte Electoral.

el año 2010, momento de creación de los primeros municipios, en algunos casos se produjo un aumento considerable en el número de estos. Por ejemplo, Cerro Largo pasó de tener originalmente dos, luego nueve para las elecciones de 2015, y para el 2020 creó seis nuevos gobiernos locales, lo que hace que en total tenga quince municipios. En tanto que Treinta y Tres agregó cuatro nuevos municipios para pasar a seis. Sin embargo, todavía ningún otro departamento logró municipalizar todo su territorio y solo Montevideo, Canelones y Maldonado están completamente municipalizados desde la primera ronda electoral en 2010.

Gráfico 1. Municipios por departamento, 2010-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de UMAD-FCS-Udelar y de la Corte Electoral.

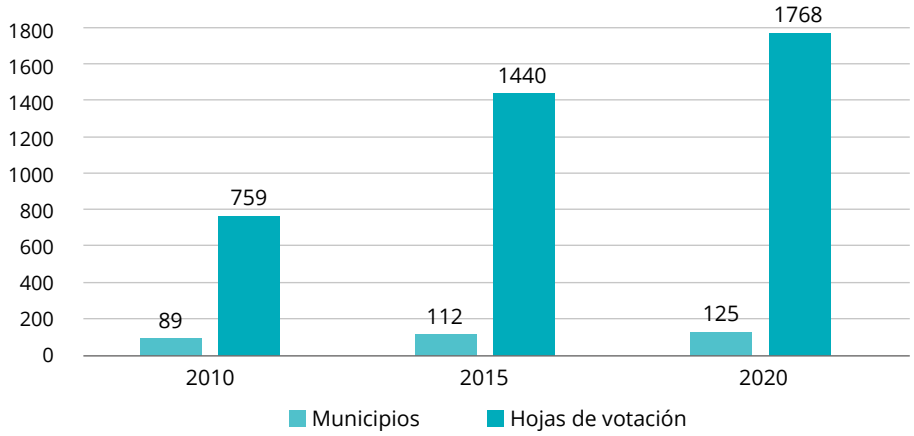
3.2. La oferta electoral municipal

En lo que hace a la oferta municipal, pudo observarse un aumento tanto en el número de hojas de votación (HV) como de candidatos a alcalde según partido y departamento. Si bien hubo un aumento de 328 hojas de votación respecto a la elección anterior, este dato queda mitigado si se tiene en cuenta que hay trece nuevos municipios, por lo que la relación HV por municipios es similar a la verificada en 2015.

En cuanto al número de candidatos a alcalde, en total se postularon 1.751 personas para los 125 municipios, lo que representa un promedio de 14 aspirantes por municipio. Hay que recordar que la ley no plantea la existencia de un límite máximo de candidatos por partido, como sí ocurre con los intendentes luego de la reforma de 1996.

Este importante número de candidatos puede deberse a varias razones. En primer lugar, la evolución de los municipios y el mayor atractivo del cargo a partir de su creación en 2010 puede tener efecto sobre la existen-

Gráfico 2. Hojas de votación por municipio, 2010-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de UMAD-FCS-Udelar y de la Corte Electoral.

cia progresiva de más contendientes. En segundo lugar, podrían jugar a favor los bajos requisitos de edad para ingresar, la posibilidad de presentar múltiples candidaturas por partido, etc. En términos de oportunidades para iniciar una carrera política, es una plataforma electoral interesante. En sentido opuesto opera el efecto reductor de las reglas electorales, la posibilidad de reelección, por ejemplo, y el filtro que suponen las estructuras de los propios partidos.

Canelones, el departamento con mayor número de municipios (30), fue el que presentó más candidatos: 668. Fue seguido por Colonia, con 153 para 11 municipios; luego Maldonado, con 111 en ocho municipios, y Cerro Largo, el segundo en cantidad de municipios (15) y el cuarto en candidatos, con 108. El departamento que tuvo la oferta más exigua fue Flores, con 6 candidatos para su único municipio.

Entre los partidos se destacó la impresionante oferta de candidatos que presentó el PN en todo el país: 920 de los 1.751 candidatos a alcalde. Hubo departamentos donde la presencia de candidatos blancos fue extraordinariamente alta, como en Canelones, donde presentó 391 de los 668 candidatos. Sin dudas, esta ampliación y diversificación de su oferta potenció las posibilidades de ese partido y podría ser una de las explicaciones de su éxito.

Tabla 4. Hojas de votación por partido, 2020

Departamento	AP	CA	FA	PC	PERI	PI	PN	PVA	Total
Artigas			11	6			16		33
Canelones	10	53	112	101			401	1	678
Cerro Largo			19	2			87		108
Colonia	3		36	27			87		153
Durazno	2	4	2	4			10		22
Flores			2	2			2		6
Florida		2	7	9			13		31
Lavalleja		4	11	9			11		35
Maldonado	3	12	29	22			45		111
Montevideo	8		11			77		1	97
Paysandú			30	11	1		39		81
Río Negro		5	11	5			15		36
Rivera		5	7	18			15		45
Rocha			25	9			42	1	77
Salto			24	31			37		92
San José	1	8	13	7		1	26		56
Soriano		4	5	13			19		41
Tacuarembó		4	6	7			9		26
Treinta y Tres			7	3			30		40
Total general	27	101	368	286	1	78	904	3	1.768

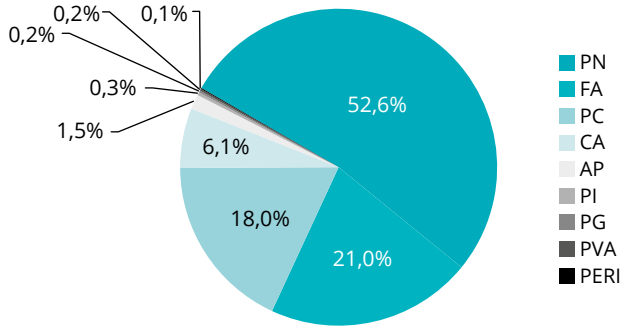
Fuente: Elaboración propia con datos de UMAD-FCS-Udelar y de la Corte Electoral.

Tabla 5. Candidatos por partido y por departamento

Departamento	AP	CA	FA	PC	PERI	PI	PN	PVA	Total
Artigas			11	6			16		33
Canelones	10	53	112	101			391	1	668
Cerro Largo			19	2			87		108
Colonia	3		36	27			87		153
Durazno	2	4	2	4			10		22
Flores			2	2			2		6
Florida		2	7	9			13		31
Lavalleja		4	11	9			11		35
Maldonado	3	12	29	21			45		110
Montevideo	8		11			77		1	97
Paysandú			30	11	1		39		81
Río Negro		2	11	5			14		32
Rivera			25	7			42	1	75
Rocha		5	7	18			15		45
Salto			24	31			37		92
San José	1	8	13	7		1	26		56
Soriano		4	5	13			19		41
Tacuarembó		4	6	7			9		26
Treinta y Tres			7	3			30		40
Total general	27	98	368	283	1	78	893	3	1.751

Fuente: Elaboración propia con datos de UMAD-FCS-Udelar y de la Corte Electoral.

Gráfico 3. Candidatos a alcalde por partido. En porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de UMAD-FCS-Udelar y de la Corte Electoral.

3.3. Los resultados

En el total del país, el FA fue el partido más votado también en esta instancia, con el 42,8% de los votos frente al 31% del PN. Pero no es este el dato relevante, sino cómo votaron los partidos en cada uno de los distritos y que la competencia se definió la mayoría de las veces en municipios de pequeño porte.

En primer lugar, se profundizó el resultado favorable al PN, tanto medido por el número de alcaldes como de concejales obtenidos. En total, sumando a los tres de Montevideo (bajo el lema Partido Independiente), el PN resultó victorioso en 90 municipios, frente a 32 del FA y solo 3 del PC.[2] Este escenario refuerza la tendencia que comenzó a insinuarse en 2015.

El PN ha aprovechado eficazmente cada elección para aumentar su incidencia en este nivel de gobierno. Es que la mayoría de los municipios que se crearon previo a las elecciones de 2015 y 2020 fueron por iniciativa de intendentes blancos con la certeza de obtener de la victoria en cada uno.

2 Vale destacar que el PC se ha visto perjudicado en ocasiones por el cambio de partido de algunos alcaldes. A modo de ejemplo, en el departamento de Florida, dos de los alcaldes que lograron elección y reelección lo hicieron tras un cambio de lema del PC al PN. Este es uno de los importantes efectos observados en varios casos y que merecen un estudio especial. Los fenómenos de migración partidaria tan extendidos en otros países de América Latina eran escasos en Uruguay. Este novel nivel de gobierno parece haber puesto al descubierto que los costos políticos han jaqueado a la lealtad partidaria.

Tabla 6. Resultados por partido y departamento en elecciones municipales 2020. En porcentajes

Departamento	FA	AP	CA	PC	PERI	PI	PN	PVA
Artigas	33,4	0,0	0,0	8,8	0,0	0,0	57,8	0,0
Canelones	55,8	0,3	3,1	6,5	0,0	0,0	34,3	0,0
Cerro Largo	6,6	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	92,5	0,0
Colonia	35,0	0,3	0,0	6,4	0,0	0,0	58,3	0,0
Durazno	9,9	1,0	4,6	5,7	0,0	0,0	78,7	0,0
Flores	2,6	0,0	0,0	4,2	0,0	0,0	93,2	0,0
Florida	15,2	0,0	0,7	6,9	0,0	0,0	77,2	0,0
Lavalleja	11,6	0,0	4,6	7,5	0,0	0,0	76,3	0,0
Maldonado	27,4	0,8	1,9	5,6	0,0	0,0	64,4	0,0
Montevideo	49,5	0,6	0,0	0,0	0,0	49,8	0,0	0,1
Paysandú	17,3	0,0	0,0	20,0	0,9	0,0	61,8	0,0
Río Negro	38,7	0,0	1,5	9,4	0,0	0,0	50,5	0,0
Rivera	2,8	0,0	1,7	57,2	0,0	0,0	38,3	0,0
Rocha	41,9	0,0	0,0	5,8	0,0	0,0	52,1	0,3
Salto	40,6	0,0	0,0	33,6	0,0	0,0	25,8	0,0
San José	34,9	0,3	1,6	2,9	0,0	0,2	60,3	0,0
Soriano	18,9	0,0	2,0	10,5	0,0	0,0	68,6	0,0
Tacuarembó	20,6	0,0	12,2	5,2	0,0	0,0	61,9	0,0
Treinta y Tres	13,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	86,6	0,0
Total	42,8	0,4	1,3	4,7	0,0	19,7	31,0	0,1

Fuente: Elaboración propia con datos de UMAD-FCS-Udelar y de la Corte Electoral.

El FA, por su parte, pasó de 41 en 2010 a 37 en 2015 y a 32 en 2020, lo cual representa una caída sistemática en la consecución de concejales. En consecuencia, bajó su participación relativa, ya que en 2010 había triunfado en 46,1% de los municipios, en 2015 lo hizo en 33% y en esta instancia

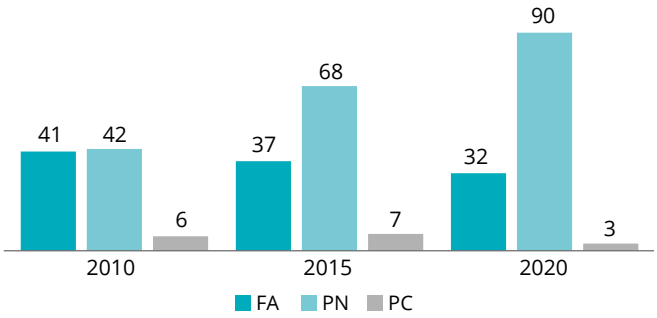
Tabla 7. Alcaldes electos por partido, 2020

Departamento	FA	PN	PC
Artigas		3	
Canelones	21	9	
Cerro Largo		15	
Colonia	1	10	
Durazno		2	
Flores		1	
Florida		3	
Lavalleja		4	
Maldonado		8	
Montevideo	5	3	
Paysandú		7	
Río Negro		3	
Rivera		1	2
Rocha	1	3	
Salto	4	1	1
San José		4	
Soriano		4	
Tacuarembó		3	
Treinta y Tres		6	
Total	32	90	3

Fuente: Elaboración propia con datos de UMAD-FCS-Udelar y de la Corte Electoral.

en 25,6%. A los dos municipios cedidos en Montevideo en 2015 se sumó uno más en 2020, pero además el grueso de sus gobiernos municipales se limita a aquellos departamentos donde gobierna (Montevideo, Canelones y Salto) con las únicas excepciones de La Paloma en Rocha y Juan Lacaze en

Gráfico 4. Alcaldes electos por partido, 2010-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de UMAD-FCS-Udelar y de la Corte Electoral.

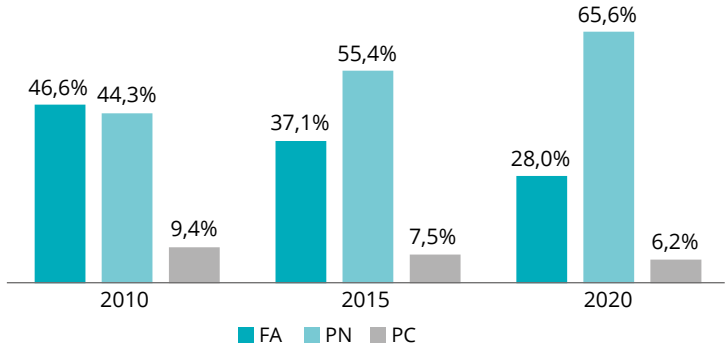
Colonia, y geográficamente solo cuatro municipios al norte de Río Negro, todos ubicados en Salto. A ello se suma la derrota en municipios importantes para el FA como Ciudad del Plata (San José), San Carlos (Maldonado) y Bella Unión (Artigas).

Por otro lado, el PC también redujo su presencia en el nivel municipal, pues pasó de controlar siete a tres municipios, que a su vez están ubicados en departamentos en donde este partido obtuvo su mejor votación a nivel departamental: Rivera y Salto.

Esta preminencia del PN también se refleja en la comparación del total de concejales obtenido por cada partido en las tres instancias entre 2010 y 2020. En esta última elección, prácticamente dos de cada tres concejales electos pertenecen al PN. Este dato es muy relevante, porque si bien para la toma de decisiones el alcalde tiene una posición de preeminencia por sus atribuciones específicas, al aumentar la representación de todos los integrantes del concejo municipal, facilita la obtención de mayorías y limita la función de contralor del concejo sobre el alcalde (Buquet, Cardarello y Schmidt, 2018).

Esta supremacía del PN en este nivel puede observarse también en aquellos municipios con concejales solo de este partido. En 2010, cinco municipios tenían todos los concejales del PN; en 2015 esta cifra pasó a siete y en 2020 trepó a 32, o sea que uno de cada cuatro municipios solo tiene representación del PN.

Gráfico 5. Concejales por partido, 2010 y 2020. En porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de UMAD-FCS-Udelar y de la Corte Electoral.

3.4. El retraimiento de la congruencia o cohabitación 2010-2020

Podría señalarse que los partidos han mostrado estrategias muy distintas en la disputa de los gobiernos locales y que el PN ha ido consolidándose hasta transformarse en una fuerza arrolladora. El FA quedó muy limitado a controlar municipios en los departamentos donde gobierna, con pocas excepciones. Esto genera que las situaciones de cohabitación hayan disminuido a casi la mitad de los casos respecto a 2015 y a menos de un tercio de los departamentos.

La cohabitación se presenta en los departamentos triunfó el FA o el PC en el GD, y se ha limitado a solo dos (Rocha y Colonia) de los que gobierna el PN; dicho de otro modo, en 13 de los 15 departamentos con administración nacionalista no hay cohabitación. En varios departamentos de predominancia nacionalista a nivel de GD nunca ha habido cohabitación (Durazno, Flores, Lavalleja, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres), y solo una experiencia en Florida en 2010 o Paysandú en 2015.[3]

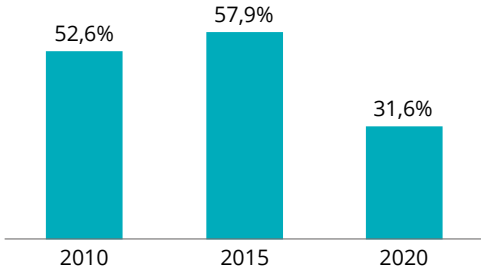
3 Para comparar los niveles de cohabitación de 2015 respecto a 2010 véase Cardarello (2011) y Cardarello et al. (2016).

Tabla 8. Cohabitación por departamento, 2010-2020

Departamento	2010	2015	2020
Artigas	1	1	0
Canelones	1	1	1
Cerro Largo	1	0	0
Colonia	1	1	1
Durazno	0	0	0
Flores	0	0	0
Florida	1	0	0
Lavalleja	0	0	0
Maldonado	1	1	0
Montevideo	0	1	1
Paysandú	0	1	0
Río Negro	1	1	0
Rivera	1	1	1
Rocha	0	1	1
Salto	1	1	1
San José	1	1	0
Soriano	0	0	0
Tacuarembó	0	0	0
Treinta y Tres	0	0	0
Total	10	11	6

Fuente: Elaboración propia con datos de UMAD-FCS-Udelar y de la Corte Electoral.

Gráfico 6. Departamentos con cohabitación, 2010-2020. En porcentajes



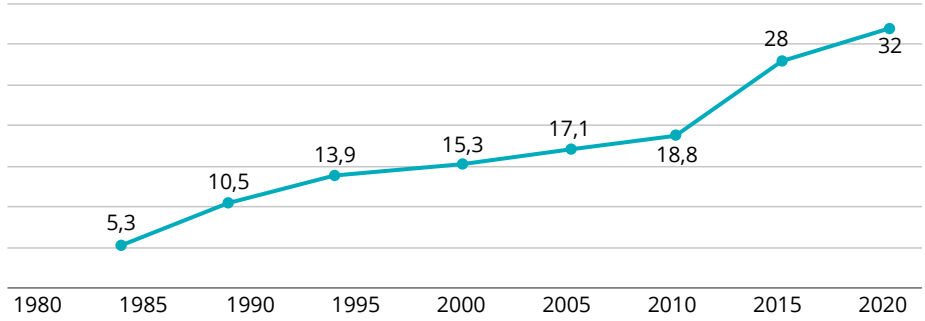
Fuente: Elaboración propia con datos de UMAD-FCS-Udelar y de la Corte Electoral.

4. La representación de las mujeres en los gobiernos subnacionales

La presencia de mujeres en los cargos ejecutivos subnacionales, particularmente en las intendencias departamentales, ha sido históricamente baja. Hasta las elecciones de 2005 inclusive, nunca hubo una mujer electa intendenta en calidad de titular (Pérez, 2021). Pese a esta novedad que se dio en 2010, cuando tres mujeres fueron electas intendentas, en los departamentos de Artigas, Lavalleja y Montevideo, la tendencia ha sido, de todas formas, a una escasa presencia femenina en los cargos ejecutivos departamentales. En 2015 solo una mujer fue intendenta, en Lavalleja, y en las elecciones de 2020 fueron electas dos mujeres: Carolina Cosse (FA) en Montevideo y Ana Bentaberri (PN) en San José.

Esta baja representación cambia cuando se analizan los resultados en las juntas departamentales. Como muestra el gráfico 7, hay una evolución en la representación de las mujeres en el órgano deliberativo departamental. Es especialmente relevante el aumento de casi 10 puntos que se dio entre las elecciones de 2010 y 2015. Este cambio está asociado a la implementación de la ley de cuotas en las elecciones (Pérez, 2015). Según Pérez (2021), las medidas de acciones afirmativas como las cuotas tienden a funcionar bien cuando se dan en distritos grandes como lo son las juntas departamentales. Pese a que aún hay un rezago, el avance en términos de la representación de las mujeres en el Legislativo departamental es sin dudas importante; sin embargo, el mayor rédito político está en el órgano

Gráfico 7. Mujeres en el total de las juntas departamentales, 1985-2020. En porcentajes



Fuente: Pérez (2021).

ejecutivo, donde todavía es muy baja la presencia de mujeres.

En relación con la representación política de las mujeres pero a nivel municipal, de los 125 alcaldes electos, 22 fueron mujeres (17,6%) frente a 82,4% hombres. Por partido, el PC exhibe el mejor porcentaje (33%), pero con solo tres alcaldes electos. En el caso del PN, el 15,6% de sus alcaldes son mujeres,[4] y en el FA lo son el 21,9%.

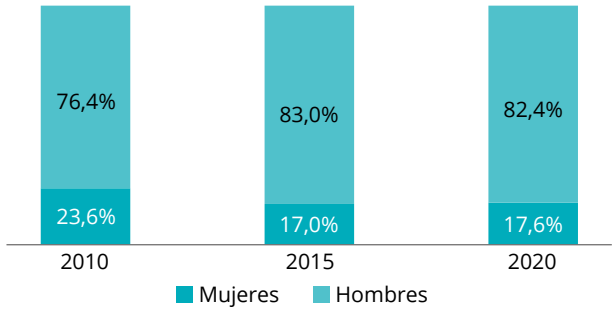
En 2010, un alto número de mujeres fueron electas alcaldesas; el guarismo de 23,6% alcanzó un nivel histórico para la política uruguaya. El gráfico 8 muestra que este promedio cayó en las siguientes instancias, lo cual da pistas para pensar que la composición y el perfil político de los alcaldes han cambiado tras las experiencias de gestión. Podría sostenerse la hipótesis de que la significativa reducción de las mujeres puede estar relacionada con la valorización del rol del alcalde, que lo convierte en un terreno de apropiación para el género dominante.

5. Conclusiones

En este artículo se buscó analizar el mapa político departamental y municipal resultado de las elecciones de setiembre de 2020. Para esto se observa-

4 Tras el fallecimiento por covid-19 del alcalde del Municipio CH, Andrés Abt, el 12 de marzo de 2021, asumió su primera suplente Mercedes Antía.

Gráfico 8. **Elección de alcaldes y alcaldesas, 2010-2020**



Fuente: Elaboración propia con datos de UMAD-FCS-Udelar y de la Corte Electoral.

ron diversas dimensiones del proceso político-electoral del segundo y tercer nivel de gobierno. Con un período de gobierno concluido, y con municipios que han adquirido cada vez mayor relevancia en el escenario político local (Freigedo, 2015), en estas conclusiones se proponen algunas reflexiones sobre el proceso.

En la primera parte se buscó profundizar sobre los escenarios resultantes de las elecciones departamentales de 2020, identificando sus principales características. El resultado más relevante de esta elección estuvo marcado por el importante avance del PN en el poder político subnacional en el país. Este avance se dio no solo en el nivel departamental, sino también en el municipal.

A la par de ello, hubo un retroceso del FA en todo el país. Este partido surgió en 1971, se hizo fuerte en Montevideo y, paulatinamente, en las sucesivas elecciones posdictadura se extendió al área metropolitana y a los departamentos del sur y el litoral (Cardarello y Guerrini, 2004), esto es, aquellas regiones que habían sido los bastiones electorales del batllismo dentro del PC, la famosa L señalada por Bottinelli y en la cual se basó el predominio electoral del PC durante buena parte del siglo XX. Ese crecimiento continuo no solo permitió al FA acceder al gobierno nacional, sino que su apoyo en el interior del país tuviera un peso similar al obtenido en la capital, superando el histórico clivaje Montevideo-interior. Pero además le permitió ganar otros GD fuera de la capital, ocho en 2005, cinco en 2010 y seis en 2015.

El resultado general de los comicios de 2020 confirmó el retroceso del FA y el avance del PN, que incrementó su presencia en gobiernos departamentales, pasando de 12 a 15 intendencias. En tanto que el FA vio disminuida su participación a la mitad, de seis a tres GD, mientras que el PC se mantuvo en uno. Este ciclo electoral significó entonces para la izquierda una retracción importante de sus apoyos en el Interior, observado primero en la escena nacional (Cardarello, Cisneros y Freigedo, 2021) y confirmado en la arena subnacional un año después.

El surgimiento de un cuarto actor relevante, Cabildo Abierto, sin duda fue una de las explicaciones en este proceso. A modo de ejemplo, en el caso de Rocha, parece claro que los votos obtenidos por el candidato de CA bajo el lema del Partido Nacional resultaron fundamentales, puesto que explican en gran medida el triunfo del PN, dada la diferencia final entre este y el FA. Algo similar pasó en Paysandú, si bien el resultado final fue más holgado. Parece claro que para CA la mejor estrategia en varios departamentos, además de formar parte de la Coalición Multicolor en Montevideo, era aliarse con el Partido Nacional, especialmente en aquellos departamentos donde la competencia con el FA era cerrada.

En otro orden, los datos presentados en este artículo indican que el escenario de congruencia entre la votación en esta instancia comparado con el producido en las elecciones nacionales fue diferente al observado en 2015, cuando se apreció una mayor diferenciación entre una y otra instancia.

En esta ocasión, y como lo marcó López (2007) a partir del análisis de los ciclos electorales 1999-2000 y 2004-2005, hay una contaminación dentro del período que provoca cierto efecto arrastre que puede resultar superior al efecto de la separación temporal. El triunfo de la coalición hoy gobernante con la consecuente alternancia y la popularidad del presidente, en parte debido al manejo de la pandemia, tuvieron un efecto muy potente que se vio, tal como preveían Shugart y Carey (1992) y observó López (2007), en el fortalecimiento del partido del primer mandatario, es decir, el PN.

Cuando se mira lo sucedido en el tercer nivel de gobierno, un primer aspecto a destacar está en la oferta electoral que han presentado los partidos políticos para ocupar el cargo de alcalde. En este sentido, se registró un alto número de candidatos, incluso con un aumento significativo en comparación con las elecciones anteriores, lo que muestra que progresivamente las

elecciones en este nivel han ganado en relevancia para los actores políticos locales.

Esta relevancia podría estar vinculada con la proyección que buscan los actores locales en la vida política. Si bien todavía no existe una acumulación sistematizada sobre las aspiraciones de los alcaldes, algunos estudios muestran que en ciertos casos los recursos de poder que brinda el municipio pueden ser utilizados para construir carreras políticas locales (Freigedo, 2015).

De hecho, se pueden destacar ejemplos que muestran que el cargo puede ser un impulso en las carreras políticas, como los casos particulares de alcaldes que ejercieron el poder en el período 2010-201, y que luego fueron candidatos a intendente en sus respectivos departamentos en 2015 y 2020. A ello podría agregarse los casos de exalcaldes (2010 y 2015) que compitieron por ocupar nuevamente el cargo (ej.: La Paloma, Rocha); y, en especial, se destaca el caso de diputados electos en 2019 que renunciaron para optar por un nuevo mandato como alcaldes, como Andrés Abt del Municipio CH, en Montevideo, y Cristian Morel de Río Branco, en Cerro Largo, ambos del PN.

En relación con los resultados en el tercer nivel de gobierno, en primer lugar hay que resaltar la baja votación del Partido Colorado en lo local. El FA, por su parte, no ha logrado mantener la misma *performance* que en la elección anterior, perdió incluso algunos municipios emblemáticos y resignó un nuevo municipio de la capital del país.

En el caso de CA, y contra sus expectativas, tuvo una presencia más bien marginal en la arena municipal, que resultó en un único cargo de concejal en 625 posibles.

En este escenario, el gran vencedor de las elecciones municipales ha sido el PN, que aumentó el número de municipios bajo su control pero además ganó por primera vez en algunos casos particularmente relevantes como San Carlos y Piriápolis en Maldonado, Río Branco en Artigas o Ciudad del Plata en San José. Esto significa que incrementó y fortaleció de forma muy marcada su presencia en el territorio.

El aumento se explica también por la creación de nuevos municipios, que reforzó el poderío nacionalista en el interior del país y en particular en departamentos que son bastiones de este partido. Un claro ejemplo es el caso de Cerro Largo, en donde los 15 municipios creados fueron ganados con amplio margen por el PN. Asimismo, aumentó en forma considerable el número de municipios que solo cuentan con presencia del PN. La otra cara de la mone-

da es la situación del FA, que no supo capitalizar la creación del tercer nivel de gobierno y su presencia ha disminuido tras cada elección.

Luego de tres rondas electorales en el nivel municipal parece claro que el PN ha logrado apoderarse de forma contundente del nuevo nivel de gobierno, con un progresivo aumento sobre todo asociado a la creación de nuevos municipios en departamentos de tradición nacionalista, pero también arrebatando municipios importantes al FA. En un futuro a corto plazo, esta tendencia parece muy difícil de revertirse, y esto le asegura al PN a continuar consolidando su poder a nivel local.

Un último aspecto a destacar es el escenario de cohabitación política resultante, sobre todo pensando en la gestión de los gobiernos locales y departamentales. En algunos casos, los gobiernos departamentales tendrán que enfrentar escenarios complejos en este sentido, sobre todo los gobernados por el FA. Por otro lado, pese al escaso número de municipios de un partido diferente en los departamentos nacionalistas (número que se ha reducido más todavía), es necesario remarcar que la fragmentación interna del partido ha llevado en ocasiones a conflictos políticos marcados entre municipios y gobiernos departamentales del PN, como en el caso de Paso de los Toros en Tacuarembó o Sarandí Grande en Florida, lo cual deja en claro que la inexistencia de cohabitación no está exenta de probables tensiones entre ambos niveles de gobierno (Freigedo, 2015). Esto demanda una mayor atención de estudios futuros sobre política subnacional acerca del tipo de relaciones intergubernamentales que se desarrolle en el país, no solo en las relaciones departamental-municipal, sino también nacional-municipal.

En cuanto a la presencia de las mujeres en la arena subnacional en general, y en las municipales en particular, se reafirma lo observado en elecciones anteriores. Las mujeres son aproximadamente un cuarto de la oferta electoral en la disputa del cargo de alcalde y menos de un quinto de las efectivamente electas. En esta tercera experiencia de elecciones municipales se confirma el retroceso ya experimentado en 2015 frente a lo que fue la primera experiencia en 2010. La relevancia sin duda adquirida por el cargo de alcalde explica en gran medida el retroceso de la presencia de alcaldesas, mientras que no sucede lo mismo con los cargos de concejalas (Pérez, 2020).

Por tanto, las líneas de investigación quedan planteadas para profundizar sobre los cambios que la nueva institucionalidad local ha arrojado a la vida política local en el país. Lo cierto es que, con diez años de presen-

cia en la dinámica política, algunos resultados mostrados en este trabajo permiten destacar la importancia que están adquiriendo los municipios y dejan abiertas interrogantes: ¿se seguirá avanzando en la ampliación de la institucionalidad municipal? ¿Se seguirá fortaleciendo el histórico poderío político nacionalista en el interior del país? ¿Cómo puede repercutir esta situación a la hora de pensar en futuras elecciones nacionales? ¿Qué estrategias deben adoptar los otros partidos del sistema para reforzar su presencia en los municipios del interior del país?

¿Qué efectos produciría una separación de las elecciones municipales respecto a las departamentales? ¿Reforzaría el rol de los alcaldes, así como se incrementó la importancia de los intendentes a partir de la reforma de 1996? De ser así ¿pasaría lo mismo con los alcaldes en un escenario eventual de cambios en las reglas electorales que permitan el voto cruzado? Cualquiera de estas posibilidades tendría un efecto en la vida política subnacional, en un proceso que por lo reciente es todavía muy dinámico y con muchas incertidumbres sobre su evolución.

Bibliografía

Buquet, D., Cardarello, A., y Schmidt, N. (2018). *Efectos de las reglas electorales sobre el sistema de partidos subnacional (departamental y municipal),* serie Descentralización y desarrollo territorial, n.º 7. Montevideo: Dirección de Descentralización e Inversión Pública-OPP, Programa Uruguay Integra. ISBN 978-9974-742-24-6.

Buquet, D., y Piñeiro, R. (2016). «Elecciones subnacionales en Uruguay y la Ley de Duverger». En A. Garcé y N. Johnson, *Permanencias, transiciones y rupturas. Elecciones en Uruguay 2014/2015* (pp. 197-216). Montevideo: Fin de Siglo. ISBN 978-9974-498471.

Cardarello, A., Cisneros, I., y Freigedo, M. (2021). «Claves territoriales del cambio: geografía y comportamiento electoral en las elecciones nacionales de 2019». En V. Pérez y J. A. Moraes (eds.), *De la estabilidad al equilibrio inestable: elecciones y comportamiento electoral en Uruguay, 2019*. Proyecto Libro Institucional del Departamento de Ciencia Política. Área de Instituciones y Actores Políticos. Montevideo.

Cardarello, A., Freigedo, M., y Rodríguez, J. R. (2016). «El mapa político-electoral de las elecciones municipales 2015». En A. Garcé y N. Johnson

(coords.), *Permanencias, transiciones y rupturas. Elecciones en Uruguay 2014-2015* (pp. 321-341). Montevideo: Fin de Siglo. ISBN 978-9974-498471.

Cardarello, A. (2011). «Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo. Las elecciones municipales 2010 en Uruguay», *Revista Uruguaya de Ciencia Política,* 20(1), 63-94. Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

Cardarello, A., y Magri, A. (2010). «Elecciones departamentales 2010: consecuencias imprevistas, resultados esperados». En D. Buquet y N. Johnson (coords.), *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010* (pp. 295-324). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política, Udelar. ISBN 978-9974-495043

Cardarello, A., y Guerrini, A. (2004). «El Frente Amplio en el Interior: La conquista de la legitimidad política». En J. Lanzaro (coord.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política.

Cox, G. W. (1997). *Making votes count: strategic coordination in the world's electoral.* Cambridge: Cambridge University Press.

Chasquetti, D., Freigedo, M., y González, J. (2018). *Propuesta de municipalización total y alternativas para la creación de municipios*. Serie Descentralización y desarrollo territorial. M: Dirección de Descentralización e Inversión pública–OPP. Programa Uruguay Integra. ISBN: 978-9974-742-22-2.

Freigedo, M. (2015). *¿Por qué unos más y otros menos? Los incentivos para crear mecanismos de innovación democrática en los municipios uruguayos.* Tesis de doctorado en Investigación en Ciencias Sociales con orientación en Ciencia Política. FLACSO México, México DF.

Jones, M. P. (1999): «Electoral Laws and the Effective Number of Candidates in Presidential Elections», *The Journal of Politics*, 61(1), University of Texas Press.

Laurnaga, M. E., y Guerrini, A. (1994). «Del "buen vecino" al "intendente emprendedor": el rol de los intendentes departamentales en la reforma del Estado», *Revista Uruguaya de Ciencia Política,* 7. Montevideo.

López, S. (2007): «¿Son las elecciones municipales elecciones locales? Estimando diferencias de resultados y comportamiento electoral», *Revista Uruguaya de Ciencia Política,* 16. Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

Pérez Bentancur, V. (2021). *Mujeres en territorio. Elecciones subnacionales Uruguay 2020*. Montevideo: ONU Mujeres.

Pérez Bentancur, V. (2015). «La participación política de las mujeres en el nivel sub-nacional en Uruguay. Elecciones departamentales y municipales 2015». Documento elaborado para Cotidiano Mujer.

Shugart, M. S., y Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Montevideo[1]

Treinta años del Frente Amplio en Montevideo: «de sorpresa a partido predominante»

Gonzalo Puig Lombardi

1. Introducción

De forma atípica, pero por razones evidentes en el contexto de la pandemia de covid-19, el domingo 27 de setiembre se llevaron a cabo las elecciones departamentales y municipales en todo el país. Tras un acuerdo político casi unánime, la fecha original fue pospuesta, por razones sanitarias, para realizar la elección con la mayor «normalidad» posible. Con una participación del 85%, guarismo muy cercano al de 2015, puede decirse que así sucedió. Si bien el partido vencedor en Montevideo era previsible, esto fue lo único previsible de este ciclo electoral que, como se indicó, comenzó desde lo imprevisible con su fecha de realización.

Estas fueron las quintas elecciones desde la reforma constitucional que las desvinculó de la nacional y las terceras en elegir gobiernos locales, denominados *municipios* (tercer nivel de gobierno). En Montevideo se destaca

1 El departamento de Montevideo, si bien es de los más pequeños en extensión del país, cuenta con una población de 1.318.755 habitantes, que ascienden a 1.764.745 si se toma en cuenta su área metropolitana (OTU). Por lo tanto, incluyendo la misma, concentra a más de la mitad de la población del país. A nivel electoral, se traduce en 40 diputados, o sea el 40% de la cámara. Curiosamente, a pesar de esto a nivel del legislativo departamental Montevideo cuenta con 31 ediles como todos los departamentos del país. Teniendo así más diputados nacionales que legisladores departamentales.
Gentilicio: montevideano/a.

la continuidad del Frente Amplio (FA) como partido predominante (Sartori, 1980). Pero no fue un ciclo electoral previsible, entendido como una mera reproducción de los anteriores, sino que estuvo cargado de hechos particulares. No hay que olvidar que, a pesar de consolidarse la posición del FA como partido predominante, a diferencia de los tres ciclos electorales anteriores, esta vez el FA llegaba a la elección luego de ser derrotado a nivel nacional y con un escenario adverso en casi la totalidad de los departamentos, según los estudios de opinión pública. Esto convertía a la elección montevideana en una verdadera *prueba de fuego*, en la cual tan solo ganar no era suficiente: el FA necesitaba un buen resultado, como declaró la exvicepresidenta Topolansky: «ganar por el margen más amplio posible».[2]

Este capítulo presenta, junto con los resultados de la elección departamental y municipal en Montevideo, los siguientes hechos significativos de este ciclo: primero, el avance en la coordinación electoral de los partidos tradicionales, que fueron sumando aliados y consolidaron así una competencia entre bloques en el nivel subnacional en Montevideo; segundo, los cambios en la correlación de fuerzas internas en ambos bloques; finalmente, las sorpresas que trajo la elección municipal de Montevideo que al pasar los períodos va adquiriendo lógicas propias, a pesar de estar condicionada por el nivel superior.

El presente capítulo está dividido en seis secciones, comenzando por un análisis de la oferta electoral departamental; luego se presentan los resultados electorales departamentales y a continuación los resultados del tercer nivel de gobierno. En la quinta sección se hace un recorrido de la campaña electoral, que tuvo una variación importante respecto a la del período anterior. Se concluye con consideraciones sobre los resultados como escenarios y desafíos a futuro.

2. La oferta electoral para 2020 y sus novedades

La oferta electoral en el nivel subnacional en Montevideo nuevamente presentó sorpresas respecto a los ciclos anteriores y particularidades que la distinguían del resto del país. Mientras que la unión entre el Partido Na-

2 Véase *La Diaria* del 25/8/2020.

Tabla 1. Candidatos a la Intendencia Departamental de Montevideo, 2020

Partido	Titular	Suplentes
Frente Amplio	Daniel Martínez	1. Pablo Ferreri 2. Laura Tabárez 3. Analice Beron 4. Isabel Andreoni
	Carolina Cosse	1. Mauricio Zunino 2. Federico Graña 3. María E. Mazzoti 4. Isabel Andreoni
	Álvaro Villar	1. Pablo Inthamoussu 2. Patricia Roland 3. Fernando Amado 4. Isabel Andreoni
Partido Independiente	Laura Raffo	1. Andrés Ojeda (PC) 2. José L. Alonso (CA) 3. Romina Fasulo (PG) 4. Juan Rodríguez (PI)
Asamblea Popular	Eduardo Rubio	1. Valeria Sánchez 2. Milton Rodríguez 3. Vivianne Gómez 4. Marta Belles
Partido Verde Animalista	Leonel García	1. Claudia Libby 2. Manuel Daguerre 3. Ángel Díaz 4. Nathalie Cañarte

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

cional (PN) y el Partido Colorado (PC) para intentar vencer al FA fue la gran novedad en el ciclo anterior, esta elección presentaba las incógnitas sobre un nuevo esfuerzo de coordinación junto al comportamiento del partido *revelación* en la elección nacional de octubre: Cabildo Abierto (CA). A su vez, también había expectativa sobre el curso de acción de la coalición que apoya al presidente Lacalle Pou, nombrada *coalición multicolor* (CM), ya que él mismo había pugnado por una unión para repetir el éxito nacional en Montevideo: «en Montevideo hay que concertar para ganarle al FA».[3] Por su lado, en el FA la incógnita no era menor, ya que su candidato presidencial había anunciado su alejamiento de la política, a pesar de su condición de *incumbent*[4] y de los niveles positivos de valoración sobre su gestión.[5]

3 https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/1/lacalle-pou-manifesto-que-en-montevideo-hay-que-concertar-para-ganarle-al-fa/ o La Diaria 25 de enero de 2020

4 Se denomina así al candidato titular de un cargo electivo, en este caso el intendente electo en 2015.

5 https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Daniel-Martinez-no-sera-candidato-a-la-intendencia-en-2020-uc739621

2.1. La peculiar interna del FA

La interna del FA al comienzo de 2020, a menos de cinco meses de la fecha prevista para las elecciones, era una incógnita. El *incumbent* y excandidato presidencial del FA, Daniel Martínez, había en principio descartado su candidatura pero, al poco tiempo, revirtió esa decisión, terminando con la especulación de cuadros políticos cercanos a él.[6] Teniendo en cuenta la exitosa experiencia de 2015 con las candidaturas múltiples (Freigedo y Milanesi, 2016), así como la intención de otros dirigentes políticos de peso en la izquierda de presentar candidatura, parecía inevitable la repetición de esta estrategia en el FA.

En la cronología de las postulaciones se produjo la primera de varias sorpresas. A principios de enero, el doctor Álvaro Villar, por entonces director del Hospital Maciel, fue el primero en anunciar su intención de ser uno de los candidatos; a pesar de su cercanía al partido, hasta el momento era un *outsider* de la política partidaria. Sin embargo, Villar no buscó ser un candidato independiente y tuvo desde el inicio el apoyo del Movimiento de Participación Popular (MPP), respaldado personalmente por el expresidente José Mujica, y del novel espacio del senador electo Mario Bergara. De forma casi inmediata, la exministra Carolina Cosse también anunció su intención de ser candidata departamental. Con ello se produjeron otras de las singularidades de esta interna, ya que el primer sector en apoyarla fue el Partido Comunista (PCU), que en la interna nacional había apoyado a otro candidato (Andrade).[7] Adicionalmente, el Partido Socialista (PS) decidió apoyar la candidatura de Cosse, a pesar de las tensiones internas que esto generaría[8] al dejar de lado a su último candidato, Daniel Martínez, quien ya había confirmado su intención. Independientemente de la sorpresa que esto causó, puede considerarse también como la primera evidencia del cambio de relación de fuerzas en la izquierda. Se destaca que esto comenzó a evidenciarse primero en el ámbito subnacional.

6 https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/1/daniel-martinez-esta-dispuesto-a-aceptar-la-candidatura-a-la-intendencia-de-montevideo (15/01/2020).

7 Aunque luego de esa interna conformaron junto a Cosse un sublema para la elección al Senado.

8 https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/1/el-comite-ejecutivo-nacional-del-ps-ratifico-el-apoyo-a-carolina-cosse (20/01/2020.)

De esta forma, a la *prueba de fuego* que la elección suponía a nivel interpartidario, se le sumaba el desafío intrapartidario, sobre todo, en lo que refería a la unidad partidaria que las internas podían dañar (Cardarello et al., 2011). El FA, no obstante, logró sortear las tensiones internas y proclamar sin contratiempos a los tres candidatos, que rápidamente promovieron un discurso de unidad: «la unidad en la diversidad cuesta, pero vale».[9] De esta forma, al igual que en 2015, el FA propuso una oferta de candidaturas múltiples y con candidatos importantes, junto a la novedad del Álvaro Villar que, a pesar de ser un *outsider*, no compitió creando una nueva fracción, sino que lo hizo con el apoyo del sector mayoritario del FA.

2.2. Mejoras en la coordinación electoral de los partidos tradicionales

Ante la proclamación finalmente *sin estragos* de la candidatura múltiple del FA, el reto pasó al campo de la oposición departamental, que en enero aún no terminaba de decidir su estrategia, debido al fracaso de hacer resurgir el Partido de la Concertación en 2019.[10] Recapitulando, la coordinación entre los partidos tradicionales, en Montevideo, no existió hasta 2015 cuando decidieron unirse en su intento de vencer al FA, compartiendo con los analistas que el resultado de 2010 se debió a la falta de coordinación ante la oportunidad que presentó conflicto interno en el FA (Freigedo y Lorenzoni, 2011). Los partidos tradicionales intentaron reiterar el antecedente de la Concertación, que fuera el principal hito electoral del pasado ciclo departamental (Freigedo y Milanesi, 2016). A pesar del primer *tropezón*, la intención de la oposición en lograr una coordinación formal persistió y finalmente se llegó a un acuerdo que fue aún más ambicioso que en 2015.

En primer lugar, todos los partidos de la oficialista Coalición Multicolor a nivel nacional acordaron participar bajo el lema del Partido Independiente (PI) en la elección montevideana.[11] Esto representó un avance de la sofisti-

9 https://www.republica.com.uy/habemus-candidatos-fa-proclamo-a-cosse-villar-y-martinez-para-la-im-id749700/

10 https://www.elobservador.com.uy/nota/novick-ofece-el-partido-de-la-gente-ante-fracaso-de-la-concertacion-2019711162559

11 https://www.lr21.com.uy/politica/1420606-elecciones-departamentales-coalicion-multicolor-partido-independiente-montevideo

cación del acuerdo, en comparación con 2015, por varias razones: primero, se trató de cinco partidos y no dos; pero, sobre todo, por su alcance, ya que acordaron hacerlo bajo una candidatura única, por lo tanto, un esfuerzo mayor que el anterior, cuando cada lema tradicional tuvo su candidatura. La siguiente dificultad era acordar esa candidatura única, un proceso más complejo que permitir múltiples candidatos, considerando que se trataba de cinco partidos, aunque con pesos internos asimétricos, que debían conformar una candidatura única. Es necesario precisar que el orden de suplentes no es un detalle menor, ya que en el nivel departamental existe la reelección, lo que implica que el intendente/a debe renunciar a su cargo si opta por buscar la reelección. Además, el PC y CA —entre los que ya existían tensiones— aspiraron a liderar la candidatura[12] y esto llevó a una nueva disputa entre ellos que puso en riesgo la alianza. El tenso proceso de nominación se logró sortear al elegir como candidata a una *outsider* de la política partidaria, la economista Laura Raffo.[13] Ella, a diferencia de Villar, tenía la ventaja de ser una figura pública en diversos programas de televisión.[14] Como puede verse en la tabla 1, el orden de las candidaturas finalmente terminó respondiendo al peso electoral de cada uno de los socios de la CM.

Para finalizar esta sección sobre la estrategia de los opositores al FA, una breve mención al comportamiento de los *partidos menores*. En principio, estos decidieron no intentar ningún tipo de coordinación o alianzas, a pesar de que algunos se autoposicionan a la izquierda del FA. De hecho, el partido menor con más votos en 2019, el Partido Ecologista Radical Intransigente (PERI), liderado por César Vega, tomó una postura aún más singular, oficializando su apoyo a Raffo, de forma tardía, aunque sin integrar la alianza electoral bajo el lema PI y anunciando que no quería ningún cargo[15] y renunciando así a cualquier posibilidad de acceder al Legislativo departamental.

12 Dirigentes colorados propusieron a Ernesto Talvi como candidato en Montevideo (*La Diaria*).
13 https://www.elobservador.com.uy/nota/partido-independiente-proclamo-a-laura-raffo-como-candidata-a-intendenta-202028114211
14 Laura Raffo comenzó su carrera televisiva en el programa *Zona Urbana*, pero es más conocida por su participación como analista en el noticiero central *Telemundo*, de Canal 12.
15 https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/7/cesar-vega-oficializo-su-apoyo-a-laura-raffo-para-la-im-y-aseguro-que-no-aceptara-cargos/

3. Elecciones departamentales en Montevideo

En esta sección se analizan los resultados electorales de la elección departamental 2020, comenzando con una breve reseña de los antecedentes desde el retorno a la democracia.

3.1. Reseña de las elecciones departamentales 1984-2015

En esta reseña sobre las elecciones departamentales en Montevideo entre 1984 y 2015, la victoria del FA no debería sorprender a la mayoría de los lectores. Sin embargo, la predominancia del FA no siempre se dio. Esta serie histórica comienza con la victoria del partido otrora predominante en Montevideo, el PC, en 1984, en una contienda electoral muy reñida, cuyo resultado fue una clara muestra del sistema multipartidista que existía entonces en el nivel departamental, con tres partidos fuertes: PC, FA y PN. El multipartidismo prevalecería más que el liderazgo colorado, ya que en 1989 tuvo lugar una de las mayores novedades políticas del siglo XX en Uruguay: la izquierda logró quebrar el dominio histórico de los partidos tradicionales en los Ejecutivos departamentales. Entonces, si bien la racha de triunfos del FA en Montevideo comenzó en 1989, en ese momento no se podía siquiera avizorar el escenario de partido predominante, ya que el sistema permanecía multipartidista. Más aún, esa elección tuvo la peculiaridad de haber sido la de mayor fragmentación del sistema en la serie analizada, debido al gran resultado obtenido por el Partido por el Gobierno del Pueblo (PGP), con un 12% de los votos.

El FA fue incrementando su margen victoriosa ciclo a ciclo hasta 2010, y tuvo su pico en 2005, cuando obtuvo su mejor resultado departamental con una diferencia de 34 puntos sobre el PN. Puede considerarse que en ese momento comenzó la predominancia de la izquierda. Esta condición se mantuvo en 2010, cuando Montevideo tuvo a su primera intendenta (Ana Olivera), en una elección no exenta de polémicas dentro del FA, debido al malestar con la candidatura única, que la oposición no supo aprovechar (Freigedo y Lorenzoni, 2011). Pero el principal hecho significativo se dio en 2015, cuando por primera vez en más de un siglo los partidos tradicionales participaron bajo un lema compartido en las elecciones subnacionales de Montevideo: el Partido de la Concertación (PdC), motivados por la caída

Tabla 2. Votos válidos en elecciones departamentales en Montevideo, 1984-2020

Elección/Partido	FA	PC	PN	Otros
1984	34,1	35,8	26,9	3,2
1989	36,7	25,0	24,8	13,5
1994	45,7	26,6	20,6	7,1
2000	58,3	28,1	11,72	1,88
2005	60,9	10,4	26,9	1,8
2010	53,2	21,0	23,0	2,8
2015*	55,7	2,0	13,0	26,3

*Para calcular los votos llamados *colorados* y *nacionalistas* se utiliza la votación de sus listas propias a la Junta Departamental como *proxy*, ya que comparecieron juntos bajo el lema Partido de la Concertación.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral y Freigedo y Lorenzoni (2011).

de la votación del FA en 2010 (Cardarello y Castiglia, 2015) y dando inicio formal a un escenario de competencia entre bloques.

3.2. Resultados de elecciones departamentales 2020

El FA fue nuevamente el vencedor de la contienda electoral, obteniendo por séptima vez consecutiva el gobierno departamental, y por primera vez con una candidata, Carolina Cosse, que triunfó tanto dentro de su partido como entre partidos. En esta oportunidad el FA ganó con el 54,7% de los votos válidos, un resultado casi idéntico al de 2015. Mientras tanto, la denominada Coalición Multicolor obtuvo el 42%, un resultado apenas superior a la votación del PdC en 2015, a pesar de sumar nuevos socios. Por su parte, los partidos menores que no participaron ningún bloque obtuvieron una votación aún menor que la obtenida en las elecciones anteriores y quedaron nuevamente fuera de la Junta Departamental. La competencia se centró entonces entre el FA y la CM. Otra tendencia que se mantuvo desde 2015 fue la disminución de los votos en blanco y anulados, que entraron en guarismos cercanos al promedio de la serie previos a la elección de 2010 (4,2%) (Freigedo y Lorenzoni, 2011, p. 40).

Tabla 3. Votos por lema y por candidato

Partido	Candidato/a	Votos emitidos	Votos válidos (%)
Frente Amplio	Daniel Martínez	104.628	12,6%
	Carolina Cosse	183.663	22,1%
	Álvaro Villar	162.119	19,5%
	Total al lema	454.980	54,7%
Partido Independiente*	Laura Raffo	343.437	41,3%
	Total al lema	349.729	42,0%
Asamblea Popular	Eduardo Rubio	3.751	0,5%
Partido Verde Animalista	Leonel García	3.509	0,4%
Emitidos		873.762	
En blanco		19.715	4,9%
Anulados		22.989	
Votos válidos		831.058	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

Estos resultados hacen interesante una breve mención al sistema electoral[16] y al sistema de partidos existente en el nivel departamental. En 2020 se consolidó una competencia entre bloques, esto es, un bipartidismo marcado, continuando con la tendencia comenzada en 2015. Esto puede entenderse como una respuesta racional a las reglas electorales que fijan, en este caso, la mayoría simple para la elección del Ejecutivo departamental y la mayoría automática para la Junta Departamental (Moraes, 1997; Cardarello, 2011). Esto es consistente también con el efecto de la *elección principal* (o más relevante), en este caso, la del Ejecutivo (intendente/a), que relega a la legislativa (Freigedo y Milanesi, 2016, p. 46).

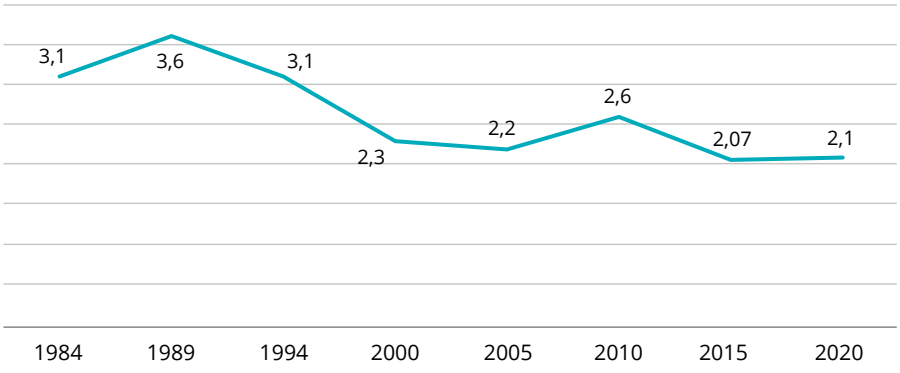
16 Para más detalle al respecto, véase la introducción de este libro.

Tabla 4. Comparación en votos válidos en elecciones departamentales 2015 y 2020. En puntos porcentuales

Partido	2015	2020	Diferencia
FA	55,7	54,7	-1,0
Coalición Multicolor*	41,6	42,0	0,4
AP	1,2	0,5	-0,7
PVA	0	0,4	0,4
PERI	0,7	0	-0,7

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.
* Para 2015 se tomaron los votos de PdeC+PI, debido a que en esa oportunidad los dos socios mayoritarios comparecieron juntos bajo el lema Partido de la Concertación.

Gráfico 1. Evolución del número efectivo de partidos en elecciones departamentales de Montevideo, 1984-2020



Fuente: Elaboración propia basada en Freigedo y Lorenzoni (2011) y datos de la Corte Electoral.

3.3. Análisis dentro de los lemas

Se considera que en esta elección los resultados más interesantes ocurrieron dentro de los partidos, ya que el escenario interpartidario resultó muy similar al de 2015. Consecuentemente, en esta sección se analiza la interna de

Tabla 5. Votos válidos obtenidos por los intendente/as de Montevideo, 1984-2020. En porcentajes

Período	intendente/a	Partido	Fracción	% partido	% intend./ partido	% intend./ total
1985-1990	Aquiles Lanza	PC	BU	35,8	56,6	20,3
1990-1995	Tabaré Vázquez	FA	PS	36,7	100	36,7
1995-2000	Mariano Arana	FA	VA	45,7	100	45,7
2000-2005	Mariano Arana	FA	VA	58,3	100	58,3
2005-2010	Ricardo Ehrlich	FA	MPP	60,9	100	60,9
2010-2015	Ana Olivera	FA	PCU	53,2	100	53,2
2015-2020	Daniel Martínez	FA	PS	55,7	63,0	35,1
2020-2025	Carolina Cosse	FA	PS/PCU	54,7	40,4	22,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral. y Freigedo y Milanesi (2017).

cada lema. Nuevamente aquí influyó el sistema electoral: como el ganador/a según el sistema del doble voto simultáneo (DVS) es el candidato más votado dentro del lema más votado, ante una oferta de candidaturas múltiples es de esperar que la competencia efectiva pueda tener lugar en la interna de un lema más que entre lemas distintos. Así fue como Cosse obtuvo el triunfo departamental, con más de un tercio de los votos del FA. No es un resultado menor, primero porque fue la interna más reñida dentro del FA en todo el período reseñado y luego porque significó el resurgimiento de sectores del FA luego de la interna nacional en 2019, que conlleva cambios en la correlación interna de fuerzas dentro de la izquierda.

También es relevante dentro del FA el fracaso de un *incumbent* con alta aprobación. Daniel Martínez parecía un candidato imbatible en la carrera por la Intendencia: no solo había ganado por un buen margen en 2015, había triunfado en la interna del partido un año atrás y, por sobre todo, la valoración de su gestión era positiva.[17] Merece la pena detenerse en esta

17 https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/2/la-mayoria-de-los-montevideanos-aprueba-la-gestion-de-daniel-martinez/

Tabla 6. Peso de los socios de la coalición. En porcentajes de votos válidos del partido

Partido	% votación	Ratio entre socios
PN	58	100%
PC	27	46%
PdG	9	16%
CA	4	7%
PI	0,8	1%

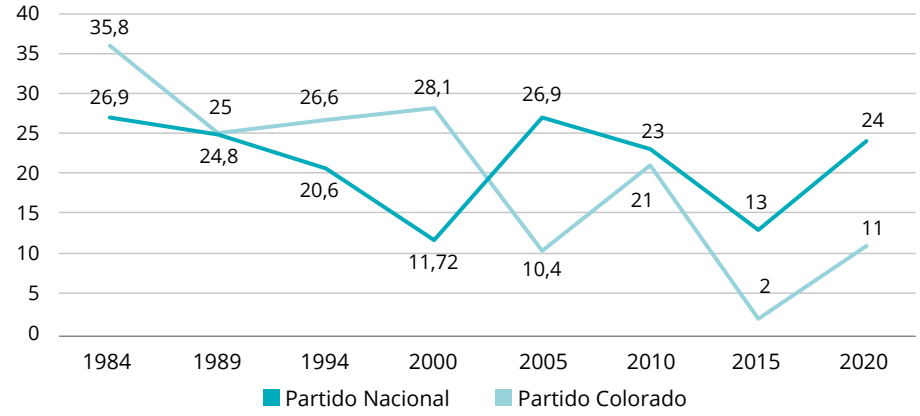
Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

curiosidad dentro la oferta electoral del FA en Montevideo: es un fenómeno extraño, ya que, desde el retorno a la democracia hasta 2020, tan solo un *incumbent* frenteamplista logró reiterar exitosamente su candidatura: Arana en el año 2000. La situación de 2020 fue más singular aún, ya que Martínez no contó con el apoyo de su propio sector. Entonces, por primera vez, un *incumbent* frenteamplista es derrotado en Montevideo. En las oportunidades anteriores, otras habían sido las razones, ya fuera porque decidió no presentarse a la reelección (Vázquez y Ehrlich) o por no contar con apoyos para hacerlo (Olivera).

Para analizar la interna opositora hay que prestar atención a la votación a la junta departamental, ya que cinco partidos comparecieron bajo un lema común (PI) al Legislativo departamental, aunque lo hicieron presentando sus listas diferenciadas por partido y fracción. Asimismo, a través de este proxy puede verse la correlación de fuerzas dentro de la CM. El resultado indica una creciente supremacía del PN, que creció en Montevideo, pasando a representar el 58% de los votos de la alianza;[18] pero lo hizo a expensas de sus socios, no de la izquierda. Podría decirse que comenzó a delinearse en Montevideo un bipartidismo PN-FA, al igual que en varios departamentos del resto del país.

18 Creció con respecto al resultado de 2015 y también con respecto al peso en la coalición nacional, de 53% a 58%.

Gráfico 2. Evolución de la votación departamental del Partido Nacional y el Partido Colorado, 1984-2020



*Se calculan con los votos a la Junta Departamental como *proxy*, ya que ambos partidos comparecieron bajo otro lema.
Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Datos FCS-Udelar y de la Corte Electoral.

Además, en esta elección se profundizó la tendencia comenzada en 2005, identificada por Cardarello y Castiglia (2015), de relegación de los colorados con respecto al PN en Montevideo. No hay que olvidar que el PC fue el *partido montevideano* por excelencia y que durante todo el siglo XX hasta 1989 tan solo había sido derrotado una vez, por el PN, en 1958. Desde la primera victoria de la izquierda y durante los primeros 15 años de gobierno del FA en Montevideo, el PC logró mantener su posición de principal desafiante. Pero desde 2005 el PN tomó su lugar y esto parece consolidarse en el presente ciclo, como refleja la evolución de la votación de los partidos tradicionales de 1984 a la fecha (gráfico 2).

3.4. La junta departamental: cambios en la correlación de fuerzas internas

El análisis de la nueva composición de la junta departamental permite ver la evolución en la correlación de fuerzas intrapartidarias y permite un mejor análisis del resultado de la Coalición Multicolor, ya que, a pesar de

Tabla 7. Composición de la Junta Departamental de Montevideo, 2020-2025

Partido	Sector	Hoja	Ediles	Total partido
Frente Amplio	MPP	609	4	18
	PCU	1001	4	
	PS	90	2	
	UNIR	106	2	
	Sumemos	6091	1	
		11815	1	
		801032	1	
	Congreso FA	6009	1	
	Frente Líber Seregni	212199	1	
	El Abrazo	1949	1	
Partido Independiente	PN–Uno	1	8	13
	PC–Ciudadanos	600	2	
	PC–Batllistas	2000	1	
	PC–Tercera Vía	7009	1	
	Partido de la Gente–Unión Vecinal	4	1	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

comparecer juntos, sus partidos miembros mantuvieron sus *identidades* en la competencia legislativa. Si bien la victoria del FA no sorprendió, los cambios dentro de ambos bloques evidencian movimientos respecto al resultado de 2015. Las siguientes tablas muestran la nueva composición de la Junta Departamental y los cambios en el número de bancas por sector entre ambos períodos.

A primera vista, el análisis de la nueva composición de la Junta señala que el MPP fue el sector individualmente más votado dentro del oficialismo, a pesar de no haber apoyado a la candidata ganadora. Mientras que

Tabla 8. Cantidad de bancas en la Junta Departamental de Montevideo, por sector, 2015 y 2020

Sector	2015	2020	Diferencia
PS	4	2	-2
MPP	4	4	0
FLS	2	1	-1
VA	2	0	-2
PCU	1	4	3
Casa Grande	1	0	-1
Nuevo Espacio	2	0	-2
Sumemos	0	3	3
Partido Colorado	0	4	4
Partido Nacional	4	8	4
Partido de la Gente	9	1	-8
Socios Coalición Multicolor	13	13	0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

en la CM quedó en evidencia la supremacía del PN, que consiguió 8 de los 13 ediles de la coalición (61%), aunque no logró por sí mismo un tercio del cuerpo, que le hubiera permitido prescindir de negociaciones con sus socios para llamar a sala a la intendenta y directores, o tener una posición de veto ante una mayoría especial.

En mayor detalle, comenzando por la CM, el resultado legislativo indica más que el éxito de los blancos. En primer lugar, el PN logró en este ciclo un doble esfuerzo de coordinación, primero entre socios partidarios al comparecer bajo el lema PI; segundo internamente, ya que además compitió a nivel legislativo bajo una lista de unidad: la lista 1, a diferencia de los períodos anteriores, y consiguió el mayor número de ediles desde 1989; tercero, al obtener el 61% de las bancas de la CM, el PN serán quien marque la agenda de la oposición, a diferencia del periodo anterior cuan-

do la mayoría la tenía el PdG de Novick. Por su parte, para el PC, el primer desafío era volver a tener representación departamental genuina[19] tras la catástrofe de 2015, y eso lo logró, pues tres de sus listas consiguieron representación; a su vez se mantuvo la ventaja del sector Ciudadanos frente al *sanguinettismo*. Aunque la mayor sorpresa se da en el dato que no está presente en el cuadro: la ausencia de CA, que tras una muy mala votación obtuvo tan solo el 4% de los votos de la CM y quedó fuera de la Junta Departamental. CA tenía altas expectativas sobre su resultado electoral: lograr varios ediles y ganar un municipio; no obstante, su resultado fue aún más bajo que el del PdG. Este último fue casi irrelevante a nivel nacional; no aparecía en los sondeos, sin embargo, se ubicó tercero dentro de la CM y obtuvo un edil. De todas formas, respecto a los resultados de 2015, el PdG fue el partido que más votos perdió entre ambas elecciones.

En cuanto al FA, los cambios en la distribución interna son también evidentes. Mientras que el MPP mantuvo sus bancas a pesar de una nueva derrota en el Ejecutivo, los sectores que en 2015 y 2020 apoyaron a Daniel Martínez perdieron entre el 50% y la totalidad de sus bancas. Por su parte, el PS es un caso particular: en 2015 fue también el sector más votado, además de ganar el Ejecutivo. Esta vez tomó el riesgo de proclamar a Carolina Cosse como candidata, apuesta efectiva en el nivel ejecutivo que, sin embargo, tuvo su costo electoral en la competencia legislativa, ya que el PS perdió la mitad de sus ediles. El gran ganador en la interna del FA fue el PCU, sector que también sostuvo la candidatura de Cosse y que triplicó su representación en la junta departamental. La otra sorpresa dentro del FA, en el nivel legislativo departamental, fue el resultado de Sumemos, una alianza entre pequeños sectores que obtuvo tres ediles, haciendo un buen uso de la regla electoral que permite la acumulación por sublemas para el legislativo departamental. Nuevamente, la composición de la junta departamental deja en evidencia que entre octubre de 2019 y setiembre de 2020 la correlación de fuerzas internas en la izquierda montevideana cambió.

19 Varios dirigentes colorados pasaron a las filas de Novick en 2015 pero sobre el final del período algunos de ellos volvieron a conformar la bancada colorada en la Junta.

Tabla 9. Distribución de bancas de la Junta Departamental de Montevideo por partido, 1985-2025

Partido*/ elección	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	Promedio serie
FA	8	16	16	19	20	17	18	18	16,5
PC	16	6	7	9	8	7	0	4	7,1
PN	7	6	6	3	3	7	4	8	5,5
Otros	0	3	2	0	0	0	9	1	1,9

*Se calculan usando los votos a la junta departamental como *proxy,* ya que ambos partidos comparecieron bajo otro lema.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral y Freigedo y Lorenzoni (2011).

4. Las elecciones municipales 2020

El nivel de gobierno más reciente que tiene el país es el municipal, establecido por la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, n.º 18567. El gobierno departamental de Montevideo fue el primero en crear municipios,[20] y estos tuvieron su primer ciclo electoral en 2010. Desde entonces, este nivel de gobierno no ha estado exento de tensiones relacionadas con sus capacidades y sobre todo con su legitimidad, en un departamento donde ocurren lógicas casi inversas con respecto al resto del país (Cardarello y Freigedo, 2016; Freigedo et al., 2019). De todas formas, se puede considerar que los municipios han ido ganando relevancia con el tiempo (Selios y Ruiz, 2018, Freigedo et al., 2019). Su creciente importancia se manifiesta en que el nivel municipal manifiesta lógicas distintas al nivel superior, a pesar de estar fuertemente condicionado por este.

Una particularidad de este período fue la estrategia de candidaturas debido a la mayor dificultad para formar acuerdos a nivel municipal. Por ejemplo, a diferencia del nivel departamental, el FA presentó candidaturas únicas en seis de los ocho municipios; por su parte, la CM no repitió allí la estrategia de candidatura única del nivel superior y presentó en promedio

20 Mediante el decreto 33209 de la Junta Departamental, se crearon ocho municipios en 2009.

diez candidaturas por municipio. Esto, que motivó ironías en la discusión mediática en torno al número de candidaturas que enfrentó a ambos bloques,[21] se señala para indicar la existencia de lógicas propias de ambos niveles, a pesar de la vinculación entre ambas elecciones y la imposibilidad del voto cruzado.

Hay que advertir que a nivel municipal las reglas electorales son muy similares a las utilizadas en todo el país previo a la reforma constitucional de 1996. Se destacan la elección por mayoría simple y el uso del doble voto simultáneo sin restricciones, ya que esta elección permite la acumulación por sublemas y no limita el número de candidaturas por partido. Asimismo, sucesivos análisis han encontrado que, a pesar de ser un órgano ejecutivo colegiado compuesto por cinco miembros, sobresale la figura del alcalde[22] y la elección parece concentrarse en ese puesto (Puig, 2018; Selios y Ruiz, 2018). El cargo es ocupado por el candidato/a más votado del lema más votado, teniendo en cuenta la acumulación por sublemas.

4.1. Resultados municipales 2020

No obstante su creciente relevancia y cualquier lógica propia que pueda comenzar a demostrarse, lo primero a señalar es el desafío a la legitimidad del nivel municipal, debido al bajo número de votos válidos que registra desde la primera elección en 2010, situación que se agravó en 2015 (Freigedo y Milanesi, 2016). El reto de revertir esta situación persistía, por lo tanto, el primer dato a considerar es el porcentaje de votos válidos registrados y compararlo con 2015.

La situación mejoró en esta elección, sin embargo, el fuerte aumento en la cantidad de votos válidos ocurrió de manera heterogénea. Los votos válidos casi se duplicaron, de un 23,3% en 2015 a 41% en 2020. No obstante, en el promedio de los municipios el aumento llegó al 76%, un dato estadístico engañoso, pues el aumento no ocurrió de forma uniforme, sino que fue

21 https://www.elobservador.com.uy/nota/cesar-vega-en-campana-de-raffo-el-frente-lo-que-hizo-fue-presentar-un-rastrillo-de-tres-puntas-para-intentar-juntar-mas-votos—2020723165347

22 Atribuciones del alcalde: dirigir el gobierno municipal, representarlo ante otros organismos, presidir las sesiones del concejo municipal (resolviendo con doble voto en caso de empate). Es el único miembro rentado del concejo, y puede dedicarse a tiempo completo a su labor.

Tabla 10. Resultados de elecciones municipales 2020 en Montevideo por partido. En porcentajes de votos válidos

Partido/Municipio	A	B	C	CH	D	E	F	G
Frente Amplio	67,0	52,3	53,1	35,4	50,9	41,5	46,4	57,6
Partido Independiente (CM)	31,0	46,8	46,3	64,2	48,4	58,1	53,0	41,6
% de votos válidos en el nivel municipal	33,7	44,2	38,4	59,2	30,0	51,5	34,4	38,5

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

mayor en los más municipios disputados, los de la costa. El promedio de votos válidos en los municipios costeros fue de 51,6%, y en el resto, 35%.[23] Así, los resultados muestran que el desafío de legitimidad continúa, a pesar de los notorios avances.

El FA presentó candidaturas únicas en todos los municipios salvo en dos casos; la CM presentó en promedio diez candidaturas por municipio. Dentro de esta, a su vez, hubo una gran disparidad: blancos y colorados presentaron múltiples candidaturas, y el resto de los socios, una o ninguna. Finalmente, otro dato interesante es que era esperable una disputa más intensa, ya que solo en uno de los ocho municipios se presentaba el *incumbent* (Abt, en el CH). Esto sucedió por razones más bien extraordinarias, ya que en tres municipios existía la posibilidad de reelección del alcalde.[24]

El resultado dio como ganador nuevamente al FA en la mayoría de los municipios, sin embargo, no logró retener uno de los seis que gobernaba. Por su parte, la CM triunfó en tres municipios, todos para el PN, arrebatándole uno más al FA. La tabla 11 muestra la integración de los nuevos concejos municipales y refleja los cambios internos ocurridos en cada uno.

23 Esta cifra es bastante menor al promedio del resto del país (véase el capítulo introductorio).
24 En los municipios C y E sus respectivos alcaldes renunciaron antes de finalizar el período y los alcaldes en funciones no se presentaron a la reelección.

Tabla 11. **Integración de los concejos municipales de Montevideo, 2020-2025**

Municipio	Partido	Sublema	Hoja	Nombre	Cargo
A	FA	FA	26371-A	Jorge Meroni	Alcalde
				Mirtha Villasante	Concejal/a
				Jesús Bautista	
				María Seijo	
	PI	PN	11-A	Avelino Rodríguez	
B	FA	FA	53-B	Silvana Pissano	Alcalde
				Jorge Cossani	Concejal/a
			96-B	Mauricio Guarinoni	
	PI	PN	11-B	Eduardo Ulloa	
		PC	600-B	Rosauro San Román	
C	FA	FA	26371-C	Jorge Cabrera	Alcalde
				Verónica Piñeiro	Concejal/a
				Elba Rodríguez	
	PI	PN	140-C	Luis Fernández	
		PC	600-C	Rodrigo Lludgar	
CH	PI	PN	11-CH	Andrés Abt	Alcalde
				Álvaro Maynard	Concejal/a
			140-CH	Andrés Burcatovsky	
	FA	FA	26371-CH	Ivonne Passada	
				Brenda Piquinela	
D	FA	FA	26371-D	Gabriel Velazco	Alcalde
				Ana Fleitas	Concejal/a
				Silvia Bonino	
	PI	PN	11-D	Andrés Araujo	
		PC	2000-D	Héctor Vidal	

Municipio	Partido	Sublema	Hoja	Nombre	Cargo
E	PI	PN	140-E	Mercedes Ruiz	Alcalde
			11404-E	Ignacio Ubilla	Concejal/a
		PC	20009007-E	Francisco Berchesi	
	FA	FA	26371-E	Diana Spatakis	
				Eduardo Correa	
F	PI	PN	11-F	Juan López	Alcalde
				Katrin Gómez	Concejal/a
			540-F	Jorge Nasso	
	FA	FA	26371-F	Héctor Acuña	
				Gimena Vidal	
G	FA	FA	53-G	Leticia de Torres	Alcalde
				Alejandro Silva	Concejal/a
			96-G	Daniel Gil	
	PI	PN	140-G	Manon Berrueta	
			11-G	Mario Gutiérrez	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

4.2. Sorpresas de la elección municipal

A pesar de que el análisis de la participación en el nivel municipal continúa mostrando que los municipios son eclipsados por el nivel superior, nuevamente se da un suceso coherente con la teoría sobre elecciones de diferente importancia y/o nivel que ocurren de forma simultánea (Shugart y Carey, 1992). Esta elección municipal trajo varias sorpresas que pueden considerarse son producto de la creciente relevancia de este nivel de gobierno. La más notoria es la victoria de la coalición en el municipio F, por varias razones: primero porque ocurrió a pesar de que el FA retuvo la intendencia por casi el mismo margen de victoria y triunfó en el nivel departa-

Tabla 12. Evolución de alcalde/as por lista y partido, 2020

Partido	Lista	Cantidad de alcaldes	Diferencia con 2015
FA	609	2	0
	Casa Grande	2	2
	90	1	0
PN	71	2	1
	Espacio 40	1	1

Fuente: Elaboración propia.

mental en los circuitos electorales que componen el Municipio F. Segundo, porque se trata de un municipio con un peso simbólico importante para la izquierda y para la intendenta ganadora, ya que es el hogar del tan controversial Antel Arena, un proyecto de gran magnitud que tenía como objetivo dinamizar ese municipio.[25] Tercero, porque la menor participación a nivel municipal pasa a ser un problema importante para el FA en Montevideo, ya que demuestra que ganar en el nivel departamental no le asegura ganar el municipio.

Asimismo, hubo otros cambios dentro de los partidos ganadores en esta elección; el más sorprendente fue el caso de Casa Grande, sector que perdió todos sus ediles, sin embargo, triunfó en dos municipios (B y G), precisamente en los dos en los que había competencia interna en el FA.

Otra novedad es que el FA abandonó la candidatura única en el nivel municipal, producto de la dificultad para acordar en el plenario departamental.[26] Esto se asocia al hecho de que continúa aumentando la cantidad de candidatos y el peso de estos. En cuanto a este punto, se hace referencia a que ya no son solo *amateurs* quienes se presentan, pues en este ciclo se presentaron exdiputados y exsenadores, e incluso un diputado oficialista, Andrés Abt, quien además jugó un rol importantísimo en la campaña de

25 Carolina Cosse nació en Villa Española, un barrio del Municipio F, y fue presidenta de Antel durante el tiempo de elaboración e implementación de ese proyecto.

26 https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/7/fa-sin-acuerdo-para-proclamar-sus-candidatos-a-alcaldes-en-los-municipios-b-y-g/

Laura Raffo. Esto sería otro indicador de la creciente importancia de este nivel de gobierno, aunque la mayoría de los candidatos continúan siendo *amateurs*, algo que no debe considerarse negativo.

Finalmente, se destaca la mala votación de los otros socios de la CM, con el PC solo presente en cuatro municipios —esto es, cuatro lugares en 40— y CA sin presencia en los gobiernos municipales. Junto a la cohabitación que se ve agravada (desafío abordado en las conclusiones) la otra gran conclusión que permite este resultado municipal es que puede considerarse como un indicador más del creciente bipartidismo FA–PN en el nivel subnacional, que se refleja en 36 de los 40 concejales municipales y en la totalidad de los alcaldes, que pertenecen a ambos partidos.

5. La política al centro

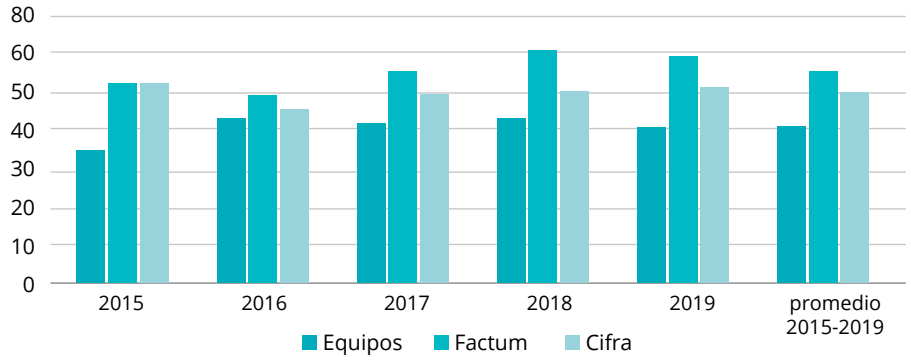
Esta sección está dedicada a la campaña electoral. Aunque los hitos principales de la elección fueron mencionados en los resultados, es relevante mostrar el cambio de esencia entre una campaña y otra, a partir del análisis del ciclo anterior, en el cual se identificó a la gestión como el eje central de la campaña, tanto del oficialismo como de la oposición (Freigedo y Milanesi, 2016, p. 53). Primero, independientemente del partido, debido al impacto que tiene la gestión en la carrera política del intendente/a (*idem*, p. 52). Curiosamente, un ejemplo de ello es el propio Daniel Martínez. Adicionalmente, cuenta el peso de Montevideo en el escenario político. No sería exagerado afirmar que se trata de la segunda elección más importante del país; y en particular, en este caso, para el FA podría tratarse del primer paso hacia 2024.

5.1. La campaña del oficialismo: superando la gestión

La particularidad del FA es que, como oficialismo, de cierta manera integra a sus principales sectores en la conducción departamental. Por sobre todo, se destaca el hecho de que su plataforma programática proviene de un acuerdo de todo el partido y vale para todos los candidatos.[27] Esto, su-

27 El programa es acordado por el Plenario Departamental del partido, que está compuesto por representantes de los comités de base y por representantes de las fracciones políticas (50 % y 50 %).

Gráfico 3. Aprobación de la gestión del intendente de Montevideo, 2015-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de Equipos, Factum y Cifra.

mado a que el gobierno de Martínez era valorado de forma positiva, hacía prever que difícilmente ocurriera una campaña de fuerte autocrítica o de gran diferenciación de alguno de los candidatos.

Una explicación del resultado electoral se encuentra en que el eje de la campaña dejó de estar en el discurso de la gestión, y el componente político pasó a ser el nuevo elemento central. Por *componente político*, muchas veces acusado de *ideológico*, se hace referencia al discurso sobre ideales o modelos de sociedad; sin duda es un discurso más filosófico que empírico o práctico, y hace referencia a cuestiones normativas, del *deber ser*.[28]

Al igual que en 2015, ningún candidato frenteamplista buscó mostrarse como un tecnócrata con un discurso enfocado tan solo en la gestión y la eficiencia. Esto último fue visto como un logro de Martínez, quien pudo articular un discurso balanceado entre gestión e ideología política, mostrando que las alusiones a la planificación estratégica no eran monopolio de la derecha (Freigedo y Milanesi, 2016, p. 59). Entonces Martínez apeló a sus resultados de gestión y su experiencia al frente de la comuna[29] y a

28 Y también a cuestiones especulativas, con un fuerte componente pasional, como explica Sartori.

29 https://www.republica.com.uy/martinez-dice-que-su-experiencia-le-permite-detectar-prioridades-de-gestion-en-la-ciudad-id788952/

la profundidad de su equipo técnico.[30] Sin embargo, ese posicionamiento, que fue exitoso en responder a lo que buscaba un número importante de los votantes en 2015 (Freigedo y Milanesi, 2016), perdió el balance entre gestión y política antes logrado. Una gran diferencia de la elección 2020 fue que, con respecto a la gestión, todos los candidatos frenteamplistas se presentaban como propositivos y también contaban con una importante *trayectoria de gestión*, quitándole a Martínez su posición privilegiada como *gestor de izquierda*. Por su lado, Cosse venía de ocupar posiciones ejecutivas importantes en los últimos dos gobiernos, como presidenta de ANTEL y luego ministra de Industria, y Villar había sido director de diversos centros públicos de salud. A su vez, estos candidatos en sus apoyos y discursos no presentaban dudas sobre su afiliación a la izquierda, también evitando pasar por meros tecnócratas. Una debilidad final del exintendente era netamente política: el peso de su derrota presidencial.

Ninguno de los candidatos careció de propuestas sobre servicios departamentales; este fue un factor común, que además provenía del programa común. Los tres hicieron gran énfasis, entre otros puntos, en la mejora del transporte,[31] y tan solo se diferenciaron en quién era más ambicioso, pero manteniendo el compromiso común con esa área de política pública. No obstante, en las propuestas y en el discurso Cosse logró desmarcarse, mostrando un perfil más político, primero en el campo discursivo al afirmar con mayor convicción sus diferencias con el gobierno nacional, el rol de Montevideo como «resistencia» ante políticas nacionales consideradas como retrocesos y la existencia de dos modelos de país.[32] En segundo lugar, tomando una posición más intensa frente a la problemática social y a la desigualdad en la representación femenina, Cosse avanzó la versión departamental de un plan de emergencia social, en alusión a una de las políticas insignia del primer gobierno frenteamplista. Además, tempranamente anunció un gabinete paritario.[33] A través de un discurso simple pero cargado de valores, Cosse logró capturar mejor el balance entre política y

30 https://www.elobservador.com.uy/nota/-quienes-son-los-15-asesores-de-daniel-martinez-en-economia—201981419657

31 https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/2/el-fa-quiere-impulsar-en-montevideo-un-proyecto-de-transporte-publico-masivo-por-avenida-italia/

32 https://elpopular.uy/cosse-lanzo-desde-el-galpon-su-campana-por-la-intendencia/

33 http://carolinacosse.uy/propuestas/plan-de-atenci%C3%B3n-la-emergencia-abc-apoyo-b%C3%A1sico-la-ciudadan%C3%ADa

gestión, en un contexto de revalorización del elemento político que, como se verá a continuación, estuvo aún más presente en el discurso opositor. Asimismo, el apoyo del PS a Cosse fue considerado como una demostración de esta situación, ya que su posición se acercaba más a la del PS luego de las elecciones internas de este durante el año electoral.

5.2. El cambio de estrategia de la oposición

En la campaña opositora lo *político* ocupó un lugar central. Aunque esto en principio podría desconcertar —ya que es el discurso de la eficiencia el que ha estado más asociado a la derecha política (Freigedo y Milanesi, 2016, p. 59)—, representa un curso de acción racional, debido a que la situación con respecto a 2015 había cambiado. A diferencia de su predecesora, Martínez era considerado un buen gestor, contaba con mayor aprobación en la opinión pública y la IM presentaba superávit en los resultados anuales.[34] Además, la presencia en el FA de tres candidatos con fortalezas en ese rubro le permitía al oficialismo *anular* el argumento del gestor, argumento que había sido el centro casi monotemático del PdeC en 2015, sobre todo de quien luego fuera el candidato más votado, Novick (Freigedo y Milanesi, 2016). La campaña de Laura Raffo se enfocó entonces en aspectos políticos, con énfasis en las bondades de la alternancia política y con alusiones, en el rubro de la gestión, más bien en los escándalos a nivel nacional.

En líneas generales, la campaña de Raffo siguió el patrón de la campaña presidencial de Lacalle Pou y, de hecho, contó con los mismos asesores.[35] Sostuvo un discurso con un tono de fuerte enfrentamiento político, proponiendo la alternancia como el abandono de un modelo deficiente de país. Por lo tanto, cargado de alusiones a la corrupción, sobre todo asociado a las políticas sociales nacionales, que de todas formas se adaptó al nivel departamental: «Que la Intendencia de Montevideo no sea otro MIDES», advertía Raffo.[36] Adicionalmente, con gran énfasis en los «escándalos», asociando el despilfarro a un error político más que desmenuzando los

34 A pesar de que la deuda departamental existe, los ejercicios anuales (resultado primario) de la IM fueron positivos en los últimos tres años (Intendencia de Montevideo, 2019).

35 «Martínez usará asesores que lo llevaron a la IMM y Raffo el equipo con que triunfó Lacalle», *El País*, «Información», 6/2/2020.

36 https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/laura-raffo-sera-imm-mides.html

fundamentos económicos de este, los ejemplos más reiterados fueron sobre el controversial Antel Arena.[37] Pero, por sobre todo, la campaña estuvo marcada por la alusión al «Montevideo olvidado»,[38] que sería el Montevideo de menores recursos socioeconómicos, como se decía, caracterizándolo como un hecho político, una decisión explícita del gobierno departamental. «Treinta años de gobierno del Frente Amplio es demasiado tiempo para no haber resuelto esta injusticia social». Este era el punto central del mensaje de la candidata.

Otro eje de la campaña fue la advertencia sobre un potencial enfrentamiento entre el gobierno departamental y el nacional, nuevamente un asunto netamente político, en el cual Raffo acusó al FA de buscar utilizar Montevideo para desafiar al gobierno nacional. La candidata advertía la conformación de un gobierno paralelo a nivel departamental,[39] y a su vez se promovía como la única opción capaz de asegurar una buena relación con el gobierno nacional.[40] Esto último generó grandes rispideces con el FA, que acusó al presidente de intervenir directamente en la campaña.

5.3. Desafíos de la política más allá del discurso

La campaña, como se vio, tomó un camino más político, lo que, siguiendo la línea anterior, implicó también un discurso más pasional. Los resultados muestran que esto terminó siendo un error de estrategia para la CM, que no logró el mismo resultado que a nivel nacional con una campaña idéntica. Independientemente de que el elemento político fuera central en las candidaturas más votadas, al igual que en el período anterior, los desafíos para la intendenta Cosse persisten, tanto los de gestión como los políticos. Estos desafíos son muy similares a los identificados el período pasado: cohabitación con municipios y la necesidad de mejorar las capacidades de estos a pesar de ese escenario político; la relación con el sindicato de los trabajadores de la Intendencia, ADEOM; la relación con los empresarios

37 Obra que reemplazó al Cilindro Municipal, https://www.antelarena.com.uy/nuestro-arena/historia

38 https://www.laura raffo.uy/propuestas/montevideo-olvidado/

39 https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/8/laura-raffo-el-fa-pretende-instalar-en-la-im-un-gobierno-paralelo-al-de-lacalle-pou/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=6am

40 https://twitter.com/laura raffo/status/1288870344170917888

asociados a los servicios departamentales y el abordaje de políticas metropolitanas con otras intendencias de oposición (Freigedo y Milanesi, 2016, pp. 61-62). Es más, estos desafíos se han agravado: primero la cohabitación municipal aumentó, con la victoria de la oposición en el Municipio F; luego la relación con ADEOM fue deteriorándose durante el periodo; con relación a los empresarios, debido a la crisis sanitaria varios sectores tienen graves problemas de rentabilidad; finalmente, con respecto a los departamentos metropolitanos, la situación parece la misma pero con la salvedad de que el FA probablemente carezca del apoyo del gobierno nacional.

6. Conclusiones: escenarios futuros y desafíos

Este capítulo se centró en presentar y analizar los resultados en Montevideo, especialmente los cambios dentro de los bloques, haciendo énfasis en la consolidación del bipartidismo en el nivel subnacional. Para cerrar, se abordan la campaña electoral y sus cambios, encontrando que la *política* importa. Esto es, la capacidad de promover un proyecto político. Este elemento fue fundamental en la competencia intrapartidaria para la victoria de Cosse.

A modo de conclusión, se desarrollarán los mencionados desafíos junto con posibles escenarios futuros de tensión. El primero se relaciona con la interrogante que denomino «el futuro de los bloques». Tomando en cuenta la mejora en la coordinación electoral en la oposición departamental, que lleva hacia un escenario de competencia entre grandes bloques, es relevante preguntarse si se está ante la consolidación de un partido departamental de derecha como se creía en 2015 o si se continuará con las coaliciones *ad-hoc*. Aunque no se repitió la estrategia de la concertación, sin embargo, hubo mayor coordinación con la presentación de una candidatura única. La coordinación no logró su objetivo departamental, sin embargo, fue efectiva en el nivel municipal, en el cual, el principal desafiante dentro de la coalición, el PN, por su cuenta solo podría triunfar en el municipio CH.[41] Adicionalmente, si bien el PN ha ido creciendo, ello ha sido a expensas de sus socios. Esto último hace volver al punto sobre el creciente bipartidismo en

41 En el municipio E la elección sería muy reñida pero el FA obtuvo unos 700 votos más que el PN.

el nivel municipal, en el cual el PN es totalmente dominante con respecto a sus socios, pero en la incómoda posición de crecer a costa de estos.

Adicionalmente, la consolidación de un partido departamental de derecha lleva a interrogarse sobre el futuro del PC, que continúa perdiendo terreno en donde otrora dominaba. Si bien se recuperó de la catástrofe de 2015, el PC no obtuvo un gran resultado; esto debería llevarlo a plantearse si el camino más efectivo para su recuperación es la unión con los blancos o la diferenciación de ellos. En el nivel departamental logró resucitar, pero aun así cuenta con tan solo el 30 % de las bancas de la oposición (13 % del total), guarismo bastante menor al promedio de bancas que tuvo entre 1985 y 2005, y aun menor si se toma hasta 2010 (tabla 9). En el nivel municipal es casi irrelevante y su presencia se reduce a tan solo 4 de los 40 (10 %) lugares en los concejos municipales.

Entre los desafíos que se presentan a la intendenta se destaca la cohabitación, en un escenario más adverso que el enfrentado por Martínez en 2015. El nuevo escenario en las relaciones intergubernamentales presenta, a diferencia de 2015, una doble cohabitación para el gobierno montevideano en el nivel municipal, con un municipio más en control de la oposición departamental. Sumada a la cohabitación con el gobierno nacional del PN, resulta en un «sándwich de FA» que se encuentra entre dos niveles de gobierno controlados por el PN. Evidentemente, esto no quiere decir que el conflicto sea inevitable, pero sí será latente, una situación de potencial tensión que obliga al oficialismo departamental a mayores negociaciones y posible enfrentamiento con los otros niveles de gobierno. Este conflicto durante la campaña pasó de ser una herramienta del discurso hasta tener una batalla puntual: la disputa por la Unidad Agroalimentaria de Montevideo.[42] Este enfrentamiento aun en curso fue el tema de mayor tensión, incluso una vez electa Cosse. Teniendo en cuenta ese acontecimiento, se añade que, como indica una reseña de la economía política de Montevideo, el conflicto entre una intendencia frenteamplista y los gobiernos nacionales de los partidos tradicionales fue una constante desde su primer triunfo (Becker et al., 2001).

Finalmente, una última consideración asociada al potencial de enfrentamiento y a la importancia de la intendencia capitalina es que, debido

42 https://ladiaria.com.uy/articulo/2020/9/apuntes-del-dia-vuelta-de-tuerca-para-el-mercado-modelo/

al peso de esta, la probabilidad de conflicto puede aumentar en función de los objetivos políticos de los actores con respecto a 2024. El gobierno de Montevideo puede ser un trampolín hacia la candidatura presidencial (Freigedo y Milanesi, 2016) condicionando tanto a los líderes nacionales como departamentales. A su vez, volviendo a la metáfora del sándwich, los objetivos con miras a 2025 pueden influir en el comportamiento de los alcaldes opositores.

Bibliografía

Becker, J., Jäger, J., y Raza, W. G. (2001). *Economía política de Montevideo: desarrollo urbano y políticas locales*. Montevideo: Coscoroba.

Cardarello, A. (2011). «Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo: las elecciones municipales 2010 en Uruguay», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20(1), 63-94.

Cardarello, A., y Castiglia, A. (2015). «¿Somos mucho más que dos? El partido de la concertación y las elecciones departamentales 2015», *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (12), 163-195.

Cardarello, A., y Freigedo, M. (2016). «El escenario subnacional en transformación: las reformas institucionales y su impacto en la configuración del mapa político local en Uruguay», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), 69-89.

Cox, G. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Freigedo, M., y Lorenzoni, M. (2011). «La capital se vistió de blanco. Elecciones departamentales y municipales en Montevideo». En A. Cardarello y A. Magri, *Cambios certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010*. Montevideo: Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Congreso Nacional de Intendentes.

Freigedo, M., y Milanesi, A. (2016). «La lluvia cae sobre Montevideo hoy como ayer, "y no habrá nada especial?":las elecciones departamentales 2015 en la Capital». En A. Cardarello y M. Freigedo, *Los desafíos de un cambio. Elecciones departamentales y municipales 2015*. Montevideo: Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Congreso Nacional de Intendentes.

Moraes, J. A. (1997). *Mayoría automática en el Uruguay: la experiencia de los gobiernos departamentales (1984-1994).* Tesis de licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales-Udelar.

Puig, G. (2018). *Mecanismo de vinculación entre políticos y votantes en los municipios de Montevideo*. Documento de trabajo/FCS-ICP 01/18. Montevideo: ICP-FCS, Udelar.

Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Madrid: Alianza.

Selios, L., y Ruiz Díaz, M. (2018). *La descentralización municipal en las percepciones de los líderes de opinión*. Montevideo: OPP.

Fuentes consultadas

Carolina Intendenta: http://carolinacosse.uy/

Corte Electoral: https://eleccionesdepartamentales2020.corteelectoral.gub.uy/

Daniel Martínez: https://danielmartinez.uy/

El Observador: www.elobservador.com.uy

El Popular: https://elpopular.uy/

Frente Amplio: https://frenteamplio.uy/campana/campana-departamental

La Diaria: https://ladiaria.com.uy/

La República: https://www.republica.com.uy/

Laura Raffo: https://www.lauraraffo.uy/

Observatorio Territorio Uruguay (OTU): https://otu.opp.gub.uy/

Canelones

Elecciones departamentales y municipales 2020

Abel Oroño

1. Introducción

En este capítulo se aborda el proceso electoral departamental y municipal que culminó en setiembre de 2020 en el departamento de Canelones. Se comienza analizando el formato del sistema de partidos, desde 1984 a 2020, a través de tres indicadores principales; en el segundo apartado se trabaja sobre la línea de partida hacia las elecciones departamentales, según preferencias y expectativas de cada partido político interviniente, así como los procesos de definición de las candidaturas a intendente que conformaron la oferta electoral canaria.

En el tercer apartado se aborda el desarrollo de la campaña electoral propiamente dicha, referida a la elección del intendente y de los integrantes de la Junta Departamental; en el cuarto apartado se presentan los resultados electorales en estas dos dimensiones y se los analiza a la luz de las preferencias y expectativas de cada partido, identificadas al comienzo del proceso.

En el quinto apartado se aborda el análisis de las elecciones en los treinta municipios canarios, examinando las expectativas previas y los resultados, según partido político e identificando el mapa político territorial, las correlaciones internas en cada uno de ellos, así como la comparación entre la votación departamental y la local.

Finalmente, en el sexto apartado se presentan los que, a juicio del autor, serían los probables escenarios futuros y los desafíos emergentes para el sistema político e institucional del departamento de Canelones.

2. Formato del sistema de partidos

A partir de la percepción de que la cantidad de actores partidarios es un factor sustancial para el tipo de competencia del sistema, son necesarios criterios para establecer qué partidos importan.

Propongo examinar el formato del sistema de partidos canario de la siguiente manera:

a. a través de la revisión del porcentaje de votos válidos obtenidos por los dos partidos mayoritarios en cada una de las elecciones consideradas. Si esta suma supera el 80% estimaré estar ante un formato bipartidista; si es menor, podrá ser un formato pluripartidista.
b. analizar los partidos menores para detectar o descartar la calidad de partidos relevantes en alguno de ellos, sea por su participación en el gobierno o por su capacidad de chantaje. Si no hubiera argumentos para adjudicar la categoría de partido relevante a ningún otro, estaría ante un formato bipartidista; de lo contrario, sería pluripartidista.
c. calcular el índice de *número efectivo de partidos* (NEP) en el escenario electoral y en las bancas del órgano legislativo. Si el número estuviera en torno al 2 sería un formato bipartidista; en la medida que se eleve este índice, se transformaría en pluripartidista.

Aplicando el criterio *a*, el formato vigente ha sido, en principio, bipartidista, salvo con los resultados electorales de 1989 y 1994 —que sería de pluralismo moderado—, ya que en las otras seis elecciones a partir de 1984 los dos partidos mayores sumados superaron el 80% de los votos válidos (tabla 3).

Corresponde analizar si alguno de los partidos menores puede ser considerado como necesario, de acuerdo al procedimiento explicitado en el inciso *b*; si alguno fuera necesario, el formato no sería bipartidista estricto; si todos los partidos menores fueran considerados superfluos, el sistema de partidos canario sería bipartidista en todo el período considerado.

En los sistemas de pluralismo limitado y en los bipartidistas, e inclusive en los de partido predominante, la tendencia es al desarrollo de una competencia centrípeta bipolar y una oposición unilateral.

En las elecciones de noviembre 2020 la suma de los dos partidos mayores fue del 91,2% (tabla 3) así que, con holgura, el sistema canario sería,

en principio bipartidista, consolidándolo como neobipartidismo (Guerrini, 2000; Magri, 2000a; Setaro, 2001). Analicemos, complementariamente, si los partidos menores son superfluos o alguno podría ser considerado *relevante*. Asamblea Popular y el Partido Verde Animalista claramente pueden considerarse *superfluos* institucionalmente hablando, ya que no están representados en la Junta Departamental ni en ningún municipio.

¿El Partido Colorado puede ser calificado de *superfluo* en Canelones? Por un lado, ha tenido en 2020 una magra votación (5%) y una sola banca en la Junta Departamental, donde perdió dos de las obtenidas en 2015 y obtuvo siete concejales que lo representan en seis de los 30 municipios.

Como el Frente Amplio (FA) alcanzó las 20 bancas, podrían habilitarse eventuales negociaciones y/o acuerdos puntuales a través de los cuales se obtuviera el voto 21. Para volver a la terminología de Sartori, puede no llegar a ser considerado un partido relevante, en el marco institucional del gobierno departamental —mayoritario—; pero tampoco sería un partido superfluo.

Finalmente, Cabildo Abierto, si bien alcanzó una banca de diputado por Canelones, no está representado en la Junta Departamental ni en ningún municipio, por lo que a los efectos de la dinámica institucional y política departamental, debiera ser considerado un partido superfluo.

A partir de estas consideraciones, se podría catalogar, desde la perspectiva de la dinámica del sistema, como *bipartidista plus* (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998), a medio camino entre sistema bipartidista y sistema de pluralismo moderado o limitado, pero con un diseño estrictamente electoral de *partido predominante*.

3. El número efectivo de partidos en Canelones

Para examinar esta cuestión desde una perspectiva complementaria utilizaré, a continuación, el *número efectivo de partidos* como instrumento de análisis (Laasko y Taagepera, 1979). He utilizado, en primera instancia, dos índices de número efectivo de partidos, cuya evolución en el período estudiado se presenta en la tabla 4.

- el primero, NEP (ed), establece el número efectivo de partidos a nivel electoral departamental; recoge, por tanto, los datos presentados en la tabla 1.

Tabla 1. Elecciones de autoridades en el departamento de Canelones 1984-2020. En porcentajes de votos válidos

Partido	1984 25/11	1989 26/11	1994 27/11	2000 14/05	2005 07/05	2010 09/05	2015 10/05	2020 27/09
Partido Colorado	45,4	33,7	34,9	45,6	6,7	11,0	9,6	5,0
Partido Nacional	36,7	40,7	31,0	13,3	27,9	26,3	28,5	30,4
Unión Cívica	2,1							
Frente Amplio	15,8	16,8	28,0	40,1	64,5	60,6	58,8	60,8
PGP Nuevo Espacio		8,2	5,6	1,0				
Independiente					0,9	1,3	1,5	
Asamblea Popular						0,8	1,4	0,4
Partido de los Trabajadores							0,2	
Cabildo Abierto								3,0
Partido Verde Animalista								0,4
Total de votos	100	99,4	99,5	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

- el segundo, NEP (Jta), establece el número efectivo de partidos a nivel de la representación en el órgano legislativo departamental, que registra el efecto reductor de la normativa electoral, que genera una cierta desproporcionalidad al alterar la representación proporcional en beneficio del ganador; y también por los casos de pequeños partidos que no alcanzan a *pagar* bancas: *existen* en el índice electoral y no figuran en el índice parlamentario.

Se destaca que hubo un punto de inflexión a partir de 1994. En las elecciones de mayo del año 2000 se incrementó la suma de votos obtenida por los dos partidos mayores (habiéndose producido el relevo del Partido Nacional (PN) por el EP/FA; y disminuyó el número efectivo de partidos del departamento de Canelones, electoral y parlamentariamente considerados.

Tabla 2. **Intendentes de Canelones 1984-2025**

Elección	Período	Intendente	Lema
1984	1984-1990	Tabaré Hackenbruch	PC
1989	1990-1995	José Andújar	PN
1994	1995-2000	Tabaré Hackenbruch	PC
2000	2000-2005	Tabaré Hackenbruch	PC
2005	2005-2010	Marcos Carámbula	FA
2010	2010-2015	Marcos Carámbula	FA
2015	2015-2020	Yamandú Orsi	FA
2020	2020-2025	Yamandú Orsi	FA

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

Tabla 3. **Elecciones de autoridades departamentales en Canelones 1984-2020. Porcentajes de los dos partidos mayores sumados**

Elección	1.º	2.º	Porcentaje
1984	PC	PN	82,14
1989	PN	PC	74,36
1994	PC	PN	70,20
2000	PC	EP-FA	85,71
2005	FA	PN	92,40
2010	FA	PN	86,95
2015	FA	PN	87,40
2020	FA	PN	91,20

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

Tabla 4. **Número efectivo de partidos en Canelones, 1984-2020**

Elección	NEP	NEP Junta	N.º bancas por partido
1984	2,73	2,4	4, 11, 16
1989	3,18	2,7	4, 16, 9, 2
1994	2,94	2,7	7, 7, 16, 1
2000	2,59	2,3	12, 3, 16
2005	2,00	2,0	20, 9, 2
2010	2,22	2,0	20, 8, 3
2015	2,29	2,1	19, 9, 3
2020	2,15	1,9	20, 10, 1

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales.

En las elecciones de 2005, el FA se consolidó como partido mayoritario y el PN pasó, desde entonces, a ser el segundo partido con respaldo electoral en el departamento, relegando al Partido Colorado (PC) a guarismos de un solo dígito hasta el presente.

Canelones pasó de ser un reducto histórico del PC a constituirse en un bastión del FA, con cuatro elecciones consecutivas ganadas, de las ocho realizadas en el período posdictadura, todas con márgenes significativos, porcentajes de respaldo superiores a los de Montevideo y, en consecuencia, con bancadas de ediles que le dan holgadas mayorías propias (tablas 1 y 2).

En definitiva, con los resultados del cálculo NEP electoral y NEP Junta, estaríamos, en Canelones, ante un sistema bipartidista estricto, pero es necesario registrar los matices ya mencionados, que surgen de los criterios de Sartori.

4. En la línea de partida

Los partidos políticos que presentaron candidatos en noviembre 2020, partieron del siguiente posicionamiento:

- el FA, conduciendo la Intendencia desde el 2005, con 19 bancas en la Junta Departamental en el período 2015/2020;
- el PN, como segunda fuerza política en Canelones, con 9 bancas en la Junta Departamental, en este período;
- el PC, con 3 bancas en la Junta Departamental;
- el partido Asamblea Popular (AP) y el Partido Verde Animalista, sin representación en la Junta Departamental;
- Cabildo Abierto haciendo su debut electoral.

4.1. Dinámica legislativa

Con la correlación saliente en la Junta Departamental (2015/2020), el FA dispuso de un escenario de gobernabilidad asegurado, con mayoría propia para casi todas las decisiones necesarias (19 en 31) e, incluso, mayoría especial de 3/5 (19 votos) que se requieren para algunos temas tales como la declaración de cargos de particular confianza política y la reestructuración del organigrama de la Intendencia. Sin embargo no alcanzaba los 2/3 (21 votos) que se requieren para algunos temas, tales como otorgar anuencia a adquisiciones o ventas de inmuebles, así como para contraer obligaciones financieras que superaran el período de gobierno. Desde otro ángulo, al no alcanzar los 2/3, no podía impedir el llamado a sala al intendente, que requiere 11 votos favorables.

4.2. Expectativas y preferencias

En este contexto, es posible identificar las expectativas principales de cada fuerza política, en función del ordenamiento de sus preferencias y conveniencias, para el desarrollo del gobierno departamental 2020/2025. Estas expectativas, sin embargo, deben situarse en el marco de la altísima probabilidad de renovación del mandato frenteamplista en la Intendencia, tanto por el antecedente de la votación obtenida en 2015, como por el respaldo a la gestión de Orsi, de la que daban cuenta todas las encuestas de opinión pública, así como la percepción de la población sobre el nombre de Yamandú Orsi como próximo intendente con un 75% de respuestas a

este candidato.[1] Esto significa que, si bien pudiera ser razonable que todos los partidos de la oposición tuvieran como primera preferencia que el FA no fuera el de mayor respaldo electoral, no estaba dentro de los resultados probables o, incluso, posibles, así que, haciendo tal salvedad, no será considerado en el análisis siguiente.

4.2.1. Frente Amplio

Ante los resultados de las encuestas el FA era el claro favorito de ganar con holgura, y como tal podía visualizar la perspectiva de reiterar el respaldo electoral de 2015, de superarlo recuperando la banca número 20 en la junta departamental o, incluso de llegar a la número 21 (2/3).

Si así fuera, se podrían mantener las diferencias ideológicas o de principios, pero se anularía la posibilidad de que diferencias anecdóticas generaran escenarios de retardo. Podría generarse un escenario más cooperativo y la gestión se liberaría para consolidar los cambios y mejorar la eficacia y la eficiencia lograda en este período, que fue elevada.

4.2.2. La oposición

Todos los partidos opositores, si bien competían entre sí, coincidían en su aspiración de que, aunque fuese triunfador, el FA tuviera un menor respaldo electoral que en los períodos anteriores. En este sentido, las mejores expectativas serían aquellas en que fuesen menos de los 3/5 (19 votos) que dejaría en manos de la oposición la llave de eventuales reestructuras del organigrama municipal, la declaración de cargos como de particular confianza, así como validar obligaciones que excedieran el mandato.

Si bien en el departamento de Canelones no se armó coalición multicolor, parece razonable presumir que todos sus integrantes compartieron estas aspiraciones generales que, de lograrlas, permitirían fortalecer su acción territorial, apoyados por los eventuales sesgos del gobierno nacional, posiblemente a través de la acción de los ministerios en cada lugar.

1 Encuesta de Equipos Consultores, setiembre de 2020.

En ese marco, es posible identificar que el PN tuviera la expectativa de mantener las nueve bancas de ediles logradas en 2015, como piso, y de ser posible aumentarlas, tal vez a costa de su socio colorado.

Es posible identificar que las expectativas del PC fuesen mantener su representación en la junta departamental (único nivel razonable con su actual respaldo electoral), aunque en un contexto tal vez más adverso de lo previsto.

Sin antecedentes de presentación electoral en las elecciones departamentales es razonable pensar que las expectativas de Cabildo Abierto refirieran a lograr una banca en tal órgano. Igualmente, parece lógico suponer que las aspiraciones de Asamblea Popular, en la instancia de las elecciones departamentales, estuvieran dirigidas a lograr obtener una banca en la Junta Departamental, objetivo lejano pero que, de lograrlo, podría potenciar su visibilidad y más aún ante la pérdida de su banca de diputado a nivel nacional.

En relación con sus expectativas reales de acceso a la junta departamental, parece claro que el Partido Verde Animalista fuese meramente testimonial.

4.3 La formación de candidaturas a intendente

En las elecciones internas del 30 de junio de 2019 se reforzó, en Canelones, la proliferación de hojas de votación ya observada cinco años antes, llevando el número total a 587. Esto se da atendiendo a distribución territorial y/o a aspiraciones de figuración de actores de porte regional o local, fenómeno observado particularmente en el PN, ya que el FA redujo su oferta. Como se ve en la tabla 5, el PC incrementó su cantidad de hojas en un 20% y el PN en un 45%.

Este mecanismo permitía, por un lado, abrir espacio a todos aquellos actores de diferente incidencia, que se sintieran con fuerza para postularse, generando una suerte de inflación en el número de hojas de votación. Por otro lado, trasladó a las elecciones internas la más fuerte puja electoral, ya que en función de estos resultados, posteriormente se armaron las listas a diputados y a ediles, en orden decreciente de *capital electoral* de cada uno.

Tabla 5. Elecciones internas del 30 de junio de 2019 en Canelones. Órgano Deliberativo Departamental

Partido	30/6/2019		1/6/2014	
	Hojas	Votos	Hojas	Votos
FA	34	35.618	41	45.955
P. Nacional	354	64.044	244	55.654
P. Colorado	133	20.577	110	19.097
P. Independiente	1	389	3	640
Asamblea Popular	4	527	6	847
Cabildo Abierto	22	5.512		
De los Trabajadores	1	14	1	106
PERI	3	627	1	436
Partido de la Gente	32	1.732		
Orden Republicano	1	12		
Abriendo Caminos	1	57		
Unidos			1	96
Unión para el Cambio			1	36
Total	587	129.634	409	122.867
Votos en blanco parciales		14.910		9.583
Total emitidos		146.564		132.450

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Corte Electoral.

Complementariamente, permitía abrir una ventana de oportunidad, en cierta forma por fuera de la *influencia directriz* de las cúpulas partidarias, a los efectos del armado de las listas de candidatos. En el mismo sentido, se evitaron las tensiones competitivas en las internas porque todos pudieron armar una lista de candidatos, lo que generó muy fuertes incentivos para jugarse todo en ellas, a la vez que, pasadas las internas, permitió disminuir

los riesgos de fragmentación de las agrupaciones, en la medida en que los criterios de ordenamiento sobre la base principal de los votos efectivamente obtenidos es de mucho peso argumental e, incluso, genera posibilidades de *sanciones éticas* para quienes no se ajusten a ellos o deserten de la agrupación, y de sanciones efectivas a través del *candado de Santoro*[2] que impide cambiarse de lema a los eventuales perdedores en las siguientes etapas del mismo ciclo electoral.

En definitiva se registraron para las elecciones internas 354 hojas de votación por el PN, 133 por el PC y 34 por el FA, llegando a un total general de 587 hojas, con un promedio de votos por hoja de votación de 1.047 en el FA, 180 en el PN y de 154 en el PC; Cabildo Abierto en su primera aparición recogió 250 votos en promedio por cada una de las 22 hojas de votación presentada y el Partido de la Gente, en igual situación, recibió 54 votos en promedio por cada una de las 32 hojas de votación.

Por otro lado, el total de votos emitidos significó un 10% más que en 2014, pero los efectivamente computados por alguna hoja de votación a los órganos deliberativos departamentales (convenciones) apenas superó el 5% porque los votos en blanco parciales, esto es, emitidos que solo contenían hojas de votación a los órganos nacionales y no a los órganos departamentales, fueron un 55% más numerosos. Este aspecto refleja claramente, por lo menos en mi percepción, la centralidad de la competencia nacional en relación con la departamental.

4.4. Lógicas diferentes para las internas

Las internas son, para los partidos históricos, arena de disputa prioritaria. Constituyen la *medida del aceite* de cada actor y generan incentivos fortísimos para jugarse todos los boletos —y recursos— allí. A partir de dicha instancia, los *jugadores* de rango nacional continúan en octubre pero los de rango departamental tienen la posibilidad de retraerse en octubre y volver por sus fueros en las elecciones departamentales.

Con posterioridad a las elecciones internas, luego de definida la presi-

2 En alusión al entonces senador que propuso tal limitación en ocasión de la reforma constitucional de 1996.

dencia y con aún mayor cercanía en el tiempo, se van tejiendo los acuerdos hacia las elecciones departamentales, básicamente entre sectores, en donde la correlación entre ellos en el respectivo ODD culminará con uno o varios candidatos oficiales a intendente. Se requiere que el postulante más votado sea candidato a intendente y pueden llegar a ser dos más, si empatan en la votación del cuerpo y cada uno alcanza un mínimo del 30 % de los votos.[3]

Como la lista de candidatos a la Intendencia debe conformarse con un titular y cuatro suplentes, la integración de esta es motivo de negociaciones intersectoriales que forman parte de la selección del candidato titular. Por ello, se debe mirar más bien el respaldo sectorial (cuántos convencionales tiene cada uno) y, además, después de noviembre se procesa toda la negociación de candidaturas a mayo.

Este proceso, básicamente ajustado a la realidad del PN y del PC, resulta ser más complicado en el caso del FA, ya que su estructura orgánica se elige en oportunidad de elecciones internas propias (en otra fecha), y esto es solamente un requisito a cumplir en el marco del sistema electoral vigente.

4.5. Definición de las candidaturas

El FA acordó presentarse en su postulación a la Intendencia con candidatura única con la aspiración a la reelección de Yamandú Orsi y con similar planteo al realizado cuando la exitosa postulación de un segundo mandato de Marcos Carámbula efectuada en 2010.

Las candidaturas del PN fueron dos: Amin Niffouri, de la vertiente herrerista —el más oficialista— y Javier Radiccioni, con la particularidad de que dos de los sublemas a la Junta Departamental estuvieron integrados por hojas que respaldaban a distintos candidatos a la Intendencia, pero sumaban a la hora de adjudicaciones de bancas de ediles.

Finalmente, luego del curioso proceso del sector Ciudadanos del PC con la renuncia a la actividad política de su líder Ernesto Talvi, el nominado por su ODD a ser uno de los candidatos, Adrián Peña, desistió de la candidatura y fue designado titular del Ministerio de Medio Ambiente de reciente creación.

3 Circular de la Corte Electoral n.º 10.849, artículo 11º.

4.6. La oferta de candidatos a intendente

Finalmente, la oferta de candidatos a intendente y sus suplentes que se presentó a la ciudadanía por cada uno de los lemas electorales, con un total de 99 hojas de votación, fue la siguiente:

FA (45 hojas)

Yamandú Orsi, Marcelo Metediera, Gabriela Garrido, Alejandro Alberro, Leticia Mazzini (45 hojas), candidato único

PN (42 hojas)

Amín Niffouri, Alfonso Lereté, Álvaro Dastugue, Rosa Imoda (22 hojas)
Francisco Radiccioni, Adrián Silva, Gonzalo Medina, Cecilia Pereyra (20 hojas)

PC (6 hojas)

Diego Castro, Andrés Moura, Daniel Haro, Paola Dos Santos, Ricardo Falero (6 hojas)
Asamblea Popular (2 hojas)
Milton Franco, Carlos Sosa, Jorge Pérez, Jimena Marrero, Ricardo Cohen (2 hojas)

Cabildo Abierto (3 hojas)

Álvaro Perrone, Herbert Pintos, Mónica Peña, Roberto Pereira, Fabián Perez (2 hojas)
Ynés Monzillo, Ana García, Sandra Fraud, Walter Taberne, Carlos Testa

Partido Verde Animalista (1 hoja)

Fabián Negreira, Paula Sosa, Claudia Curbelo, Lucio Arbes, Milka Radulovich (1 hoja)

4.7. Candidaturas a la Junta Departamental

Las postulaciones a la Junta Departamental, que sumaron 99 hojas de votación, se agruparon en sublemas dentro de cada partido:

FA (6 sublemas)

- Canelones Productivo y con Justicia Social (11 hojas de votación): 46, 360, 567, 609, 624,809, 810, 949, 1205, 1811, 1968
- Compromiso Canario, Unidad para Construir el Futuro (6 hojas de votación): 968, 2040, 5020, 6060, 7010, 13030
- Progresistas canarios (6 hojas de votación): 49, 939, 6009, 52000, 77982, 99738
- Sumemos (10 hojas de votación): 800, 1618, 1813, 2611, 5271, 10815, 11815, 30040, 80008, 80090
- Unidad para Construir el Futuro (1 hoja de votación): 711
- Unidad y Pluralismo Frenteamplista (11 hojas de votación): 90, 182, 871, 890,959, 1916, 2121, 3107, 3311, 7152, 9393

PN (5 sublemas)

- Canelones hacia adelante (9 hojas de votación): 5, 71, 252, 400, 485, 1880, 2004, 4000, 100880
- De palabra (2 hojas de votación): 1007, 1404
- Otro Canelones (16 hojas de votación): 66, 133,333, 430, 433, 480, 533, 710, 1400, 3333, 4001, 4004, 4400, 4404, 8802, 40000
- Por Canelones (14 hojas de votación): 21, 40, 419, 1440, 1903, 1958, 2050, 11400, 20400, 33400, 33404, 71400, 250250, 404400
- Todo por el Pueblo (1 hoja de votación): 880

PC (3 sublemas)

- Vamos Uruguay (1 hoja de votación): 10
- Batllistas Unidos (4 hojas de votación): 415, 2525, 9007, 15415
- Ciudadanos (1 hoja de votación): 600

Cabildo Abierto (2 sublemas)

- Canelones Artiguista (2 hojas de votación): 510, 1804
- Movimiento Social Artiguista (1 hoja de votación): 1850

Asamblea Popular

2 sublemas de una hoja cada uno, 326 y 960

Partido Verde Animalista

1 hoja de votación, 1409

Parece interesante acotar que en el FA una hoja de votación no incluyó imagen del candidato a intendente.

En el PN, seis hojas no incluyeron imagen del candidato a intendente que respaldaban (Radiccioni); una de ellas incluía solamente la imagen de Sartori.

En el PC, dos hojas no incluían candidato a intendente, una de ellas (Ciudadanos) colocó la imagen del primer candidato a edil y la otra la de Zubía.

En cuanto a las hojas de votación para los municipios, la enorme mayoría no incluyeron imagen de candidatos a intendente.

5. La campaña electoral

5.1. Postergación de las elecciones

Una vez proclamados los respectivos candidatos a intendentes por cada colectividad, en febrero de 2020 comenzó a moverse cada interna y a registrar las hojas de votación con los nombres postulados a la junta departamental y las negociaciones sobre eventuales sublemas.

En ese momento estalló la pandemia que motivó el estado de emergencia sanitaria decretado por el Poder Ejecutivo el 13 de marzo, y la aprobación, luego de varias semanas de intercambios en el sistema político, de la ley 19875 (promulgada el 8 de abril) en la que se dispuso la suspensión de las elecciones previstas para el 10 de mayo y facultó a la Corte Electoral a prorrogarlas por única vez para una fecha anterior al 4 de octubre del mismo año.

La ley también prorrogó el mandato de los intendentes, ediles departamentales, alcaldes y concejales en funciones en ese momento.

En ejercicio de la facultad recibida, la Corte Electoral, dentro de los quince días establecidos en la ley, resolvió el 17 de abril fijar la nueva fecha de las elecciones departamentales y municipales para el 27 de setiembre de 2020 (cuatro meses y medio después de la fecha original). Asimismo se confirmó que el padrón electoral sería el oportunamente aprobado y comunicado a los partidos políticos en el mes de marzo de 2020 y que los candidatos a intendentes, con sus suplentes correspondientes, serían los mismos ya designados por los respectivos órganos deliberativos departamentales.

5.2. Efectos

La campaña electoral entró en una etapa de hibernación: dada la postergación, las negociaciones referidas a la confección de hojas de votación y sublemas quedó paralizada por varias semanas y los propios candidatos a intendentes quedaron en suspenso en lo que a actividades presenciales refería, tanto por las restricciones sanitarias como por la indefinición de las hojas para la Junta Departamental y por la centralidad mediática sobre la pandemia, que pasó a ocupar la agenda pública casi en su totalidad.

En el marco de las disposiciones generales, la fecha de presentación ante las juntas electorales departamentales de las hojas de votación —30 días antes de las elecciones— pasó para fines del mes de agosto y constituyó, entonces, el nuevo horizonte de negociaciones y articulaciones intrapartidarias y, en varios casos, interpartidarias, como se verá más adelante.

Por otro lado, según la circular n.º 10.866 de la Corte Electoral, del 8 de mayo, se dispuso que la nueva fecha de renuncia de aquellos alcaldes que aspiraran a la reelección sería hasta el 27 de junio, lo que implicaba que, como los alcaldes electos en 2015 que habían decidido postularse debieron haber renunciado antes del 10 de febrero de 2020, se incorporaran como nuevos postulantes algunos de los que pasaron a ejercer el cargo entre febrero y junio. En definitiva, se amplió —y en parte se entreveró— el elenco postulable.

Desde otra perspectiva, esta postergación generó más tiempo de intercambio a los partidos que conformaron la coalición multicolor a nivel nacional para identificar las posibilidades de replicar dicha experiencia en niveles departamentales. Esta ampliación del plazo posibilitó la conformación, en

varios departamentos, de coaliciones explícitas, postulando candidatos de más de un partido bajo el lema de uno de ellos —en todos los casos Partido Nacional— o implícitas —candidatos ya proclamados que desistieron de su efectiva presentación—. Estas experiencias resultaron exitosas y el aporte de candidatos extrapartidarios definieron, en varios departamentos, el triunfo de los candidatos del PN en desmedro de los del FA.

En el caso de Canelones, no se produjo ninguno de los dos formatos mencionados y cada partido de la coalición multicolor se presentó por separado. Claro que la correlación interpartidaria canaria no generaba expectativa alguna de llegar a un escenario de competitividad aun sumando esfuerzos, por lo que no había incentivo para invertir tiempo en esta oportunidad.

La campaña electoral fue atípica, tanto por las fechas, por la extensión de los plazos de negociaciones, por las restricciones en las actividades presenciales, como en sus características específicas: descartados casi totalmente los mítines clásicos, se centró en caravanas, presencia en redes, mensajes personales y actividades virtuales colectivas, del tipo Zoom.

5.3. Gestión extendida (financiamiento de los gobiernos departamentales)

La prórroga del mandato de los intendentes en ejercicio generó varias consecuencias significativas: el financiamiento de cada intendencia debió afrontar tensiones adicionales para resolver los asuntos de la gestión por más de cuatro meses adicionales (pago de sueldos, de proveedores, de consumos) cuyos eventuales incumplimientos o atrasos podrían generar dificultades para las respectivas campañas proselitistas de manera directa.

Por otro lado, las negociaciones entre el Congreso de Intendentes y el gobierno nacional, representado por la OPP, estuvieron muy distorsionadas por la ausencia de los referentes políticos de cada departamento, en ese período solamente candidatos y sin ninguna inserción institucional, que permitiese su participación en dichas negociaciones.

En el ciclo electoral normal, establecido por la reforma constitucional de 1996, se producían algunas dificultades, en especial, las vinculadas al escaso tiempo entre la toma de posesión de los intendentes —primeros días de julio de cada período— y el plazo establecido constitucionalmente para

acordar una propuesta al Poder Ejecutivo —31 de julio de ese mismo año—, referida a los fondos de origen nacional destinados a los departamentos para su inclusión en el Presupuesto Nacional, pero los intendentes electos estaban en ejercicio de sus funciones (con poco tiempo pero estaban allí como interlocutores directos).

En las nuevas condiciones actuales, las negociaciones entre el Congreso de Intendentes y la OPP, así como la resolución de acuerdo en la Comisión Sectorial de Descentralización (CSD), debieron ser asumidas por los intendentes salientes, sin ninguna inserción institucional de los entonces solo candidatos, entre los cuales la ciudadanía seleccionó los electos en cada departamento.

A la hora de la asunción de los nuevos intendentes, el tratamiento del Presupuesto Nacional ya culminó su pasaje por la Cámara de Representantes y casi culminado su tratamiento en el Senado, quedando entonces pocas posibilidades —sobre la hora— de eventual incidencia de quienes conducirían las 19 intendencias y se verían afectados por las decisiones sobre los fondos de origen nacional con destino a estas.

El plazo establecido por la Constitución para remitir a la Junta Departamental el correspondiente proyecto vencía el 26 de mayo de 2021 y cada junta disponía de cuatro meses después de haberlo recibido para tratarlo, dentro de lo que se computaba la vista al Tribunal de Cuentas de la República.

En esos presupuestos están, como insumos, los recursos de origen nacional definidos por el Presupuesto Nacional y en los presupuestos departamentales los recursos de origen departamental. También incluyen los programas presupuestales municipales, a razón de uno por cada municipio existente, en el que deben contar los fondos de origen nacional que correspondan (FIGM) y los de origen departamental que se definan en esa misma norma.

Como las autoridades locales —alcaldes y concejales— fueron electos también el 27 de setiembre y asumieron el 26 de noviembre, fue necesario desarrollar procesos de negociación intradepartamental para establecer sus características específicas.

En el marco de las características excepcionales y restrictivas de la campaña electoral, a nivel del FA se estructuró de manera prolija, la postulación de candidato único allanó eventuales dificultades y descartó confrontaciones internas en ese aspecto; en los partidos de la oposición, el objetivo

obvio era la actitud confrontativa con el oficialismo (FA) para tratar de capitalizar descontentos y, a la vez, mesura en las referencias entre los socios de la coalición multicolor, casi como si no existieran.

5.4. Padrón electoral

El padrón electoral del departamento de Canelones sumó para esta ocasión 408.562 habilitados (8% más que en 2015), distribuidos territorialmente según lo presentado en la tabla 6, en la que también se informa sobre la población de cada municipio al 2011. Debe señalarse que la estimación INE de la población total del departamento para 2019 es de 596.366 (15% más que en 2015), pero no está discriminada por localidad, por lo que no es posible comparar cifras de fechas tan disímiles.

6. Resultados electorales

6.1. Elecciones departamentales

En las elecciones del 27 de setiembre de 2020 participó el 85,7% del total de habilitados y se computaron 296.514 votos válidos, esto es, un 84,7% de los emitidos, que dieron como holgado triunfador al FA, que accedió a su cuarto mandato consecutivo en la Intendencia de Canelones, tal como se presenta en la Tabla 7.

La elección departamental de 2020 confirmó la percepción ciudadana previa de que se lograría un cuarto gobierno del FA, conducido por el profesor Yamandú Orsi por segunda vez consecutiva y, desde la perspectiva de las preferencias de cada partido político, arrojó resultados cualitativos diferentes.

6.1.1. Frente Amplio

El FA logró su principal objetivo, esto es, revalidar la gestión de la Intendencia por cuarto período consecutivo, prolongando la institucionalización de la administración en sus manos (continuar al mando, más allá del cam-

Tabla 6. Distritos electorales y población por municipio de Canelones

Municipios	Distritos electorales	Letras	Población	Habilitados	%
Ciudad de la Costa	CMF-CMI-CMJ	A	91.284	64.527	71
18 de mayo	CDC	AB	21.371	11.393	53
Las Piedras	CDA-CDD-CDE	B	62.238	57.057	92
Pando	CMA	C	32.927	30.042	91
La Paz	CEA	CH	20.194	19.271	95
Canelones	CAA-CNA	D	27.406	24.581	90
Santa Lucía	CBA-CBB-CBC	E	18.524	15.808	85
Progreso	CDB	F	14.292	12.718	89
Paso Carrasco	CMD	G	20.842	11.919	57
Barros Blancos	CME	H	29.865	23.141	78
Colonia Nicolich	CMK	I	14.788	7.716	52
San Ramón	CIA	J	8.087	7.173	89
Salinas	CMG	K	23.447	15.036	64
Joaquín Suárez	CQA- CQC	L	18.153	11.179	62
Parque del Plata	CMH	LL	11.054	7.645	69
Sauce	CFA	M	13.019	9.984	77
Tala	CJA-CJB	N	9.308	8.154	88
Atlántida	CMC	Ñ	10.198	9.944	98
Toledo	CQB	O	18.740	14.240	76
Empalme Olmos	CMB	P	6.630	6.063	92
San Jacinto	CHA	Q	6.691	6.695	100
Santa Rosa	CGA	R	6.751	4.945	73
La Floresta	CLB-CLC	S	8.353	6.785	81
Migues	CKA	T	3.802	3.740	98
Los Cerrillos	CCA-CEB	U	7.713	7.128	92
San Bautista	CPA	V	3.684	3.570	97
Soca	CLA-CLD-CLE	W	3.959	2.433	62
Montes	CKB	X	1.842	1.529	83
San Antonio	COA	Y	3.283	2.821	86
Aguas Corrientes	CCB	Z	1.728	1.325	77
Totales			520.187	408.562	79

Población (2011) en municipios FA: 466.498 personas = 89,7% del total,
Fuente: Decretos 76/ 2009 y 62/2013 de la Junta Departamental de Canelones, Corte Electoral, INE: Censo 2011.

Tabla 7. Elecciones departamentales. 27/09/2020

	Votos	% sobre válidos	% sobre emitidos	Emitidos/habilitados
Habilitados	408.562			100
Emitidos	350.202		100	85,7
Rechazados	11.720			
En blanco total	17.527		5,0	
En blanco parcial	24.416		7,0	
Anulados	25		0	
Válidos	296.514	100	84,7	72,6
FA	180.200	60,8		
PN	90.098	30,4		
PC	14.846	5,0		
CA	8.937	3,0		
AP	1.203	0,4		
PVA	1.230	0,4		

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

bio de personas y repitiendo la reelección inmediata de su intendente) y, además, hacerlo en escenario de pérdida del gobierno nacional y de varias intendencias, que le otorga cierto plus en su evaluación. Adicionalmente, fue logrado con guarismos de respaldo electoral muy significativos, el más alto del FA en todo el país.

En segundo lugar, logró aumentar su bancada en la Junta Departamental, recuperando la número 20 que había obtenido en 2005 y en 2010, aunque sin llegar a la expectativa de la número 21, pero suficientes para una gestión tranquila, en términos generales, ya que cubre con holgura la mayoría absoluta (16) y supera también los 3/5 (19), aunque no podrá evitar el llamado a sala al intendente ni tener los 2/3 (21) propios (enajenación de bienes o endeudamiento que exceda el período) (tabla 9).

6.1.2. La oposición

La oposición en su conjunto se enfrenta a un nuevo período de conducción frenteamplista, con amplia mayoría propia, superior a los 3/5, apenas a un voto de los 2/3 y, por lo tanto, en principio de mayor acceso a su obtención por otro partido o sector.

El PN ha obtenido un buen resultado, aumentó su bancada (a costa del PC), la que, a su vez, está dominada por el Herrerismo.

El PC ha sido el gran perdedor en las elecciones canarias: redujo aún más su respaldo ciudadano, alcanzando un nuevo mínimo histórico (5%) y perdiendo dos de las ya exiguas tres bancas del 2015 y, por otro lado, el sector Ciudadanos quedó sin representación en Junta Departamental. Esa banca le permitirá seguir existiendo, políticamente hablando, y no ser clasificado como un partido *superfluo* en la mirada de Sartori, como ya se explicitó.

Cabildo Abierto también puede catalogarse como perdedor, en la medida en que no revalidó su votación de octubre, cuando apenas alcanzó una banca en diputados, pero en noviembre 2020 vio frustradas sus aspiraciones.

Asamblea Popular y el Partido Verde Animalista tuvieron magros resultados —cuasi testimoniales— por lo que deberán afrontar su acción política por fuera de la estructura institucional canaria.

Desde otra perspectiva, hubo coincidencia entre el partido triunfador en la hoja departamental y en la municipal en cada municipio, salvo en Sauce, donde el FA fue mayoría en la votación a intendente y minoría en la votación municipal, perdiendo la conducción que ejercía hasta entonces (tabla 8). En este municipio, el PN triunfó en 2010, ganó el FA en 2015 y volvió a triunfar el PN ahora, siendo un caso de reelección mediata y de alta rotatividad en la preferencia local. En Montes, el FA también ganó a nivel departamental y perdió a nivel local.

6.2. La junta departamental

La Junta Departamental de Canelones quedó finalmente integrada por 20 ediles del FA, 10 por el PN y 1 por el PC (tabla 9). Este escenario otorga al intendente Orsi la perspectiva, razonable, de que pueda alcanzar acuerdos interpartidarios en los casos de relevancia estratégica, en particular, even-

Tabla 8. Elecciones de 27 setiembre de 2020. Datos definitivos

Municipio	Habilitados	Emitidos	Emit. / habil.	FA			PN		
				Dptal	Mpal	Mpal/ dptal	Dptal	Mpal	Mpal/ dptal
C. de la Costa	64.527	55.796	86,5	33.151	**22.789**	68,7	10.733	6.847	63,8
18 de Mayo	11.393	10.023	88,0	5.342	**3.363**	63,0	1.990	1.531	76,9
Las Piedras	57.057	47.268	82,8	25.865	**15.837**	61,2	12.621	10.027	79,4
Pando	30.042	25.678	85,5	11.817	**8.026**	67,9	7.452	6.694	89,8
La Paz	19.271	16.440	85,3	9.900	**7.647**	77,2	3.140	2.480	79,0
Canelones	24.581	21.191	86,2	11.330	**7.562**	66,7	4.309	3.322	77,1
Santa Lucía	15.808	13.129	83,1	6.594	**5.255**	79,7	3.127	3.301	105,6
Progreso	12.718	10.795	84,9	5.892	**5.428**	92,1	2.231	1.724	77,3
P. Carrasco	11.919	10.152	85,2	5.893	**3.762**	63,8	2.115	1.571	74,3
B. Blancos	23.141	20.021	86,5	10.481	**8.086**	77,1	4.426	3.579	80,9
C. Nicolich	7.716	6.773	87,8	4.137	**2.925**	70,7	1.353	1.056	78,0
San Ramón	7.173	6.196	86,4	1.268	1.146	90,4	2.636	**2.942**	111,6
Salinas	15.036	13.018	86,6	7.449	**4.852**	65,1	2.982	2.365	79,3
Suárez	11.179	9.660	86,4	4.705	**3.430**	72,9	2.456	2.216	90,2
P. del Plata	7.645	6.600	86,3	3.176	**2.342**	73,7	2.012	1.738	86,4
Sauce	9.984	8.571	85,8	2.922	2.305	78,9	2.885	**2.982**	103,4
Tala	8.154	7.076	86,8	1.817	1.668	91,8	2.457	**2.895**	117,8
Atlántida	9.944	8.568	86,2	3.860	**3.026**	78,4	2.678	2.540	94,8
Toledo	14.240	12.323	86,5	5.892	**3.875**	65,8	2.346	1.748	74,5
E. Olmos	6.063	5.193	85,7	2.669	**2.581**	96,7	1.283	1.008	78,6
San Jacinto	6.695	5.867	87,6	1.462	881	60,3	2.437	**3.322**	136,3

Municipio	Habilitados	Emitidos	Emit. / habil.	FA			PN		
				Dptal	Mpal	Mpal/ dptal	Dptal	Mpal	Mpal/ dptal
Santa Rosa	4.945	4.317	87,3	1.642	**1.485**	90,4	900	867	96,3
La Floresta	6.785	5.747	84,7	2.703	**1.894**	70,1	1.760	1.603	91,1
Migues	3.740	3.238	86,6	764	664	86,9	1.818	**2.108**	116,0
Los Cerrillos	7.128	6.313	88,6	2.541	**2.081**	81,9	1.955	1.940	99,2
San Bautista	3.570	3.064	85,8	633	474	74,9	1.201	**1.425**	118,7
Soca	2.433	2.102	86,4	380	326	85,8	659	**762**	115,6
Montes	1.529	1.381	90,3	542	483	89,1	529	**667**	126,1
San Antonio	2.821	2.506	88,8	690	501	72,6	1.240	**1.365**	110,1
Aguas Corrientes	1.325	1.147	86,6	531	**480**	90,4	239	301	125,9
	408.562	350.153	85,7	176.048	125.174	71,1	87.970	76.926	87,4

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

tuales fideicomisos financieros y fideicomisos de obras, que requieren por lo menos un voto de la oposición.

La nueva integración de la Junta Departamental permitirá transitar sin dificultades todos aquellos temas que requieren mayoría absoluta —el más importante de los cuales es el Presupuesto departamental—, así como los que requieren 3/5, por ejemplo, la declaración de cargos de particular confianza y modificar, sí así lo entendiera, la estructura burocrático administrativa de la Intendencia, así que la gobernabilidad estaría asegurada. Por otro lado, estaría a un solo voto de llegar a los 2/3 que se requieren para eventuales endeudamientos que superen su período de gobierno, así como las compras y las enajenaciones de bienes inmuebles.

Desde otra perspectiva, en la interna del FA, a ocho hojas de votación les fueron adjudicadas bancas de ediles (tabla 9): el propio sector del intenden-

te (MPP) tendrá 7 bancas y un agrupamiento que se conformó a principios del 2019, invocando su adhesión directa a Orsi (lista 939) alcanzó 4 bancas, y cinco sectores más con trayectoria, tienen bancas propias: Partido Socialista, Partido Comunista, Asamblea Uruguay, Nuevo Espacio y Corriente Frenteamplista Canaria, que asegura articulación orgánica con la fuerza política.

Bajo el sublema Compromiso Canario fue adjudicada una banca a la hoja 2040 (Yamandú Costa) con larga trayectoria personal dentro del FA de Canelones pero con variados antecedentes estrictamente orgánicos.

La banca número 20 le fue adjudicada al sublema Sumemos, que merece una mención aparte, así como señalar, en primer lugar, la incertidumbre sobre su futura adhesión orgánica.

Sumemos no es, como otros casos dentro del FA, un sector o la alianza entre varios sectores —grandes o chicos— a los efectos de su puntual presentación electoral o como ensayo de la construcción de un eventual camino juntos; es una ingeniería electoral que, dentro del marco normativo vigente, maximiza expectativas individuales y/o de pequeños grupos, mediante lo que en otras épocas se denominó *cooperativa electoral*, lo que se trató de evitar o resolver en la reforma constitucional de 1996.

Esta ingeniería fue muy exitosa en octubre de 2019, en la que decenas de listas sin chances a nivel de cada departamento, terminaron sumando en el Senado de la Vertiente Artiguista, duplicando los votos obtenidos por este sector y posibilitándole la adjudicación de dos bancas en la cámara alta.

En las elecciones departamentales del 27 de setiembre esta ingeniería también resultó muy exitosa, logrando tres ediles en Montevideo, uno en Salto y uno en Canelones (24 en todo el país, según sus declaraciones).

A partir de estas experiencias viene intentando conformarse como *sector* nacional y como los tres votos en la Junta de Montevideo resultan imprescindibles para la mayoría absoluta planteó, con cierta vehemencia, un año en la presidencia de esta, así estar representado en el gabinete. En el caso de Salto, en donde la correlación en la Junta es de 16 curules FA, la misma lógica supuso participar en el gabinete y otros cargos. En el caso de Canelones, donde una banca en 20 tiene menos peso relativo, los planteos hasta el momento han sido de bajo perfil, sin integrar el gabinete de Orsi.

Es oportuno señalar que toda esta operativa está enmarcada correctamente en las disposiciones electorales y permite capitalizar votos que,

de otra manera, simplemente aportarían al lema pero no tendrían rédito alguno en adjudicación de cargos.

Este modus operandi fue de amplia utilización histórica en las postulaciones a la Cámara de Representantes, hasta que se eliminó la posibilidad de acumulación por sublemas, justamente para impedir escenarios departamentales en que varias agrupaciones con poco respaldo electoral se aliaban para enfrentar a la agrupación mayor y en muchas ocasiones lo lograban, desplazándola, repartiendo después el tiempo de ejercicio de la banca o no respondían a los lineamientos partidarios y/o sectoriales.

Un mecanismo similar fue posteriormente aplicado por Alberto Perdomo en el PN de Canelones, en las elecciones internas de 1999 y en las departamentales del año 2000 y siguientes, induciendo a la mayor apertura de hojas de votación con postulaciones locales e incluso barriales. La diferencia sustancial fue que en esos casos se contaba con un liderazgo político partidario personal fuerte que permitía que la acción política fuese común en el desempeño de los cargos obtenidos.

En el FA de Canelones también se localizaron experiencias con algunos aspectos similares en anteriores oportunidades, en las cuales sectores estructurados presentaron opciones regionales, tales como Democracia Avanzada y CAP-L, pero como mecanismos para potenciar a sus referentes regionales y como expresiones estrictamente sectoriales e identificables.

Las novedades en esta ocasión son su aplicación en todos los departamentos en octubre y su réplica en las elecciones departamentales, tanto en la ingeniería utilizada como que organizó a partir de un referente personal, no sectorial ni con liderazgo político caudillesco, que aportó *servicios logísticos* traducidos en la utilización del mismo nombre del sublema y los números ya registrados para las hojas de votación.

Una de las principales interrogantes que surgen hacia adelante es cómo será su inserción orgánica en el FA y sus efectos en esa estructura; genera la reflexión de un nuevo modelo de organización de una agrupación política en su seno, que no es a partir de definiciones ideológicas, políticas, tácticas, sino a partir de cuestiones estrictamente pragmáticas.

Desde la perspectiva interna del PN, a cinco hojas de votación les fueron adjudicadas bancas de ediles (tabla 9), 6 a la tradicional hoja 400 (herrerista) que respaldó la postulación de Niffouri y una banca cada una a las hojas 533, 3333, 40 y 404400, que respaldaron la postulación de Radiccioni.

La trayectoria de la bancada herrerista en anteriores períodos fue de oposición cerrada a las iniciativas de los gobiernos frenteamplistas, por ejemplo, en el caso de los fideicomisos que emitieron títulos negociables —el primer departamento que usó tal instrumento—, cuando con informes de calificadores y exhaustivos análisis de viabilidad, grado de endeudamiento y demás, la Intendencia logró respaldo de amplia mayoría en la Junta Departamental (25, 26, 28 votos, según los casos) pero siempre con el voto negativo de este sector.

¿Como será, en términos prospectivos, la actitud de esta bancada, ahora con más curules y a cargo del gobierno nacional? Se verá, pero pareciera claro que si los ediles no herreristas, y particularmente Radiccioni, pretenden mantener visibilidad e ir construyendo futuras postulaciones deberán encontrar elementos de diferenciación del herrerismo más clásico; por ello, en este sentido podría abrirse una ventana de oportunidad a encauzar un tipo de relacionamiento con el intendente Orsi que permita eventuales acuerdos temáticos.

En el caso del único edil del PC, también es posible percibir incentivos a diferenciarse de sus socios de la coalición multicolor nacional en algunos temas, probablemente también referidos a cuestiones específicas y, en particular, a la acción del Ministerio de Vivienda (subsecretario Tabaré Hackembruch) y al Ministerio de Medio Ambiente, a cargo de Adrián Peña, ya que ambos, en definitiva, han asumido el liderazgo departamental de las dos corrientes partidarias.

7. Elecciones municipales

7.1. Relación entre el gobierno departamental y los gobiernos municipales

En el caso de Canelones, con 30 municipios, el relacionamiento con el gobierno departamental ha sido muy denso y consecuente desde 2005 en delante, incluso antes de su creación, cuando se instalaron todas las juntas locales, con la designación de una Dirección de Descentralización. En los dos períodos con municipios electos, sus titulares pertenecían al FA, el PN o el PC, pero en 2020/2025 solo habrá alcaldes de los dos primeros.

Tabla 9. Composición de la Junta Departamental 2020-2025 por partido, sublema y hoja que lograron adjudicaciones de bancas

Partido	Sublema	Hoja	Ediles	Total sublema	Total partido
FA	Canelones Productivo	609	7	7	20
	Unidad y Pluralismo Frenteamplista	90	1	6	
		1916	3		
		2121	2		
	Progresistas Canarios	939	4	5	
		99738	1		
	Compromiso Canario	2040	1	1	
	Sumemos	11815	1	1	
PN	Canelones hacia Adelante	400	6	6	10
	Otro Canelones	533	1	2	
		3333	1		
	Por Canelones	40	1	2	
		404400	1		
PC	Batllistas Unidos	15415	1	1	1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

La gestión —Canelones siempre como un país en miniatura— ha sido heterogénea y, de alguna manera transversal a los partidos, reflejando diferentes acumulaciones y capacidades previas colectivas y personales. Por ello es posible identificar municipios con funcionamiento colectivo acorde con las disposiciones normativas y asunción de sus competencias, y otros con distorsiones, en ocasiones significativas de tipo personalistas, más en la lógica de feudos y cacicazgos que la ley buscó atenuar, no siempre con éxito.

7.2. Expectativas y preferencias

Desde una perspectiva partidaria departamental, y en el encuadre de intentar obtener la máxima representación posible en las elecciones de los 30 municipios canarios, las expectativas razonablemente se identificaron de la siguiente manera.

El FA buscaba mantener los municipios bajo su conducción, particularmente los de mayor población e históricamente emblemáticos —en total 20 en el período 2015-2020—, así como intentar triunfar en aquellas circunscripciones donde en 2015 tuvo mayoría en las hojas departamentales pero no en las hojas municipales y, complementariamente, afrontar la posibilidad de acceder al cargo de alcalde en algún municipio donde había resultado minoritario.

Con similar razonamiento, las expectativas mínimas del PN se identificaron claramente con mantener los municipios bajo su conducción en el período anterior y, de ser posible, triunfar en alguno más, tal vez capitalizando el ejercicio de la presidencia y su desempeño durante la pandemia, y cierta *luna de miel*, aunque es necesario señalarlo específicamente, la ciudadanía de las principales concentraciones urbanas tiene un largo historial de respaldo a la izquierda, por lo que aún en el mejor escenario esos objetivos podrían ser exitosos básicamente en el noreste departamental.

El PC, con una complicada situación interna, si bien no votó nada mal en octubre de 2019, enfocado a estas elecciones tuvo la deserción de Ernesto Talvi y el desistimiento de Adrián Peña por haber asumido como ministro y de Tabaré Hackembruch (h), también por haber asumido un cargo ministerial. Las expectativas se reducían casi a cero en cuanto al cargo de alcalde y estaban muy disminuidas en relación con la cantidad de concejales propios.

Cabildo Abierto, Asamblea Popular y Partido Verde Animalista, sin antecedentes de representación local, a lo sumo podrían tener alguna expectativa menor referida al cargo de concejal en algún municipio puntual.

Desde el ángulo personal, seguramente varios actores tendrían expectativas, tanto de acceso a un municipio como de desempeño del cargo de alcalde, por primera vez o siendo reelectos.

7.3. La oferta en los municipios

Finalmente, la oferta en las elecciones municipales se estructuró a través de la presentación de 677 hojas de votación (tabla 10), de las cuales 401 correspondían al PN, 111 al FA, 101 al PC, 53 a CA, 10 a AP y 1 al PVA. Los municipios donde más hojas de votación se presentaron a competir, sumados todos los partidos, fueron Las Piedras (87), 18 de Mayo (47), Ciudad de la Costa (46) y Barros Blancos (40). Los municipios donde menos hojas se presentaron fueron Montes y San Antonio (6), San Ramón y Migues (7).

El FA presentó dos hojas de votación en cuatro municipios: San Bautista, San Antonio, San Ramón —donde no estaba en competencia— y Aguas Corrientes; los niveles de competitividad interna se dieron en Barros Blancos con nueve, y seis en La Paz, Canelones, Santa Lucía, Toledo y La Floresta.

El PN tuvo su mínimo de competitividad local en San Ramón, Migues y Montes con dos hojas de votación y su mayor competitividad interna en Las Piedras con 71 hojas de votación, en 18 de Mayo con 36 y Ciudad de Costa, con 33 hojas.

El PC fue con hoja única en los municipios de Migues, Cerrillos, Soca, Montes, San Antonio y Aguas Corrientes; su máxima competitividad interna se produjo en Las Piedras, con nueve hojas de votación, así como en Pando y Barros Blancos, con seis.

7.4. Las campañas municipales

Las campañas mostraron cierto nivel de confrontación interpartidaria en los territorios con complejidades específicas, como consecuencia de los clivajes arriba mencionados, a lo que se sumó que se desarrollaron como postulaciones individuales más que colectivas.

En el caso del FA, se generaron actos conjuntos sin mayor dificultad, en general, vinculados a la presencia de Orsi en la localidad y, en general, desde la perspectiva interpartidaria, la presencia de los candidatos a intendente naturalmente incluyó en cada actividad a los postulantes a alcalde que los respaldaban.

Sin embargo, dada la ambigüedad de tal decisión (recuérdese la reducida inclusión de los candidatos a intendente en las hojas de votación), con frecuencia el mensaje proselitista resultaba opaco y del siguiente tenor:

Tabla 10. Hojas de votación por partido y municipio

Municipio	FA	PN	PC	CA	AP	PVA	Totales
C. de la Costa	5	33	4	3	1	0	46
18 de Mayo	3	36	3	4	1	0	47
Las Piedras	3	71	9	4	1	0	87
Pando	5	19	6	2	1	0	33
La Paz	6	20	4	2	0	0	32
Canelones	6	12	5	3	1	0	27
Santa Lucía	6	11	3	1	0	0	21
Progreso	3	13	4	3	0	0	23
P. Carrasco	3	13	2	3	1	1	23
B. Blancos	9	23	6	2	0	0	40
C. Nicolich	3	12	2	2	0	0	19
San Ramón	2	2	2	1	0	0	7
Salinas	3	14	5	3	1	0	26
Suárez	5	21	5	2	1	0	32
P. del Plata	3	13	2	2	1	0	21
Sauce	4	6	5	1	1	0	17
Tala	3	5	3	2	0	0	13
Atlántida	5	11	4	1	0	0	21
Toledo	6	14	5	4	0	0	29
E. Olmos	3	6	3	2	0	0	14
San Jacinto	2	7	5	0	0	0	14
Santa Rosa	4	3	2	0	0	0	9
La Floresta	6	10	3	2	0	0	21
Migues	4	2	1	0	0	0	7
Los Cerrillos	4	4	1	1	0	0	10
San Bautista	1	5	2	0	0	0	8
Soca	2	5	1	2	0	0	10
Montes	2	2	1	1	0	0	6
San Antonio	1	4	1	0	0	0	6
Aguas Corrientes	2	5	1	0	0	0	8
Totales	111	401	101	53	10	1	677

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la Corte Electoral.

«vóteme como alcalde y respalde al candidato a intendente que prefiera»; y dada la inflación de hojas en varios municipios, resultó prácticamente imposible la presencia de ambos candidatos en actos conjuntos.

7.5. Resultados de las elecciones municipales

En el mapa 1 se presentan gráficamente los resultados electorales de 2020, donde puede verse la distribución territorial por partido que conduce cada municipio. Se observa con claridad que el FA predominó en toda el área metropolitana estricta, que incluye las localidades más pobladas, y que el PN se impuso en el noreste canario. Desde el ángulo demográfico, en los municipios de mayoría frenteamplista vive el 90% de la población departamental.

En la tabla 8 se presentan los resultados de las elecciones en cada uno de los 30 municipios, para los partidos FA y PN, que recogieron más del 90% del total de votos. Para una lectura más ágil, en dicha tabla se resalta el partido más votado en cada circunscripción, del que proviene el alcalde.

Para el caso del FA, en todas las circunscripciones el voto municipal fue menor que el voto departamental: el menor porcentaje se dio en San Jacinto (60%), Las Piedras (61%), 18 de Mayo (63%), Paso Carrasco (64%), Salinas (65%) y Toledo (66%). El mayor porcentaje en relación al voto departamental —pero siempre por debajo—, apareció en Empalme Olmos (97%), Progreso y Tala (92%) y San Ramón, Santa Rosa y Aguas Corrientes (90%).

En el caso del PN el panorama es bien diferente, ya que en 11 circunscripciones el voto municipal fue mayor que el voto departamental: San Jacinto (136%), Montes y Aguas Corrientes (126%), San Bautista (119%), Tala (117%), Migues (116%), Soca (115%), San Ramón (112%), San Antonio (110%), Santa lucía (106%) y Sauce (103%). Los menores porcentajes se observaron en Ciudad de la Costa (64%), Paso Carrasco (74%), Toledo (75%), Colonia Nicolich (78%) y Salinas (79%).

El clivaje interpretativo de tan diferentes escenarios corre, también, por varios carriles: el primero es, naturalmente, la menor visibilidad de los candidatos a los municipios que a la intendencia e, incluso que a la junta departamental, esta situación podría haberse dado en los municipios más poblados, porque en las pequeñas localidades es fácilmente registrable quiénes son los candidatos a integrar el municipio.

Mapa municipal 2020-2025

En los casos en que el FA no generaba expectativas de competencia y era seguro el triunfo del PN en el municipio, seguramente se produjo cierto desinterés.

Laudada de antemano la competencia por la intendencia en favor del FA, es probable que muchos votantes se centraran en la competencia local, en particular, aquellos que no veían con malos ojos a Orsi, que ante la imposibilidad de introducir hojas de dos lemas, se orientaron a definir en su municipio *el mejor vecino.* Por otro lado, en todo el noreste canario hay nulo crecimiento demográfico, e incluso disminución, por lo que en los actos electorales llegan a votar aquellos emigrantes que aún no han trasladado su credencial.

7.6. Integración de los municipios

Los resultados de las elecciones municipales determinaron las correlaciones interpartidarias por municipio presentadas en la tabla 11: en 21 de ellos el FA fue el partido más votado y en nueve lo fue el PN; en esta ocasión, el PC no accedió a la conducción en ningún municipio (en 2010 había triunfado en dos y en 2015 en uno).

Tabla 11. Correlaciones interpartidarias por municipio, 2020-2025

Municipio	FA	PN	PC
Ciudad de la Costa	4	1	0
18 de Mayo	3	1	1
Las Piedras	3	2	0
Pando	3	2	0
La Paz	4	1	0
Canelones	4	1	0
Santa Lucía	3	2	0
Progreso	4	1	0
Paso Carrasco	4	1	0
Barros Blancos	4	1	0
Colonia Nicolich	4	1	0
San Ramón	1	3	1
Salinas	4	1	0
Suárez	3	2	0
Parque del Plata	3	2	0
Sauce	2	3	0
Tala	1	3	1
Atlántida	3	2	0
Toledo	4	1	0
Empalme Olmos	4	1	0
San Jacinto	1	4	0
Santa Rosa	3	1	1
La Floresta	3	2	0
Migues	1	4	0
Los Cerrillos	3	2	0
San Bautista	1	3	1
Soca	1	2	2
Montes	2	3	0
San Antonio	1	4	0
Aguas Corrientes	3	2	0
Totales	84	59	7

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

En diez municipios con alcalde FA la correlación interpartidaria fue de 4 a 1, y en tres con alcalde PN se dio similar situación. En esta instancia no se registró ningún municipio en que el partido ganador no tuviera mayoría propia —en 2015 ese escenario se dio en cuatro municipios—; el PC obtuvo solamente siete concejales, en seis de los 30 municipios canarios.

7.7. Cambios y continuidades en los municipios

En la tabla 12 se observa que 15 alcaldes salientes se postularon a la reelección (11 del FA y 4 del PN); 12 de ellos lo lograron (8 frenteamplistas y los 4 del PN); en este caso debe sumarse a Ottonello, en Sauce, que logró su reelección mediata, recuperando el cargo perdido en 2015.

Cuatro municipios cambiaron de conducción político partidaria: en Sauce pasó del FA al PN; en Aguas Corrientes y Cerrillos del PN al FA y en San Bautista del PC al PN.

De los tres alcaldes frenteamplistas que no lograron su reelección, en dos casos (Progreso y La Floresta) hubo continuidad partidaria, y en el otro (Sauce) cambió la mayoría partidaria local.

Quince alcaldes salientes no se postularon a la reelección (9 del FA y 5 PN y 1 PC); en esos municipios se mantuvo la mayoría partidaria en 12 de ellos y en tres hubo cambio de la mayoría local (1 del PC y 2 del PN).

8. Escenarios futuros y desafíos

En las elecciones de noviembre de 2020 el FA se consolidó como el partido con mayor respaldo electoral en Canelones por quinto período consecutivo y accedió a su cuarto mandato al frente de la Intendencia, con la reelección del profesor Yamandú Orsi, y el PN reafirmó su ubicación —aunque lejos— como el segundo partido, en cuanto a respaldo electoral.

El formato de partidos canario, en términos estrictos, es *bipartidista*, tanto a partir de los criterios de Sartori como del número efectivo de partidos, incluso de partido predominante, pero desde el ángulo de la dinámica de interacción política sería razonable catalogarlo como de *bipartidismo plus*.

En este contexto, es pertinente identificar algunos de los desafíos orientados a 2025, tanto en términos académicos como desde la acción política

Tabla 12. Postulaciones municipales

Municipio	Postulación a reelección	Reelecto	Partido	Siguió el mismo partido
Ciudad de la Costa	No	-	FA	Sí
18 de Mayo	No	-	FA	Sí
Las Piedras	Sí	Sí	FA	Sí
Pando	Sí	Sí	FA	Sí
La Paz	Sí	Sí	FA	Sí
Canelones	Sí	Sí	FA	Sí
Santa Lucía	No	-	FA	Sí
Progreso	Sí	No	FA	Sí
Paso Carrasco	No	-	FA	Sí
Barros Blancos	Sí	Sí	FA	Sí
Colonia Nicolich	No	-	FA	Sí
San Ramón	No	-	PN	Sí
Salinas	Sí	Sí	FA	Sí
Suárez	No	-	FA	Sí
Parque del Plata	No	-	FA	Sí
Sauce	Sí	No	FA	No
Tala	No	-	PN	Sí
Atlántida	Sí	Sí	FA	Sí
Toledo	No	-	FA	Sí
Empalme Olmos	Sí	Sí	FA	Sí
San Jacinto	Sí	Sí	PN	Sí
Santa Rosa	No	-	FA	Sí
La Floresta	Sí	No	FA	Sí
Migues	No	-	PN	Sí
Los Cerrillos	No	-	FA	No
San Bautista	No	-	PC	No
Soca	Sí	Sí	PN	Sí
Montes	Sí	Sí	PN	Sí
San Antonio	Sí	Sí	PN	Sí
Aguas Corrientes	No	-	FA	No

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

de los actores concretos, individuales y colectivos. Un segundo mandato de Orsi seguramente registrará cambios y continuidades, en la solvencia de la gestión, en el apoyo de un equipo consolidado más allá de cambios específicos, por los avances ahora posibles, por lo ya hecho en los períodos anteriores, pero también ocasionados por los cambios del gobierno nacional —ahora adverso— y por la pandemia en curso.

Por otro lado, las fortalezas logradas en los períodos anteriores, en lo económico financiero y en la experticia en la propia gestión, permitirán afrontar en lo institucional este período con cierta tranquilidad, aun en el contexto de disminución del ritmo de crecimiento de la actividad económica y, aun, de retroceso en esta.

En definitiva, desde la gestión, aun con dificultades como las mencionadas (particularmente el cambio en el gobierno nacional) se identifican otros desafíos, de la fuerza política, del propio Orsi y de otros actores nacionales y departamentales, que podrían enumerarse sucintamente de la siguiente manera:

- es necesario que la fuerza política canaria afronte la construcción de las futuras candidaturas departamentales, habida cuenta de que Orsi no podrá ser reelecto nuevamente en 2025;
- a nivel nacional, la fuerza política ha comenzado el relevo de sus líderes históricos; en ese proceso, uno de los liderazgos emergentes es el del propio Yamandú Orsi que deberá, necesariamente, compatibilizar la conducción de la Intendencia con la presencia en todo el país y la interacción con otras figuras que vayan apareciendo;
- la renovación del liderazgo departamental, que valide la institucionalización del FA gobernando Canelones es muy importante, tanto por los destinos del departamento como por el desempeño de la fuerza política a nivel nacional, particularmente al intentar recuperar el gobierno del país.
- en este aspecto, el cómo y cuándo afrontar el cambio de liderazgo frenteamplista en Canelones y la aspiración de seguir ocupando la Intendencia, involucra a la fuerza política y a las personalidades que puedan aportar en esa dirección de un proceso necesariamente colectivo (visibilidad, apoyo en la gestión, identificar y elaborar cambios y continuidades).

Bibliografía

Bottinelli, O. (2000). «El ciclo electoral 1999-2000 y el sistema de partidos». En *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: EBO-ICP.

Buquet, D. (2000). «Los cambios que aseguraron la continuidad: coalición, reforma, elecciones y después». En *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: EBO-ICP.

Buquet, D., Chasquetti, D., y Moraes, J. A. (1998). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay. ¿Un enfermo imaginario?* Montevideo: ICP-FCS.

Cardarello, A., Magri, A., y Oroño, A. (2008). «Gobiernos municipales». En *Encrucijada 2009,* Informe de coyuntura n.º 8. Montevideo: FCS. Fin de Siglo.

Duverger, M. (1990). *Los partidos políticos*. México: FCE.

Gil de Vargas, B., y Oroño, A. (2004). *El sistema de partidos en Canelones. ¿Bipartidismo de nuevo tipo?* Documento de Trabajo nº 45. ICP-FCS.

Gil de Vargas, B., y Oroño, A. (2005). *Desafíos para la gestión progresista de los gobiernos progresistas en las Intendencias del interior*. Ponencia en Segundo Seminario: «Gobierno, política y gestión municipal.» ICP-Fesur.

Gil de Vargas, B., y Oroño, A. (2007). *Del G-8 al G-19: la izquierda en los gobiernos*. Montevideo: FESUR.

Gil de Vargas, B., y Oroño, A. (2009). «La cuestión local en una reingeniería institucional del Mercosur». En G. Caetano (comp.), *La reforma institucional del Mercosur: del diagnóstico crítico a las propuestas de reforma*. Montevideo: CEFIR-Trilce.

Gil de Vargas, B., y Oroño, A. (2010a). Los Municipios 2010. La gestión de las políticas. En «Saber hacer en la gestión pública local» Montevideo

Gil de Vargas, B., y Oroño, A. (2010b) *Los municipios en marcha*. Montevideo: FESUR.

Gil de Vargas, B., y Oroño, A. (2011a). «La lógica de gobierno municipal». En A. Cardarello y A. Magri (coords.), *Cambios, certezas e incertidumbres*. Montevideo: CI-FCS-ICP.

Gil de Vargas, B., y Oroño, A. (2011b). «El cambio de pisada consolidado. Canelones al Frente». En A. Cardarello y A. Magri (coords.), *Cambios, certezas e incertidumbres*. Montevideo: CI-FCS-ICP.

Gil de Vargas, B., y Oroño, A. (2012). *La experiencia municipal en sus primeros pasos. Los casos de Lavalleja, Maldonado y Salto*. Montevideo: CLAEH-CI-AECID.

González, L. E. (1993). *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: FCU-ICP.

González, L. E., y Queirolo, R. (2000). *Las elecciones del 2004: Posibles escenarios. en: Elecciones 1999-2000*. Montevideo: EBO-ICP.

Guerrini, A. (2000). «El peso político de los intendentes del interior: apuntes para una discusión a la luz de las últimas consultas electorales». En: *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: EBO-ICP.

Laasko, M., y Taagepera, R. (1979). «Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe», *Comparative Political Studies*, 12(1).

Laurnaga, M. E. (2001). «La geografía de un cambio. Política y elecciones municipales 1999-2000». En *La geografía de un cambio: política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*. Montevideo: EBO-ICP.

Lijphart, A. (1992). «Cantidad "efectiva" de partidos», *Cuadernos de Ciencia Política*, *Partidos Políticos, 3*. Montevideo: FCU-ICP.

Magri, A. (2000). *El proceso electoral 1999-2000 en el departamento de Canelones*. Documento de trabajo. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, FCS.

Magri, A., y Oroño, A. (2004). «A la mesa, Canelones está servido». En *La política en el umbral del cambio*, *Informe de Coyuntura,* nº 5. Montevideo: EBO-ICP.

Magri, A., y Setaro, M. (1999). *La aplicación del «by-pass» al sistema político canario*. Documento de trabajo. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, FCS.

Martins, D. H. (1999). *El gobierno y la administración de los departamentos*. Montevideo: Ingranusi.

Mieres, P. (1992) «Acerca de los cambios en el sistema de partidos uruguayo», *Cuadernos del CLAEH,* 62. Montevideo.

Mieres, P. (1998). «La reforma constitucional de 1996 en Uruguay y sus posibles efectos sobre los partidos y el sistema de partidos», *Cuadernos del CLAEH,* 80. Montevideo.

Oroño, A. (2012). «La gestión institucional municipal». En A. Oroño (coord.), *Talleres de formación para actores locales*. Montevideo: PNUD/Art-CI-Famsi-AECID.

Oroño, A. (2017). «Canelones con salsa Orsi. Elecciones departamentales y municipales 2015». En A. Cardarello y M. Freigedo (coords.). *Los desafíos de un cambio*». Montevideo: CI-ICP-FCS.

Oszlak, O. (1999). «De menor a mejor: el desafío de la "segunda" reforma del Estado», *Nueva Sociedad*, 160. Caracas.

Sartori, G. (2000). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
Setaro, M. (2001). «La lógica institucional mayoritaria en un escenario competitivo. ¿Una definición por balotage en Canelones?». En M. E. Laurnaga (coord.). *La geografía de un cambio: política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*. Montevideo: EBO-ICP.

Fuentes consultadas

https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/departamentales/elecciones_departamentales_2015-1
http://elecciones.corteelectoral.gub.uy/Departamentales/2015/elecciones-departamentales/
https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/departamentales/elecciones_departamentales_oct2020
https://eleccionesdepartamentalesregistrados.corteelectoral.gub.uy/Prensa/ResultadosDepartamentales.htm

Maldonado

De la competencia al predominio blanco

Esteban García Ortiz

1. Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo central la descripción del proceso electoral departamental y municipal acontecido en 2020 en Maldonado. En esta oportunidad Enrique Antía se consagró intendente por segunda vez consecutiva y tercera vez en su carrera, con el destaque de que lo consiguió con la mejor votación que haya obtenido cualquier partido desde el regreso a la democracia y asegurándose una mayoría especial de dos tercios en la Junta Departamental. En simultáneo, el Partido Nacional también se hizo con la victoria en los ocho municipios departamentales, desplazando al Frente Amplio en dos localidades consideradas como bastiones de la izquierda: Piriápolis y San Carlos.

El trabajo consta de seis apartados. Tras esta breve introducción se presenta la evolución electoral del departamento de Maldonado entre 1984 y 2020. En tercer lugar, se aborda la gestión departamental del período 2015-2020. En cuarto orden, se expone la oferta electoral de 2020, la evolución de la campaña y la opinión pública, y los resultados registrados. En la quinta parte se analizan las elecciones municipales. Se concluye con un conjunto de reflexiones.

Tabla 1. Votos válidos en elecciones departamentales, 1984-2015. En porcentajes

Elección	PN	FA	PC	Otros
1984	39,4	11,4	46,4	2,8
1989	42,9	11,6	36,0	9,5
1994	45,2	17,1	33,2	4,5
2000	38,4	34,6	26,2	0,8
2005	46,9	48,7	3,0	1,4
2010	33,1	52,0	13,7	1,2
2015	48,5	42,2	7,8	1,5
2020	62,9	28,9	5,2	3,0

Fuente: Corte Electoral.

2. Antecedentes y evolución histórica

Desde la primera elección posdictadura, en 1984, Maldonado ha tenido intendentes de los tres principales partidos (tabla 1). El Partido Colorado solo logró ganar la Intendencia en 1984 para luego dar paso a tres victorias consecutivas del Partido Nacional en 1989, 1994 y 2000. Precisamente en el año 2000, como señalan Vairo y Pereyra (2017), ocurrió la última votación importante del Partido Colorado y, con la separación de las elecciones nacionales de las departamentales, el Frente Amplio creció hasta convertirse en la segunda fuerza de Maldonado y luego ganar las elecciones de 2005 y 2010. Sin embargo, en 2015, en una elección disputada, el PN volvió a lograr la Intendencia y en 2020 retuvo el gobierno departamental con la victoria más amplia desde la redemocratización, con un 34% de ventaja sobre el FA.

En la tabla 2 hay tres datos a resaltar. En primer lugar, hasta 2015, solo una vez el partido ganador había superado el 50% de los votos válidos (De los Santos en 2010); en la elección de 2020 el porcentaje de votos que obtuvo el partido ganador fue el más alto de todos, un resultado con el que se podría calificar al Partido Nacional como un *partido predominante* (Sartori, 1980). En segundo orden, en el análisis del peso electoral de los intendentes electos dentro de sus partidos, la elección de 2020 deja a Enrique

Tabla 2. Votos válidos obtenidos por los intendentes de Maldonado, 1984-2020

Período	Intendente	Partido	% partido	Int/partido	Int/total
1985-1990	Benito Stern	PC	46,4	54,1	24,9
1990-1995	Domingo Burgueño	PN	42,9	37,0	15,0
1995-2000	Domingo Burgueño	PN	45,2	96,2	43,5
2000-2005	Enrique Antía	PN	38,4	44,2	16,9
2005-2010	Oscar de los Santos	FA	48,7	50,7	24,7
2010-2015	Oscar de los Santos	FA	52,0	52,3	27,2
2015-2020	Enrique Antía	PN	48,5	56,3	27,3
2020-2025	Enrique Antía	PN	62,9	68,7	43,3

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos del PRI de la FCS-Udelar.

Antía como el segundo intendente con más apoyo de la historia moderna (68,7%), mejorando sus propias marcas de 2000 y 2015, y solo por detrás del resultado de Domingo Burgueño en 1995 (96,2%). Finalmente, en tercer lugar, se aprecia que entre 2005 y 2015 los intendentes electos han tenido el apoyo de aproximadamente una cuarta parte de los votos totales; mientras que en 2020 Antía cosechó el 43,3% de los votos y se ubicó a solo dos décimas del mejor registro, logrado por Burgueño en 1995.

La tabla 3 presenta la evolución histórica de la Junta Departamental. El sistema electoral que rige las elecciones departamentales otorga mayoría de miembros al partido ganador y esto explica que el Partido Nacional sea el partido que más ediles ha tenido desde 1985 (122), seguido por el Frente Amplio (75) y el Partido Colorado (48). Ahora bien, observando la elección de 2020 lo más destacable es que el nacionalismo obtuvo la mayor cantidad de ediles en las elecciones contemporáneas (21), superando el registro que ostentaba el Frente Amplio con 17 ediles obtenidos en la elección de 2010. En paralelo, justamente se aprecia que en 2020 el Frente Amplio solo consiguió 9 ediles, su peor representación desde el período 2000-2005; y el Partido Colorado volvió a perder representantes al lograr solo una banca en la Junta, su segunda peor representación después de la de 2005.

Tabla 3. Composición de la Junta Departamental de Maldonado, 1985-2025

Partido / Período	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	1985-2020
PN	12	16	16	16	15	10	16	21	122
PC	16	10	9	6	0	4	2	1	48
FA	3	3	5	9	16	17	13	9	75
Otros	0	2	1	0	0	0	0	0	3
Total	31	31	31	31	31	31	31	31	248

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos del PRI de la FCS-Udelar.

3. La gestión departamental 2015-2020

En 2015, Enrique Antía accedió a la Intendencia de Maldonado con un claro y principal problema a resolver, de acuerdo a encuestas de opinión pública: la inseguridad. A este asunto, además, le seguían otras problemáticas como el tránsito y el desempleo.[1] Si bien es claro que la inseguridad es un problema que va más allá de los límites departamentales, ya que requiere de políticas nacionales para combatirlo, la Intendencia de Maldonado abordó la situación para mejorar la sensación pública de inseguridad. Realizó una inversión de gran trascendencia con la instalación de 1.200 cámaras de videovigilancia, que en noviembre de 2017 le valieron una interpelación en la Junta Departamental al intendente Antía. En defensa de su obra, el intendente se mostró satisfecho con dicha adquisición, a la que tituló como una «reforma orgánica» de la seguridad, que, en su opinión, rápidamente dio buenos resultados.[2]

Asimismo, en junio de 2015 Antía presentó como asesor económico al contador y economista Isaac Alfie para, con su experiencia, ayudar a

1 http://www.gruporadar.com.uy/01/16-03-2015-la-inseguridad-y-el-transito-son-los-mayores-problemas-del-departamento-de-maldonado-segun-su-poblacion/

2 https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/11/en-interpelacion-a-antia-por-compra-directa-de-sistema-de-videovigilancia-fa-buscaba-informacion-negada-sobre-contrato-con-empresa-israeli/

auditar la Intendencia junto con el equipo económico de la Dirección de Hacienda,[3] colaborando en «poner la casa en orden». Si bien no ocupó un cargo oficial en el gabinete departamental y él mismo no se define como un *auditor*, Alfie ejerció como asesor calificado de Antía, ideando la política tributaria y delineando cómo llevar adelante el plan de desarrollo del intendente y su equipo de gobierno. De hecho, en febrero de 2017 Antía declaró su conformidad con las labores de Alfie, a quien calificó como «un gran trabajador» que dio buenos servicios a Maldonado.[4]

Por otra parte, cuando en febrero de 2020 Antía abandonó su cargo de intendente para postularse a la reelección, también señaló su conformidad respecto a la reactivación de la construcción, ya que este rubro laboral generó algunos miles de puestos de trabajo de forma directa e indirecta en todo el departamento. Entre las grandes inversiones resaltó el desarrollo de complejos turísticos y el aumento de metros cuadrados aprobados a construir en el futuro. Finalmente, declaró su satisfacción con las empresas contratadas para barrido y limpieza, que también generaron nuevos puestos de trabajo.[5]

Las imágenes de Antía y de su gestión muestran signos de haber evolucionado con solidez a medida que transcurrieron los años. En agosto de 2018, una encuesta de Equipos Consultores divulgada por FM Gente expuso que, de haber elecciones departamentales en ese momento, el 45% votaría al Partido Nacional y solo el 19% al Frente Amplio y 7% al Partido Colorado.[6] En efecto, la popularidad departamental alcanzada hizo que Enrique Antía se postulara como precandidato presidencial por el Partido Nacional en 2019. En las internas obtuvo 33.693 votos, un 7,5% de los votos totales del partido, y fue el cuarto precandidato más votado por detrás de Luis Lacalle Pou, Juan Sartori y Jorge Larrañaga. Sin embargo, dentro del departamento de Maldonado logró el 33,6% de los votos y solo fue superado por el actual presidente de la República, Luis Lacalle Pou.

3 https://www.maldonadonoticias.com/beta/actualidad/2875-enrique-ant%C3%ADa-presente%C3%B3-formalmente-a-isaac-alfie-y-confirm%C3%B3-2-directores.html
4 https://brecha.com.uy/a-sus-anchas/
5 https://maldonadonoticias.com/beta/pol%C3%ADtica/16532-enrique-ant%C3%ADa-deja-el-cargo-de-intendente-de-maldonado-feliz,-conforme-y-esperanzado.html
6 http://www.fmgente.com.uy/noticias/encuesta-equipos-partido-nacional-encabezando-45397.html

Tomando en cuenta estos antecedentes, el escenario de cara a las elecciones de 2020 lucía auspicioso para el Partido Nacional en general y para Enrique Antía en particular. Por otro lado, la imagen del Frente Amplio dentro de Maldonado revelaba importantes signos de debilitamiento, ya que las elecciones nacionales de setiembre de 2019 habían marcado una notoria caída electoral con respecto a los resultados de 2014. Más aún, las persistentes luchas intestinas entre sus principales referentes locales Óscar De los Santos y Darío Pérez por asumir el liderazgo principal del Frente Amplio tampoco ayudaron a generar atractivos ante la población fernandina.

4. Elección departamental 2020: oferta, opinión pública y resultados

4.1. Oferta

Las convenciones partidarias definieron a sus candidatos entre finales de 2019 y principios de 2020. El Partido Nacional lo hizo en la convención del 14 de setiembre de 2019; el FA ratificó a sus tres candidatos el 31 de diciembre de 2019; Cabildo Abierto hizo lo propio el 2 de febrero de 2020; y el Partido Colorado, el 7 de febrero de 2020. De ese modo, la oferta electoral quedó compuesta por 11 candidatos (10 hombres y una mujer) de seis partidos.

El nacionalismo presentó dos candidaturas. En primer lugar, el intendente Antía se lanzó a la reelección con el respaldo de los sublemas Todos por Maldonado y Juntos por Maldonado, sectores que presentaron seis y siete listas respectivamente. Su extensa experiencia como intendente, parlamentario y precandidato presidencial en 2019 lo posicionaban como un líder ampliamente favorito en su interna. Aun así, se conformó una segunda candidatura: Rodrigo Blas, líder de Unión y Cambio, agrupación que presentó cinco listas.

Por el lado del Frente Amplio, dada su experiencia como exintendente y legislador, Óscar De los Santos partió como principal candidato del partido, con el apoyo de Alianza Progresista. En segundo lugar, Susana Hernández, exsecretaria general de la Intendencia e intendenta tras la renuncia de De los Santos en 2015 para hacer campaña, contó con el respaldo del Partido Socialista y bajo el sublema Unidad y Fraternidad presentó cuatro listas. Finalmente, el tercer candidato fue Gerardo Viñales, apoyado por Cabildo

1813, cuyo líder histórico Darío Pérez decidió no volver a postularse para dar lugar a nuevos protagonistas.

También participaron en la elección otros partidos, que desde el vamos no tenían posibilidades de triunfar. El Partido Colorado presentó dos candidatos: Eduardo Elinger, de Batllistas, quien ya había sido candidato en anteriores oportunidades, presentó dos listas bajo el sublema Por Maldonado. Félix Riestra, general retirado y antiguo subjefe de Policía de Maldonado, respaldado por Ciudadanos, contó con dos listas bajo el sublema Maldonado nos Importa.

En Cabildo Abierto, en tanto, se decidió dar lugar a dos candidaturas: la principal, de Sebastián Cal, electo representante por Maldonado y líder de la Lista 102. El segundo candidato fue Gaspar Barrabino, coronel retirado quien en el pasado apoyó a Gerardo Novick y para esta ocasión contó con cuatro listas.

Por último, Asamblea Popular resolvió tener un único candidato en la figura de Carlos Pérez, quien ya había sido candidato en las pasadas elecciones departamentales, y presentó dos listas. El Partido Verde Animalista estableció la candidatura única de Enrique Cenoz mediante una sola lista.

4.2. Campaña y opinión pública

Que el Partido Nacional haya sido la primera fuerza política en definir a sus candidatos a intendente en setiembre de 2019, antes de la primera vuelta de las elecciones nacionales, no es un dato menor y sugiere la confianza interna que tempranamente mostraban sus líderes en retener el gobierno departamental. Efectivamente, durante la convención que definió las candidaturas, Enrique Antía sostuvo que los blancos «estamos maduros para ganar el gobierno nacional; vamos derecho sin sobresaltos a ganar el gobierno nacional»; de forma que la convención se realizó antes de las elecciones de octubre porque «las pilas de todos nosotros van a estar para ganar el gobierno nacional», y asegurar un buena relación entre el Poder Ejecutivo y Maldonado.[7] Así, se daba por descontado que el nacionalismo mantendría el control del departamento.

7 https://maldonadonoticias.com/beta/pol%C3%ADtica/15504-convenci%C3%B3n-nacionalista-de-maldonado-vot%C3%B3-dos-candidatos-para-las-departamentales-de-2019.html

Los resultados de la primera vuelta y del balotaje de 2019 indicaban una gran solidez del Partido Nacional y una notable ventaja sobre el Frente Amplio en Maldonado. Mientras que en la primera vuelta nacional el Frente Amplio obtuvo el 39,0% de los votos emitidos y el nacionalismo logró el 28,6%, en Maldonado los resultados fueron casi inversos: 36,7% para el Partido Nacional y 29,1% para el Frente Amplio. Posteriormente, en el balotaje de noviembre de 2019, la fórmula blanca Lacalle Pou-Argimón apenas superó a la fórmula frenteamplista Martínez-Villar (48,9% ante 47,4% de los votos emitidos). Sin embargo, en Maldonado la fórmula nacionalista logró casi 20 puntos de ventaja, al lograr el 57,6% de los votos emitidos y la fórmula frenteamplista el 37,9%.

Esos resultados golpearon el ánimo del Frente Amplio y ello fue reconocido por los candidatos del partido en diversas entrevistas realizadas desde enero de 2020. A pesar de esto, en los primeros días de febrero De los Santos presentó su equipo de trabajo y señaló que el déficit dejado por la administración de Antía era el más grande de la historia del departamento, por lo que lo retó a realizar un debate público «con los papeles en la mano» y demostrar quién tenía razón.[8] Por su parte, Susana Hernández también criticó la gestión de Antía y durante la presentación de su equipo se mostró confiada en que el Frente Amplio mejoraría su *performance* electoral con respecto al balotaje, ya que Maldonado «no quiere más despilfarro, amiguismo, ni gestiones que prometen pensar a futuro, pero priorizan personalismos y réditos electorales inmediatos».[9]

Desde filas del Partido Nacional, el candidato Rodrigo Blas hizo énfasis en la unidad partidaria y, cuando Enrique Antía renunció a su cargo para iniciar la campaña, destacó los logros de este, remarcando que su gestión fue satisfactoria y estableció una diferencia notoria con respecto a las gestiones frenteamplistas.[10] Sin embargo, en otras oportunidades también se distanció del trabajo de Antía, al decir que su administración dejaba una fuerte deuda, no era moderna, carecía de proyección y no era cercana con

8 https://correopuntadeleste.com/de-los-santos-reta-a-antia-a-realizar-un-debate-con-documentos-en-la-mano-para-despejar-mentiras/

9 https://radiorbc.com/susana-hernandez-presento-su-candidatura-a-la-intendencia-de-maldonado-junto-a-su-equipo/

10 https://www.maldonadonoticias.com/beta/pol%C3%ADtica/16538-la-carta-que-le-envi%C3%B3-rodrigo-bl%C3%A1s-a-enrique-ant%C3%ADa-el-d%C3%ADa-que-dejaba-el-cargo.html

la ciudadanía.[11] En paralelo, propuso modernizar a la Intendencia y dejar de improvisar para cumplir con los presupuestos y metas. Asimismo, se mostró abierto a recibir apoyos de otros partidos y en febrero recorrió asentamientos junto a la actual ministra de Vivienda, Irene Moreira (Cabildo Abierto) y fue respaldado por algunos referentes locales del Frente Amplio.

Enrique Antía, por su parte, siempre confió en su reelección. Desde la victoria presidencial de Lacalle Pou comenzó a señalar que Maldonado ahora tendría un gobierno nacional amigo y en febrero inició su campaña con un acto multitudinario en Coronillas al que asistieron líderes de las agrupaciones que lo respaldaban y el actual secretario de Presidencia, Álvaro Delgado. En dicho acto recalcó que en un tercer mandato continuaría con lo realizado en materia de seguridad y promoción de inversiones, y propuso mejoras en infraestructura y limpieza en distintas localidades del departamento. Además, respecto a los cuestionamientos recibidos desde el Frente Amplio, enfatizó que durante la campaña solo había escuchado críticas pero no ideas o propuestas concretas para gobernar Maldonado.[12]

La pandemia mundial de covid-19 estancó la campaña política en marzo con la aparición de los primeros casos del nuevo coronavirus en el país. De hecho, Maldonado estuvo entre los primeros departamentos afectados. Rápidamente, desde la Corte Electoral se expresó que bajo dichas circunstancias no se podía asegurar el normal desarrollo de las elecciones departamentales y municipales, y en abril se estableció el traspaso de los comicios de mayo para el 27 de setiembre. De este modo, resultó inevitable que la campaña política redujera su intensidad por algunos meses.

En efecto, uno de los temas que más atención mediática recibió hacia mediados de 2020 fue un audio privado que circuló por redes sociales en el que un relacionista público le dijo a la vicepresidenta de la República, Beatriz Argimón, que la Intendencia de Maldonado le adeudaba USD 5.000 por un evento que él organizó. Sin embargo, autoridades departamentales y el mismo Enrique Antía aseguraron que el pago fue retenido porque dicho

11 https://www.carve850.com.uy/2020/01/02/gestion-de-antia-no-es-moderna-y-tiene-fuerte-deuda-dice-diputado-por-maldonado-rodrigo-blas/

12 https://correopuntadeleste.com/enrique-antia-largo-la-campana-por-la-reeleccion-con-un-acto-en-los-coronillas/

relacionista mantenía una deuda con la Intendencia.[13] Si bien este hecho puede calificarse como desagradable y pudo afectar la imagen del candidato favorito, los resultados vistos en setiembre indican que no perjudicó la evaluación que la ciudadanía hacía sobre su desempeño al frente del gobierno departamental.

La campaña recién presentó señales de reactivarse en el mes de agosto cuando el Partido Independiente resolvió apoyar la candidatura de Antía, a la vez que este sumó el respaldo de integrantes del Partido de la Gente y militantes del Partido Colorado. Rodrigo Blas, en paralelo, lanzó su propuesta de reducir el precio del boleto del transporte público. Por otra parte, desde el Frente Amplio, Susana Hernández presentó su Plan de Desarrollo Ambiental, exponiendo que en un gobierno suyo se fomentaría el turismo rural y se mejoraría la gestión de los residuos cuidando el medio ambiente.[14]

De esta manera, en agosto, Opción Consultores presentaba un escenario electoral de predominio nacionalista y señalaba un 60% de intención de voto al Partido Nacional, 22% al Frente Amplio, 5% al Partido Colorado y 2% a Cabildo Abierto.[15] Posteriormente, en su última medición de setiembre preveía una intención de voto de 56% para el Partido Nacional, 21% para el Frente Amplio, 5% al Partido Colorado y 2% a Cabildo Abierto.[16] Por último, también en setiembre, una encuesta de Grupo Radar mostraba una ventaja en el mismo sentido aunque más reducida: el Partido Nacional tenía una intención de voto de 46% y el Frente Amplio de 22%. Sin embargo, en tercer lugar aparecía un 20% de No sabe/No contesta. Asimismo, la intención de voto por candidatos mostraba a Antía obteniendo el 30%, seguido de Blas con el 13% y recién empatados en la tercera posición figuraban los frenteamplistas De los Santos y Hernández con el 8% cada uno.[17]

13 https://www.elobservador.com.uy/nota/maldonado-retuvo-pago-a-cristino-por-multa-adeudada-cual-es-el-vinculo-con-la-intendencia—2020622193735
14 https://correopuntadeleste.com/susana-hernandez-propone-un-ambicioso-plan-de-desarrollo-ambiental-en-caso-de-llegar-al-5o-piso/
15 https://www.opcion.com.uy/opinion-publica/intencion-de-voto-elecciones-departamentales-2/
16 https://www.opcion.com.uy/opinion-publica/intencion-de-voto-elecciones-departamentales-setiembre-2020/
17 http://www.gruporadar.com.uy/01/13-09-2020-maldonado-el-partido-nacional-retendra-la-intendencia-y-enrique-antia-sera-muy-probablemente-reelecto/

4.3. Resultados departamentales 2020

Los comicios departamentales se celebraron el 27 de setiembre de 2020. Para la elección de Maldonado se presentaron 11 candidatos a intendente por seis partidos distintos y 71 listas para la Junta Departamental.[18] En números absolutos, el Partido Nacional logró 69.117 votos, el Frente Amplio 31.681 votos, el Partido Colorado 5.660 votos, Cabildo Abierto 2.221 votos, Asamblea Popular 565 votos y el Partido Verde Animalista 554 votos.

La tabla 4 presenta los porcentajes de votos por lema y candidato. Como se anticipó, lo primero a destacar es que la elección no fue competitiva, puesto que el Partido Nacional venció con el 62,9% de los votos válidos y superó al Frente Amplio (28,9%), su máximo contendiente, por 34% de ventaja. El Partido Colorado, en tanto, obtuvo el 5,2%, Cabildo Abierto el 2% y Asamblea Popular y el Partido Verde Animalista 0,5% cada uno. Ninguna de las internas partidarias presentó escenarios de alta competencia: Enrique Antía dominó la interna nacionalista (68,7%), Óscar De los Santos la del Frente Amplio (50,8%), Eduardo Elinger la de los colorados (86,2%), y Sebastián Cal la de Cabildo Abierto (60,1%). Finalmente, el último aspecto a reseñar es que la victoria nacionalista fue tan cómoda que, contando los votos de cada candidato sobre el porcentaje total, los dos precandidatos del Partido Nacional fueron los más votados del departamento, esto es, que incluso el perdedor de su interna, Rodrigo Blas, fue más votado que los candidatos de los demás partidos.

La tabla 5 muestra la composición de la Junta Departamental para el período 2020-2025. El Partido Nacional cuenta una mayoría especial dos tercios de miembros (21 ediles), con lo cual puede manejar la agenda departamental de acuerdo a sus intereses. En ese sentido, el único obstáculo podría ser una descoordinación interna de su bancada, ya que sus 21 ediles representan a cinco sublemas diferentes. Por otra parte, el Frente Amplio cuenta con nueve ediles de cuatro sublemas distintos, por lo que su bancada también se muestra heterogénea. Por último, el Partido Colorado solo tiene un edil, del sublema Por Maldonado. Este reparto de escaños hace

18 Hubo 33 listas del Frente Amplio, 26 del Partido Nacional, 4 del Partido Colorado, 5 de Cabildo Abierto, 2 de Asamblea Popular y 1 del Partido Verde Animalista.

Tabla 4. Votos válidos por lemas y por candidatos (2020)

Lema	Candidato	% / partido	% / total	% total partido
PN	Enrique Antía	68,7	43,3	62,9
	Rodrigo Blas	30,8	19,3	
	Al lema	0,5	0,3	
	Total	100	62,9	
FA	Óscar De los Santos	50,8	14,7	28,9
	Susana Hernández	33,4	9,6	
	Alan Viñales	14,1	4,1	
	Al lema	1,7	0,5	
	Total	100	28,9	
PC	Eduardo Elinger	86,2	4,4	5,2
	Félix Riestra	13,3	0,7	
	Al lema	0,5	0,03	
	Total	100	5,2	
CA	Sebastián Cal	60,1	1,2	2,0
	Gaspar Barrabino	39,3	0,8	
	Al lema	0,6	0,01	
	Total	100	2,0	
AP	Carlos Pérez	100	0,5	0,5
PVA	Enrique Cenoz	100	0,5	0,5
Total				100

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos del PRI de la FCS-Udelar

que el número efectivo de partidos en la Junta sea de tan solo 1,8, lo que establece un escenario legislativo por debajo del bipartidismo (Laakso y Taagepera, 1979).

Tabla 5. Composición de la Junta Departamental de Maldonado, 2020-2025

Partido	Sublema	Hoja	Ediles	Total sublema	Total partido
PN	Todos por Maldonado	88	3	9	21
		32	3		
		44	2		
		300	1		
	Juntos por Maldonado	50	2	6	
		20	2		
		72	1		
		4040	1		
	Somos Unión y Cambio	23	4	4	
	Juntos Podemos	821	1	1	
	Defensores de las Leyes	880	1	1	
FA	Primera Línea, Unidad Frenteamplista	1609	2	4	9
			1		
		77	1		
	Maldonado Una Vez Más	738	2	2	
	Unidad y Fraternidad	1946	2	2	
	Sumemos	890	1	1	
PC	Por Maldonado	2600	1	1	1

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos del PRI de la FCS-Udelar.

5. Las elecciones municipales

Los resultados electorales del nivel municipal también deben considerarse muy estimulantes para el Partido Nacional por dos razones principales. Primero, porque obtuvo las ocho alcaldías en disputa, ganándole al Frente Amplio los dos municipios que estaban bajo su control; segundo,

Tabla 6. Resultados de elecciones municipales por partido. En porcentajes de votos válidos

Municipio	PN	FA	PC	Otros	Votos válidos
Ciudad de Maldonado	69,2	24,0	4,8	2,0	38.820
San Carlos	57,4	34,4	3,3	4,9	17.211
Piriápolis	47,2	43,5	8,3	1,0	7.926
Punta del Este	75,7	13,0	8,3	3,0	4.362
Pan de Azúcar	62,6	30,7	4,3	2,5	5.517
Aiguá	57,7	5,3	31,4	5,6	2.149
Solís Grande	78,5	20,5	0,4	0,6	1.964
Garzón	86,9	12,2	0,5	0,5	658
Total	64,4	27,4	5,6	2,7	78.607

Fuente: Corte Electoral.

porque el porcentaje de votos que consiguió el partido en los municipios fue mayor que el porcentaje de votos obtenidos en la elección departamental, 64,4% y 62,9% respectivamente. De esta manera, el Partido Nacional continúa mostrando un sostenido crecimiento subdepartamental, al pasar de cinco alcaldías a seis entre 2010 y 2015, y a lograr los ocho municipios en 2020. En ese sentido, las elecciones del tercer nivel de gobierno parecen ser escenarios casi inmejorables para el nacionalismo.

La tabla 6 presenta los resultados por partido y municipio. Lo primero que se destaca es la amplitud de las victorias nacionalistas en siete de las ocho alcaldías. Tomando en cuenta los resultados de Garzón, Punta del Este, Solís Grande y la Ciudad de Maldonado, el Partido Nacional consiguió, en promedio, victorias por más de 60% de votos sobre el Frente Amplio. En segundo lugar, también cosechó tres victorias holgadas en Pan de Azúcar, Aiguá y San Carlos, al promediar 27% de ventaja sobre el segundo partido. Finalmente, el único escenario que se mostró competitivo fue Piriápolis, donde el Partido Nacional ganó por 3,7% de votos sobre el Frente Amplio.

Adicionalmente, vale la pena indicar que el Partido Nacional incrementó el porcentaje de votos logrado en todos los municipios con respecto a 2015; mientras que el Frente Amplio cayó electoralmente en todos los casos para el mismo período. El Partido Colorado, por su lado, continuó reduciendo su peso electoral total, pero creció significativamente en Punta del Este (4,5% en 2015 a 8,3% en 2020) y Aiguá (15,8% en 2015 y 31,4% en 2020) donde, además, logró el segundo puesto al superar cómodamente al Frente Amplio. Por último, los restantes partidos menores crecieron 1,2% en comparación a 2015 y dicho incremento se explica por la aparición de Cabildo Abierto. Aunque no suponen riesgos serios para los tres grandes partidos, parece importante apreciar que Cabildo Abierto y Asamblea Popular unidos superaron al Partido Colorado en San Carlos; mientras que en Garzón, Cabildo Abierto en solitario superó a los colorados.

La conformación de los concejos municipales muestra (tabla 7) una renovación total de alcaldes, pues ninguno de los que estaba en funciones fue reelecto. Así también, de los 40 integrantes que suman los concejos municipales, solo ocho fueron reelectos. El Partido Nacional pasó de un total de 25 cargos obtenidos en la elección anterior a 31 cargos para el actual período; el Frente Amplio pasó de 14 a 7 cargos municipales; y el Partido Colorado creció de 1 a 2 cargos. Entre quienes fueron reelectos vale la pena referirse a René Graña y Patricia Martínez, quienes pasaron de ser concejales a alcaldes en Piriápolis y Solís Grande, respectivamente. De hecho, Martínez fue la única alcaldesa electa, por lo que Maldonado pasó de tener dos alcaldesas a solo una. Sin embargo, por otro lado, continuó el crecimiento en la cantidad de concejalas. En esta elección se eligieron 13, frente a las nueve concejalas que fueron electas en 2015 y cinco que fueron electas en 2010.

Tabla 7. Integración de los concejos municipales en Maldonado, 2020-2025

Municipio	Partido	Sublema	Lista	Nombre	Cargo
Ciudad de Maldonado	PN	Todos por Maldonado	222-A	Andrés Rapetti	Alcalde
				Iduar Techera	Concejal
				Bettiana Soto	
		Somos Unión y Cambio	2323-A	Darwin Correa	
	FA	Unidad Frenteamplista	609-A	Joaquín Garlo	
San Carlos	PN	Todos por San Carlos	28-B	Carlos Pereyra	Alcalde
				Diego Machado	Concejal
		Somos Unión y Cambio	823-B	Fernando Suárez	
	FA	Comprometidos Contigo	813-B	Alba Rijo	
		San Carlos Una Vez Más	731-B	Alicia Fontes	
Piriápolis	PN	Somos Unión y Cambio	604-C	René Graña	Alcalde
				Hernán Ciganda	Concejal
		Todos por Maldonado	93-C	Silvana González	
	FA	Unidad Frenteamplista	1887-C	José Miranda	
				Mariela Marangos	
Punta del Este	PN	Todos por Maldonado	22-CH	Javier Carballal	Alcalde
				María del Huerto Casañas	Concejal
				Fabian Schamis	
				Martha Clavijo	
		Somos Unión y Cambio	23-CH	Luis Borsari	

Municipio	Partido	Sublema	Lista	Nombre	Cargo
Pan de Azúcar	PN	Todos por Maldonado	93-D	Rubens Echavarría	Alcalde
				Beatriz Villareal	Concejal
				María del Carmen Alfonso	
		Somos Unión y Cambio	523-D	Juan Martínez	
	FA	1874-D	1874-D	Fabiana Danta	
Aiguá	PN	Todos por Maldonado	1052-E	Ernesto San Román	Alcalde
				Liliana Bernárdez	Concejal
			32-E	Jesús Álvarez	
	PC	Por Maldonado	100-E	Wiston Guerra	
				Iris Calabuig	
Solís Grande	PN	Somos Unión y Cambio	821-F	Patricia Martínez	Alcalde
				Ricardo Abayian	Concejal
				Juan Bonilla	
		Todos por Maldonado	22-F	Sergio Casanova	
	FA	731-F	731-F	Wilson Zeballos	
Garzón	PN	Somos Unión y Cambio	823-G	Nazareno Lazo	Alcalde
				Daniel Larrosa	Concejal
		Todos por Maldonado	28-G	Javier Falco	
				Diego Machado	
			904-G	María del Valle Silvera*	

*Asumió tras la renuncia de Dionisio Techera.
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos de la FCS-Udelar.

6. Conclusiones

El primer aspecto a destacar es que la votación del Partido Nacional fue mejor en lo departamental que en lo nacional: comparando setiembre de 2020 con octubre de 2019, Antía y Blas reunieron más votos que Lacalle Pou como candidato presidencial. Por otra parte, el notable crecimiento electoral del nacionalismo a nivel departamental (de 48,5% en 2015 a 62,9% en 2020) fue correspondido con una fuerte caída del Frente Amplio en el mismo lapso (42,2% en 2015 a 28,9% en 2020). Mientras tanto, el Partido Colorado continúa sin crecer y sigue siendo un actor de escaso peso local. Finalmente, se puede destacar la aparición de Cabildo Abierto como cuarto partido, pero sin lograr ninguna alcaldía ni representación en la Junta Departamental.

En segundo orden, escribiendo sobre anteriores elecciones en Maldonado, Vairo y Pereyra (2011) señalaron que la posibilidad de reelección inmediata que tienen los intendentes favorece su permanencia en el gobierno cuando aspiran a ser nuevamente elegidos. No obstante, la elección de 2020 marcó como nunca antes las ventajas del candidato incumbente, y eso a pesar de que el Frente Amplio llevaba como principal candidato a otro exintendente, Óscar De los Santos, razón por la que eran de esperarse resultados más parejos y competitivos que los que se dieron. Así, el Partido Nacional venció por 34% de ventaja al Frente Amplio; y Enrique Antía, además de obtener el 68,7% de los votos de su partido, en soledad consiguió 14,4% más de votos que todos los candidatos frenteamplistas juntos.

En tercer lugar, la composición de la Junta Departamental determina que el Partido Nacional tenga una mayoría especial de dos tercios de miembros. Si bien las reglas electorales establecen que el partido del intendente siempre obtiene la mayoría en la Junta, alcanzar los dos tercios permite que el oficialismo controle la agenda legislativa departamental con mayor facilidad, siempre y cuando la bancada nacionalista se mantenga unida y no sufra fisuras dada su integración entre cinco sublemas.

En cuarto lugar, en el nivel municipal el Partido Nacional superó al Frente Amplio por un mayor porcentaje de votos que en el nivel departamental, dado que obtuvo el 64,4% de los votos válidos en el tercer nivel de gobierno ante el 27,4% del Frente Amplio. Así, logró quedarse con las ocho alcaldías y desplazar al Frente Amplio en localidades que se consideraban

bastiones de izquierda, como Piriápolis y San Carlos. Sin embargo, esto no se debió tanto a un mejor desempeño electoral del nacionalismo, sino a una notable caída del Frente Amplio. De hecho, la ciudadanía votó menos en el tercer nivel de gobierno que en el nivel departamental, por lo que todos los partidos consiguieron menos votos en las elecciones municipales que en las de intendente.

En quinto y último orden, se aprecia que el sector Todos obtuvo cinco municipios (Ciudad de Maldonado, San Carlos, Punta del Este, Pan de Azúcar y Aiguá); mientras que Unión y Cambio se quedó con tres alcaldías (Piriápolis, Solís Grande y Garzón). Pese a que la diferencia en el número de victorias no parece ser demasiada, los resultados implican que el sector Todos consiguió los municipios que representan el 89% de los habilitados a votar; a la vez que solo el 11% de los habilitados quedó bajo gobiernos de Unión y Cambio.

Bibliografía

Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). «"Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe», *Comparative Political Studies*, 12 (1), 3-27. https://doi.org/10.1177/001041407901200101

Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.

Vairo, D., y Pereyra, J. (2011). «Del resultado incierto a la victoria contundente. Un examen de las elecciones departamentales y municipales 2010 en Maldonado». En A. Cardarello y A. Magri (eds.). *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010*. Montevideo: ICP-Congreso de Intendentes.

Vairo, D., y Pereyra, J. (2017). «La vuelta del Partido Nacional al Gobierno Departamental». En A. Cardarello y M. Freigedo (eds.), *Los desafíos de un cambio. Elecciones departamentales y municipales 2015*. Montevideo: ICP-Congreso de Intendentes.

Rocha[1]

De nuevo la alternancia y el bipartidismo

Marcelo Sosa Gabito

1. Introducción

Los resultados de las elecciones departamentales y municipales produjeron cambios relevantes en relación con los quince años anteriores. Luego de tres períodos consecutivos de gobierno departamental a cargo del Frente Amplio (FA), se procesó la alternancia y la ciudadanía depositó su confianza en el Partido Nacional (PN). Algo similar ocurrió con el tercer nivel de gobierno en Lascano y Chuy, municipios que tuvieron alcaldes frenteamplistas desde su creación y que ahora son encabezados por nacionalistas. En Castillos y La Paloma hay continuidad, con la diferencia de que La Paloma es el único donde siempre triunfó el FA, mientras en Castillos ganó el PN por segundo período consecutivo.

Los cambios en el escenario político departamental se entrecruzan con procesos que permanecen y atañen al sistema de partidos y a los diferentes niveles de gobierno.

El análisis de las elecciones y de los procesos políticos concomitantes, se realiza en los siguientes puntos. El primero refiere al contexto general del departamento, su trayectoria política y las gestiones de gobierno; el

1 El origen del nombre Rocha está en el apellido de Luis Rocha, quien se estableció en esa región en el siglo XVIII proveniente de Buenos Aires, dada la abundancia de ganado bovino y la relevancia que comenzó a cobrar por entonces el comercio de cueros. El departamento de Rocha fue creado por la ley 1474, del 7 de julio de 1880. Hasta ese entonces formaba parte del departamento de Maldonado, que comprendía a los actuales departamentos de Maldonado, Lavalleja y Rocha. Gentilicio: rochense.

segundo está dedicado a las elecciones departamentales; el tercero a las elecciones municipales y, finalmente, en el cuarto se presentan las conclusiones, interrogantes y desafíos que tiene por delante el sistema político, particularmente, el sistema de partidos.

2. Contexto, trayectoria política y gestión de gobierno

2.1. Contexto

Las elecciones se procesaron en el contexto de emergencia sanitaria que generó distorsiones y perturbó las actividades en todos los ámbitos, también el político electoral, más allá de que hasta la fecha de las elecciones el departamento tuvo un bajo registro de casos de personas enfermas con covid-19.

Observando el comportamiento socioeconómico del departamento durante los últimos años, se aprecia un desmejoramiento paulatino y persistente, quizás con la excepción del municipio de Lascano.[2] La economía departamental depende mucho del turismo y de la producción agropecuaria; además, hay pocos emprendimientos industriales y una alta dependencia de las inversiones públicas. Las tasas de actividad, desempleo y otros indicadores han sido, por lo general, peores que en el promedio nacional.[3] En el transcurso de 2020 las condiciones generales tendieron a deteriorarse.

2.2. Trayectoria política

El departamento tuvo en los últimos quince años una diferencia sustancial en relación con su historial electoral anterior: se pasó de una alternancia permanente entre el PC y el PN a tres períodos consecutivos de gobiernos frenteamplistas.[4] Tras dos períodos del socialista Artigas Barrios como

2 Lascano está ubicado en el norte del departamento y cuenta con algunas de las empresas de procesamiento de arroz más importantes que existen en el país.

3 Según datos del Observatorio Territorio Uruguay de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, https://otu.opp.gub.uy/.

4 Para más información sobre este proceso véanse Sosa Gabito (2011, p. 109) y Sosa Gabito (2017, p. 129).

intendente, en el año 2015 el triunfo correspondió a Aníbal Pereyra, integrante del Movimiento de Participación Popular (MPP) y diputado durante los diez años anteriores. Pereyra formó un equipo de gobierno que mantuvo un alto porcentaje de jerarcas de los gobiernos de Barrios. Esta fue una señal de continuidad, que reflejó conformidad, confianza y el deseo de aprovechar la experiencia adquirida; además, implicaba reconocer un equilibrio de poder entre los diferentes sectores frenteamplistas. También corrió el riesgo por mantener a las mismas figuras políticas, lo que podría devenir en un desgaste de la imagen pública de estas e influir negativamente en la evaluación del gobierno o en el futuro desempeño electoral del FA. No hay evidencia de que el intendente y su partido lo hubieran visualizado así, ni si lo hicieron, pero priorizaron la estabilidad, la unidad partidaria y la experiencia acumulada, ni tampoco de que hubieran asumido los posibles costos políticos subvaluando sus efectos posteriores.

Otro aspecto a destacar es que en 2015 Pilar Altez fue el principal competidor de Pereyra en la interna frenteamplista, obtuvo el 41% de los votos del partido y luego, tal como lo había anunciado, se retiró de la vida política. Altez se había transformado en un receptor de votantes frenteamplistas *independientes* que no simpatizaban con Pereyra. Cuando se alejó de la política, no hubo un liderazgo sustitutivo que los representara.

En cuanto a la oposición, el PN era el único con capacidad para presentarse como una alternativa real de gobierno. En el año 2015 tuvo un crecimiento importante y generó una instancia electoral competitiva que lo reafirmó en su posición de partido desafiante y con un rol opositor casi hegemónico.[5] Luego procesó cambios en su interna, particularmente en el sector mayoritario que en el año 2014 había respaldado la candidatura presidencial de Lacalle Pou. En ese año, José Carlos Cardoso fue electo diputado por el departamento y suplente de senador, cargo al que accedió como titular a pocos meses del comienzo de la legislatura. A consecuencia de esto, la titularidad en la Cámara de Representantes fue ocupada por Alejo Umpiérrez. Luego de cierto tiempo, surgieron discrepancias entre ambos dirigentes, que se fueron incrementando y Umpiérrez creó su propio grupo.

5 Existe un bipartidismo entre el FA y el PN. Por más información véase Sosa Gabito (2017, pp. 129-130).

Los otros partidos llegaron a las elecciones en condiciones muy desventajosas. El PC ha tenido desde el año 2005 una representación muy reducida. El resto de partidos nunca han accedido a cargos departamentales y, por lo tanto, no son protagonistas de las decisiones ni tienen espacio para promover y difundir sus ideas y actividades. Además, el diseño institucional (leyes electorales, fórmulas para la asignación de cargos, entre otros) les resulta desfavorable.

2.3. Gestión de gobierno

2.3.1. Departamental

El gobierno de Aníbal Pereyra continuó las principales políticas implementadas por su antecesor. Esto era esperable, por lo menos en el inicio, porque se mantuvo el mismo partido, el intendente conservó a la mayoría de los jerarcas en el gabinete y en otros cargos de segundo nivel, y porque nunca manifestó discrepancias importantes con las decisiones de Barrios. Además, debía despejar las dudas que parte de la ciudadanía tenía sobre sus dotes ejecutivas. Obviamente, fue imprimiendo su impronta personal y la de su sector político.

El período transcurrió sin mayores sobresaltos para el gobierno departamental. Tampoco hubo proyectos o decisiones demasiado conflictivas desde el gobierno nacional que afectaran de alguna manera particular al departamento, como sí ocurrió anteriormente.[6] Esto, si bien en principio parece un factor positivo, es al mismo tiempo un indicador de la falta de

6 Durante el período anterior, el gobierno del presidente José Mujica presentó algunas iniciativas que generaron cuestionamientos políticos y movilizaciones desde la sociedad civil. Los principales fueron el proyecto de construcción de un puerto de aguas profundas, que entre otros objetivos serviría como punto de salida a la producción minera de la empresa Aratirí, y la ampliación de la terminal portuaria de La Paloma para canalizar el envío de madera a las empresas de producción de celulosa.

inversiones en el departamento[7] y un flanco vulnerable de la gestión.[8]

Los conflictos más fuertes se produjeron con el Centro Comercial Regional de Chuy, con el Centro Comercial e Industrial de Rocha[9] y con algunos grupos de pescadores artesanales y personas que se autodenominaban ambientalistas por asuntos referidos a inversiones pesqueras.

Entre las obras de infraestructura que se ejecutaron y que la Intendencia destacó en los *spots* publicitarios que divulgó durante el año 2020, se encontraban la construcción de las terminales de ómnibus de Rocha y de Chuy y la planta de tratamiento y gestión de residuos sólidos no peligrosos. Esta última, es una obra trascendente que significó una importante inversión y que se realizó con el apoyo técnico de la Universidad de la República, a través del CURE Rocha. Se inauguró días antes de las elecciones, representa un avance sustancial en la materia y es la concreción de un viejo compromiso asumido por el FA.[10]

¿Cómo veían los rochenses la gestión de la Intendencia? Según las mediciones realizadas por empresas consultoras, el gobierno departamental mantuvo niveles altos de aprobación ciudadana. Opción Consultores en octubre de 2019 constató que la aprobación estaba en un 67% entre quienes decían que era buena o muy buena y subió al 71% en una medición de mayo de 2020. La empresa Factum hizo una consulta faltando pocas semanas para los comicios y registró una aprobación del 68%.[11]

7 Más allá del comentario, es importante mencionar que el intendente viajó a China en 2016 en la delegación oficial del presidente Tabaré Vázquez y mantuvo contactos para el arribo de inversiones a Rocha.

8 Pereyra anunció, ya en campaña electoral, que llevaría adelante tres proyectos de inversiones relacionados al turismo, uno de ellos en la zona de la Laguna de Rocha. En tanto, el programa de gobierno 2020-2025 del PN «Compromiso por Rocha», en su página 3 planteaba: «La generación de fuentes de trabajo, la búsqueda del desarrollo, la radicación de inversiones son funciones netamente de un Gobierno Departamental, algo que hasta ahora no se ha asumido nunca en Rocha». Esta declaración era una crítica a las gestiones del FA, aunque involucraba también a anteriores gobiernos del PN.

9 El presidente de esta organización era Martín Rodríguez, quien en las elecciones de 2020 fue candidato a intendente dentro del lema PN en representación de CA.

10 La planta se puede apreciar en el siguiente video: https://www.youtube.com/watch?v=2Ev4t-Zo6sD4. Incluye el discurso del director de Gestión Ambiental Fausto De León, integrante de todos los gabinetes frenteamplistas y promotor de esta obra.

11 Datos tomados de www.opcion.com.uy y www.factum.uy.

2.3.2. Municipales

2.3.2.1. Chuy

El FA tuvo la responsabilidad del gobierno municipal de Chuy durante los diez años transcurridos desde la creación de los municipios. La alcaldesa Mary Urse estuvo al frente de este y le impuso su impronta personal, con características peculiares. Nunca fue la candidata preferida por la dirigencia departamental frenteamplista, tal vez porque no integraba alguno de los grupos grandes y porque se le adjudicaba una personalidad fuerte y un estilo de conducción personalista. Notoriamente, sintonizó muy bien con buena parte de los ciudadanos, particularmente, los frenteamplistas. Esto le posibilitó la reelección y fortalecer su legitimidad y posición política (Sosa Gabito, 2017, p. 149).

Algunas decisiones tomadas por el Concejo Municipal por iniciativa de Urse generaron conflictos con agentes sociales. Por ejemplo, el Centro Comercial de Chuy se opuso a la instalación de quioscos en la parte uruguaya de la Avenida Internacional, cuestión que se sumó a una relación que ya antes era tensa.

En varias oportunidades, Urse le solicitó al Ministerio del Interior que hubiera una mayor presencia policial en la ciudad y apoyó las acciones del gobierno nacional para que militares patrullaran la frontera.

Urse también fue objeto de denuncias públicas por supuestos actos con visos de corrupción. Algunas de ellas terminaron en la justicia con denuncias cruzadas entre los denunciantes de esos hechos y la propia Urse. Dos casos fueron llevados a la Junta Departamental; en el primero, el oficialismo entendió que no había mérito para formar una comisión investigadora; en el segundo, sí se formó y luego se resolvió enviar las actuaciones a la justicia. Esta decisión se tomó con los votos favorables de la oposición y de un edil oficialista. Los dictámenes judiciales fueron favorables a Urse.

2.3.2.2. Castillos

Castillos es el municipio del departamento con mayor territorio y el segundo en población. En 2015, en el Municipio de Castillos ganó el PN y generó el primer escenario de cohabitación con el gobierno departamental. Fue electo alcalde Estacio Sena, en un concejo municipal con

tres nacionalistas y dos frenteamplistas. Tanto Sena como su antecesor el frenteamplista Servetto realizaron gestiones con estilos que podrían denominarse de bajo perfil. Atendieron a una diversidad de temas pero con escasas obras que pudieran considerarse icónicas de sus gobiernos. Curiosamente, ninguno de los dos se postuló para la reelección. Algunos de los logros de gestión, realizados en conjunto con la Intendencia, tuvieron que ver con mejoras del equipamiento de la Plaza de Deportes y en el sistema de recolección de residuos, obras para el esparcimiento y apoyo a actividades sociales. Sena tuvo algunas confrontaciones con el gobierno departamental, la más resonante de estas por la instalación de un mural en la plaza principal de Castillos en homenaje a la Banda Municipal, cuyo proyecto fue rechazado por la Junta Departamental.

2.3.2.3. Lascano

Esta localidad está asociada a dos sectores productivos importantes, el ganadero y el arrocero. El peso de este último y de sus actividades conexas es vital para la vida económica de la zona. En los últimos años ha experimentado un crecimiento mesurado pero constante.

La gestión del Municipio de Lascano se puede visualizar en las obras realizadas en colaboración con la Intendencia: la reconstrucción de la Plaza Artigas y alrededores, las obras en la zona del complejo deportivo, que comprendió la construcción de colectores pluviales, acondicionamiento de la pavimentación y la accesibilidad. También se destaca que tuvo una tarea de promoción de las actividades sociales, culturales y deportivas de la zona, con hincapié en el desarrollo del Centro Cultural, obra construida durante el primer período del alcalde Rodríguez.

2.3.2.4. La Paloma

El alcalde José Luis Olivera encabezó un concejo municipal con otros dos frenteamplistas y dos nacionalistas. Los principales resultados de la gestión fueron: la construcción de accesos con rotondas a todos los balnearios (en colaboración con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y la Intendencia), la construcción de una pista de atletismo en el Estadio Andresito, la obra de desagüe de pluviales y de renovación y mejoramiento en la Avenida del Navío, el retorno de los boliches nocturnos al balneario La Aguada durante los veranos y el ordenamiento del carnaval de La

Pedrera.[12] Algunos sectores de la población manifestaron descontentos con la gestión por considerar que hubo un ineficiente mantenimiento de las calles, así como algunos problemas con desagües, entre otros. El alcalde reconoció, durante una entrevista que concedió a un medio de prensa local, que algunas de estas cosas ocurrieron así.[13] De todos modos, el alcance de los reclamos no generó una situación de descontento generalizado con la gestión.

3. Elecciones departamentales

3.1. Formación de candidaturas

Los partidos políticos construyen sus candidaturas durante todo el período interelectoral. Muchas veces existen candidaturas que están virtualmente impuestas, como suele darse con los intendentes que están en su primer período de gobierno. Este era el caso de Pereyra y el sistema político daba por hecho que iría por la reelección. La duda estaba planteada en cuál sería la estrategia frenteamplista, si competir con candidaturas múltiples u optar por la candidatura única de Pereyra, tal como hizo cuando Barrios compitió por la reelección. Finalmente, hubo candidaturas múltiples. Al intendente se le sumaron el exintendente Barrios y la alcaldesa Urse. En el caso de Barrios,[14] accedió a competir impulsado por grupos minoritarios y con un posterior apoyo del Partido Socialista (PS). También contó con el respaldo del contador Ibarra, exdirector de Hacienda durante sus gobiernos y excandidato en el año 2015. Un hecho importante es que para este ciclo electoral 2019-2020 no se reeditó el acuerdo electoral entre

12 La actuación concerniente al carnaval de La Pedrera fue una tarea conjunta con la Intendencia, el Ministerio del Interior y organizaciones de la sociedad civil local.
13 https://lapalomadiariodigital.com/2020/06/18/entrevista-al-ex-alcalde-jose-luis-olivera/
14 Artigas Barrios es oriundo de Lascano; al momento de la elección tenía 83 años, fue el primer diputado frenteamplista por Rocha (2000-2005), luego fue intendente departamental durante dos períodos y en último fue edil por el PS.

MPP y PS, por lo tanto, cada uno compitió por su lado.[15] Finalmente, la candidatura de Urse se construyó desde su gestión como alcaldesa, impulsada por su desempeño electoral en el 2015.

El PN tuvo un crecimiento importante en la elección departamental anterior y luego procesó cambios internos.[16] Alejo Umpiérrez, en su condición de diputado y tras formar su propio grupo político, adquirió un protagonismo y un acceso mucho mayor a los medios de comunicación. Mediante una activa y permanente tarea de difusión de su trabajo parlamentario y con el recorrido constante por el departamento para estar en contacto con la población, fue ganando espacios y construyendo su candidatura para el ciclo electoral 2019-2020. Fue reelecto diputado duplicando la votación de Cardoso dentro del PN. Este resultado lo ubicó como el candidato opositor más fuerte para competir en la elección departamental. Recibió la adhesión de otros grupos, entre ellos, del sector liderado por el senador Sartori que, como producto del acuerdo, obtuvo la primera suplencia para Nicolás García.[17] También sumó a algunos dirigentes colorados que desoyeron la decisión de su partido.

El nacionalismo concurrió, una vez más, con candidaturas múltiples, ya que a la de Umpiérrez se agregaron otras dos. Estando en el gobierno nacional con una coalición con otros cuatro partidos y considerando las reglas electorales para los cargos departamentales,[18] se generaron fuertes incenti-

15 El acuerdo electoral entre el MPP y el PS se concretó mediante una lista única a la Cámara de Representantes con Pereyra (MPP) como titular y Darcy De Los Santos (PS) como primer suplente y con la candidatura del primero a intendente y Flavia Coelho del PS como primera suplente (Sosa Gabito, 2017, p. 134).

16 La interna nacionalista fue afectada por un hecho ajeno al proceso político pero que involucró a uno de sus principales dirigentes. En noviembre de 2015, Cardoso protagonizó un grave accidente de tránsito y, como consecuencia de las lesiones sufridas, se debió mantener mucho tiempo alejado de la vida pública.

17 Nicolás García es hijo del dirigente Alem García, segundo suplente de Juan Sartori en el Senado de la República y quien posibilitó la precandidatura presidencial de este en las internas de 2019.

18 Mayoría simple para la elección del intendente, mayoría absoluta automática en la Junta Departamental para el partido del intendente y, luego, la aplicación de la representación proporcional. Esto hace que el partido del intendente se asegure 16 ediles y pueda tener más, si por representación proporcional supera esa cantidad. La mayoría automática tiene implícito un probable problema de representación. Esto sucede cuando el partido del intendente obtiene la mayoría absoluta en la Junta Departamental y solo una mayoría simple en el número de votos. El oficialismo queda sobrerrepresentado y la oposición subrepresentada. Asimismo, los partidos de la oposición tienen un costo en votos por edil mayor al que tiene el oficialismo, y los partidos electoralmente más chicos tienen muchas dificultades para obtener una banca. Estas reglas refuerzan las condiciones facilitadoras para que haya bipartidismo.

vos para formar una coalición departamental. El PN pretendió concretarla, pero los demás partidos de la coalición necesitaban evaluar sus estrategias en función de sus expectativas, sus intereses electorales para esta y futuras elecciones, el escenario político partidario nacional y sus propias trayectorias.

El PC priorizó su estrategia nacional de mediano y largo plazo por sobre cualquier otra y no ingresó en una coalición departamental. Su oferta electoral representó a los dos sectores más grandes, con Rafael De León por Ciudadanos y Enrique Campos por Batllistas.

Por su parte, CA definió la estrategia según la realidad de cada departamento. En Rocha se generó una situación de tensión dentro de sus filas, que involucró a dirigentes locales y al líder del partido. Este comunicó a los convencionales departamentales sus preferencias y propuso concurrir a las elecciones con un candidato a intendente del partido pero dentro del lema Partido Nacional, y que el candidato fuera Roberto Rodríguez de Almeida. Ello generó reacciones de las dos agrupaciones más votadas en las elecciones nacionales, una proponiendo el nombre de Martín Rodríguez como candidato y dejando abierta la decisión sobre el lema, la otra manifestando que la decisión debían tomarla los dirigentes departamentales.[19] Finalmente, la Convención Departamental decidió presentar la candidatura a intendente de Martín Rodríguez bajo el Lema PN. Esta opción recibió algunas adhesiones llamativas, entre ellas, del dirigente José Luis Molina perteneciente a Alianza Nacional y la del exintendente Riet Correa,[20] quien manifestó que él realizó un acuerdo personal con el general Manini.

La tercera candidatura fue la de José Carlos Cardoso, concretada pocos días antes de finalizar el plazo legal. Su sector no tenía los convencionales suficientes y necesitaba otros apoyos para su proclamación. Hizo un acuerdo con Carlos Tarabochia,[21] que fue su primer suplente y recibió, además, la adhesión del Partido Independiente.

19 Este acontecimiento generó repercusiones. Sebastián Martínez, líder de la Lista más votada de CA en octubre de 2019, renunció al partido luego de las elecciones departamentales. Declaró que CA es muy vertical en sus decisiones, que todo marcha por órdenes militares y que se da preferencia a los militares y amigos del líder.

20 Riet Correa fue intendente por dos períodos (1990-1995 y 2000-2005). En la década de 1990 integró el llamado Grupo de los Intendentes, junto con Nin Novoa. Luego apoyó a Tabaré Vázquez en el balotaje de 1999.

21 El Dr. Carlos Tarabochia fue candidato a la Intendencia por el FA en el año 2005 por el sector MPP y compitió con Barrios en la interna; luego, en 2015, fue candidato por el PN.

En la contienda electoral también participaron Asamblea Popular, con el candidato Miguel Sosa, y el Partido Verde Animalista, con Ana Cordano.

3.2. Campaña electoral

La campaña electoral se vio perturbada por las condiciones contextuales ya referidas, que obligaron a los candidatos a modificar sus agendas, alterar sus formas de presentación y redefinir los énfasis de campaña. Se acrecentó la influencia de la política nacional sobre la departamental y la percepción ciudadana de una buena gestión de la pandemia parece haber generado un prolongamiento del período de *luna de miel* presidencial y haberles dado una ventaja adicional a los candidatos nacionalistas. La influencia hubiera existido igualmente en mayo, pero seguramente con menor incidencia. Esto se sumó a una especie de *aire de cambio* que se instaló en el país desde el año 2019 y que pudo haber incidido en el 2020. Al mismo tiempo, el FA tuvo un duro golpe electoral en las nacionales y necesitaba procesar las consecuencias de la derrota. Durante el 2020, simultáneamente, debió reacomodarse para asumir su nuevo rol de oposición con un proceso de renovación de liderazgos, que se solapó con las campañas electorales para las elecciones departamentales y municipales en contexto de pandemia.

En el plano estrictamente departamental, la caída del FA en las elecciones nacionales fue mayor al 10 % de los votos válidos. Esta situación le abrió un flanco vulnerable para enfrentar las departamentales, le obligaba a recuperar un porcentaje alto de votantes, probablemente en el entorno del 10 % al 15 %. Si bien las elecciones departamentales tienen lógicas y reglas diferentes a las nacionales, puede existir un efecto de arrastre, fundamentalmente cuando se presenta un escenario con alta volatilidad electoral. En la tabla 1 se aprecia que la volatilidad en elecciones nacionales tuvo en 2019 el segundo registro más alto de la serie, solo por debajo del año 2004 cuando se produjo un fuerte crecimiento del FA y una estrepitosa caída del PC, proceso este que se profundizó en las departamentales de 2005. Se muestran además las diferencias porcentuales en cada partido entre las elecciones de ambos niveles de gobierno luego de la reforma constitucional de 1996.

Tabla 1. Datos comparativos de porcentajes de votos e índice de volatilidad, 1999-2020

Lema	Nac. 1999	Dep. 2000	Nac. 2004	Dep. 2005	Nac. 2009	Dep. 2010	Nac. 2014	Dep. 2015	Nac. 2019
FA	28,4%	16,2%	45,4%	51,7%	42,8%	57,5%	44,4%	48,9%	34,2%
PN	32,0%	45,6%	40,1%	38,9%	35,0%	33,0%	36,0%	44,9%	31,4%
PC	36,4%	37,7%	13,0%	9,4%	20,0%	8,5%	15,1%	3,6%	10,5%
CA	–	–	–	–	–	–	–	–	19,1%
Otros	3,2%	0,5%	1,5%	0,0%	2,2%	1,0%	4,5%	2,6%	4,8%
Índice de volatildad gobierno nacional	14,9		25,1		7,7		4,9		19,4
Índice de volatildad gobierno deptal.		8,0		35,5		6,8		13,5	

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

Aun en esa situación, el gobierno departamental continuó exhibiendo una alta aprobación ciudadana; el FA y el *incumbent*[22] Pereyra eran los favoritos para obtener la reelección.

En una campaña que mostró unidad interna, tanto programática como en la relación entre los candidatos, el FA se enfocó en mostrar los éxitos de su gestión y en marcar los déficits, errores y desprolijidades que a su criterio tenían las propuestas de los candidatos del PN.

Por su parte, la oposición realizó una campaña basada en propuestas y en críticas a las gestiones del FA, poniendo énfasis en el último período encabezado por Pereyra. El protagonismo de la campaña se concentró

22 El concepto *incumbent* está tomado de la definición de Cardarello (2009, p. 65) de la siguiente forma: «el término *incumbent* usado generalmente en referencia a las elecciones, es el ocupante de un cargo público que compite por permanecer en el mismo».

en el oficialismo y el lema Partido Nacional. Dentro de este, Umpiérrez se presentó como el líder de la oposición, llamó a sumarse al cambio y mostró equipo y trabajo programático. Logró el apoyo público de varias personas reconocidas en el departamento por sus actividades profesionales, con *spots* publicitarios producidos con un tono de cercanía, que transmitían confianza en el candidato y exhortaban a votar por él. Como parte de su estrategia, aprovechó su cargo de diputado en la nueva legislatura,[23] destacó que un gobierno departamental del PN sintonizaría mejor con el gobierno nacional y que eso sería muy positivo para el desarrollo departamental. Esta idea fue reforzada con la visita del presidente de la República a pocos días de las elecciones.[24] Allí se anunció un próximo llamado a interesados en la construcción de un hotel cinco estrellas en la costa rochense. Desde el FA cuestionaron la visita y el anuncio por considerarlos una intromisión indebida en la campaña. Pereyra se desmarcó de esas críticas y entendió que no había tal intromisión. También el candidato de CA dentro del lema PN acusó a Cardoso de aprovechar la visita presidencial en su favor.

Es importante indicar que Umpiérrez introdujo temas que iban más allá de las competencias departamentales y *nacionalizó* la campaña hablando de asuntos tales como seguridad y trabajo.

Algunos hechos fueron muy comentados y es difícil evaluar su incidencia en los resultados finales. Martín Rodríguez captó la atención pública y muchas críticas por algunas propuestas y comentarios. Entre las más polémicas estuvo la que apelaba a terminar con lo que calificó como «turismo de *hippies*» en algunos balnearios.[25] Además, habló del «desastre de los 15 años de gobiernos frenteamplistas» y que tenía a «blancos y colorados como cómplices» debido a sus malas gestiones que le «entregaron en ban-

23 Una de las participaciones más destacadas fue como presidente de la comisión especial que se formó en la Cámara de Representantes para tratar la Ley de Urgente Consideración. Su actuación le dio visibilidad pública y su campaña aprovechó para mostrarlo como un dirigente activo, negociador y eficaz.

24 Luego de electo, Umpiérrez otorgó una entrevista al periodista Emiliano Cotelo en el programa radial *En Perspectiva*; el 29/9/2020. Allí manifestó que temió que la visita del presidente fuera mal interpretada como una intromisión en la campaña y que influyera negativamente en la *performance* electoral del PN.

25 https://www.busqueda.com.uy/Secciones/Blancos-y-colorados-son-complices-del-desastre-que-dejo-el-gobierno-de-Rocha-en-bandeja-al-Frente-Amplio-uc1177.

deja» el gobierno al FA.[26] También expresó que él era el verdadero cambio porque todos los demás, incluyendo a sus compañeros del lema PN, eran «los mismos de siempre», asociados al «reparto de cargos». Desde las campañas de Umpiérrez y Cardoso bajaron el tono y hablaron de otros asuntos.

Otro punto destacado fue la firma de un acuerdo entre los candidatos Pereyra del FA y Cardoso del PN que, según manifestaron, buscaba alcanzar «entendimientos sobre políticas departamentales que trasciendan ideologías».[27] Ambos expresaron que estaba dentro de una política de entendimientos sobre los grandes temas que Rocha tenía por delante. Desde la interna del PN hubo críticas a Cardoso, tanto de Rodríguez como de dirigentes cercanos a Umpiérrez. En tanto, este dirigió sus críticas sobre Pereyra, prefiriendo no agitar las aguas en su partido y evitó ingresar en el centro de la discusión.

A la vista de los resultados electorales, es altamente probable que algunas acciones que realizó Umpiérrez hayan sido decisivas. Aproximadamente dos años antes de la fecha prevista para las elecciones, solicitó un estudio para evaluar su imagen y la del PN en la ciudadanía rochense. Del análisis de los datos relevados surgió que en Chuy él era poco conocido. A partir de entonces estuvo todos los viernes trabajando en esa ciudad, reuniéndose con los vecinos y recorriendo los medios de comunicación.[28]

Durante la campaña se presentaron algunas encuestas de opinión pública sobre intención de voto. Los datos de la tabla 2 muestran un escenario preelectoral muy competitivo, con una ventaja para el FA que según Factum era casi definitiva y que para Opción Consultores reflejaba un leve favoritismo, pero con gran incertidumbre sobre el resultado final. Ninguna de las mediciones registró al PN superando al FA, como sí había ocurrido en 2015 (Sosa Gabito, 2017, p. 142).

Las encuestas mostraron a Pereyra y Umpiérrez —en este orden— como los únicos con probabilidades de ser intendente. Según Factum, en el FA Pereyra marcaba 74% de adhesiones, Barrios 19% y Urse 7%, mientras que en el PN Umpiérrez 78%, Rodríguez 17% y Cardoso 6% aproximadamente.

26 Este comentario fue duramente criticado por Irineu Riet Correa, exintendente del PN y candidato a edil en estas elecciones por una lista que llevaba al mismo Rodríguez como candidato a la Intendencia. Riet Correa expresó que Rodríguez «dice esas cosas por ignorante».

27 https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/9/rocha-anibal-pereyra-y-jose-carlos-cardoso-firmaron-un-acuerdo-programatico/

28 Umpiérrez lo manifestó en la entrevista referida anteriormente.

Tabla 2. Intención de voto según encuestas, julio-setiembre 2020

Empresa	Fecha	FA	PN	PC	Otros	En blanco, anulados, Ns/Nc
Opción	Julio 2020	45%	38%	5%	0%	12%
Opción	Agosto 2020	42%	39%	4%	0%	15%
Factum	Setiembre 2020	42%	36%	–	0%	15% *

En la encuesta de Factum solo se discrimina la intención de voto para el FA y el PN. El resto de los lemas y otras categorías se agrupan en la columna «En blanco, anulados, Ns/Nc».
Fuente: Elaboración propia con datos publicados en la prensa y en páginas web de Factum y Opción.

3.3. Resultados y composición de los órganos de gobierno

En unas elecciones muy competitivas, con enorme paridad, los resultados determinaron que se produjese la alternancia en el gobierno departamental. El candidato nacionalista Alejo Umpiérrez se transformó en el intendente electo. Durante el escrutinio primario se generaron diversas y oscilantes perspectivas de triunfo entre el PN y el FA. Los resultados finales surgidos del escrutinio departamental confirmaron la victoria nacionalista con una diferencia sobre el FA de 2,65% de los votos válidos.[29]

La tabla 3 muestra que en el año 2015 ya se habían registrado movimientos significativos. En esa ocasión el FA ganó las elecciones, pero con una baja de un 8,6% en su votación y el PN registró un incremento de 11,9%. En 2020 se dio algo similar, con guarismos más discretos, permitiendo al PN alzarse con el triunfo.

De todos modos, los números tomados a nivel de lemas deben ser analizados con mayor profundidad, pueden esconder otros cambios en las preferencias ciudadanas. El índice de volatilidad en estas elecciones fue relativamente bajo (4,5) y bastante menor que en las nacionales. El hecho de que CA concurriera bajo el lema PN puede explicar el incremento de este último, aunque también pudo haber un efecto de trasvase de votantes entre ambos partidos favorecido por la concurrencia bajo un mismo lema y con candidaturas múltiples.

29 Se consideran votos válidos los que se emitieron a favor de alguno de los lemas que compitieron.

Tabla 3. Votos válidos en elecciones departamentales de Rocha, 1984-2020. En porcentajes

Elección	FA	PN	PC	Otros
1984	6,54	40,23	52,09	1,14
1989	5,91	50,26	39,95	3,88
1994	12,77	41,10	43,16	2,97
2000	16,19	45,63	37,72	0,46
2005	51,72	38,88	9,40	0,0
2010	57,47	32,97	8,50	1,06
2015	48,92	44,86	3,56	2,66
2020	46,73	49,38	3,26	0,64

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

Umpiérrez fue ampliamente vencedor dentro de su interna con casi 75% de los votos, tal como indicaban los sondeos de opinión pública y el ambiente de campaña. Obtuvo el 37,1% del total de votos válidos, como se aprecia en la tabla 4.

¿Qué respaldo obtuvo el intendente electo en términos comparativos? Los datos de la tabla 5 muestran que Umpiérrez consiguió un porcentaje de votos que está en una zona media, si se compara con sus antecesores.

La composición de la nueva Junta Departamental muestra al PN con los 16 ediles asegurados constitucionalmente, que significan una mayoría mínima ganadora (Riker, 1967). Las hojas de votación que apoyaron a Umpiérrez lograron 13 ediles (11 de su propio sector). La lista 71 de Cardoso quedó con un cargo y el sublema Cabildo con dos, pero ambos titulares son dirigentes nacionalistas que pertenecen al sector Alianza Nacional, por lo tanto, es dudoso que CA tenga ediles propios. La tabla 6 presenta la composición de la Junta Departamental por períodos desde 1985 a la fecha. Se aprecia que el segundo gobierno de Barrios fue el único que superó los 16 ediles.

La competencia estuvo fuertemente concentrada entre el FA y el PN, reafirmando el formato bipartidista ya existente en el sistema. Como las elecciones departamentales se resuelven por mayoría simple y existe un

Tabla 4. Votos válidos por lema y por candidato. En porcentajes

Lema	Candidato	Fracción	% partido	% total	Total partido
PN	José Carlos Cardoso	Herrerismo	7,5	3,7	49,4
	Martín Rodríguez	Cabildo	17,1	8,5	
	Alejo Umpiérrez	Todos	74,8	37,0	
	Al lema		0,6	0,3	
	Total		100,0		
FA	Artigas Barrios	PS	19,1	8,9	46,7
	Aníbal Pereyra	MPP	71,2	33,3	
	Mary Urse	Indep./AU	9,0	4,2	
	Al lema		0,7	0,3	
	Total		100,0		
PC	Enrique Campos	Batllistas	47,3	1,5	3,3
	Rafael De León	Ciudadanos	51,9	1,7	
	Al lema		0,8	0,0	
	Total		100,0		
AP	Miguel Sosa	AP	100,0	0,2	0,2
	Al lema		0,0	0,0	
	Total		100,0		
PVA	Ana Cordano	PVA	100,0	0,4	0,4
	Al lema		0,0	0,0	
	Total		100,0		

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

cargo principal en disputa, se dan las condiciones para que se corroboren las llamadas leyes de Duverger, con la reformulación de Giovanni Sartori y la regla del M+1 de Cox. La primera prevé la configuración del sistema de par-

Tabla 5. Votos válidos obtenidos por los intendentes de Rocha, 1984-2020

Período	Intendente	Partido	Fracción	% partido	Int/partido	Int/total
1985-1990	Adauto Puñales	PC	UCB	52,1	32,9	17,1
1990-1995	Irineu Riet Correa	PN	PLP-H	50,3	61,3	30,8
1995-2000	Adauto Puñales	PC	FB	43,2	53,4	23,1
2000-2005	Irineu Riet Correa	PN	PLP-MAO	45,6	53,1	24,2
2005-2010	Artigas Barrios	FA	PS	51,7	67,0	34,7
2010-2015	Artigas Barrios	FA	PS	57,5	100,0	57,5
2015-2020	Aníbal Pereyra	FA	MPP	48,9	51,0	24,8
2020-2025	Alejo Umpiérrez	PN	Todos	49,4	74,8	37,0

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

Tabla 6. Composición de la Junta Departamental de Rocha (1985-2020)

Partido / Período	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	1985-2020
PN	13	16	12	16	12	10	14	16	109
PC	16	13	16	11	3	2	1	1	63
FA	2	1	3	4	16	19	16	14	75
NE	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Total	31	31	31	31	31	31	31	31	248

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

Tabla 7. Composición de la Junta Departamental de Rocha, 2020-2025

Partido	Sublema	Hoja	Ediles	Total sublema	Total partido
PN	Cabildo	2004	1	2	16
		11820	1		
	Todo por el Pueblo	80	1	1	
	Todos Juntos por Rocha	292	1	11	
		903	1		
		30404	2		
		40404	6		
		900904	1		
	Un Rocha de Todos	401	1	1	
	Unidad Rochense	71	1	1	
FA	Equipo, Honestidad y Transparencia	90	1	1	14
	Frente Líber Seregni	2121	1	1	
	Frente Rocha	1001	1	9	
		609	8		
	Mismos Principios, Mismos Desafíos	579	1	1	
	Sumemos	890	2	2	
PC	Ciudadanos	600	1	1	1

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

tidos con formato bipartidista (Duverger, 1987; Sartori, 1980)[30] y la segunda indica que en las elecciones la competencia debería darse entre una cantidad de partidos igual al número de cargos en juego más uno, en este caso, debería ser entre dos competidores (Cox, 2004).[31] Ambas reglas se cumplen en el caso de Rocha.

En referencia a la polarización,[32] no hay datos sobre su nivel y evolución, pero la observación sobre los aspectos programáticos, el contexto, la trayectoria y la campaña, permiten aventurar que fue moderada y no tuvo mayores cambios.

4. Elecciones municipales

4.1. Formación de candidaturas

Para comenzar, hay que advertir que en el caso de los municipios de Rocha es casi inabarcable la tarea de recolección de datos sobre la formación de todas las candidaturas, por lo cual se trabajó sobre los principales competidores.

Solo tres partidos se presentaron en todos los municipios: FA, PN y PC. En Chuy se agregó el PVA.

En los municipios de Chuy y Lascano los alcaldes anteriores cumplieron su segundo período y estuvieron inhabilitados para volver a competir por ese cargo. En Castillos, el alcalde decidió no presentarse, por lo tanto, solo en La Paloma hubo presencia del *incumbent*, ya que Olivera fue por la reelección. La presencia de un alcalde introduce elementos adicionales en la competencia y en la campaña electoral, ya que este cuenta con recursos

30 Estas «leyes» no son estrictamente tales, indican comportamientos tendenciales que se corroboran en la mayoría de los casos, salvo que sean sistemas políticos marcados por clivajes religiosos, étnicos o de otro tipo, que bloquean o atenúan esas tendencias y donde la competencia adquiere otras características.

31 De acuerdo a la regla de M+1 (Cox, 2004), la competencia tenderá a centrarse entre los dos partidos con mayores chances de triunfo y los demás partidos se verán afectados negativamente por dicha tendencia.

32 El concepto de *polarización* se toma aquí en los términos definidos por Sartori, es decir, la distancia ideológica entre dos partidos relevantes del sistema de partidos. La definición de *partido relevante* también es tomada de ese autor y está referida a las probabilidades de coalición o de chantaje que un partido tenga (Sartori, 1976).

que no tienen los demás; por ejemplo, la posibilidad de mostrar su gestión administrativa y las obras realizadas y mayor facilidad para acceder a los medios de comunicación masiva.

En Chuy, tras dos períodos de gobierno frenteamplista con Mary Urse como alcaldesa, este partido debía encontrar candidatos atractivos que le permitieran retener el gobierno. Urse promovió la candidatura de Jorge Ogando, excapataz de obras del Municipio, y que fue postulado por la lista 2120 con la que realizó un acuerdo electoral.[33] En el año 2015 el FA había reducido levemente su votación, pero Urse duplicó a su rival en la interna (Sosa Gabito, 2017, p. 143).

En el lema PN la oferta electoral fue de quince candidatos, destacándose los concejales Ferreira y Larrosa, así como la candidatura de Carlos Eduardo Calabuig, los tres del sector Todos.

En Castillos, los principales candidatos fueron Juan Manuel Olivera por la lista 250 y Nibia Marchetti por la Lista 404, ambos del PN; y Fabián Decuadro, Marcello y Alejandro Vaselli, por las listas 90, 609 y 150, respectivamente, por el FA.

Lascano tuvo una oferta electoral que se centró en los nacionalistas Víctor Larrosa y Pablo Pintos, de las listas 404404 y 4040, respectivamente, y en el frenteamplista Guzmán Bernardo, de la lista 715, un sector independiente que fue apoyado por los tres candidatos a intendente.

Finalmente, en La Paloma la competencia se centró en tres de los candidatos frenteamplistas: el alcalde Olivera, el exalcalde Perdomo y José Pablo Silvera que aparecía terciando en esa disputa. El PN, que partía con menos probabilidades de triunfo, no tuvo un referente claro entre sus doce candidatos.

4.2. Campaña electoral

En el ámbito municipal hay una incidencia importante de la campaña departamental y de los *incumbents*, más allá de las especificidades de cada municipio.

33 La candidatura de Ogando se confirmó luego de que Cono Ghiena Urse, hijo de la alcaldesa, desistiera de presentarse como candidato.

Tabla 8. **Resultados de las elecciones municipales 2020 por partido**

Municipio	PN	FA	PC	PVA	Votos válidos
A–Chuy	56,7%	38,0%	4,6%	0,7%	7.241
B–Castillos	54,0%	41,6%	4,4%	0,0%	5.781
C–Lascano	49,7%	40,0%	10,3%	0,0%	4.807
CH–La Paloma	42,1%	53,2%	4,7%	0,0%	3.351

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

En Chuy, hubo una disputa muy fuerte para los dos niveles de gobierno, el FA arrancó en una posición ventajosa respecto a sus rivales y parecía ser un escollo insuperable para la oposición. En el PN, Umpiérrez diseñó un proceso de trabajo sistemático en la zona fronteriza. Fue construyendo una relación de cercanía con la población que le permitió conocer los problemas de primera mano, hacer propuestas ajustadas a la realidad, hacerse más conocido y captar nuevos dirigentes que le posibilitaran armar una alternativa de cambio competitiva a nivel departamental y municipal.

En Castillos y Lascano, donde no había alcaldes que fueran por la reelección, la campaña osciló entre la presencia de los temas departamentales y confrontaciones por las gestiones del gobierno local.

La campaña en La Paloma, otro reducto frenteamplista, tuvo el interés de la competencia entre dos exalcaldes. En 2015, Olivera obtuvo el triunfo sobre Perdomo por 38 votos (un 2,2% del total). Ahora, el PN intentó posicionarse como alternativa de gobierno, pero la multiplicidad de su oferta de candidatos desdibujó su campaña y no permitió el destaque de alguno de ellos.

4.3. Resultados y composición de los órganos de gobierno

La contienda electoral deparó resultados claros y concluyentes, que se pueden ver en la tabla 8. Estas elecciones registraron un número de votos mayor que instancias anteriores.

El PN fue el gran triunfador porque se quedó con tres de los cuatro municipios y en el restante, La Paloma, volvió a reducir la diferencia con el FA.

Tabla 9. **Integración de los concejos municipales en Rocha, 2020-2025**

Municipio	Partido	Sublema	Hoja	Nombre	Cargo
A – Chuy	PN	Todos por Chuy	20202025-A	Carlos Calabuig	Alcalde
		Todos por Chuy	20202025-A	Washington Robaina	Concejal
		Todos por Chuy	292-A	Máximo Ferreira	
	FA	Con el Frente con la Gente	343-A	María Camila Laxalte	
		Mejor es Posible	2120-A	Jorge Ogando	
B– Castillos	PN	Lo que Nos Une por Castillos	250-B	Juan M. Olivera	Alcalde
		Lo que Nos Une por Castillos	250-B	Sergio Perla	Concejal
		Todos por Castillos	404-B	Nibia Marchetti	
	FA	Comprometidos con el Cambio	150-B	José Alejandro Vaselli	
		Comprometidos con el Cambio	90-B	Julio Fabián Decuadro	
C–Lascano	PN	Todos por Lascano	404404-C	Víctor Larrosa	Alcalde
		Todos por Lascano	404404-C	Elisa Viojo	Concejal
		Más Rocha	4040-C	Pablo Martín Pintos	
	FA	Con Todos por Lascano	715-C	Jorge G. Bernardo	
		Con Todos por Lascano	715-C	Beatriz Orrego	
C–La Paloma	FA	Hoja 67373-CH	67373-CH	Alcides Perdomo	Alcalde
		Compromiso por La Paloma	1874-CH	José Silvera	Concejal
		Mejor es Posible	9-CH	José Luis Olivera	
	PN	Más Rocha	503-CH	Milton Brañas	
		Todos por La Paloma	404404-CH	Amílcar Rodríguez	

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

El municipio de Chuy fue el más sorpresivo, primero porque era un reducto frenteamplista, segundo por el alto porcentaje de votos conseguido por el PN, tercero, por la enorme diferencia que tuvo con respecto al FA.[34]

El único *incumbent*, Olivera, en La Paloma, perdió la interna con su rival Perdomo, que vuelve al cargo. Este es el único municipio de Rocha que siempre tuvo alcaldes pertenecientes al FA y será el único escenario de cohabitación con el gobierno departamental del PN.

La composición de los concejos municipales se muestra en la tabla 9. En todos los casos el partido del alcalde tiene una mayoría de tres concejales sobre dos de la oposición. Solo el PN y el FA accedieron a cargos en los concejos.

5. Conclusiones, interrogantes y desafíos

En estas elecciones en Rocha hubo algunos triunfadores claros. En primer lugar, el PN volvió al gobierno departamental y ganó en tres municipios, con un triunfo categórico en Chuy. Alejo Umpiérrez se transformó en intendente y fue ampliamente mayoritario dentro de su partido. Luego, otros ganadores fueron los nuevos alcaldes que lograron sus objetivos. El caso de Perdomo tiene varios ingredientes; volvió al cargo luego de perder la reelección en 2015 por escasísimo margen y será el único alcalde del FA.

También hay perdedores claros. El FA es el principal derrotado, porque perdió el gobierno departamental y el gobierno de dos municipios, además del de Castillos que ya estaba en manos del PN. Dentro del FA, el exintendente Pereyra y el MPP son quienes cargan con la mayor parte de la responsabilidad por la derrota. Como *incumbent*, Pereyra tenía los beneficios propios del ejercicio del cargo y, en su caso, partió de un altísimo índice de aprobación ciudadana de su gestión; por lo tanto, parecería que perdió apoyos durante la campaña electoral. El PC es otro derrotado porque no solo no pudo mejorar su bajísimo resultado anterior, sino que tuvo una leve reducción en su votación. Finalmente, CA fue otro actor que perdió mucho más de lo que ganó. Su candidato dentro del lema PN estu-

34 La evolución electoral marcó que, en 2010, el FA obtuviera el 66% de los votos y el PN casi el 25%, y en 2015, el FA 62% y el PN poco más de 32%.

vo muy lejos de disputar con chances el cargo de intendente, no obtuvo ediles pertenecientes a su estructura (por lo menos entre los titulares), su candidato sacó menos de 40 % de los votos que el partido obtuvo en 2019 y el proceso de decisión de su estrategia departamental le dejó consecuencias negativas con escisiones y divisiones internas. Se puede agregar que Rodríguez expresó disconformidad con el respaldo que le dio CA en la campaña. En el nuevo gobierno integra el gabinete de Umpiérrez.

El nuevo escenario presenta desafíos importantes para los principales actores del sistema. El PN necesita demostrar capacidad de gobierno y buena gestión para estar en condiciones de mantenerse en esa posición luego del año 2025. Hay dos elementos que lo obligan: primero, la mala evaluación ciudadana de los anteriores gobiernos departamentales del PN posdictadura, y segundo, los altos niveles de aprobación pública de las gestiones del FA, partido que, a pesar de la derrota, obtuvo un 47 % de los votos. Esto hace que el FA sea una fuerte alternativa de gobierno para el futuro próximo.

El intendente Umpiérrez tendrá que lidiar con un escenario de cohabitación en La Paloma y con la unidad de acción dentro de su propio partido. Necesita que sus ediles se mantengan fieles al partido para no quedar en minoría. Una estrategia razonable sería intentar asegurarse el apoyo en la Junta del edil colorado, y así tener algo más de holgura. En teoría, un gobierno con una coalición mínima ganadora está en un óptimo, tiene los votos necesarios al menor costo político posible, pero en estas circunstancias, sería oportuno que intentara aumentar su respaldo.

Por el lado del FA, los desafíos son grandes y también lo son sus oportunidades futuras. En primer lugar, deberá procesar la derrota electoral, que se suma a la que el partido tuvo en las nacionales de 2019. Luego, necesita trabajar para volver a conectarse con algunos sectores de la ciudadanía, que le reconocen una buena gestión pero lo dejaron de votar. Al mismo tiempo, necesita promover a nuevas figuras para captar a otros sectores.

El PC continúa en una situación muy compleja y de difícil resolución. Sus perspectivas no son buenas y parece estar a merced de la *performance* que el partido pueda tener en el futuro a nivel nacional.

En el caso de CA, la incertidumbre es mayor aún: acaba de culminar su primer ciclo electoral y está en una etapa de afianzamiento y aprendizaje.

No tuvo una buena experiencia pero, si se tiene en cuenta su tiempo de existencia, el resultado se matiza bastante y no indica nada definitivo.

Para finalizar, es preciso afirmar que el sistema de partidos en Rocha tiene un formato bipartidista estable, conformado por el PN y el FA. Esta afirmación es cierta para la competencia en elecciones departamentales y municipales. Vale la aclaración porque en las últimas elecciones nacionales se presentó un escenario algo diferente, con CA obteniendo casi un quinto del total de votos y eso genera algunas incertidumbres sobre cómo se comportará el sistema en el mediano plazo.

Bibliografía

Cardarello, A. (2009). *La reelección inmediata del ejecutivo a nivel subnacional. Un estudio de tres casos*. Tesis de doctorado en Ciencia Política, Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas, Universidade Federal do Río Grande do Sul, Porto Alegre.

Cox, G. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa.

Duverger, M. (1987) [1951]. *Los partidos políticos*. México: Fundación de Cultura Económica.

Riker, W. H. (1967) [1976]. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.

Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Madrid: Alianza.

Sosa Gabito, M. (2011). «De la alternancia al continuismo. El ciclo electoral 2010 en Rocha». En A. Cardarello y A. Magri (coords.), *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Congreso de Intendentes.

Sosa Gabito, M. (2017), «Continuismo y competencia bipartidista. Elecciones departamentales y municipales 2015 en Rocha». En A. Cardarello y M. Freigedo (coords.), *Los desafíos de un cambio. Elecciones departamentales y municipales 2015*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Congreso de Intendentes.

Sitios web consultados

Banco de Datos–Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República: umad.cienciassociales.edu.uy/observatorio-uruguay
Corte Electoral: www.corteelectoral.gub.uy
Factum: factum.uy
Observatorio Territorio Uruguay de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto: https://otu.opp.gub.uy/
Opción Consultores: www.opcion.com.uy

Seguimiento de la campaña electoral

busqueda.com.uy
diarioeleste.com
elobservador.com.uy
elpais.com.uy
enperspectiva.net
espectador.com
ladiaria.com.uy
lapalomahoy.uy
montevideo.com.uy
radiouruguay.uy
voto.uy

Treinta y Tres

Elecciones departamentales y municipales de 2020

José Raúl Rodríguez, Goodfred Schwendenwein, Enzo Téliz

1. Introducción

Las elecciones departamentales y municipales en Treinta y Tres despertaban expectativa entre los ciudadanos y entre los analistas por varios motivos. En primer lugar, el intendente Dardo Sánchez, que había sido uno de los responsables de la recuperación y consolidación del Partido Nacional (PN) en el departamento después del triunfo del FA en 2005, no podía presentarse a otra reelección. Además, cursaba una enfermedad que lo mantuvo alejado de las primeras lides de la campaña y, de ese modo, estaba la expectativa de cómo iba a suplir su liderazgo y, en particular, cómo iba a resolverse la sucesión del sillón comunal.

En segundo lugar, aparecía en escena Mario Silvera, un candidato desafiante al sector de Sánchez, ampliamente conocido y en esta ocasión fuertemente asociado a la figura del presidente de la República Luis Lacalle Pou. Silvera había sido candidato a la intendencia en 2015 y electo representante nacional en 2010. Estaba la duda de si podría consolidar su liderazgo y aspirar con éxito a la Intendencia, puesto que había perdido por poco la diputación en dos ocasiones: en 2015 a manos de Edgardo Mier y recientemente en 2020 a manos del propio Dardo Sánchez.

En este marco, Ramón Da Silva, que era el secretario general de la Intendencia aparecía como el candidato oficialista y también estaba la interrogante de cómo podría desempeñarse, máxime en un contexto pautado por la pandemia y la postergación de las elecciones. Ello entre

otras cosas generó que, por presentarse a la elección, Da Silva no pudiera continuar como intendente luego de la dimisión de Sánchez, y se encargara el sillón comunal a Elías Fuentes. Fue entonces un mandato complejo, iniciado por Sánchez y continuado por Da Silva y Fuentes; este último fue el intendente durante la pandemia y debió lidiar con el foco departamental de abril de 2020.

Paralelamente, estaba la interrogante de si el Frente Amplio (FA) podría quebrar el predominio de los blancos; aunque era difícil que ganara la elección, al menos sí podía aumentar el caudal electoral de la elección anterior.

Por todo ello, la elección aparecía como muy interesante y, aunque era difícil prever con precisión el desenlace dramático que acabó teniendo, con el triunfo milimétrico de Silvera sobre Da Silva, de generaba expectativa entre los olimareños.

Además de las cuestiones de la competencia departamental, se sumaba que se habían creado cuatro nuevos municipios y también había expectativa por cómo resultaría el proceso electoral en este tercer nivel, ahora con seis municipios en el departamento: Vergara, Santa Clara de Olimar, Cerro Chato, Charqueada, Rincón y Villa Sara.

En lo que sigue se analizan los antecedentes del departamento en cuanto a competencia electoral y sistema de partidos. Luego se describe el proceso del ciclo electoral 2019-2020 pasando por la conformación de la oferta electoral de los partidos y los principales hitos de la campaña electoral. Seguidamente se analizan los resultados a nivel departamental y municipal para finalmente ofrecer a modo de conclusión una agenda de temas que aparecen como desafiantes a futuro, principalmente sobre los escenarios de gobernabilidad resultantes.

2. Antecedentes electorales

Aunque generalmente se lo ha catalogado como un departamento blanco, Treinta y Tres no siempre ha sido de neta predominancia nacionalista. Sí lo ha sido desde 1984 en adelante, desde el punto de vista de la titularidad de los intendentes que han ganado las elecciones, pues solamente en una ocasión el triunfo no correspondió a los blancos (tabla 1). No obstante, durante los años previos a la reforma constitucional de 1996, el formato

Tabla 1. Votos válidos en elecciones departamentales de Treinta y Tres, 1984-2020. En porcentajes

Elección	PN	FA	PC	Otros
1984	48,7	5,1*	41,9	0,48 (a)
1989	51,1	4,2	36,4	2,5 (b)
1994	42,8	10,8	35,6	2,82 (c)
2000	55,7	13,6	27,4	0,3 (d)
2005	43,5	44,7	8,9	0
2010	49,7	40,8	5,3	0,6 (e)
2015	63,9	29,3	1,9	0,96 (f)
2020	69,9	19,05	2,6	0,3 (g)

*El FA se presentó bajo el lema Partido Demócrata Cristiano. a) Corresponde al Partido Unión Cívica. b) Corresponde al Partido por el Gobierno del Pueblo. c) Suma que corresponde al Partido Nuevo Espacio (2,7%) y al Partido del Sol (0,12%). d) Corresponde al Partido Nuevo Espacio. e) Suma que corresponde a Partido Independiente (0,3%) y Asamblea Popular (0.3%). f) Corresponde a Asamblea Popular. g) Corresponde a Asamblea Popular.
Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

del sistema de partidos se asimiló bastante a un bipartidismo tradicional, donde siempre hubo expectativa de alternancia entre colorados y blancos en la Intendencia. Aunque el FA de a poco fue incrementando su participación electoral, lo hizo desde un tercer y lejano lugar. Esto se condice además con la elección de un diputado blanco y otro colorado, en el marco del sistema de representación que le otorga el mínimo de dos escaños al departamento.

Esta dinámica típicamente bipartidista duró mientras rigió el sistema electoral anterior. A partir de 2000, con la separación en el tiempo de las elecciones departamentales de las nacionales, el formato del sistema cambió, aunque ha sido fluctuante desde entonces. A lo que emergió en 2000 como un sistema predominante con el triunfo de Wilson Elso Goñi, le siguieron dos períodos donde el formato se recostó más a un bipartidismo entre el PN y el FA. El punto más alto de esta configuración fue en 2005, cuando el FA accedió por primera y única vez a la Intendencia departamen-

Tabla 2. Votos válidos obtenidos por los intendentes de Treinta y Tres, 1984-2015. En porcentajes

Período	Intendente	Partido	Fracción	% partido	Int/partido	Int/total
1985-1990	Wilson Elso Goñi	PN	MNR	48,7	61,9	30,1
1990-1995	Wilson Elso Goñi	PN	MNR	51,1	53,9	27,5
1995-2000	Walter Campanella	PN	MNR	42,8	44,8	19,2
2000-2005	Wilson Elso Goñi	PN	MNR	55,7	57,8	32,2
2005-2010	Gerardo Amaral	FA	PS	44,7	100	44,7
2010-2015	Dardo Sánchez	PN	AN	49,7	75,2	37,2
2015-2020	Dardo Sánchez	PN	AN	63,9	61,3	39,1
2020-2025	Mario Silvera	PN	Todos	69,9	47,51	33,2

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

tal con el triunfo de Gerardo Amaral. Este cambio se produjo además en el contexto del ascenso del FA al gobierno nacional. Sin embargo, a partir de la reelección de Sánchez en 2015, el sistema de partidos parece consolidar un formato predominante, y se ratificó en 2020 en que los blancos obtuvieron la mayor votación de su historia en el departamento (tabla 2).

Este es un cambio significativo en el sistema de partidos departamental, ya que por segunda vez consecutiva el PC queda de los escaños legislativos en la Junta Departamental y le otorga al partido de gobierno mayorías especiales (tabla 3).

Tabla 3. **Composición de la Junta Departamental de Treinta y Tres, 1985-2020**

Partido / Período	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	1985-2020
PN	16	18	16	18	13	17	21	25	143
FA	1	1	3	4	16	13	10	6	54
PC	14	12	12	9	2	1	0	0	50
NE	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Total	31	31	31	31	31	31	31	31	248

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

2. Evaluación de la gestión y oferta de candidatos a intendente

2.1. Valoración de la gestión departamental como punto de partida de la campaña electoral

La gestión de la Intendencia y su evaluación por la opinión pública es un aspecto relevante en el marco de la campaña y de cómo se posicionan los candidatos en relación con la gestión saliente. Los datos disponibles hacen pensar que, aunque se trató de una gestión evaluada positivamente, en el sentido de que tenía mayo aprobación que desaprobación, distó de ser una gestión descollante, en comparación con evaluaciones de campañas anteriores (tabla 4).

Como se aprecia en la tabla 4, el nivel de aprobación en plena campaña fue el más bajo, junto con el de abril de 2019; en tanto que la desaprobación era la más alta en comparación con el resto de las mediciones. Esta evidencia, aunque no es determinante, abona la idea de que, justo en el tramo final del mandato, la Intendencia no gozaba de la mejor evaluación en comparación con gestiones anteriores. Ello pudo haber limitado las posibilidades de Da Silva como candidato oficialista y favorecer al desafiante Silvera.

Tabla 4. Aprobación de la gestión del intendente de Treinta y Tres, 2010-2020. En porcentajes

	Marzo 2010	Marzo 2014	Abril 2019	Julio/agosto 2020
Aprueban	65	69	47	47
Desaprueban	16	15	9	24
Saldo	49	54	38	23

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por Opción Consultores.

2.2. Oferta partidaria a nivel departamental

2.2.1. Dilucidación de la oferta del PN

Al igual que en 2015, en esta ocasión los blancos concurrieron a la elección departamental con tres candidatos: Ramón Da Silva, Mario Silvera y José Quintín Olano. Da Silva ocupaba la secretaría general de la Intendencia de Treinta y Tres al momento de la elección y representaba el candidato oficialista; Silvera aparecía como el desafiante, por segunda vez se presentaba como candidato a intendente por la oposición al oficialismo dentro del PN; y José Quintín Olano, varias veces candidato y actual director Departamental de Salud (MSP), representaba la tercera alternativa. En término de fracciones, Da Silva y Olano representaban a Alianza Nacional, mientras que Silvera expresaba la vertiente neoherrerista en el departamento, muy vinculada al sector Todos del presidente Luis Lacalle Pou.

Como aspecto novedoso en la oferta electoral debe recalcarse la coordinación entre Cabildo Abierto (CA) y el PN, haciendo que los cabildantes abrieran listas a la Junta Departamental dentro del lema Partido Nacional. La estrategia de CA fue tener hojas para cada uno de los candidatos a intendente, como forma de favorecer la retención de votantes que en octubre de 2019 habían apoyado a CA.

En el caso del PC, se produjeron escisiones de reconocidos dirigentes locales que votaron dentro del PN, ya fuera integrando listas, haciendo

campaña o apoyando públicamente al PN, lo que dificultó en extremo las posibilidades de Hugo Lima y Martín Techera como candidatos del PC.

En suma, los blancos lograron articular una oferta atractiva y competitiva, con candidatos muy conocidos y con experiencia previa de gobierno en la Intendencia o en el Parlamento. Asimismo, lograron el apoyo institucionalizado de CA, que había obtenido un importante nivel de votación en octubre de 2019, y también contaron con apoyos de exdirigentes colorados. Todo esto hizo del PN un partido fuertemente competitivo y atractivo, más allá de los propios votantes blancos.

2.2.2. El FA y la gestación de la triple candidatura a la intendencia

Las elecciones internas marcaron una novedad muy importante en la consecuente conformación de alianzas de cara a las elecciones nacionales y la búsqueda del escaño en la Cámara de Representantes: por primera vez desde las elecciones de 2004 y desde que el FA accedía a un lugar en la Cámara de Representantes, se rompía la alianza conformada por el Partido Socialista (PS) y la lista 40 del espacio Orejanos, que habían llegado a acceder a la banca, exitosa e ininterrumpidamente durante las últimas tres elecciones.

El punto final de esa alianza generó una reconfiguración en la lógica de acuerdos, con la conformación de dos nuevos polos que competirían en las elecciones nacionales. Estas nuevas alianzas fueron, por un lado, con el Partido Socialista (PS), el Movimiento de Participación Popular (MPP) y el Partido Comunista (PC), con el número de lista 906091001; por otro lado, Orejanos (Lista 40), Asamblea Uruguay (AU), Corriente Popular, una lista originaria de Cerro Chato (3327), Rumbo de Izquierda (RDI), con el número de lista 402121. Con respecto al Senado, el primer bloque acumuló con el Partido Socialista, mientras que el segundo con Asamblea Uruguay.

En octubre, el Frente Amplio consiguió una magra votación respecto a elecciones anteriores. La nueva conformación de acuerdos tuvo una gran paridad y el escaño en la Cámara de Representantes se definió por muy pocos votos (122) a favor de la alianza de la lista 402121.

Pasadas las elecciones nacionales, se iniciaron movimientos para impulsar la candidatura única de Gerardo Amaral (intendente 2005-2010) para las elecciones departamentales. En el mes de diciembre representantes de todos los sectores del FA se reunieron con Amaral, manifestando su apoyo

para una eventual candidatura a la comuna departamental. Sin embargo, este rechazó la posibilidad de ser candidato alegando que, en el hipotético caso que resultase electo, la fuerza política no había tenido un trabajo previo para conformar los cuadros o personas idóneas y capaces de integrar las diferentes direcciones y responsabilidades en la comuna departamental. En cambio, se ofreció a acompañar a todos los candidatos en las listas como suplente, así como también liderar la comisión de programa que elaboraría el programa único de cara a las elecciones.

De retorno a la lógica de las alianzas conformadas luego de las elecciones internas, y ya sin perspectivas de un candidato único, a fines de diciembre se establecieron tres candidaturas para la Intendencia: José Luis Acosta, con el apoyo del PS, PC, MPP, CG, NE, UNIR, por un lado; por otro, Fernando Techera, con el apoyo de AU, y Mario Motta, respaldado por Orejanos, Seregnistas, RDI y 3727, compartirían sublema de cara a las departamentales. Cabe resaltar que Amaral finalmente fue suplente de los candidatos Fernando Techera y Mario Motta y no así, curiosamente, de José Luis Acosta, candidato del mismo sector político que Amaral, el PS.

3. Análisis de la campaña para las elecciones departamentales

3.1. Fases de la campaña

La campaña electoral para la Intendencia puede dividirse en tres fases. La primera, entre febrero y el inicio de la pandemia en marzo, caracterizada por la confirmación de las candidaturas y los acuerdos entre los sectores en la interna de los partidos. La segunda, durante el tramo transcurrido desde la declaración de la emergencia de salud hasta mediados de año, que operó como una especie de paréntesis exigido por el surgimiento del covid-19, donde también se produjeron hechos políticos. Y un tramo final, entre julio y setiembre, donde se terminaron de producir los principales hitos de campaña.

El primer tramo de la campaña se caracterizó por una temprana polarización entre los dos principales candidatos del PN, aspecto muy similar a lo ocurrido en las elecciones de mayo de 2015, en la medida que la atención

se concentró dentro del partido oficialista. Ello fue consecuencia de los acuerdos políticos internos que tuvieron como novedad relevante el apoyo de la exdirectora de Cultura de la Intendencia Luisa Rodríguez a la candidatura de Mario Silvera. De algún modo fue una alianza orientada a desbancar al sector oficialista de la lista 8 encabezado por Da Silva. Ya en 2019, como consecuencia de las internas, Rodríguez había presentado renuncia al gabinete encabezado por el propio Da Silva, ambientando de algún modo lo que iba a suceder en la convención departamental.

En el segundo tramo de la campaña empezó a notarse el despliegue de los candidatos, que presentaban fortalezas y debilidades, y se fue conformando el clima de la competencia. En primer término, el candidato oficialista, si bien contaba con el apoyo del gobierno departamental y era el *delfín* del exintendente Sánchez, tenía algunas desventajas competitivas derivadas de sus propias características personales. En comparación con Sánchez, aparecía como un candidato adusto y menos empático. En segundo término, Da Silva aparecía directamente ligado a las decisiones administrativas de la Intendencia, debido a su cargo de secretario general. Debió enfrentar el despido de algunos cargos técnicos de la administración, además de hacer frente al brote de la pandemia en el departamento durante el mes de junio.

Por su parte, el candidato desafiante Mario Silvera, si bien había competido sin éxito en anteriores ocasiones,[1] aparecía como un candidato atractivo[2] y que por primera vez en mucho tiempo iba asociado al gobierno nacional y al presidente de la República. Esto lo posicionó como un candidato que no solo aparecía como de relevo, sino también como el *caballo del comisario* en el departamento. Estos factores en conjunto hicieron que, si bien se reiteraba una competencia entre partidos similar a la de 2015 y con

1 Silvera había perdido por escaso margen la elección anterior a intendente a manos de Dardo Sánchez, en mayo de 2015, y en octubre de 2014 había perdido la diputación con Edgardo Mier, elección que también se dilucidó por estrecho margen recién en el conteo de votos observados.

2 Una encuesta de Opción Consultores realizada en abril de 2009 mostraba que tanto Sánchez como Da Silva y Silvera tenían saldos de popularidad positivos, pero era notoria la diferencia entre ellos, a saber, Sánchez (55), Silvera (39) y Da Silva (23). Si se tomaba en cuenta solamente las simpatías, entonces los valores eran los siguientes: Sánchez (66), Silvera (52) y da Silva (36). Aunque la encuesta se realizó más de un año antes de la elección, de algún modo mostraba el punto de partida de popularidad de los dos principales candidatos blancos con relación a Sánchez.

una marcada polarización interna en los blancos, se fuera generando una percepción de factible alternancia dentro del PN.

Para el FA fue muy dificultoso romper con esta polarización. Aunque presentó tres candidatos, solo Motta aparecía como una figura de peso debido a su anterior experiencia como candidato electoral y a su rol como médico y exdirector del Hospital de ASSE. Tanto el exdiputado Acosta como el edil Techera no lograron imponerse en la agenda pública ni quebrar la hegemonía de los blancos durante las primeras etapas de la campaña. De algún modo, la pérdida del gobierno nacional limitó fuertemente la eventual incidencia que podían exponer como posibles articuladores con el gobierno central.

Finalmente, en el tramo final de la campaña se produjeron algunos hechos políticos que consolidaron la perspectiva de alternancia dentro del PN y terminaron por definir la elección a favor de Mario Silvera. En primer lugar, hubo una marcada avanzada del gobierno nacional, que en reiteradas ocasiones se hizo presente en el departamento. Primeramente, a raíz del foco de covid-19 en Treinta y Tres, que llevó al propio presidente y parte de su gabinete a hacerse presente en la capital del departamento. Luego se produjeron visitas destacadas de los ministros de Desarrollo Social y de Transporte que marcaron agenda y, finalmente, en el cierre de campaña de Mario Silvera se hizo presente el secretario de la Presidencia Álvaro Delgado. Entretanto, la suplente de Silvera, Luisa Rodíguez, fue nombrada directora nacional de Promoción Cultural en el MIDES. Todos estos aspectos contribuyeron a una fuerte presencia del gobierno nacional en la campaña y a una marcada incidencia en favor del candidato Mario Silvera en detrimento de Ramón Da Silva.

Por último, aunque es imposible saber a ciencia cierta qué efecto tuvo, se apreció en los días previos a la elección una fuerte campaña en redes sociales en contra de Ramón Da Silva y su lista 8, en muchos casos asociada a sectores del FA y de la candidatura de Silvera, aunque encubierta y diseminada en las redes sociales. Esta campaña buscó desprestigiar al candidato Da Silva y a su sector político, acusándolo de clientelar y particularista.

Otro punto álgido de la campaña fue la denuncia de parte de la bancada de ediles blancos afines a Silvera, ante las autoridades del PN, que acusaron a la lista 8 de no convocar a sesiones a la Junta Departamental durante casi todo el año.

3.2. Consignas y programas

El Frente Amplio elaboró un programa único, del cual cada uno de los candidatos recogió énfasis particulares que puso en juego en la campaña. En el caso del PN, cada candidato elaboró su propio programa.

En el marco de una gran similitud entre los programas, tanto en sus temáticas principales como en sus alcances e ideas principales, igualmente se pueden mencionar algunas características particulares que identificaron sus principales diferencias. En primer lugar, se observó un mayor énfasis en la gestión y en los aspectos relativos a la necesidad de gestionar mejor la intendencia en el caso de Mario Silvera. Había un desglose mayor de aspectos vinculados a la gestión de los recursos humanos, la necesidad de poner la intendencia al servicio de la población, de favorecer la articulación y la coordinación con las políticas nacionales y, en general, un mayor énfasis en las cuestiones relativas al desarrollo, en comparación con el programa de Da Silva.

El programa de Da Silva presentaba un detalle más esquemático de las principales áreas y líneas de acción de la gestión en función de los cometidos sustantivos del gobierno departamental. Prueba de ello es la escasa relevancia que asignaba a aspectos como la salud y la vivienda, por oposición a las propuestas de Silvera y del FA, dimensiones que claramente no están dentro del ABC de las competencias del gobierno departamental.

Por su parte, el FA presentó un programa mayormente articulado en torno a las políticas sociales y la participación ciudadana como grandes andariveles de la gestión departamental.

A pesar de estas diferencias, en todos los casos se concebía a la intendencia como promotora del desarrollo económico y social y como espacio de articulación con el gobierno nacional para la implementación de políticas tendientes al bienestar de los ciudadanos. Esto de algún modo confirmaba el cambio institucional de los gobiernos departamentales que pasaron de la gestión de servicios municipales básicos a la promoción del desarrollo económico y social del departamento (tabla 5).

Tabla 5. Síntesis de las principales líneas programáticas de los candidatos del PN y el FA

Da Silva (PN): Gobierno departamental como promotor del desarrollo	Silvera (PN): Gobierno para todos	FA: programa único
Políticas de inversiones y trabajo Políticas de desarrollo y generación de empleo Seguridad Política de medioambiente Políticas sociales Políticas culturales, patrimoniales y turismo Políticas deportivas Política de juventud Políticas de tránsito Descentralización y participación ciudadana Ordenamiento territorial Obras e infraestructuras Servicios municipales básicos Políticas de salud Tratamiento de las adicciones Programa de gestión de los recursos humanos de los funcionarios municipales Cuidado y mantenimiento de maquinaria y edificios municipales	Gestión: Recursos humanos, Seguridad Tránsito, Ciudad inteligente, Comunicación Empleo y desarrollo económico: Generación de empleo, Desarrollo de ecoturismo y rutas histórico-culturales. Educación y desarrollo sociocultural: Mejorar y aumentar la oferta educativa; Interinstitucionalidad, Educación rural, Becas estudiantiles, Relaciones intergubernamentales, Desarrollo social, Descentralización y programas sociales; Centros de atención ciudadana y servicios básicos; Bienestar animal. Infraestructura: Mantenimiento de la infraestructura existente; Ordenamiento territorial; Soluciones habitacionales dignas; Infraestructura vial. Medioambiente: energía y conectividad; Agua; Disminuir los residuos de Treinta y Tres. Industria y desarrollo productivo Género e Inclusión: inclusión, juventud; Adultos mayores	Desarrollo e integración: Integración con los departamentos vecinos; Impulso a mypimes; Producción forestal; Producción granjera y hortofrutícola; Producción ganadera; Producción minera; Producción arrocera; Producción lechera. Políticas sociales e inclusión: atención a los hogares más humildes; Garantizar la seguridad alimentaria; Promover la participación democrática; Apostar a la descentralización; Equidad; Integración social; Derechos humanos; Participación; Ruralidad; Equidad de género, Violencia basada en género; Consultorio jurídico; Discapacidad; Consumo problemático de sustancias; Vivienda de interés social; Hábitat y medioambiente Programa de gestión de residuos y limpieza de las ciudades y localidades. Programa de reservas naturales. Programa de educación ambiental. Programa de gestión costera hidrográfica. Programa de atención ciudadana. Programa de áreas verdes y paseos públicos. Programa de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable de los ambientes en las cuencas hidrográficas.

Da Silva (PN): Gobierno departamental como promotor del desarrollo	Silvera (PN): Gobierno para todos	FA: programa único
		Gestión y recursos humanos: impulsar y poner al alcance de la población una amplia oferta de oportunidades de capacitación y formación Coordinación con otras instituciones, INEFOP Reinstalar la Escuela de Gestión Municipal (ONSC). Motivación y empoderamiento del funcionario municipal, Reorganización y consolidación de la estructura organizacional Readecuación normativa.

Fuente: Elaboración propia basada en programas publicados por la Corte Electoral.

4. Resultado de las elecciones departamentales

En este apartado pueden observarse los resultados electorales del departamento, que dejan ver una abrumadora mayoría en votos del Partido Nacional, posiblemente por el atractivo de su oferta y la polarización entre dos candidatos de esa fuerza política.

A partir de los resultados del escrutinio departamental pueden resaltarse varias particularidades del sistema político local en esta elección. La primera y más comentada a nivel nacional fue la definición *cabeza a cabeza* entre Silvera y Da Silva para llegar al cargo de intendente. La conformación de la Junta Departamental y el resultado final muestran que se produjo un empate técnico entre ambos, con la victoria del primero por tan solo 61

Tabla 6. Votos válidos por lema y por candidato. En porcentajes

Lema	Candidato	Votos	%/lema	%/total	% total lema
PN	Mario Silvera	12.590	47,51%	33,23	69,97%
	Ramón Da Silva	12.529	47,28	33,07	
	José Quintín Olano	1.223	4,61	3,22	
	Al lema	156	0,6	0,41	
	Totales	26.498	100	69,97	
FA	Mario Motta	4.354	60,33	11,5	19,05%
	José Luis Acosta	1.721	23,84	4,54	
	Fernando Techera	1.076	14,91	2,84	
	Al lema	65	0,9	0,17	
	Totales	7.216	100	19,05	
PC	Hugo Lima	560	56,11%	1,48	2,64%
	Martín Techera	432	43,28%	1,14	
	Al lema	6	0,6	0,02	
	Totales	998	100	2,64	
AP	María Angela Pereira	137	100%	0,36	0,36%
En blanco		917		2,42	2,42
Anulados		689		1,82	1,82
Votos en blanco parciales		1.415		3,74	3,74
Total		37.879			100

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

votos, diferencia que se logró con el escrutinio de los votos observados.[3]

Una vez que se validan los votos observados se procede a separarlos por serie electoral y se crean los circuitos fictos. Hecho esto, se retiran los sobres amarillos de los sobres de observados (azules) y se los ingresa en la urna correspondiente a efectos de que pierdan la individualidad y mantengan el voto secreto. Para el caso de Treinta y Tres, en esta elección se crearon los circuitos 9001 al 9009;[4] los circuitos fictos 9001 al 9006 corresponden a las series que tienen municipios, y del 9007 al 9009 todas aquellas series electorales que no votan municipio.

Párrafo aparte merece la caída de la votación del FA, que pasó de 28,7% en la elección de 2015 a 19,05% en esta elección. Incluso se puede apreciar la disminución de su caudal electoral comparando los resultados de la elección nacional de 2019, cuando obtuvo 10.553 votos (26,71%) con los 7.216 votos de setiembre de 2020, seguramente producto de la polarización entre los candidatos nacionalistas.

Los resultados resaltan el aumento de votos del PC en un 1% desde la elección de 2015, teniendo en cuenta el mencionado contexto de polarización y sin representantes en la Junta durante el período 2015-2020, situación que se repite para el quinquenio presente. Un hecho singular del proceso

3 El procedimiento para el sufragio y posterior validación de estos votos es el siguiente: al momento del sufragio se le otorga al votante un sobre azul en donde se escrituran su nombre y credencial cívica, acompañado de una hoja de identificación que debe completar la comisión receptora de votos, en donde se detallan los datos inscripcionales de la persona, la causal de la observación y, si correspondiera, la impresión dactilar. Una vez que la persona sale del cuarto secreto, ingresa su sobre amarillo y la hoja de identificación dentro del sobre azul, y luego a la urna. Estos votos nunca son incluidos en el escrutinio primario y son tomados en cuenta en el escrutinio departamental, luego del estudio de la hoja de identificación y verificación en el sistema para conocer si esta está habilitada a votar. Es importante es identificar el perfil de las personas que están habilitadas a votar observadas. Según la reglamentación de la Corte Electoral, existen tres causales que habilitan este voto. La primera es para integrante los integrantes de comisiones receptoras de votos, los custodias y los funcionarios electorales, siempre dentro del departamento en el que tienen su inscripción vigente. La segunda es que pueden sufragar en los circuitos rurales todas aquellas personas que tengan inscripción cívica en el departamento, pertenezcan a otra circunscripción rural y presentar la credencial. Por último, desde el año 2019 pueden sufragar observado las personas con discapacidad, en circuitos urbanos y presentando la credencial ante el primer circuito de la serie electoral correspondiente al votante; en este caso, la hoja de identificación toma valor de declaración jurada de la situación que afecta al ciudadano.

4 La creación de los circuitos fictos y su numeración es estandarizada para todo el país. Cada departamento crea los circuitos necesarios, enumerándolos a partir del 9000. Esto se realiza para ingresar los resultados al sistema y llenar las actas correspondientes.

electoral del PC fue la votación en sus elecciones internas (1.821 votos), superior a la obtenida en las dos últimas elecciones y que, a su vez, prácticamente duplicó la votación en las departamentales de setiembre. Este fenómeno puede encontrar respuesta en la interesante y competitiva oferta de candidatos que presentó el PC en las internas. Una de las variables que puede explicar la diferencia de votos entre ambas elecciones es la decisión de Ernesto Talvi de abandonar la política, que trajo como consecuencia una suerte de desestímulo y aislamiento de esa parte emergente del partido.

Por último, llama la atención la decisión de Cabildo Abierto de presentarse bajo el sublema Cabildo, sumando adhesiones para el lema Partido Nacional. Si se observa la evolución electoral CA, fue la tercera fuerza política en el departamento en octubre, con 7.922 votos en esa elección. Llamativamente, el sublema Cabildo apoyó a los tres candidatos del PN llevando tres números de hojas diferentes (196, 296, 396) pero misma composición a la Junta Electoral (hojas calcadas), encabezadas todas ellas por Pablo Manini Ríos, hermano del líder cabildante Guido Manini.

El primer apunte de nivel macro que se observa en la tabla 7 es que por segunda vez consecutiva desde el retorno a la democracia se da la situación de una junta departamental bicolor, entre el FA y el PN. Una segunda observación es el aumento de escaños con respecto al período 2015-2020 en cuatro ediles para el PN, mientras que el FA disminuyó su participación en la misma relación. Por último, el PN superó los dos tercios de representantes, lo que plantea un escenario favorable frente a las posibilidades que traza la ley 9515. Esto deja en situación vulnerable al FA para cumplir su papel opositor, ya que, por ejemplo, la ley establece en su artículo 17 que se necesita de un tercio de los miembros de la Junta para llamar a sala al intendente; así como en materia de presupuesto, según el artículo 19, numeral 5, no podrá por sí solo solicitar la intervención del Tribunal de Cuentas para dictaminar sobre asuntos de finanzas o administración.

Dos grandes interrogantes se plantean; la primera es sobre la interna del Partido Nacional y los problemas de coordinación que pueden suceder durante este período como consecuencia de la alta polarización durante la campaña y la conformación paritaria entre los dos sectores mayoritarios de esta fuerza política. Tanto las agrupaciones que apoyaron a Silvera como las que apoyaron a Da Silva lograron doce ediles cada una; el restante edil lo logró la hoja 504 con la candidatura de Olano.

Tabla 7. Composición de la Junta Departamental de Treinta y Tres, 2020-2025

Partido	Sublema	Hoja	Ediles	Total Sublema	Total Partido
PN	Todos Somos Treinta y Tres	71	9	12	25
		97	2		
		26	1		
	Integración Departamental	8	9	9	
	Hacia el Futuro	3	1	2	
		400	1		
	Hoja 504	504	1	1	
	Cabildo	196, 296, 396	1	1	
FA	Progresistas	40	2	5	6
		2603	2		
		2121	1		
	Mejor es Posible	90	1	1	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

En el mismo orden, se abre una interrogante sobre el comportamiento que tendrá el representante del sublema Cabildo y la coordinación con el Partido Nacional, ya que, según declaraciones de Pablo Manini, «Cabildo Abierto no se mixtura ni se entrevera con el Partido Nacional. Cabildo Abierto vota dentro del Partido Nacional y acumula con el Partido Nacional, pero va a tener su bancada». Asimismo subrayó: «Nosotros no perdemos identidad. No nos bajamos los pantalones, ni nos entregamos a nada».[5]

5 https://radiouruguay.uy/en-treinta-y-tres-cabildo-abierto-apoyara-al-partido-nacional/

5. Las elecciones municipales

5.1. La gestión municipal como contexto de la elección

El departamento de Treinta y Tres tuvo seis elecciones municipales en 2020. Dos de ellas en los municipios creados en 2010, Vergara y Santa Clara de Olimar, por tercera vez y sobre la base de una experiencia de gestión de dos períodos de gobierno. En ambos casos, con alcaldes del PN; en Vergara, con un candidato *incumbent*, Fidencio González, mientras que en Santa Clara de Olimar, Oscar Viera ya había sido reelecto en 2015 y no podía ir por la reelección, por lo que había expectativa por quién iba a quedarse con ese cargo.

A partir de 2020 se sumaron los municipios de Charqueada, Cerro Chato, Villa Sara y Rincón. De este modo, el departamento avanzó en la estrategia de descentralización y las principales localidades del departamento, con excepción de la capital departamental, cuentan con municipio.

Los dos municipios que tenían experiencia previa de gestión pudieron ofrecer a la ciudadanía sus logros y desafíos en materia de proyectos y dimensiones del desarrollo local. Por ejemplo, en el caso de Vergara, el finalmente vencedor Fidencio González elaboró una estrategia articulada en los logros de su gestión en torno a cuatro dimensiones fundamentales: el mejoramiento urbano, la gestión medioambiental, la cultura y el turismo. En ese sentido, pudo ofrecer una experiencia de gestión que mostró su capacidad como articulador con la intendencia y el gobierno nacional, y superador de lo que había sido una experiencia conflictiva en la anterior administración del municipio (Rodríguez y Schwendenwein, 2017, p. 174).

En el caso de Santa Clara de Olimar, el alcalde Óscar Viera no podía ser reelecto; sin embargo, integró la lista de concejales que a la postre vencería, encabezada por Pablo Echevarría. A diferencia de Vergara, donde Fidencio González ganó por abultado margen, en el caso de Santa Clara de Olimar la elección fue muy disputada entre las listas 400-B y 71-B, aunque triunfó finalmente la primera, que llevaba como alcalde a Echevarría.

En el resto de los municipios, donde no existía una gestión previa, primó mucho la campaña de los candidatos/as y su relación con los candidatos a intendente. Como primera conclusión, al igual que para los municipios de Vergara y Santa Clara de Olimar, se destaca el predominio del Partido

Tabla 8. Resultados de elecciones municipales por partido. En porcentajes de votos válidos

Municipio	PN	FA	PC	Votos válidos
Vergara	91%	9%		2.921
Santa Clara de Olimar	92%	7%	1%	1.826
Cerro Chato	68%	32%		1.648
Charqueada	93%	7%		1.098
Villa Sara	83%	15%	2%	834
Rincón	92%	49	8%	639

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

Nacional sobre los demás partidos. El único concejal no blanco entre los 30 escaños de los seis municipios fue elegido en Cerro Chato y correspondió al FA. La contracara fue precisamente el deterioro de la representación del FA en los concejos municipales, y el hecho más destacado fue la pérdida de los dos concejales en el municipio de Vergara.

5.2. Relación entre el gobierno departamental y los gobiernos municipales

Uno de los rasgos más salientes del escenario que emerge de la elección municipal de 2020 es la abrumadora mayoría y predominio absoluto del PN en los concejos municipales. En cuatro de los seis municipios, los blancos superaron el 90% de los votos, en otro superaron el 80% y en el de menor votación (Cerro Chato) alcanzaron el 68% de los votos (tabla 8). Ello, sumado al 69% de votación obtenido por el PN en el total del departamento, confirma la tendencia a la conformación de un sistema predominante, por una parte, lo que es totalmente congruente en términos de la relación partidaria entre intendente y alcaldes. Pero esta predominancia se acentúa dentro de los concejos municipales, donde solo se registra un concejal que no pertenece al PN.

Tabla 9. Integración de concejos municipales en Treinta y Tres, 2020-2025

Municipio	Partido	Nombre	Cargo
Vergara	PN	Fidencio González	Alcalde
		Washington Medeiros	Concejal
		Brenda Guillermo	
		William Bentancur	
		Julio Machado	
Santa Clara de Olimar	PN	Pablo Echavarría	Alcalde
		Oscar Viera	Concejal
		Santiago Viera	
		Sandra Larrosa	
		María Morena	
Cerro Chato	PN	Elías Fuentes	Alcalde
		Álvaro Saravia	Concejal
		Yoanna Fort	
		Silverio Etcheverry	
	FA	Néstor Cabana	
Charqueada	PN	Nidia Vera	Alcaldesa
		Graciela Brun	Concejal
		Jorge Castaño	
		Bairo Machado	
		Lorenzo Moreno	
Villa Sara	PN	Analía Larrañaga	Alcaldesa
		Carlos Laborde	Concejal
		Julio Morosín	
		Alberto Cabrera	
		Gabriela Peña	
Rincón	PN	Eduardo González	Alcalde
		Paula González	Concejal
		Pablo Manini	
		Jorge Méndez	
		Víctor López	

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

6. A modo de conclusión

La elección departamental 2020 en Treinta y Tres arrojó el triunfo de Mario Silvera por 61 votos sobre Ramón Da Silva, en un final que se definió solo una vez contados los votos observados. La principal consecuencia de esta instancia es la culminación de un ciclo de liderazgo en la intendencia protagonizado por Dardo Sánchez y la lista 8, que da paso, por primera vez desde la reapertura democrática, a un intendente de extracción herrerista.

El ascenso de Silvera también marca por primera vez en ese período una afinidad muy fuerte entre el intendente y el presidente de la República. Quizá este nivel de afinidad pueda compararse al de Amaral y Vázquez en 2005. Pero, claramente, es una excepción en la historia política del departamento.

El triunfo de Silvera se da en el marco de una victoria arrolladora del PN y un fuerte descenso de los partidos de oposición. En este sentido, el FA perdió cuatro bancas en la Junta Departamental y el PC por segunda vez consecutiva no logró acceder al legislativo departamental. Esta situación pone al PN en una situación de marcada predominancia y privilegio en términos de mayorías legislativas, siempre que logre conservar la disciplina partidaria.

Esta predominancia del PN también se expresa en los municipios, donde todos los alcaldes son blancos y tan solo un concejal entre un total de 30 pertenece al FA.

Entre las principales causas de este resultado ampliamente satisfactorio para el PN debe contarse la capacidad de articular una oferta de candidatos atractiva y competitiva. Tanto Da Silva como Silvera demostraron que eran candidatos fuertes que concitaron la atención y el interés no solo de los votantes blancos sino también de votantes de otros partidos. La contracara a esta fortaleza del PN fue una notoria dificultad del FA para articular una oferta de candidatos atractiva. Si bien Motta se mostró competitivo, no así los restantes, y nuevamente se excluyó de la oferta de candidatos al exintendente Amaral que es una figura de peso entre el electorado frentista.

A esta capacidad de los blancos de presentar una interna atractiva y competitiva debe sumarse el efecto arrastre de la elección nacional y la incidencia del gobierno nacional sobre la disputa departamental. Aunque es imposible precisar en qué medida este efecto se produjo, es evidente que —pandemia

mediante— el Ejecutivo nacional incidió a través de la presencia en el departamento de sus principales figuras y líderes, incluido el presidente.

Como desafío se presenta la necesidad de asegurar la mayoría legislativa en la Junta Departamental, sobre todo después de lo que fue una campaña muy competitiva que dejó heridas de ambos lados. La capacidad que tenga el intendente para articular con el sector de la lista 8 aparece como el principal factor en términos políticos.

Otro desafío para el intendente es la articulación y coordinación con el tercer nivel de gobierno, principalmente con los nuevos municipios recientemente creados y que por ello no gozan de experiencia previa de gestión. En un contexto de crisis socioeconómica a raíz de la pandemia, este esto será clave para asegurar la gobernabilidad en el departamento y la estabilidad de su gobierno.

Por último, queda abierto un desafío enorme para los partidos de oposición, en particular para el FA, de retomar una senda de confianza con la ciudadanía que le posibilite ofrecer alternativas de medidas y políticas, así como ejercer un contralor efectivo desde la Junta Departamental.

Bibliografía

Rodríguez, J. R., y Schwendenwein, G. (2017). «Treinta y Tres 2015: el retorno al sistema de partidos predominante». En A. Cardarello y M. Freigedo (coords.), *Los desafíos de un cambio. Elecciones departamentales y municipales 2015*. Montevideo: ICP-Congreso de Intendentes.

Rodríguez, J. R., Schwendenwein, G., y Araújo, M. (2011). «Treinta y Tres: claves para entender el triunfo del Partido Nacional en las departamentales de 2010». En A. Cardarello y A. Magri (coords.) *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010.* Montevideo: ICP-FCS-Udelar, Congreso de Intendentes.

Fuentes consultadas

Opción Consultores. Monitor de opinión pública departamental. Abril de 2019, julio/agosto de 2020.

Corte Electoral, banco de datos.

Cerro Largo

Acentuando la predominancia nacionalista

Nicolás Álvarez, Nicolás Pose y Matías Ruiz Díaz

1. Introducción

Como se ha destacado en los capítulos dedicados al departamento en los volúmenes sobre las elecciones departamentales de 2010 y 2015, Cerro Largo cuenta con una marcada predominancia del Partido Nacional (PN), al punto de que, desde 1958, este partido ha conseguido de forma sistemática la mayoría absoluta de los votos en los sucesivos comicios departamentales (González, 2011; Pérez y Pose, 2017).

Las elecciones de 2020 no alteraron sino que profundizaron esta tendencia, reflejada en el hecho de que casi nueve de diez arachanes expresaron su preferencia por el PN a nivel departamental. La incertidumbre, por el contrario, estuvo dada por la fuerte competencia interna registrada en el PN, alentada por la imposibilidad del histórico caudillo Sergio Botana de optar por la reelección, lo que produjo una fuerte puja por la asunción del liderazgo nacionalista departamental, que se saldó con la ajustada victoria de José Yurramendi. Las elecciones municipales ratificaron las tendencias descritas, en la medida que el PN obtuvo los 15 municipios en juego. Y, lo que es más, en 14 de ellos superó con holgura el 80 % de los votos válidos, lo que refleja su gran despliegue y dominio territorial a nivel local.

Este análisis de las elecciones departamentales y municipales de Cerro Largo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se describen las características del sistema de partidos del departamento en la historia reciente. Luego se presenta un breve análisis de la gestión departamental,

junto con la oferta de candidatos. La cuarta sección aborda los resultados de las elecciones departamentales, y la quinta se enfoca en los resultados a nivel municipal. El capítulo cierra con unas breves reflexiones finales.

2. Características del sistema de partidos en Cerro Largo en la historia reciente

El PN es un partido predominante en Cerro Largo, lo que se observa en la tabla 1, que registra los votos válidos de los principales partidos políticos en las elecciones departamentales desde 1984. Los nacionalistas han ganado todos los comicios desde la restauración democrática, superando sistemáticamente el 50% de los votos, aunque por distintos márgenes. Hasta 1994, dicha variación se explica en parte por la votación simultánea con las elecciones nacionales, que limitaba la posibilidad de los electores de optar por lemas distintos a nivel nacional y departamental. Las elecciones del 2000 mostraron el impacto de la reforma constitucional que separó las elecciones departamentales de las nacionales, ya que, sin la restricción mencionada, el PN rozó el 70% de los votos, aunque a nivel nacional, unos meses antes, el Partido Colorado (PC) había obtenido la presidencia de la República.

A su vez, las elecciones del 2000 registran otro cambio relevante, que consiste en el reemplazo del PC por el Frente Amplio (FA) como segunda opción con mayor caudal electoral en el departamento. Su tendencia al crecimiento continuó tras su acceso al gobierno nacional en 2005, año en que duplicó su votación en las departamentales arachanas. Esto, sumado a algunas encuestas que presagiaban un escenario competitivo, llevó a que el FA tuviera expectativas reales de acceder al sillón departamental por primera vez en su historia en las elecciones de 2015 (Pérez y Pose, 2017). Sin embargo, y a contramarcha de lo esperado, el FA registró un retroceso electoral de 4 puntos, mientras que el PN, después de un tiempo, volvió a superar la barrera del 60%. Desde esta óptica, los resultados de 2020 profundizan la tendencia iniciada en 2015.

Dicho esto, la magnitud del crecimiento del PN, que consigue por primera vez en la historia reciente superar la barrera del 85% de los votos, es llamativa. Tal escenario configura un sistema de partidos en el cual la compe-

Tabla 1. Votos válidos en elecciones departamentales, 1984-2020. En porcentajes

Elección	PN	FA	PC	Otros
1984	53	6	40	1
1989	62	6	29	3
1994	54	14	32	0
2000	68	19	12	1
2005	59	35	6	0
2010	53	38	8	1
2015	62	34	3	1
2020	86	13	1	0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

tencia se estructura primordialmente al interior del PN, con otras opciones como sectores del PC y Cabildo Abierto (CA), que decidió no participar de la contienda departamental en Cerro Largo con su lema, buscando su espacio mediante la participación en la competencia intrapartidaria del PN. Y, al mismo tiempo, supone una oposición externa del FA que, con el escaso apoyo obtenido, tendrá mayores dificultades para ejercer una función de contralor y contrapeso al predominio nacionalista.

Los datos presentados en la tabla 2, que muestran los votos obtenidos por los intendentes electos desde 1984, reflejan que en el interior del PN ha existido una importante renovación, con cambios en las fracciones que logran imponerse en la disputa departamental. A su vez, con la excepción reciente de Botana, los intendentes por lo general no controlan una mayoría abrumadora dentro del partido; no obstante, sus intentos reeleccionistas han tendido a ser exitosos.

Finalmente, los datos reafirman la importancia de los lemas partidarios por sobre los líderes, reflejada en el fracaso de la iniciativa de Rodolfo Nin Novoa de acceder a un tercer período de gobierno, esta vez desde el FA, a pesar de haber logrado importantes niveles de apoyo electoral e incluso una reelección, desde el PN, en el pasado.

Tabla 2. Votos válidos obtenidos por los intendentes de Cerro Largo, 1984-2020

Período	Intendente	Partido	Fracción	% partido	Int/partido	Int/total
1985-1990	Rodolfo Nin Novoa	PN	MNR	52,8	57,7	30,4
1990-1995	Rodolfo Nin Novoa	PN	MNR	61,7	38,5	23,9
1995-2000	Villanueva Saravia	PN	MaO	56,6	51,1	27,4
2000-2005	Ambrosio Barreiro	PN	H	68	37,5	25,5
2005-2010	Ambrosio Barreiro	PN	H	58,9	52,6	31
2010-2015	Sergio Botana	PN	AN	53,3	81,8	43,6
2015-2020	Sergio Botana	PN	AN	62,5	84,7	52,9
2020-2025	José Yurramendi	PN	Mejor País	85,9	50,9	43,7

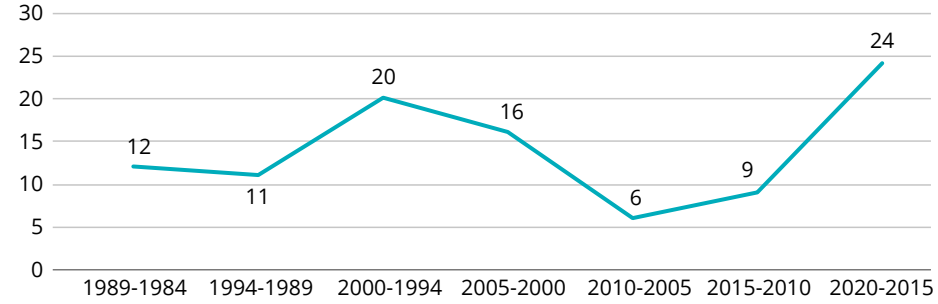
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos de la FCS-Udelar y la Corte Electoral.

Respecto a la evolución del sistema de partidos, otro aspecto de relevancia refiere a la volatilidad del voto entre las distintas elecciones departamentales.[1] En el gráfico 1 se visualiza que las elecciones de 2020 fueron las de mayor cambio en las preferencias de los electores desde la restauración democrática, superando incluso al acto eleccionario del 2000, cuando por primera vez el voto departamental pasó a estar disociado del nacional.

Por otra parte, luego de la separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales, resulta de interés comparar el desempeño de los partidos en ambos niveles en el marco del mismo ciclo electoral. La tabla 3 presenta los saldos netos para los principales partidos desde el ciclo 1999-2000. Allí destaca que el PN mejora de modo sistemático su desempeño a nivel departamental, aunque por márgenes variables. Como contracara, tanto el FA como el PC reducen sistemáticamente su peso electoral en la instancia departamental. En el caso del FA, esta sangría con respecto al desempeño en las elecciones nacionales en el departamento le impidió, por ejemplo, ganar

1 La volatilidad electoral se calcula a través del índice de Pedersen, obtenido a partir de la suma del cambio neto en el porcentaje de votos de cada partido entre elecciones, dividido por dos (Pedersen, 1979).

Gráfico 1. Volatilidad entre elecciones departamentales en Cerro Largo, 1984-2020



Fuente: Pérez y Pose (2017) y elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

Tabla 3. Diferencia en votos válidos obtenidos en elecciones nacionales y departamentales. Ciclos electorales 1999-2000 a 2019-2020

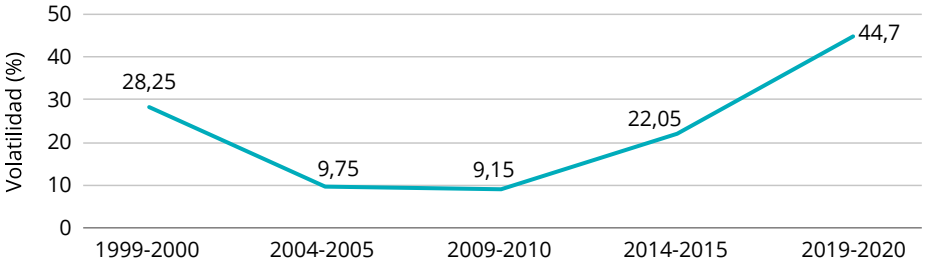
Partido	1999-2000	2004-2005	2009-2010	2014-2015	2019-2020
PN	28,3	9,8	10,9	23	45,8
FA	-8,1	-4,7	-2	-11,9	-17,5
PC	-20,1	-5	-5,4	-9,1	-7,1
CA	0	0	0.	0	-19

Fuente: Pérez y Pose (2017) y elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

las elecciones departamentales de 2015 (Pérez y Pose, 2017). Finalmente, cabe destacar que CA, a pesar de haber obtenido un 19% de apoyo entre los arachanes en la elección nacional de 2019, decidió no presentarse con lema propio en 2020, posiblemente por la percepción entre sus dirigentes de que sufriría sangrías similares a las registradas por el FA y el PC.

Estos grandes cambios en el electorado dentro del mismo ciclo significan la presencia de una gran volatilidad electoral intraciclo, que registra el gráfico 2. Allí se observa que si, bien los cambios netos en las preferencias de los votantes no son un fenómeno nuevo, la magnitud de los guarismos

Gráfico 2. **Volatilidad intraciclo en Cerro Largo, 1999-2020**



Fuente: Pérez y Pose (2017) y elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

Tabla 4. **Evolución del NEP en Cerro Largo, 1999-2020**

Elección	1999-2000	2004-2005	2009-2010	2014-2015	2019-2020
Nacional	3,1	2,8	2,8	2,6	3,4
Departamental	1,9	2,1	2,3	2	1,3

Fuente: Pérez y Pose (2017) y elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

alcanzados en el ciclo electoral actual superan largamente los registros previos.

Estas diferencias a nivel electoral tienen su correlato en la estructura del sistema de partidos. Como muestra la tabla 4, el número efectivo de partidos departamental ha sido sistemáticamente menor que el nacional desde el ciclo 1999-2000,[2] en línea con la expectativa teórica de que, en las instancias electorales con un solo cargo principal en disputa, la dispersión de los votantes es menor. Desde el 2000, el NEP sugería una estructura del sistema de dos partidos, lo que se rompe en el ciclo actual producto del marcado crecimiento del PN y de la caída del FA.

Por último, la tabla 5 presenta la evolución de la composición de la Junta Departamental de Cerro Largo desde la restauración democrática. Allí se

2 La fórmula para calcular el NEP es $1/(\sum pi^2)$, donde p es la proporción de votos obtenida por cada partido (Laakso y Taagepera, 1979).

Tabla 5. Composición de la Junta Departamental de Cerro Largo, 1985-2020

Partido / Período	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	1985-2020
PN	17	20	17	22	18	17	20	27	158
FA	2	1	4	6	11	12	11	4	51
PC	12	9	10	3	2	2	-	-	38
PGP	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Total	31	31	31	31	31	31	31	31	248

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

observa que el PN ha alternado períodos en los que ha logrado mayorías especiales de 3/5 (cuatro ocasiones), otros en los que ha alcanzado incluso la más exigente mayoría de 2/3 (dos ocasiones), con otros en los que no ha obtenido suficientes bancas para ello (cuatro ocasiones). La fortaleza de la bancada actual, de 27 ediles, no tiene precedentes. El FA, por su parte, es la principal bancada de oposición desde el 2000, así como la única con representación desde 2015. Sin embargo, su bancada de cuatro ediles no le permitirá en este período activar por su cuenta distintas iniciativas de contralor (que requieren 1/3 del total de la Junta), a diferencia de lo que sucedía desde 2005. Así, la composición legislativa departamental reforzará la centralidad del PN en Cerro Largo y, de forma relacionada, la de sus dinámicas internas.

3. Oferta de candidatos y evaluación de la gestión

3.1. Candidatos y propuestas

Cerro Largo fue el único departamento en el que compitieron solo los tres lemas mayoritarios: FA, PN y PC. Por cuarta vez consecutiva, el Partido Independiente (PI) decidió no presentarse en los comicios arachanes. Asamblea Popular (AP), que en las últimas dos elecciones departamentales había presentado un candidato propio, no lo hizo en esta oportunidad.

Tabla 6. Oferta electoral en el departamento de Cerro Largo, 2020

Lema	Candidato	Fracción
PN	José Yurramendi	Mejor País
	Pablo Duarte	Mejor País
FA	Rodolfo Nin Novoa	Múltiples sectores
PC	John Kennedy Rodríguez	Ciudadanos

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, si bien el Partido Verde Animalista (PVA) y el Partido Ecologista Radical Intransigente (PERI) compitieron en una serie de departamentos, ninguno lo hizo en Cerro Largo.[3]

Al igual que los partidos minoritarios, CA no presentó candidatos propios en el departamento. Sin embargo, a diferencia de los demás, apoyó explícitamente a los nacionalistas, compareciendo con listas propias, bajo el lema Partido Nacional, a la junta departamental y a los concejos municipales (Cabildo Abierto..., 2020).[4] De esta manera, el PN logró hacerse con un socio departamental de relevancia. En las elecciones nacionales de 2019, CA logró un diputado por Cerro Largo (Wilman Caballero) y fue el partido más votado en Río Branco, la segunda ciudad más poblada del departamento.

No obstante, los cabildantes no fueron los únicos aliados del nacionalismo. La decisión del PC de presentar un candidato propio produjo un quiebre a nivel departamental. Los históricos dirigentes Walkiria Olano —exedil y tres veces candidata por el departamento— y Gustavo Silveira —exdiputado, antiguo prosecretario de la Cámara de Representantes y ministro de la Corte electoral— renunciaron a su calidad de convencionales colorados por no compartir el mandato nacional de impedir coaliciones departamentales. Pese a la solicitud de «lealtad» que realizó el Ejecutivo Nacional del partido, Olano y Silveira, que en 2019 apoyaron al sector Batllistas liderado

3 El PVA participó en cinco departamentos (Canelones, Maldonado, Montevideo y Rocha), mientras que el PERI en dos (Paysandú y Soriano).

4 https://www.elprofesional.com.uy/web/index.php/locales-2/item/9511-cabildo-abierto-en-cerro-largo-apoyara-al-partido-nacional

por el expresidente Julio María Sanguinetti, anunciaron su adhesión a la candidatura del nacionalista José Yurramendi.[5]

El PN presentó dos candidatos, ambos del bloque oficialista liderado por el exintendente Botana: Pablo Duarte y José Yurramendi. En las elecciones de 2015, Duarte fue elegido por Botana como su primer suplente. Tras la victoria de este último, fue designado secretario general de la Intendencia, cargo que ocupó hasta 2019 cuando comenzó a ejercer la titularidad de la comuna. Por su parte, Yurramendi fue director de Medio Ambiente durante la primera administración de Botana y luego se desempeñó como diputado por el departamento. A pesar de pertenecer al mismo sector político, Duarte y Yurramendi marcaron sus diferencias desde el comienzo. Mientras el primero enfatizaba en su experiencia como intendente, el segundo apostaba por la renovación y una nueva forma de hacer política, «sin mucho protocolo», aseguró a la prensa.[6] Por momentos, la competencia entre los grupos nacionalistas fue tensa, aunque los candidatos evitaron polemizar en público.

Bajo el eslogan «Cerro Largo Puede», Yurramendi presentó un ambicioso programa de gobierno. Además de prometer una «modernización profunda de la administración departamental», con «énfasis en el medio ambiente» —dirección de la que fue titular— y la «transparencia» —área crítica en las gestiones anteriores—, Yurramendi desplegó una importante batería de medidas en materia de infraestructura. Entre otras, proponía crear una planta de tratamiento de residuos; un complejo deportivo, recreativo y social en la zona norte; minigimnasios, circuitos de *footing* y ciclovías; pistas de asfalto para diversas actividades; una escuela hípica; un estadio de baby fútbol.[7]

En un programa igual de ambicioso, el candidato Duarte planteaba una extensa serie de medidas para que «Cerro Largo siga siendo Cerro Largo», un proyecto de continuidad y mejora de las gestiones oficialistas. A lo largo de ocho capítulos, se explicitaban diversas medidas en materia de desarrollo social (merenderos, becas estudiantiles y asistencia en salud); infraes-

5 https://atlasdiario.com.uy/2020/08/28/olano-es-la-presentacion-de-un-entendimiento-por-los-mejores-destinos-para-cerro-largo-con-jose-yurramendi/
6 https://atlasdiario.com.uy/2020/09/11/tu-candidato-jose-francisco-yurramendi-perez/
7 Programa de gobierno del candidato José Yurramendi, https://www.corteelectoral.gub.uy/canal-sistema-politico/programas-2020-cerro-largo/~16246/programa-de-gobierno-del-candidato-jose-francisco-yurramendi-perez

tructura y obras públicas (pavimentación, reparación de veredas y caminos rurales); desarrollo ambiental (mejora de los sistemas de recolección y limpieza); desarrollo económico y productivo (promoción de emprendimientos y exoneraciones tributarias); convivencia, seguridad ciudadana y tránsito (mejora en la señalización e instalación de semáforos y cámaras de videovigilancia); cultura, turismo y deporte (concursos de artes y coordinación con otras intendencias para crear circuitos turísticos y culturales); descentralización (apoyo a los municipios); y planificación (gestión eficiente de recursos humanos y materiales).[8]

A diferencia de la elección anterior, en la que había habilitado por primera vez en la historia la postulación de tres candidatos (Pérez y Pose, 2017, p. 188), el FA compareció con candidatura única en 2020. Tras ejercer cargos de relevancia a nivel nacional, Rodolfo Nin Novoa volvió a competir en la arena departamental. No era la primera vez que Nin buscaba hacerse con el sillón municipal de su natal Cerro Largo. Había logrado la titularidad de la Intendencia en dos oportunidades (tabla 2), representando al lema que en 2020 le tocaría enfrentar.

Desde el comienzo, el candidato despejó las dudas sobre su pasado nacionalista y se posicionó como opositor. En un debate organizado por el Canal 8 de Río Branco, explicó que se fue del PN porque «es dirigido por el Herrerismo, y el Herrerismo está muy lejos de mi pensamiento político, económico y social». En la misma oportunidad, tachó de *populista* al exintendente Botana y aseguró que era el momento de que hubiera «un cambio, nuevas ideas, nuevos proyectos y un elenco diferente».[9]

En un programa tan extenso como crítico, el FA comenzaba recordando que Cerro Largo es el «departamento con los peores indicadores sociodemográficos», algo que atribuía directamente a los «avances insuficientes» de las gestiones nacionalistas. En este sentido, proponía como ejes de gobierno la austeridad, la eficiencia y la transparencia, tres áreas en las que la izquierda departamental fue crítica durante la campaña. Además de una batería de acciones concretas en las clásicas áreas departamentales, el partido prometía «mayor iluminación»; «erradicación de los basurales»;

8 Programa de gobierno del candidato Pablo Duarte. https://www.corteelectoral.gub.uy/canal-sistema-politico/programas-2020-cerro-largo/~16246/programa-de-gobierno-del-candidato-jose-francisco-yurramendi-perez

9 https://brecha.com.uy/que-empiece-el-cuarto-menguante/

«mejoras en la caminería rural y calles en los barrios»; «facilitar la convivencia»; y unas «finanzas saneadas».[10]

Al igual que el FA, el PC presentó un candidato único. Tras una primera convención departamental que debió ser aplazada por falta de quórum, nominaron como candidato a intendente a John Kennedy Rodríguez. Entre los colorados subsistían dos posiciones irreconciliables. Mientras los dirigentes históricos del batllismo pretendían acordar con una de las candidaturas del PN —como finalmente hicieron—, el grupo del excanciller Ernesto Talvi buscaba «mantener la identidad colorada» promoviendo la figura del exalcalde de Río Branco, Robert Pereyra. Tras la negativa de este último, la convención decidió nombrar a Rodríguez, quien había encabezado la lista de diputados más votada entre los colorados.[11]

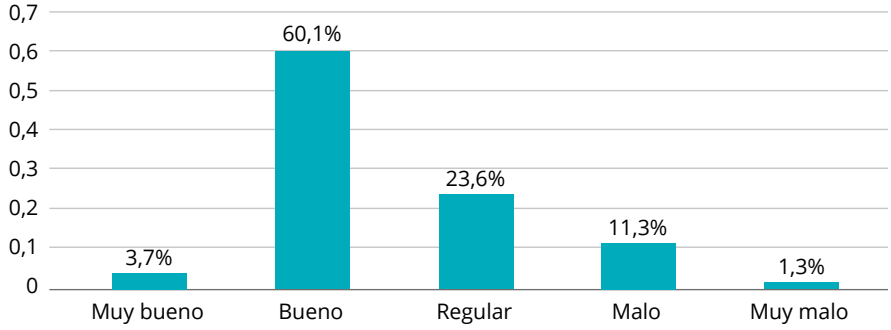
En un breve programa de gobierno, los colorados formularon una serie de propuestas concretas por localidad, con énfasis en las de mayor relevancia electoral. Para la ciudad de Melo, capital departamental, prometían un «programa de piscinas barriales»; la «construcción de ciclovías»; la «adquisición de una casa» que funcionaría como «refugio para mujeres en situación de violencia doméstica»; la «supervisión permanente en casas de salud»; y la instalación de «baños químicos o baños públicos en plazas del departamento». Por su parte, para la ciudad de Río Branco, la segunda más poblada del departamento, los colorados proponían «integrar» la localidad en el itinerario que llevan a cabo municipios vecinos; ofrecer «cursos» de diversos oficios (pintura, cerámica, costura, etc.); establecer el «estacionamiento tarifado para contrarrestar el efecto negativo de los cuidacoches y la indigencia»; crear un «teatro de verano»; y «rehabilitar la biblioteca municipal».[12]

10 Programa de gobierno del candidato Rodolfo Nin Novoa, https://www.corteelectoral.gub.uy/canal-sistema-politico/programas-2020-cerro-largo/~16241/programa-de-gobierno-del-candidato-rodolfo-gustavo-nin-novoa

11 http://www.lavozdemelo.com/2020/02/05/la-convencion-departamental-colorada-con-posiciones-divididas-postergo-para-el-viernes-la-decision-sobre-la-postura-para-las-elecciones-de-mayo/

12 Programa de gobierno del candidato John Kennedy Rodríguez, https://www.corteelectoral.gub.uy/canal-sistema-politico/programas-2020-cerro-largo/~16245/programa-de-gobierno-del-candidato-jhon-kennedy-rodriguez-silva

Gráfico 3. Aprobación de la gestión departamental de Cerro Largo, 2020



Fuente: Ágora Consultores.

3.2. La gestión departamental desde la opinión pública

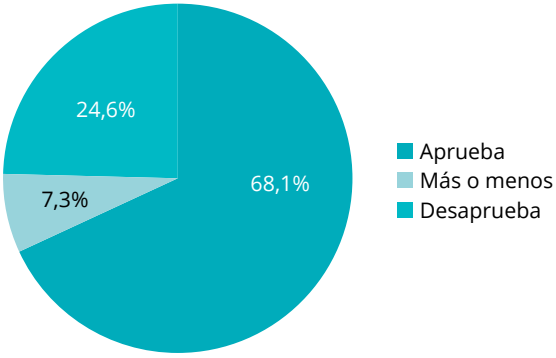
En sus diez años al frente del ejecutivo departamental, Botana logró mantener una imagen positiva en la opinión pública. Durante su primer período como intendente, su aprobación osciló entre el 60%, registrado en 2011, y el 45%, de principios de 2015 (Pérez y Pose, 2017, p. 189). Pese a este significativo descenso en sus niveles de aprobación, Botana logró ser reelecto en 2015 por un amplio margen y consolidar su liderazgo a nivel departamental.

Tras renunciar al sillón municipal para competir en las elecciones generales de 2019, Botana demostró nuevamente sus dotes de *caudillo electoral*. En dichos comicios, el exintendente logró ser el más votado de su departamento y resultar electo diputado y senador en simultáneo. Tras su asunción en la Cámara alta en febrero de 2020, tres figuras políticas de su confianza llevarían las riendas de la política departamental.

En un sondeo realizado por Ágora a finales de setiembre de 2020, el accionar de la comuna arachana —liderada por los suplentes de Botana— era evaluado de forma positiva. Como se puede apreciar en el gráfico 3, el 63,8% de los encuestados evaluaba la gestión de la Intendencia como buena o muy buena, mientras que las evaluaciones negativas representaban el 12,6% del total y el 23,6% restante creía que la gestión había sido «regular».[13]

13 https://www.agora.com.uy/opinion-publica/cerro-largo-hacia-las-departamentales-2020/

Gráfico 4. Aprobación de la gestión de Carmen Tort, 2020



Fuente: Ágora Consultores.

Igualmente significativos son los resultados obtenidos por la titular del sillón municipal en ese entonces, Carmen Tort. Tras la renuncia de Botana, Tort fue la primera mujer en la historia del departamento en acceder el cargo de intendente. Pese al breve lapso que ejerció la titularidad de la Intendencia, cosechó niveles de aprobación superiores a los de su antecesor. De acuerdo con Ágora, más del 68% de los encuestados aprobaba su gestión, mientras un 24% la desaprobaba y un 7% se mantenía neutral.

En paralelo, Yurramendi y Duarte se disputaban cabeza a cabeza el cargo de intendente. Desde el inicio de la campaña, las encuestas de opinión mostraban una competencia virtualmente resuelta por lema pero abierta en la competencia interna. Durante el último mes de la contienda, tanto Ágora como Opción[14] presentaban un escenario electoral en el que el PN aparecía con una sólida diferencia a su favor, como se puede observar en la tabla 7.

Finalmente, si bien los sondeos anticipaban que Duarte se impondría a Yurramendi por escaso margen, los resultados finales demostraron lo contrario, como se analiza en detalle en el siguiente apartado.

14 https://www.opcion.com.uy/opinion-publica/intencion-de-voto-elecciones-departamentales-setiembre-2020/

Tabla 7. Intención de voto por partido, setiembre 2020. En porcentajes

Lema/consultora	Ágora	Opción
PN	66,1	66
FA	23,6	19
PC	2	2
NS/NC + B/A	8,3	13

Fuente: Elaboración propia con datos de consultoras Ágora y Opción.

4. Resultados de la elección departamental

Los resultados de la elección confirmaron la continuidad del PN en el poder, tal como lo preveían las encuestas de opinión pública. Como se mencionó en el apartado inicial, el PN retuvo la intendencia por octava vez consecutiva tras la restauración democrática en 1985. Esta vez, el caudal electoral fue el mayor de todos los comicios, alcanzando el 86% de los votos válidos. En otras palabras, casi nueve de cada diez ciudadanos de Cerro Largo que votaron por alguno de los partidos en competencia, lo hicieron por el PN.

Más allá de que la victoria de los blancos era segura, en la noche del 27 de setiembre gran parte de los arachanes se fue a dormir sin saber quién sería su intendente. Si bien era claro que el PN volvía a retener el sillón departamental, la interna entre sus dos candidatos fue tan competitiva que los resultados finales no se supieron hasta la madrugada. Finalmente, José Yurramendi ganó con el 51% de los votos dentro de su partido. Su competidor, Pablo Duarte, obtuvo casi el 49%. La diferencia entre ambos fue de 1154 votos. Con el diario del lunes, poner a competir a dos figuras que surgieron del liderazgo de Sergio Botana fue una jugada exitosa para fortalecer al partido a nivel departamental.

Por su parte, los partidos opositores vivieron una elección para el olvido. Ni el FA ni el PC pudieron ofrecerse como alternativa real a la conducción del departamento. Tampoco aprovecharon la posibilidad que ofrecían las reglas electorales de acumular votos, tras la presentación de candidaturas únicas en ambos partidos.

Tabla 8. Votos válidos por lemas y por candidatos. En porcentajes

Lema	Candidato	Fracción	% Partido	% Total	Total Partido
	José Yurramendi	Mejor País	50,9	43,7	
PN	Carlos Duarte	Mejor País	48,7	41,9	86
	Al lema	-	0,4	0,3	
	Total	-	100	-	
	Rodolfo Nin Novoa	Múltiples sectores	100	13	
FA	Al lema	-	0	0	13
	Total	-	100	-	
	John Kennedy Rodríguez	Ciudadanos	100	1	
PC	Al lema	-	0	0	1
	Total	-	100	-	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

El FA, a pesar de haber presentado como candidato a un exintendente, tuvo su peor votación en los últimos treinta años. La candidatura única fue un desacierto, a pesar de los intentos de mostrar una imagen de unidad. La elección de 2015 había mostrado que la presentación de tres candidatos relevantes —en aquel entonces, Luis Fratti, Pablo Guarino y Yerú Pardiñas— era una estrategia eficaz para aumentar su caudal electoral y, por ende, su representación en la legislatura departamental. Esta vez la estrategia falló.

El PC se desmoronó como consecuencia de la descoordinación de sus líderes, quienes no pudieron ponerse de acuerdo en proponer una oferta atractiva para los colorados del departamento. En este partido, la candidatura única no reflejó la necesidad de mostrarse como un partido unido, sino que fue el desenlace de una serie de conflictos internos que lo debilitaron. El 1% obtenido es el peor caudal del PC en Cerro Largo en toda la historia.

Esta situación evidencia la necesidad que tienen los partidos de oposición de realizar una autocrítica y reflexionar sobre el rol que ocupan en

Tabla 9. Composición de la Junta Departamental de Cerro Largo, 2020-2025

Partido	Sublema	Hoja	Ediles	Total sublema	Total partido
Nacional	Adelante Cerro Largo	64	4	6	27
		164	1		
		182064	1		
	Cerro Largo Puede	158	2	4	
		58	1		
		64404	1		
	Mejor Cerro Largo	16	2	4	
		2003	1		
		3000	1		
	Para que Cerro Largo siga siendo Cerro Largo	93	5	13	
		3003	4		
		4	1		
		31	1		
		55	1		
		75	1		
Frente Amplio	Progresistas	738	2	2	4
	Identidad Frenteamplista	90	1	1	
	Frente Cerro Largo	609	1	1	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

el sistema de partidos departamental. Si quieren revertir la situación en futuras elecciones, deberán trabajar para que surjan nuevos líderes en sus filas con una mirada de mediano plazo.

La paliza electoral se vio reflejada en la distribución de bancas en la Junta Departamental (tabla 9). El PN consiguió 27 de los 31 ediles que in-

tegran el órgano legislativo. Este partido superó ampliamente la mayoría especial de 2/3 requerida para aprobar ciertas iniciativas particulares que se encuentran definidas en la Ley Orgánica Municipal, n.º 9515 (Irigoin, 2014). Aprovechar estas mayorías dependerá de la capacidad del partido para comportarse como un actor unificado. En la medida que predomine una lógica de actuación partidaria, el PN podrá hacerse más fuerte en el departamento. Por el contrario, si la actividad legislativa se ve marcada por disputas sectoriales, la mayoría especial obtenida no tendrá consecuencias en la gestión departamental.

Como muestra la tabla 9, la distribución de escaños entre sectores es muy pareja. Las listas que integraron los sublemas que apoyaron a José Yurramendi —Adelante Cerro Largo, Cerro Largo Puede y Mejor Cerro Largo— suman 14 bancas en la Junta Departamental. Por su parte, las listas que formaron parte del sublema Para que Cerro Largo siga siendo Cerro Largo, que apoyaron la candidatura de Pablo Duarte, suman 13 ediles.

El poder institucional del novel intendente dependerá de cómo se estructure la dinámica política. Si Yurramendi es capaz de integrar a la oposición dentro de su partido, tendrá un gran poder para implementar las políticas públicas que desee. Si, por el contrario, las listas que apoyaron a Duarte se comportan como opositoras, habrá un intendente políticamente débil, ya que por sí mismo no tiene mayorías. A ello se le suma el desafío de mantener a CA dentro de la coalición de gobierno.

Finalmente, el FA estará representado con tan solo cuatro ediles en la Junta Departamental. Se trata de su peor representación desde el período 1995-2000. La cantidad de escaños obtenidos le dificultará ejercer como partido opositor en el órgano legislativo. Solo podría tener incidencia en las políticas departamentales en la medida que el PN tenga un comportamiento fraccionado y el sector del intendente necesite buscar apoyos por fuera de su partido. De lo contrario, el FA será un partido testimonial. Por su parte, el PC volverá a no estar representado en el Legislativo, quedando por fuera del control de la gestión.

5. Las elecciones municipales y el impulso descentralizador

En setiembre de 2020 se realizaron las terceras elecciones municipales en la historia del país. Para estos comicios, se crearon 13 nuevos municipios que se sumaron a los 112 ya existentes. De los nuevos gobiernos locales, seis pertenecen a Cerro Largo. Se trata del departamento en el que se crearon más municipios, repitiendo lo que había ocurrido cinco años atrás. Los nuevos municipios fueron Centurión, Las Cañas, Cerro de las Cuentas, Tres Islas, Quebracho y Bañado de Medina.

El impulso descentralizador vino de la mano de Sergio Botana, quien fue intendente departamental en los períodos 2010-2015 y 2015-2020. Este actor político concibe a la descentralización como una forma de organización institucional en la que las comunidades son las que determinan su destino, impulsan la participación democrática y el involucramiento ciudadano, favoreciendo el ejercicio de la libertad y la igualdad.[15] La municipalización en Cerro Largo es un claro ejemplo de la relevancia de las ideas para dar impulso a las políticas públicas.

5.1. Una oferta municipal amplia

Como se mencionó, el ciclo electoral 2019-2020 se cerró con 15 elecciones de gobiernos locales en Cerro Largo. El espacio local es una arena relevante al momento de comprender la política en el departamento. Los diez años de experiencia de gobierno municipal en Fraile Muerto y Río Branco,[16] más los cinco años acumulados en Isidoro Noblía, Aceguá, Tupambaé, Plácido Rosas, Arévalo, Arbolito y Ramón Trigo han alterado la distribución del poder en el territorio, generando nuevos actores relevantes que estructuran la dinámica política subnacional. El espacio local importa y ello se vio reflejado en la oferta de listas y candidatos para la elección local.

La tabla 10 muestra la cantidad de candidatos por partido en cada uno de los municipios. Se destaca la magnitud de la oferta, que llegó a 108 (87

15 Informe en minoría. Proyecto de ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana. Comisión Especial de Asuntos Municipales y Descentralización. Cámara de Representantes. Anexo I al Repartido 1200. Diciembre de 2008.

16 Río Branco cuenta con una trayectoria descentralizadora de más largo aliento. En 1962, el Consejo Local que administraba la localidad fue declarado Autónomo (ley 12809). A partir de 2010 pasó a ser un municipio.

Tabla 10. Oferta municipal por partido político, 2020

Municipio	PN	FA	PC	Total
A–Río Branco	17	3	1	21
B–Fraile Muerto	4	1	0	5
C–Isidoro Noblía	5	2	1	8
CH–Aceguá	6	2	0	8
D–Tupambaé	5	1	0	6
E–Plácido Rosas	3	2	0	5
F–Arévalo	5	0	0	5
G–Arbolito	4	1	0	5
H–Ramón Trigo	3	1	0	4
I–Bañado de Medina	9	1	0	10
J–Las Cañas	7	1	0	8
K–Cerro de las Cuentas	8	1	0	9
L–Centurión	3	1	0	4
M–Tres Islas	4	1	0	5
N–Quebracho	4	1	0	5
Total	87	19	2	108

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

del PN, 19 del FA y dos del PC). La falta de límites a la cantidad de candidaturas llevó a que la oferta se exacerbara, a pesar de que la magnitud de los cargos en disputa debería tener un efecto reductor. Siguiendo la formalización de Cox (1997), el voto estratégico impone un límite superior en el número de competidores, equivalente a una unidad mayor a la magnitud de la circunscripción. En este sentido, al ser una elección en la que se eligen cinco cargos y se adjudican proporcionalmente, el número de competidores viables debería ser seis.

De todas formas, la realidad en cada municipio es heterogénea. Por un lado, existen municipios en los que los candidatos no superan los seis

(como Arbolito, Arévalo, Centurión, Fraile Muerto, Plácido Rosas, Quebracho, Ramón Trigo, Tres Islas y Tupambaé). En el otro extremo se encuentra Río Branco, donde se presentaron 21 candidatos a alcalde.

Un aspecto importante es la desproporción entre la oferta de candidatos por el PN y el resto de los partidos. Salvo en Isidoro Noblía y Plácido Rosas, la oferta de este partido es mayor al doble de la cantidad de candidaturas del resto de los partidos en cada municipio. Este aspecto no es menor. Parecería que las chances reales de ganar a nivel local están vinculadas a la pertenencia al PN. Para los candidatos, presentarse por fuera del PN no es una opción atractiva. Seguramente las reglas electorales inciden en esta característica de la oferta municipal.

5.2. El nuevo escenario municipal

Las elecciones del 27 de setiembre volvieron a marcar el predominio local de los blancos en Cerro Largo. El PN resultó ganador en todos los municipios, superando el umbral del 60% de los votos emitidos en 14 de las 15 elecciones en disputa. La única excepción fue Plácido Rosas, donde alcanzó el 48%. Si se consideran solamente los votos válidos, es decir, aquellos votos que fueron hacia alguno de los partidos políticos que competían, el PN alcanzó el 90% en 13 de los 15 municipios. El FA no pudo ser un competidor real en la gran mayoría de las circunscripciones. Salvo en Isidoro Noblía y Plácido Rosas, el partido no llegó a captar el 10% de los electores en cada territorio. Para el PC el escenario fue similar. En Río Branco obtuvo tan solo el 1%, mientras que en Isidoro Noblía llegó a un 2,3%.

La elección de Plácido Rosas fue la única en la que hubo competencia, al igual que en 2015, cuando la diferencia entre el PN y el FA había sido de un 6%. Los resultados de 2020 volvieron a marcar una elección disputada. Esta vez, la diferencia fue de tan solo 24 votos.

En párrafos anteriores se mencionó que, dada la magnitud de la circunscripción del concejo municipal, el número óptimo de competidores equivaldría a seis. Para Buquet, Cardarello y Smith (2018), algunas características del sistema electoral municipal sugieren que los comportamientos esperables se aproximan más a los de la competencia mayoritaria que a la proporcional. La elección se concentra en la elección del alcalde, que se define por mayoría relativa. Por este motivo, en las elecciones locales debería observarse una competencia bipartidista en cada municipio y una compe-

Tabla 11. Resultados de las elecciones municipales 2020. En porcentajes de votos emitidos

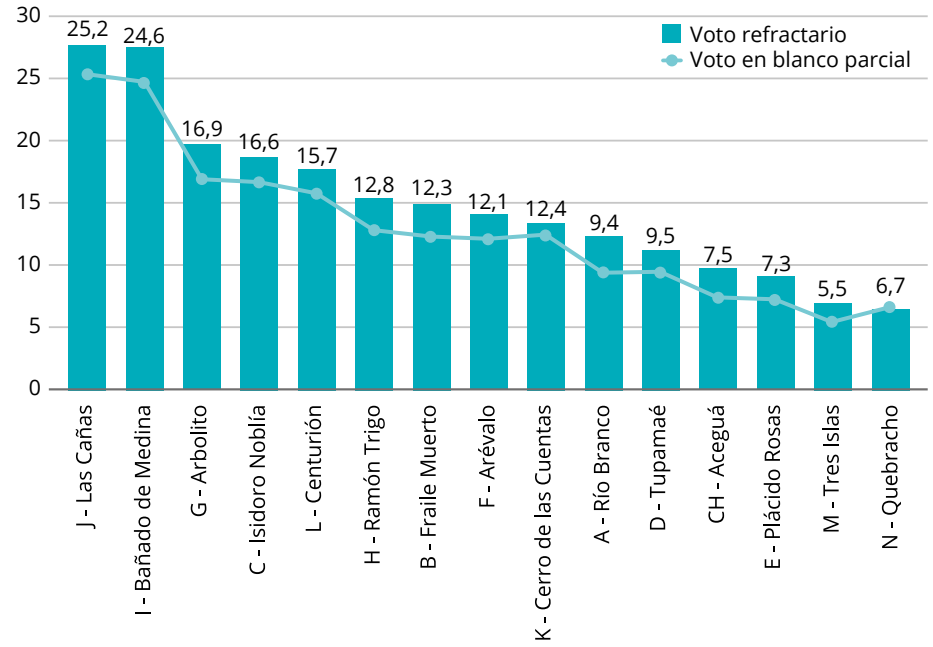
Municipios	PN	FA	PC	Blanco total	Blanco parcial	Anulado
A–Río Branco	82,2	4,6	1,0	2,0	9,4	0,8
B–Fraile Muerto	78,7	6,3	0,0	1,4	12,3	1,3
C–Isidoro Noblía	68,9	10,2	2,3	1,0	16,6	1,0
CH–Aceguá	87,0	3,3	0,0	1,3	7,5	1,0
D–Tupambaé	86,4	2,4	0,0	1,2	9,5	0,5
E–Plácido Rosas	47,9	43,0	0,0	0,8	7,3	1,0
F–Arévalo	86,0	0,0	0,0	1,3	12,1	0,6
G–Arbolito	77,9	2,5	0,0	1,9	16,9	0,8
H–Ramón Trigo	81,0	3,7	0,0	1,7	12,8	0,8
I–Bañado de Medina	71,1	1,5	0,0	0,9	24,6	1,8
J–Las Cañas	65,6	6,9	0,0	2,0	25,2	0,4
K–Cerro de las Cuentas	80,1	6,5	0,0	0,2	12,4	0,7
L–Centurión	79,9	2,5	0,0	1,6	15,7	0,3
M–Tres Islas	91,2	1,8	0,0	0,7	5,5	0,7
N–Quebracho	88,9	4,4	0,0	0,0	6,7	0,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

tencia concentrada en dos sublemas dentro de cada partido. Desde esta perspectiva, las elecciones municipales 2020 en Cerro Largo mostraron una reducción mayor a la esperada.

Otro elemento a destacar de la elección municipal fueron los altos niveles de votos en blanco y anulados. Este aspecto es relevante, en la medida que una mayor participación brinda una mayor legitimidad a las autoridades electas y mejora la calidad de la democracia local (Nohlen, 2004). El rango de variación fue desde 7 a 28 % (Quebracho y Las Cañas, respectivamente). El promedio de votos refractarios fue levemente mayor en los nue-

Gráfico 5. Votos en blanco (total y parcial) y anulados por municipio, 2020. En porcentajes

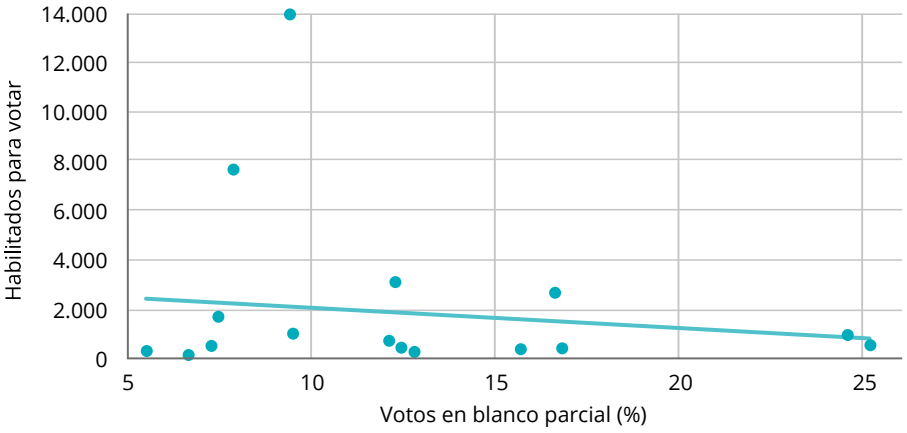


Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

vos municipios (16,6) que en los municipios ya existentes (13,9). El gráfico 5 da cuenta de la abstención electoral. Las barras representan la suma de los votos en blanco totales, parciales y anulados. Los puntos negros muestran el porcentaje de los votos en blanco parciales para la elección municipal.

Un aspecto a destacar es que la mayor abstención se dio en municipios pequeños, al contrario de lo que suele ocurrir. En un análisis aplicado a las elecciones de 2010 y 2015, Buquet et al. (2018) mostraron que, a mayor tamaño del municipio, la abstención crece positivamente. Los municipios de Cerro Largo no siguieron esta tendencia en 2020, como muestra el gráfico 6. En esta elección no parece haber habido relación entre el tamaño del municipio y los votos en blanco. Las Cañas, Bañados de Medina y Arbolito son municipios pequeños que tuvieron un alto por-

Gráfico 6. Relación entre votos en blanco parciales y tamaño del municipio



Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

centaje de abstención. Por su parte, el municipio más grande (Río Branco) presentó un nivel de abstención menor al 10 %.

El predominio blanco en los municipios se vio reflejado en la composición de los concejos municipales. Como muestra la tabla 12, de los 75 cargos locales en disputa, el PN se quedó con 73. El FA tan solo obtuvo dos concejales en Plácido Rosas y el PC no tendrá representación local en estos próximos cinco años. Este dato no es menor. La creación de municipios en Cerro Largo ha consolidado una estructura de líderes locales en el PN, relegando al resto de los partidos que integran el sistema político.

Desde el punto de vista de las relaciones intergubernamentales, no existirán escenarios de cohabitación en el departamento, es decir, convivencia territorial de diferentes partidos en ambos niveles de gobierno. Todos los municipios serán gobernados por el mismo partido que el gobierno departamental. Cuando los dos niveles de gobierno están bajo el mandato de un mismo partido, se espera que la cooperación entre actores se dé con mayor fluidez. Los ruidos pueden darse con mayor probabilidad cuando existe cohabitación. No obstante, no todo pasa por la pertenencia a partidos. En un escenario como este, las relaciones sectoriales también importan. La tabla 13 da cuenta de la distribución de cargos entre sublemas y listas.

Tabla 12. Integración de los concejos municipales de Cerro Largo por partido político, 2020-2025

Municipio	PN	FA	PC
A–Río Branco	5	0	0
B–Fraile Muerto	5	0	-
C–Isidoro Noblía	5	0	0
CH–Aceguá	5	0	-
D–Tupambaé	5	0	-
E–Plácido Rosas	3	2	-
F–Arévalo	5	-	-
G–Arbolito	5	0	-
H–Ramón Trigo	5	0	-
I–Bañado de Medina	5	0	-
J–Las Cañas	5	0	-
K–Cerro de las Cuentas	5	0	-
L–Centurión	5	0	-
M–Tres Islas	5	0	-
N–Quebracho	5	0	-
Total	73	2	0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

Tabla 13. Concejos municipales de Cerro Largo, período 2020-2025

Municipio	Partido	Sublema	Hoja	Nombre	Cargo
A–Río Branco	Nacional	Para que Cerro Largo siga siendo Cerro Largo	93	Christian Morel	Alcalde
				Federico López	Concejales
				Rosa Espíndola	
				Alex Reyes	
		Cerro Largo Puede	182064	Marcos Acuña	
B–Fraile Muerto	Nacional	Cerro Largo Puede	2003	Pablo Nauar	Alcalde
				Diana Olivera	Concejales
				Sandra Amaral	
		Para que Cerro Largo siga siendo Cerro Largo	96	Marisa Dos Santos	
		-	1904	Marcos Hernández	
C–Isidoro Noblía	Nacional	Para que Cerro Largo siga siendo Cerro Largo	31	Favio Freire	Alcalde
				Alter Luzardo	Concejales
				Jenifer Márquez	
				Fabricio Hernández	
		Cerro Largo Puede	64	Miguel Rodríguez	
CH–Aceguá	Nacional	-	160	Javier Rodríguez	Alcalde
				Diego Almeida	Concejales
		Mejor Cerro Largo	3	Ruben Almeida	
				Margarita Almeida	
		Para que Cerro Largo siga siendo Cerro Largo	3003	Luis Junguitu	

Municipio	Partido	Sublema	Hoja	Nombre	Cargo
D–Tupambaé	Nacional	Cerro Largo Puede	164	Macarena Da Rosa	Alcaldesa
				José Lauría	Concejales
				María Saravia	
		Mejor Cerro Largo	420	Douglas Lucas de Olivera	
				Javier Márquez	
E–Plácido Rosas	Nacional	Para que Cerro Largo siga siendo Cerro Largo	3	Diego Fernández	Alcalde
				Eduardo Acuña	Concejales
				Magalí Roldán	
	Frente Amplio	-	2005	Juan Muniz	
				Adriana Farías	
F–Arévalo	Nacional	Cerro Largo Puede	16	José Lucas	Alcalde
				Cristina Cortondo	Concejales
				Roque Torres	
				Antonio Díaz	
		Para que Cerro Largo siga siendo Cerro Largo	96	Santiago Ayala	
G–Arbolito	Nacional	Para que Cerro Largo siga siendo Cerro Largo	3	Luis Segui	Alcalde
				Pablo Araújo	Concejales
				Ángela Moreira	
			96	Robert Blanco	
		Cerro Largo Puede	64158	Facundo Quevedo	

Municipio	Partido	Sublema	Hoja	Nombre	Cargo
H–Ramón Trigo	Nacional	Para que Cerro Largo siga siendo Cerro Largo	96	Magdaleno Menchaca	Alcalde
				Florencia Rodríguez	Concejales
				Fabián Saravia	
		Cerro Largo Puede	64	Alexis Pereira	
			2003	Delcino Pérez	
I–Bañado de Medina	Nacional	Para que Cerro Largo siga siendo Cerro Largo	195	Daniel Segade	Alcalde
			96	Ademar Falero	Concejales
		Cerro Largo Puede	33	Ruben Pimentel	
			64	Edelmiro Braga	
			202003	Nicolás Paggiola	
J–Las Cañas	Nacional	Cerro Largo Puede	364	Víctor Noda	Alcalde
				Mary Suárez	Concejales
			164	José Téliz	
			182064	Alejandro Barceló	
		Para que Cerro Largo siga siendo Cerro Largo	96	Atanacio Tabárez	
K–Cerro de las Cuentas	Nacional	Por un mejor Cerro de las Cuentas	3000	Humberto Allende	Alcalde
		Para que Cerro Largo siga siendo Cerro Largo	93	Javier Juárez	Concejales
			96	Oscar González	
		Cerro Largo Puede	64	Casio Acuña	
		-	19	Ricardo Viana	

Municipio	Partido	Sublema	Hoja	Nombre	Cargo
L–Centurión	Nacional	Para que Cerro Largo siga siendo Cerro Largo	96	Juan Dos Santos	Alcalde
				Ebanilda Sosa	Concejales
		Cerro Largo Puede	16	Patricia Iturralde	
				Manuel Rivero	
			64	Fernando López	
M–Tres Islas	Nacional	La Bandera de dar una Mano	3	Carlos González	Alcalde
				Gilberto Sosa	Concejales
		Cerro Largo Puede	64	Leonardo Fernández	
				Ignacio García	
				Ana García	
N–Quebracho	Nacional	Para que Cerro Largo siga siendo Cerro Largo	96	Héctor Ortiz	Alcalde
				Javier Leiva	Concejales
			55	Valeria Quinta	
		Cerro Largo Puede	2003	Wilder Acosta	
				María Arias	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

Como se observa, la cantidad de listas que accedieron a cargos locales contrastan con la oferta exacerbada que hubo en varios municipios. El rango varía entre municipios que están integrados con representantes de dos listas a municipios en los que cada concejal representa a una lista diferente. El mayor desbalance se presenta en Río Branco, donde solo dos listas accedieron a cargos de un total de 21 que conformaban la oferta. En este caso, la coordinación de la demanda contrastó con la oferta. Una situación similar habían constatado Buquet et al. (2018) en su análisis de las elecciones municipales anteriores. Estos autores argumentan que la razón de ello es la posibilidad de acumular votos por sublema.

De los 15 municipios en disputa, siete contarán con mayoría de listas que apoyaron la candidatura de José Yurramendi a la Intendencia. Los otros ocho concejos estarán integrados mayoritariamente por listas vinculadas a la candidatura de Pablo Duarte. Desde una mirada sectorial, existen escenarios de cohabitación, es decir, convivencia territorial de municipios liderados por fracciones distintas a la del gobierno departamental. Seguramente, la convivencia sectorial demandará un mayor esfuerzo de coordinación en la interna del partido, pero no necesariamente se traducirá en conflicto. Como se mencionó en los apartados iniciales, los dos competidores por el gobierno departamental eran líderes vinculados a la gestión de Botana.

En los nuevos municipios se dio una situación particular. Los alcaldes de Bañado de Medina, Cerro de las Cuentas, Centurión y Tres Islas son minoría dentro del concejo municipal, si se toma en cuenta la composición por sublemas. Ello ocurre porque las adjudicaciones se realizan tomando en cuenta los sublemas, pero el alcalde es el primer titular de la lista más votada del lema más votado, según lo establece la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana n.º 19272. En estos casos, la elaboración de políticas locales requerirá de un mayor esfuerzo de articulación y negociación.

Finalmente, a nivel municipal se destaca la presencia de *incumbents* en la competencia electoral. Salvo la alcaldesa de Fraile Muerto, Graciela Echenique, quien no pudo presentarse a la reelección por haber ejercido el cargo durante dos períodos consecutivos, el resto de los alcaldes se presentaron en las elecciones con el objetivo de retener el cargo por cinco años más. Cuando el sistema electoral permite la reelección inmediata, la evaluación de gestión que realiza la ciudadanía sobre el desempeño del gobierno es central en el resultado electoral. Ello se debe a que la reelección inmediata permite que los ciudadanos castiguen o premien la gestión renovando o rechazando un nuevo mandato (Cardarello, 2009). En esta ocasión, seis de los ocho alcaldes resultaron reelectos. Ello habla de la conformidad que existe en Cerro Largo en la gestión territorial de los asuntos locales.

6. Conclusiones

Las elecciones subnacionales en Cerro Largo, tanto a nivel departamental como municipal, ratificaron y profundizaron la predominancia del PN en el

departamento. Los nacionalistas no solo mantuvieron el sillón departamental y la mayoría absoluta de los votos, como vienen consiguiendo sistemáticamente desde 1958, sino que captaron una proporción sin precedentes en la historia reciente de las preferencias ciudadanas, superando el 85% de los votos en la elección departamental. Y, por si fuera poco, obtuvieron los 15 municipios en juego, así como 73 de los 75 cargos locales en disputa.

A nivel departamental, la imposibilidad de Botana de optar por un tercer mandato suponía el factor contextual de mayor relevancia, dados sus elevados niveles de popularidad, que llevaron a que la competencia al interior del nacionalismo terminara ocurriendo entre sus dos delfines, Yurramendi y Duarte. Si bien Duarte aparecía con cierto favoritismo en las encuestas, finalmente Yurramendi terminó imponiéndose por un estrecho margen. El hecho de que ambos candidatos contaran con posibilidades reales de acceder al cargo, sumadas a la participación de CA y de un sector del PC dentro del PN, y a que el FA no apareciera como una opción realmente competitiva, posiblemente contribuyó a la inusual votación del PN.

Sin embargo, los resultados registrados tienen relevantes implicaciones para la conformación de la Junta Departamental, en la que habrá un amplio dominio del PN. La menguada representación del FA, de tan solo cuatro ediles, no le permitirá, a diferencia de períodos anteriores, activar mecanismos de contralor por cuenta propia. Por contrapartida, las principales dinámicas de negociación y, eventualmente, de oposición, tendrán lugar en la propia interna del PN, dado que Yurramendi no contará con una bancada propia que alcance la mayoría absoluta en el Legislativo departamental. Ahora bien, en la medida que buena parte del PN arribe a acuerdos, tendrá un gran poder de gobernabilidad, puesto que supera con holgura los límites establecidos para aprobar no solo iniciativas que requieren mayorías absolutas sino también iniciativas que requieren mayorías especiales.

Para el FA y el PC, la elección sin dudas supondrá un gran llamado de atención. En el primer caso, la apuesta por la candidatura única del exintendente Nin Novoa evidentemente fue un error, y aunque es imposible conocer el contrafáctico, cabe especular con la potencial captación de votos de otras figuras locales como Fratti o Pardiñas, en caso de que hubieran lanzado sus candidaturas. Asimismo, para el PC, la elección supone por segunda vez quedar por fuera de la Junta, lo que marca la práctica desaparición de la histórica colectividad en la arena departamental arachana. Mientras que

CA, tal vez incorporando la información que surge de ver la incapacidad del FA y del PC de retener a sus votantes nacionales en la instancia subnacional, decidió mantenerse por fuera de la contienda como lema, a pesar de la gran votación obtenida en Cerro Largo en octubre de 2019.

Finalmente, a nivel local, las principales conclusiones encontradas para la esfera departamental se repiten, puesto que además de obtener los 15 municipios en juego, 14 de los 15 gobiernos locales contarán con una conformación exclusivamente nacionalista. Por tanto, de existir dinámicas de negociación y eventual oposición, estas tendrán lugar al interior del PN. En este sentido, será de interés observar la relación entre el nivel departamental y el local en los ocho municipios integrados de forma mayoritaria por dirigentes que acompañaron la candidatura de Duarte. Solo en Plácido Rosas el FA apareció como una alternativa con opciones reales de gobierno y, aunque volvió a perder la elección por escaso margen, contará con representación en el concejo local. Pero salvo esta excepción, la gestión de los gobiernos locales en Cerro Largo será una tarea reservada de forma exclusiva para dirigentes del PN.

Bibliografía

Buquet, D., Cardarello, A., y Smith, N. (2018). *Efectos de las reglas electorales en el sistema de partidos subnacional.* Serie Descentralización y Desarrollo Territorial. Dirección Nacional de Descentralización e Inversión Pública. OPP.

Cardarello, A (2009). *La reelección inmediata del ejecutivo a nivel subnacional. Estudio de tres casos.* Tesis de doctorado. Programa de Pós-graduaçao em Ciencia Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Cox, G. [1997] (2004). *Haciendo que los votos cuenten. Coordinación estratégica en los sistemas electorales del mundo*. Barcelona: Gedisa.

González, D. (2011). «El Partido Nacional y los otros en las elecciones departamentales de Cerro Largo». En Cardarello, A., Magri, A. (coord.) *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010.* Congreso de Intendentes. Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

Irigoin, P. (2014). *Las juntas departamentales en el gobierno subnacional, un análisis sobre las instituciones electorales y legislativas: el caso de Colonia*

2005-2010. Tesis de grado. Licenciatura en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). «Effective Number of Parties: A Measure With Application to West Europe», *Comparative Political Studies*, 12(1).

Nohlen, D. (2004). «La participación electoral como objeto de estudio». En *Elecciones (3).* Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Pedersen, M. (1979). «The dynamics of West European party systems: Changing patterns of electoral volatility», *European Journal of Political Research*.

Pérez, M., Pose, N. (2017). «Tras el desafío, la reafirmación nacionalista». En Cardarello, A., Freigedo, M. (coords.), *Los desafíos de un cambio. Elecciones departamentales y municipales 2015.* Montevideo: Congreso de Intendentes. Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

Otras fuentes consultadas

Ágora Consultores: https://www.agora.com.uy/

Atlas Diario: https://atlasdiario.com.uy/

Corte Electoral: https://www.corteelectoral.gub.uy/

El Profesional: https://www.elprofesional.com.uy/web/

La Voz de Melo: http://www.lavozdemelo.com/

Opción Consultores: https://www.opcion.com.uy/

Proyecto de ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana. Comisión Especial de Asuntos Municipales y Descentralización. Cámara de Representantes. Informe en minoría. Anexo I al Repartido 1200. Diciembre de 2008.

Rivera

El departamento *outsider* del país[1]

Nadhia Zulueta Nizarala

1. Introducción

Sin dudas estas elecciones fueron históricas para nuestro país, no solo por los antecedentes de las elecciones nacionales de 2019, en que fue electo por primera vez el doctor Luis Lacalle Pou, luego de un ajustado conteo por la escasa diferencia de votos con la fórmula contrincante del Frente Amplio encabezada por el ingeniero Daniel Martínez, sino porque estas fueron las primeras elecciones departamentales que vieron postergada su fecha de realización por la declaración de emergencia sanitaria.

Si bien la finalidad de este artículo es profundizar en las elecciones departamentales de Rivera, es imposible no profundizar y contextualizar la realidad económica, sanitaria y política que atravesó este departamento en el período previo. Para esto, en una primera parte se presentan tres acontecimientos electorales de 2019 que destacaron a Rivera por sus resultados; una segunda parte se enfoca exclusivamente en las elecciones departamentales con sus resultados y análisis pertinentes; por último, se analizan las elecciones en los tres municipios de Rivera: Tranqueras, Vichadero y Minas de Corrales, con resultados esperados para algunos partidos y desilusiones electorales para otros.

1 Este artículo está dedicado a un gran amigo y colega, Ariel Casco, una de las tantas ausencias que nos dejó la pandemia.

2. Luces y sombras del período 2019-2020

2.1. Situación económica y sanitaria de Rivera

La realidad geográfica del departamento de Rivera, frontera seca con Brasil, generó que todas las situaciones que podían generar la pandemia se agravaran más aún con respecto a los demás departamentos de Uruguay. En primer lugar, debido a que Brasil atravesó una de las peores situaciones con el covid-19 en el continente e incluso en el mundo. Su presidente electo Jair Mesías Bolsonaro adoptó una actitud por demás criticada mundialmente, y llevó a cabo todas las medidas contrarias a las indicadas por la OMS, sumiendo al país y sus ciudadanos en el caos sanitario y económico que es de público conocimiento.

Brasil es una república federativa y esto implica que los estados que la integran tienen autonomía en la toma de algunas decisiones, las que pueden ser diferentes a las promovidas por su presidente. En el caso del Municipio de Río Grande, su prefecto Alexandre Duarte Lindenmeyer llevó adelante medidas más severas para enfrentar la pandemia.[2] La ciudad de Santa Ana do Livramento, situada en Rio Grande do Sul, fronteriza con Rivera, acató las medidas, pero no pudo contener el avance de algunos casos, lo que terminó por desencadenar un brote en la ciudad de Rivera en el mes de mayo de 2020. Ello alteró las expectativas del país, que venía en una positiva caída de los casos de contagio. Este hecho puntual hizo que el gobierno nacional trasladara algunos recursos y comenzara a actuar en las fronteras del país con más énfasis de lo que venía haciendo. Debido a tratados internacionales vigentes, Uruguay no puede limitar la entrada y circulación de personas provenientes de Argentina o Brasil.

Como se sabe, uno de sus principales recursos económicos de Rivera es el comercio. Este sector se ha visto fuertemente afectado en la pandemia. La entrada de los cientos de personas que llegan a diario desde Brasil para realizar compras en los *free shops* de Rivera, y el esfuerzo para que ellas respeten las recomendaciones sanitarias, ha significado un problema importante para el presidente Lacalle Pou, que en el mes de mayo de 2020 se trasladó a Rivera para poner en práctica un tratado existente por el cual

2 Decreto 17085, del 13 de abril 2020, https://leismunicipais.com.br/

se realizaría un monitoreo sanitario de acción binacional. Igualmente, después de controlada esa situación puntual, volvieron a surgir fuertes brotes en el departamento, precisamente en el mes de octubre, cuando el presidente ordenó, entre otras medidas, el cierre de escuelas por dos semanas para contener los brotes. La economía del departamento continuó en jaque, tratando de controlar la entrada de turistas que llegaban al departamento exclusivamente a realizar compras.

El futuro económico de los países del mundo se ha visto fuertemente afectado y Uruguay no escapa a esta situación.

2.2. Antecedentes. Plebiscito «Vivir sin miedo» y el respaldo riverense

Si bien Rivera es un departamento que electoralmente no sorprende ni sobresale por tener resultados inesperados o una contienda electoral reñida, en una serie de consultas electorales ocurridas en 2019 marcó un notorio destaque con respecto a los demás departamentos, generando un foco político principal de análisis.

Tres hitos marcaron este destaque y a continuación se presentan, con la finalidad de generar futuros estudios que puedan explicar dichos comportamientos electorales.

En primer lugar, el plebiscito celebrado el 27 de octubre, el mismo día de la elección nacional, convocado y promovido por el entonces senador por el Partido Nacional (PN) Jorge Larrañaga, con el fin de reformar la Constitución en materia de seguridad en varios puntos,[3] que generó innúmeros debates entre actores políticos, organizaciones sociales y la sociedad en su conjunto. También intervino el entonces presidente de la República, doctor Tabaré Vázquez, quien previo a la veda electoral se declaró en contra de la reforma, generando un caluroso debate en los medios sobre el posible

3 Tuvo como eslogan de campaña «Vivir sin miedo» y en su propuesta figuraban, como grandes cambios: la autorización a los allanamientos nocturnos, la creación de una guardia nacional militarizada, la cadena perpetua revisable y el cumplimiento obligatorio de las penas en los casos de delitos graves, entre otros. En contraposición, se llevó a cabo una campaña respaldada principalmente por estudiantes, organizaciones sociales, personalidades del ámbito artístico, etc., cuyo eslogan fue «No a la reforma, el miedo no es la forma». Si bien, en su mayoría, los entonces candidatos a la presidencia trataron de abstenerse de apoyar o rechazar la reforma, esta contó con un respaldo o destaque notorio de quien sería luego una nueva figura en la política nacional, el comandante Manini Ríos.

Tabla 1. Resultado del plebiscito por departamento. En porcentajes

Departamento	Porcentaje
Rivera	62,0
Artigas	60,9
Lavalleja	60,7
Durazno	57,7
Trinta y Tres	57,4
Flores	57,3
Tacuarembó	56,4
Maldonado	55,2
Cerro Largo	54,2
Salto	53,7
Florida	52,3
Río Negro	52,0
Paysandú	50,7
Rocha	50,7
San José	49,7
Soriano	49,6
Colonia	48,8
Canelones	43,7
Montevideo	38,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos secundarios.

incumplimiento y no respeto de la veda electoral.[4]

En la elección interna celebrada en el mes de junio, Jorge Larrañaga había

4 Palabras del precandidato presidencial Pablo Mieres, https://radiouruguay.uy/mieres-dijo-que-vazquez-viola-la-constitucion-con-sus-declaraciones/.

sido desplazado al tercer lugar en la votación del Partido Nacional, que dejó a la cabeza a Luis Lacalle Pou seguido de Juan Sartori, una de las nuevas figuras que se destacó en las elecciones nacionales de 2019. Para el entonces senador Larrañaga, este plebiscito generaba una connotación personal en términos políticos y luego de los resultados. Declaró haber quedado conforme con el respaldo ciudadano, que alcanzó, según datos de la Corte Electoral, a 1.139.433 votos (46,7%), que no bastaron para su aprobación.

Lo que realmente sorprendió fue el resultado obtenido en Rivera, donde el *sí* a la reforma alcanzó un 62% de aprobación ciudadana, el mayor porcentaje de todo el país, seguido de Artigas con un 60,9% y Lavalleja con un 60,7%.[5] Canelones y Montevideo, departamentos históricamente identificados con partidos de izquierda, fueron los que dieron menor apoyo ciudadano a la reforma.

El entonces electo senador Enrique Rubio realizó declaraciones que generaron varias incógnitas sobre cuáles podrían ser las hipótesis factibles de tan abrumador resultado en el departamento de Rivera, aludiendo a que allí las tasas de rapiñas son de las más bajas del país: «En Rivera, donde hay el 1% de las rapiñas del país, [que] el 60% apoye la reforma es un dato».[6]

Los datos recabados por UyCheck confirman los dichos del senador:

> Los datos semestrales del Observatorio de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior permiten observar cómo se distribuye el delito entre los 19 departamentos. Durante 2018, se cometieron en total 29.904 rapiñas en todo el país. Montevideo y Canelones concentran la gran mayoría de las denuncias por rapiñas: 92,6%. Los siguen Maldonado, San José y Salto. El resto de los departamentos obtiene porcentajes menores al uno por ciento, entre ellos Rivera (0,59%).

¿A qué se debe un apoyo tan enfático de los ciudadanos a una reforma constitucional en términos de seguridad, cuando sus índices de rapiñas son de los más bajos del país? ¿La *inseguridad* del departamento de Rivera se mide únicamente en términos de rapiñas y hurtos?

Para contextualizar y problematizar este resultado de respaldo al ple-

5 https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/plebiscito-vivir-miedo-gano-tuvo-victorias-departamentos.html.

6 Declaraciones realizadas en entrevista en Radio Sarandí. https://www.sarandi690.com.uy/2019/10/30/rubio-orsi-jefe-campana/

biscito, debe anotarse que en los meses previos a la recolección de firmas para el plebiscito y previo a la votación de este, las noticias sobre abusos sexuales y violaciones a menores había ido en aumento en el país. Especialmente en el departamento de Rivera, se vivieron situaciones por demás violentas que conmocionaron a la sociedad, como el caso de la niña Ana Clara de 4 años, asesinada por su padrastro en julio de 2019. Esta y otras situaciones de violencia de este tipo vividas en el departamento previo a las elecciones, pueden colaborar con generar otra hipótesis al llamativo apoyo de la población en las urnas.

Mucho se discutió en los medios sobre qué políticas debería implementar el gobierno para frenar las situaciones de violencia vividas a diario en el país. En algunos debates se presentaban los cambios que proponía la reforma como solución a esta gravísima problemática, por ejemplo, la reformulación e inclusión de los artículos que promovían la cadena perpetua revisable y el cumplimiento obligatorio de las penas en los casos de delitos graves. ¿No sería esta hipótesis más acertada para explicar el alto porcentaje de apoyo a la reforma?

2.3. Rivera y la Ley Trans

Otro de los hitos destacables es la consulta popular promovida por los diputados nacionalistas Carlos Lafigliola y Álvaro Dastugue para convocar a referéndum con la finalidad de interponer a la ley 19684, conocida como Ley Integral para Personas Trans o Ley Trans, que fue aprobada el 26 de octubre de 2018.

> La Ley Trans, n.º 19684, promueve el derecho a una vida libre de discriminación y estigmatización de ese colectivo. Establece, en 24 artículos, ítems vinculados a salud, educación, vivienda, inclusión laboral y reparación por violencia institucional.[7]

Esta ley también fue ampliamente cuestionada, principalmente por colectivos religiosos y de la salud, argumentando en su contra y de los peligros que se corrían con su aprobación. En contrapartida, el colectivo Ovejas Negras y la Asociación Trans del Uruguay promovieron movilizacio-

7 https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/ley-trans-reglamentacion

Figura 1. Mapa departamental de adhesión al prerreferéndum contra la Ley Integral para Personas Trans

Fuente: *La Diaria*.

nes populares a su favor, además de asistir al Parlamento al debate previo a su aprobación.

La consulta popular se realizó el día 4 de agosto de 2019, sin carácter obligatorio de concurrencia, y necesitaba alcanzar el 25 % de votos del padrón habilitado a votar.

Además de los diputados del PN que promovieron esta consulta popular, concurrieron el día de la votación otras figuras relevantes en el ámbito político: Verónica Alonso, quien era senadora en el momento de aprobación de la ley y que ya había sido mencionada como posible precandidata presidencial por el PN; Rodrigo Goñi, diputado nacionalista por el departamento de Montevideo, y Guido Manini Ríos, excomandante en jefe del Ejército y candidato a la presidencia por el partido Cabildo Abierto (CA).

Conocidos los resultados, la propuesta de reforma apenas alcanzó el 10 % de apoyo. De los diecinueve departamentos del Uruguay, solo Rivera alcanzó el 25 % necesario para promover el referéndum de derogación de la Ley Integral para Personas Trans. Hubo también una fuerte adhesión al prerreferéndum en Artigas, otro departamento norteño.

Entre otras hipótesis, podría argumentarse que esta fuerte adhesión de la ciudadanía riverense se debió a la importante influencia religiosa evangelista proveniente de Brasil.

Según un estudio realizado en 2010 por la magíster María Victoria Sotelo, Rivera posee uno de los porcentajes más bajos de católicos, un 32 %, en comparación por ejemplo con Paysandú, con un 65,2 % de personas que afirman ser católicas. Sin embargo, Rivera presenta los porcentajes más altos del país de personas que dicen ser cristianas no católicas (30,9 %), seguido de Artigas (20,5 %). Según Sotelo, en estos departamentos incidiría principalmente el fenómeno pentecostal brasilero (Sotelo, 2019, p. 7).

2.4. Elecciones internas de los partidos: el apoyo norteño a Manini

Finalmente, la última consulta ciudadana previa a las elecciones nacionales de octubre de 2019 que merece destacarse fueron las elecciones internas de los partidos, realizadas el 30 de junio de 2019. En estas, los partidos inscriptos en la Corte Electoral presentaron sus candidatos a la presidencia, incluso aquellos que presentaban una candidatura única, como fue el caso de Cabildo Abierto (CA), entre otros partidos con menor incidencia electoral. Además, en esa instancia fueron electos los integrantes del Órgano Deliberativo Nacional y los Órganos Deliberativos Departamentales, según la reforma constitucional de 1997.

Esta elección se destacó por la aparición de nuevas figuras y nuevos partidos en la contienda electoral. En primer lugar, el surgimiento de Juan Sartori en el PN, que generó muchas especulaciones y rispideces en su interna. En segundo lugar, y lo más importante para este análisis, la creación de un nuevo partido, Cabildo Abierto, que tuvo como su único candidato al excomandante Guido Manini Ríos. Este se presentó en la arena política con fuertes posicionamientos y declaraciones que aún siguen generando polémicas, principalmente en relación con la dictadura y los desaparecidos.[8]

8 https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/3/manini-sobre-los-desaparecidos-todos-sabemos-que-no-van-a-aparecer/

Tabla 2. Elecciones internas 2019 en Rivera, votos por partido

Partido	Votos
Frente Amplio	3.457
Nacional	13.159
Colorado	14.598
Independiente	48
Asamblea Popular	35
De la Concertación	0
De los Trabajadores	19
PERI	0
Verde Animalista	0
De la Gente	79
Orden Republicano	0
Cabildo Abierto	4.353
Abriendo Caminos	0
Democrático Unido	1
Digital	0
Votos en blanco parciales	3.853

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

En CA destacan los valores artiguistas como los máximos de la ideología del partido. Promueven la apertura y la inclusión de todos los ciudadanos que lo deseen, como lo sugiere su propio nombre. El compañero de fórmula de Manini Ríos fue Guillermo Domenech. Los resultados obtenidos por CA fueron alentadores para este partido, si se tiene en cuenta su reciente creación y el hecho de que Uruguay cuenta con una historia electoral que durante décadas solo ha tenido a tres partidos entre los más votados.

CA fue el cuarto partido más votado en todo el territorio nacional, con 46.887 votos. De estos, 4.178 fueron en Rivera, que lo destacan como uno de los departamentos que más apoyo le dio.

La tabla 2 resume los votos obtenidos por cada partido en el departamento de Rivera.

CA fue la tercera fuerza más votada en la elección interna de 2019, un hecho muy llamativo, ya que el FA y el PN eran los partidos que en distintas elecciones se habían ubicado en ese lugar. Sin dudas, representó una opción para los ciudadanos, que ese día optaron por concurrir y darle su apoyo, teniendo en cuenta que estas elecciones no eran obligatorias y que CA tenía una candidatura única. Una posible hipótesis explicaría este resultado por el fuerte apoyo de policías, militares y sus familiares, que se sintieron más identificados con CA que con los demás partidos.

Las preferencias electorales en el departamento de Rivera viven entonces un nuevo proceso, que marca una distinción no solamente con respecto a los demás departamentos, sino a su propia historia electoral, ya que por décadas las oscilaciones en los resultados no tuvieron variantes significativas o que ameritasen posteriores análisis para evaluaciones más científicas de los cambios y preferencias electorales.

3. Las inesperadas elecciones de 2020

A pesar del nuevo escenario electoral que presentó el departamento de Rivera durante las consultas de 2019, las elecciones departamentales se perfilaban sin mayores cambios que los que se venían presentando elección tras elección.

En el mes de agosto, la encuestadora de opinión pública Opción Consultores presentó sus datos relevados en los meses anteriores[9] y, como era de esperar, Rivera mantenía una intención de voto hacia el PC del 53 %, mientras que el PN obtenía un 19 % y había un marcado descenso del FA a un 9 %. Cabildo Abierto presentaba una intención de voto de 4 %, mientras que 11 % de indecisos presentaban cierta expectativa especulativa sobre el apoyo de los riverenses al candidato de CA, teniendo en cuenta el respaldo ciudadano en las consultas electorales de 2019.

La fecha de esta elección estaba prevista para el mes de junio y tuvo que ser postergada para el 27 de setiembre, debido al estado de alarma

9 https://www.opcion.com.uy/opinion-publica/intencion-de-voto-elecciones-departamentales-setiembre-2020/

Tabla 3. Elecciones departamentales en Rivera, 1984-2020. En porcentajes de votos válidos

Elecciones	FA	PN	PC	CA	Otros
1984	–	42,9	50,1	–	7,0
1989	5,3	49,5	43,4	–	1,8
1994	8,9	39,8	50,3	–	1,0
2000	11,6	40,5	47,2	–	0,7
2005	21,3	27,1	51,5	–	0,1
2010	22,5	26,1	51,1		0,3
2015	20,0	20,1	58,8	–	1,1
2020	9,5	25,3	60,2	4,9	0,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

sanitario decretado en marzo en el país. El departamento contaba con un total de habilitados a sufragar de 89.025, distribuidos en 251 circuitos. Los votos emitidos finalmente fueron 75.020, o sea que, a pesar de la situación sanitaria, más de un 84% de la población habilitada concurrió a sufragar.

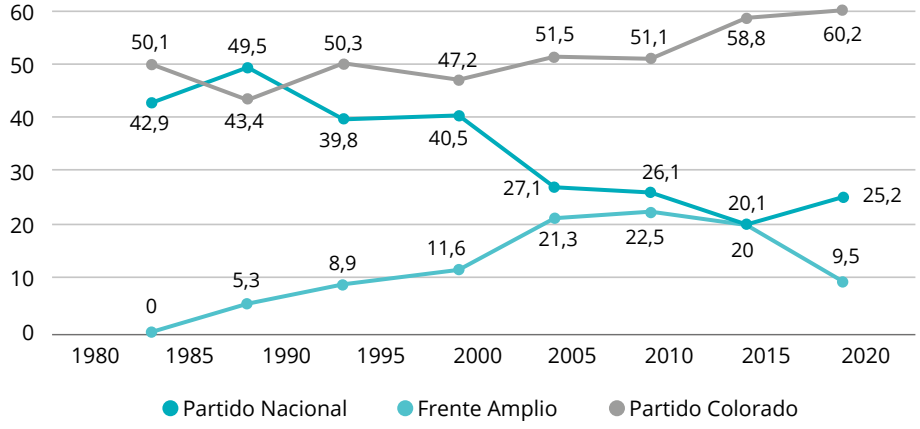
3.1. La gestión departamental como contexto

Hoy en día Rivera se posiciona como un bastión del Partido Colorado y es el único departamento donde el apoyo a este partido no solo es constante, sino que aumenta elección tras elección.

Se podría afirmar que la organización, credibilidad y apoyo hacia los votantes del PC a nivel departamental, en el caso concreto de Rivera, está siendo muy eficiente con respecto a lo que se ve reflejado en las elecciones a nivel nacional.

La tabla 3 muestra los porcentajes del total de votos válidos obtenidos por cada partido en Rivera, desde la vuelta a la democracia en 1984 hasta las pasadas elecciones de 2020. Para visualizar mejor el impacto del surgimiento de CA en el departamento, se lo diferenció de «Otros», que agrupa a los partidos con menor caudal electoral.

Gráfico 1. Evolución histórica de votación en Rivera, 1984-2020. En porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

Tabla 4. Votos válidos obtenidos por los intendentes de Rivera, 1984-2015

Período	Intendente	Partido	Fracción	% partido
1985-90	Altivo Esteves	PC	BU	50,1
1990-95	Martín Padern	PN	H	49,5
1995-00	Walter Riesgo[1]	PC	C94-FB	50,3
2000-05	Tabaré Viera	PC	FB	47,2
2005-10	Tabaré Viera	PC	FB	51,6
2010-15	Marne Osorio	PC	FB	51,1
2015-20	Marne Osorio	PC	Proba	58,8
2020-25	Richard Sander	PC	Espacio Abierto	60,2

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral y Lorenzoni y Nieto (2011, p. 169).

Tabla 5. Composición de la Junta Departamental de Rivera, 1985-2020

Partido / Período	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	1985-2020
PC	16	14	16	16	16	16	19	19	132
PN	13	16	13	12	8	8	6	8	84
FA	2	1	2	3	7	7	6	3	31
Otros	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Total	31	31	31	31	31	31	31	31	248

Fuente: Elaboración propia con datos de la Junta Electoral de Rivera.

Por otra parte, se destaca la importante pérdida de votos del FA en Rivera. En las elecciones de 2015 casi obtuvo los mismos votos que el PN, pero cinco años después sus votos no solo migraron en un 4,9 % a CA, sino que un 5 % más migraron al PN. Esto muestra que no solo el surgimiento de CA en la contienda electoral fue el motor de la pérdida de electores del FA.

Como puede verse en el gráfico 1, hay que remontarse a 1984 para encontrar porcentajes tan bajos en la votación departamental de Rivera para el FA.

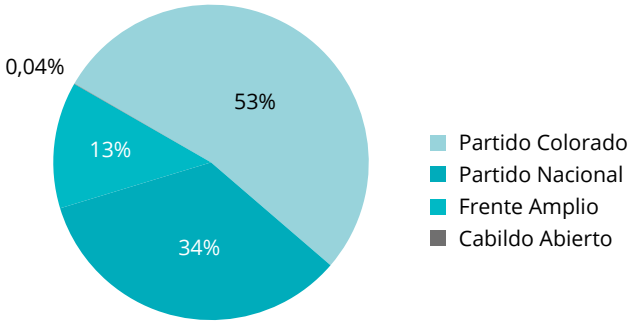
Esta fue la sexta victoria consecutiva del PC en Rivera en las elecciones departamentales, con altos niveles de apoyo de la población, lo que hace pensar en cierta inamovilidad del PC a futuro en la Intendencia.

3.2. Más sobre el contexto: relación entre el Ejecutivo y el Legislativo departamentales

En términos de la composición de la Junta Departamental, se verifican varios cambios e incorporaciones. El PC mantuvo la misma cifra de 19 ediles que había obtenido en la anterior elección. Por su parte, el PN tuvo un valioso incremento de dos ediles y alcanzó a ocho ediles en total.

La tabla 5 muestra en la línea histórica del PN que en 2015 había alcanzado, con seis ediles, su pico más bajo desde el retorno a la democracia, y en 2020 se recuperó e igualó la representación de 2005 y 2010. Con

Gráfico 2. Distribución de ediles por partidos, 1985-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la Junta Electoral de Rivera.

resultados opuestos, y los peores dentro de los tres partidos más importantes, el FA apenas obtuvo tres ediles, volviendo a tener cifras tan bajas como en el 2000. De los tres escaños perdidos, dos migraron al PN y el otro lo consiguió CA, cuya primera elección departamental podría decirse que fue positiva, ya que históricamente los ediles se repartían únicamente entre los tres principales partidos. Pero si se analiza el caudal de votos que había logrado CA en las anteriores instancias electorales en el departamento, se confirma que el resultado fue bastante negativo, imagen que se repitió en otros departamentos del país donde se esperaba una mejor votación de CA.

De los 248 ediles que tuvo la Junta Departamental desde 1985 hasta 2020, 138 han sido del PC, esto es, algo más de la mitad. Un 34% han sido del PN y solamente un 13% del FA.

3.3. Evaluación de la gestión y oferta de candidatos a intendente

En el departamento de Rivera las elecciones departamentales se viven de una manera bien diferente a las nacionales. La campaña electoral departamental año tras año ha sido menos intensa, lo que se le podría atribuir a la alta tasa de aprobación de la gestión que han tenido los sucesivos intendentes del PC en estos últimos veinte años. Además, las elecciones de

2020 tuvieron una particularidad histórica, vinculada a la situación sanitaria del país, particularmente en los departamentos con frontera seca. que representan un principal foco de atención de las autoridades. Esto significó que la etapa previa de campaña electoral se viera fuertemente afectada en términos de actos públicos y reuniones en los históricos comités de base.

3.4. Oferta partidaria a nivel departamental

La oferta electoral fue amplia, con algunos nombres conocidos y otros que se repetían de la elección anterior, como es el caso de Aida González,[10] la única candidata mujer entre las diez opciones que presentaron todos los partidos políticos a la Intendencia de Rivera, en su caso con el apoyo de varias listas del FA. La otra opción del FA estaba representada por el arquitecto Mártires Etchechury Pereira. En la elección de 2015, el FA había presentado tres candidatos y en esta oportunidad, si bien en enero de 2020 se manejaban también tres candidatos, finalmente fueron solamente dos.[11] Seguramente, el tema de las candidaturas será relevante para el análisis interno frenteamplista en el departamento si pretende lograr una captación de votos que le permita recuperar los perdidos en las elecciones de 2020.

Por su parte, el PN tuvo tres candidatos: el doctor Ricardo Araujo, el coronel retirado Milton Ariel Machado Rodríguez y el doctor Pablo Saravia Araujo. En esta oportunidad no presentó una candidata mujer, como sí sucedió en las elecciones de 2015 con Lilián Padern.

Dentro del PC las opciones también eran tres: el edil José Ramón Montejo Duarte por el sector Ciudadanos; Mauricio González Lucas representante de la histórica lista 123 del departamento, que ocupaba el cargo de director de Tránsito y Transporte en la comuna y había sido el principal contrincante de Richard Sander Darin, el tercer candidato, por el sector batllista de la también histórica lista 2000, quien finalmente resultó electo como intendente del departamento, perteneciente a la línea sucesora de Marne Osorio y Tabaré Viera.

Un partido que sorprendió colocando un candidato en cada uno de los 19 departamentos del país fue Cabildo Abierto. En Rivera presentó al doctor

10 Directora departamental de Salud del Ministerio de Salud Pública.
11 El tercero era Gabriel Morales, quien decidió bajar su candidatura.

Carlos María Laguzzi, con el sublema Movimiento Social Artiguista; fue subdirector administrativo de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (1995-1996) y director del Hospital de Rivera (2001-2005).

Por último, Jorge Darío Díaz fue el candidato de Asamblea Popular (AP), con una única lista, la 326 del Movimiento 26 de marzo, sublema En lucha por la Soberanía. En las elecciones de 2015, AP había promovido como candidata a la Intendencia a Daiana Alicia Young.

En las elecciones 2020 no presentaron candidatos a intendente ni el Partido Independiente ni el Partido de los Trabajadores.

En la oferta final de candidatos hubo una clara disminución de la representación femenina, con la única opción de Aida González dentro de las candidaturas del FA.

Previo a la elección, y ante la situación epidemiológica que vivía el departamento,[12] los candidatos a la Intendencia firmaron un comunicado a la población donde se comprometían a promover ciertas medidas:

- reducir el número de delegados en los locales de votación, para minimizar los riesgos;
- la no concentración de personas en los locales políticos partidarios;
- exhortar a la población al cumplimiento estricto del protocolo de prevención en vigencia;
- rechazar enfáticamente la práctica de acarreo de personas que no fuera de estricta necesidad;
  no realizar festejos después de realizado el escrutinio.[13]
- El documento fue firmado por nueve de los diez candidatos y quien no lo firmó fue justamente Richard Sander, quien resultó elegido intendente.

También se realizó un estricto control de la frontera, previendo el ingreso de numerosos votantes desde Brasil. Ello finalmente no representó un gran problema, ya que Migraciones el sábado previo a las elecciones contaba con el registro de entrada de únicamente nueve ciudadanos.[14]

12 En los días previos a la elección se generó un brote de covid-19 muy importante en la ciudad, lo que generó muchas expectativas y vigilancia constante del seguimiento de los protocolos.
13 Información de *Diario Norte*.
14 Según informó a la prensa la intendenta interina Alma Galup.

3.5. Valoración de la gestión departamental como punto de partida de la campaña electoral

El exintendente de Rivera, Marne Osorio, puso énfasis en rendir cuentas a la población de Rivera por todo el período comprendido de 2010 a 2019, y mencionó que en ese lapso la Intendencia tuvo como meta la renovación, capacitación y organización de la gestión pública y logró tener servicios certificados por la norma ISO 9001 para cumplir con estándares internacionales. Según el exintendente, esto le permitió al departamento lograr el aval de organismos para financiar planes de fomento de la ciudad en distintos aspectos. Destacó dentro de la gestión la digitalización de la información y la inclusión de datos abiertos a la población con el fin de transparentar todos los procesos de gobierno y administrativos de interés de los contribuyentes, «el gobierno electrónico y el gobierno abierto». Además, destacó que este gobierno ha saldado todos los préstamos recibidos, dejando a la intendencia sin deudas para la siguiente gestión. En términos de obras públicas afirmó que en los diez años de gestión se realizaron 275 obras —una cada 12 días, en promedio—. Entre ellas destacan las de pavimento, 7.500 km de caminería rural, lo que significa un récord en la historia del departamento.[15]

La interna colorada estuvo bastante intensa entre los dos candidatos que representaban mayor fuerza electoral: Sander por la lista 2000 y Mauricio Gonzales apoyado por la lista 123. En declaraciones recabadas en *La Diaria*, Sander hizo fuertes declaraciones sobre la nefasta gestión realizada por el sector de González cuando estuvo al mando de la Intendencia, antes de que Tabaré Viera asumiera en el 2000:

> Teníamos a los funcionarios acampados frente a la intendencia porque hacía tres meses que no cobraban su salario. Además, la intendencia no pagaba agua, luz, teléfono, no pagaba aportes al BPS (Banco de Previsión Social); la verdad que era lamentable. [...] con la llegada de Tabaré Viera se empezó a gestionar de una forma distinta a los períodos anteriores. Por ejemplo, antes, cuando llegaba un nuevo intendente, «se echaba a todos los funcionarios y se contrataban nuevos», expli-

15 Rendición de cuentas de la gestión 2015-2019.

> có. La intendencia en ese momento contaba con 1.400 funcionarios. Sin embargo, Sander dijo que en ese entonces decidieron «darles una oportunidad a todos los funcionarios; no echamos a nadie».

Además, agregó:

> «Dejaron de ser los tradicionales políticos quienes ocupaban las direcciones y pasaron a ser profesionales universitarios», explicó. Muchos de estos «no son colorados y no lo van a ser nunca porque en octubre votan al partido de su corazón, pero en mayo nos acompañan con el voto y también con su capacidad».

4. Análisis de la campaña para las elecciones departamentales

Más allá del análisis cuantitativo y objetivo que pueda realizarse sobre la evolución en distintas áreas de estudios de evaluación de gestión, para el departamento de Rivera, el alto nivel de aprobación y respaldo de la ciudadanía a través del máximo órgano democrático, como lo son las elecciones, muestra que en las últimas dos décadas los avances son mejores y quizás más altos en comparación con gobiernos anteriores que tuvo Rivera. Contrastan con este apoyo electoral los indicadores, que muestran al departamento con las peores cifras del país en términos del índice de desarrollo humano (IDH), según la OPP.[16]

La aparición de un nuevo partido en el escenario, que había cosechado buenos resultados en las elecciones nacionales, generó gran expectativa en los analistas. Sin embargo, la votación de Cabildo Abierto en Rivera seguramente no satisfizo a sus integrantes. Se podría decir que la ciudadanía sigue valorando con cierta confianza y conocimiento a los partidos tradicionales en términos de conducción de los gobiernos departamentales.

La particularidad de estas elecciones, vividas en pleno escenario de pandemia mundial influyó en una merma importante de la militancia partidaria

16 El IDH de Rivera es de 0,765, seguido de Treinta y Tres con 0,771, según datos del período 2008-2017.

Tabla 6. Votos válidos por lema y por candidato, elección departamental 2020. En porcentajes

Lema	Candidato	Fracción	% partido	% total	Total partido
PN	Milton Ariel Machado Rodríguez	Todos	26,2	6,6	25,2
	Ricardo Araujo Abimorad	Sartorismo?	30,8	7,8	
	Pablo Saravia Araujo	Wilsonismo?	42,5	10,7	
	Al lema		0,5	0,1	
	Total		100		
FA	Aida Cristina Gonzalvez Zas		47,0	4,46	9,5
	Mártires Etchechury Pereira		51,6	4,90	
	Al lema		1,5	0,14	
	Total		100		
PC	José Ramon Montejo Duarte	Ciudadanos	3,6	2,2	60,2
	Richard Saul Sander Darin	Batllistas	72,5	43,7	
	Mauricio González Lucas		23,6	14,2	
	Al lema		0,3	0,2	
	Total		100		
CA	Carlos María Laguzzi Chalup		99,0	4,9	4,9
	Al lema		0,1		
	Total		100		
AP	Jorge Darío Díaz Ribeiro	Movimiento 26 de Marzo	100	0,1	0,1
	Al lema		0		
	Total		100		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

Tabla 7. Votos válidos por partido

Partido	Votos válidos	%
Frente Amplio	6.643	9,5
Partido Nacional	17.652	25,2
Partido Colorado	42.085	60,2
Cabildo Abierto	3.438	4,9
Asamblea Popular	91	0,1
Total de votos válidos	69.909	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

y de ciertos eventos criollos que debieron ser cancelados. Esa podría ser una de las explicaciones para la bajísima votación que obtuvo el FA.

5. Resultado de las elecciones departamentales

El resultado de las elecciones departamentales de 2020 en Rivera fue el augurado por las encuestas. La tabla 6 muestra que el PC recibió el 56,1% de los 75.020 votos emitidos, que representaron un 60,2% de los votos válidos, y llevó a la intendencia al candidato Richard Sander. En la interna del partido, Sander obtuvo el 72,5% de los votos, claramente distanciado de su principal contrincante Mauricio González, que alcanzó un 23,6%.

El PN se recuperó de las elecciones de 2015 donde el FA le había significado una pérdida de votantes importante, y alcanzó el 25,2% de los votos válidos. Su interna fue disputada por tres candidatos; el sector de Pablo Saravia fue el más votado, con un 42,5% de los votos válidos, seguido de Ricardo Araujo con un 30,8%.

En CA, el único candidato Carlos María Laguzzi alcanzó un 4,9% de los votos válidos.

En la interna frenteamplista los dos candidatos tuvieron una votación bastante pareja; Mártires Etchechury obtuvo la cifra mayor, 51,6%, mientras que Aida González recibió un 47%.

Tabla 8. Composición de la Junta Departamental de Rivera, 2020-2025

Partido	Sublema	Hoja	Ediles	Total sublema	Total partido
FA	Por Rivera, su Gente Juntos en el Frente	711	1	1	3
	Unidad y Pluralismo Frenteamplista	90	1	1	
	Unidad por los Cambios	1001	1	1	
PN	Blancos Unidos	15003	1	1	8
	Contigo Somos Más	4040	1	1	
	Compromiso Nacionalista	808	2	2	
	Rivera nos Une	15	3	4	
		404	1		
PC	Todos por Rivera	123	4	4	19
	Espacio Abierto	55	2	15	
		2000	11		
		2071	1		
		200020	1		
CA	Movimiento Social Artiguista	1820	1	1	1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Junta Electoral de Rivera.

En la tabla 8 permite apreciar que, a pesar de la paridad entre los candidatos del FA, en la magra votación global la candidata Aida González no logró retener los tres ediles de la lista 711 de la pasada elección, y en esta oportunidad solamente consiguió un edil. Los otros dos ediles obtenidos del FA pertenecen a las listas históricas del Partido Socialista (PS) y el Partido Comunista (PCU), lo que podría indicar que los votos del FA fueron los de sus electores de siempre del departamento, y que no logró retener a los *desencantados*.

El PN obtuvo una remontada importante de votos en estas elecciones y logró sumar dos ediles más, para un total de ocho. Estos se repartieron en cinco listas (dos listas más que en 2015). La lista 15 que perdió un edil y retuvo tres de los cuatro que tenía.

El PC retuvo los 19 ediles que ya tenía, cuatro de los cuales electos por la lista 123 y el resto para los sectores que apoyaron a Espacio Abierto, del intendente electo Richard Sander.

Por último, y no menos importante, un nuevo partido ingresó a la Junta Departamental: CA logró un edil para el sublema Movimiento Social Artiguista.

A simple vista puede apreciarse que la integración de la Junta Departamental para el período 2020-2025 es más plural en términos de representación de listas y partidos. En total, 14 listas lograron obtener ediles para cuatro partidos políticos, mientras que en 2015 habían sido 12 listas de tres partidos. Sería interesante analizar, cuando concluya este periodo, la actividad de esta integración más plural.

6. Las elecciones municipales: tercer *round*

6.1. La gestión municipal como contexto de la elección

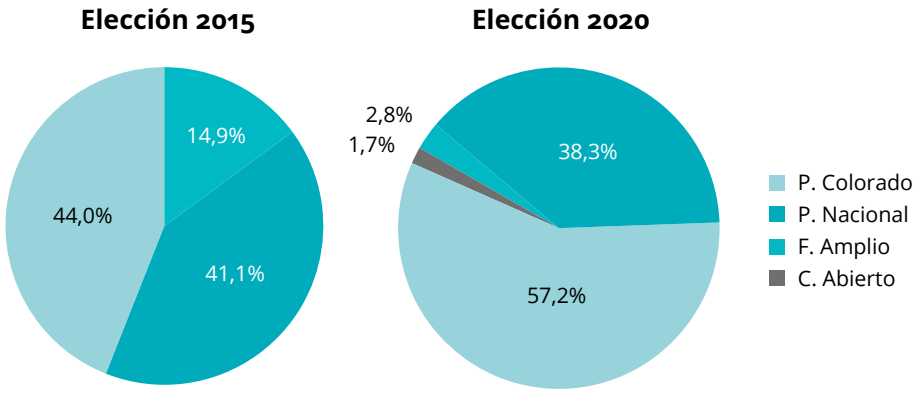
A través de un breve análisis de los informes de proyectos que presentaron los tres municipios con datos abiertos a la población, se compararon algunos de los puntos allí expuestos. Este panorama muestra diferentes gestiones y los distintos enfoques de los proyectos en los tres municipios, según el alcalde a cargo.

En el informe de gestión de Minas de Corrales a 2019 se mencionan los siguientes proyectos y porcentajes de avance en la ejecución:[17]

- Lineamiento para el desarrollo económico territorial de Minas de Corrales (65% de avance).
- Construcción de 20 cuadras de cordón cuneta y pavimentación en zonas asignadas según relevamiento técnico (50% de avance).
- Remodelación del Estadio Municipal en áreas de baños y vestuarios (20% de avance).
- Acondicionamiento y remodelación de Plaza de la Virgencita (10% de avance).

17 Información disponible en el sitio web www.municipios.gub.uy.

Gráfico 3. Votación en los municipios de Rivera por partido, 2015 y 2020. En porcentajes



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, el informe de gestión del Municipio de Vichadero presenta una mayor cantidad de proyectos, algunos de los cuales fueron culminados totalmente. Algunos proyectos abordan la promoción de la cultura, tanto en el reacondicionamiento físico de lugares como en la realización de espectáculos públicos.

El informe de gestión 2019 de Tranqueras incluye una mayor diversidad en sus objetivos, con proyectos de mejora de bienestar de sectores puntuales de la población, obras públicas y medioambientales.

6.2. Sube y baja electoral

Los municipios muestran, al igual que el nivel departamental, cierta inclinación hacia los partidos tradicionales. Pero lo que le pasó al FA en estas elecciones merece un análisis detallado. En las elecciones de 2015, el FA tenía un caudal de votos mucho mayor al que obtuvo en 2020. Esta merma no se explica tan solo por la aparición de CA con representantes en todos los municipios. La caída estrepitosa se aprecia en los siguientes datos. En 2015, en Minas de Corrales el FA obtuvo el 25% de los votos válidos y en 2020, el 4,3%. En este municipio, CA solo obtuvo un 2,1% de los votos válidos lo que indica que los votos del FA migraron al PN y, principalmente, al PC.

En el 2015, la distribución de los electores fue más equilibrada entre los partidos tradicionales y el FA marcó presencia con un 14,9 %, que, si bien no era un porcentaje abultado, le había hecho lograr un concejal en el Municipio C de Minas de Corrales.

La diferencia con los resultados de 2020 es considerable: el PC creció sustancialmente en los municipios, mientras que el FA cayó de manera importante y perdió además el único concejal que tenía.

¿Esta pérdida de votos del FA en los municipios fue consecuencia del resultado de las elecciones nacionales de 2019? ¿O la situación sanitaria del departamento generó una menor militancia frentista en los municipios acarreando estos resultados?

6.3. La realidad de algunos municipios y los resultados electorales

A pesar de haber sido esta la tercera elección en el nivel municipal, en términos generales del país puede afirmarse que los municipios aún atraviesan un período de aprendizaje y afianzamiento en su rol como tercer nivel de gobierno y en la interacción y autonomía con el gobierno departamental. En una evaluación de los gobiernos locales realizada en 2018, fueron entrevistados la mayoría de los intendentes departamentales sobre varias cuestiones acerca de la relación de estos con los municipios. Entre varias conclusiones allí mencionadas, el siguiente párrafo ejemplifica de un modo acertado la realidad de la mayoría de los municipios:

> Se reconocen diferencias en los roles y en el grado de avance de la descentralización a nivel intradepartamental. Por ejemplo, mientras que algunos municipios se limitan a las funciones clásicas —alumbrado, calles, limpieza—, otros tienen una impronta más orientada a promover el desarrollo local. Las diferencias se atribuyen a: características personales, estilos de gobernar de alcaldes y concejales, experiencia en el cargo, antecedentes del territorio como unidad desconcentrada, cantidad de población, voluntad de los intendentes. Por diversas razones, el proceso de desarrollo del tercer nivel de gobierno continúa signado por la heterogeneidad. (Ferla et al., 2018, p. 26)

De los tres municipios del departamento de Rivera se distingue el de Minas de Corrales (MC), donde los ciudadanos tienen preferencias electo-

Tabla 9. Resultados de elecciones municipales por partido. En porcentajes de votos válidos

Municipio	FA	PN	PC	CA	Votos válidos
A–Tranqueras	2,5	21,3	74,5	1,7	5.087
B–Vichadero	2,0	70,8	25,8	1,4	2.750
C–Minas de Corrales	4,3	37,1	56,5	2,1	2.545
Total	2,8	38,3	57,2	1,7	10.382

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

rales repartidas entre los distintos partidos. Esto podría explicarse por la situación que vive el municipio luego del cierre de la empresa que explotaba la mina, principal fuente laboral de la población local. Durante la campaña, varios candidatos hicieron referencia a esta situación. La crisis de desempleo que vive el Municipio C será sin dudas uno de los principales desafíos que tendrá el intendente Richard Sander. La primera alcaldía de este municipio fue en 2010 para el PN; en 2015, el PC la obtuvo con un 43,8% de los votos válidos y en 2020 la retuvo con un 56,5% (tabla 9), lo que indicaría el apoyo a la gestión municipal a pesar de la situación de incertidumbre que viven sus habitantes.

La tabla 9 muestra claramente un escenario de caudillismo en las elecciones municipales: 57,2% de las 10.382 personas que votaron a un partido político lo hicieron al PC, mientras que el 38,3% votaron al PN. A nivel municipal, el PN demuestra tener más incidencia que a nivel departamental. Asimismo, el FA solo obtuvo un 2,8% de los votos, mostrando su escasa incidencia en este nivel de gobierno en 2020.

En términos de victorias, una vez más Tranqueras le dio su municipio al PC con un contundente 74,5%. De los 6.678 habilitados, 3.792 votos fueron al PC. Cabildo abierto sorprendió, no solo presentando candidatos a nivel departamental, sino también a nivel municipal, y en Tranqueras quedó en el cuarto puesto con 1,7% de los votos válidos.

En Minas de Corrales los porcentajes fueron más distribuidos en general entre los partidos. El PC ganó la alcaldía con un 56,5% de los votos válidos,

Tabla 10. Integración de los concejos municipales en Rivera, 2020-2025

Municipio	Partido	Sublema	Hoja	Nombre	Cargo
A–Tranqueras	PC	Espacio Abierto	2000	Luciano Viera	Alcalde
			2000	Gustavo Píriz	Concejal
			200029	Gesner Gómez	
			200020	Alejandro Bartaburú	
	PN	Rivera Nos Une	15303	José Luis Silveira	
B–Vichadero	PN	Rivera Nos Une	15003	Luis A. Coutinho	Alcalde
			60	Adán Pimentel	Concejal
			15	Heber Mario López	
			404	Ignacio Cebey	
	PC	Espacio Abierto	200020	Jaime Mederos	
C–Minas de Corrales	PC	Espacio Abierto	2000	José Washington González	Alcalde
			2000	Tabaré Alonso	Concejal
			2000	Marlene Michaelsson	
	PN	Rivera Nos Une	15	Néstor Pochelu	
			60	Luis Martínez	

Fuente: Elaboración propia en base al acta de Proclamación Elección departamental.

seguido del PN con un 38,3%. Por su parte, el FA obtuvo allí sus mejores resultados, alcanzando un 4,3%. Así también, fue en este municipio donde CA logró su mejor votación, con 2,1%.

Por último, el Municipio C, que corresponde a Vichadero, fue el único territorio donde ganó el PN, con un 70,8% de los votos válidos, demostrando una fuerte influencia. El PC le siguió con un 25,8% de votos válidos, en un escenario opuesto al del Municipio A. Un dato no menor es que en este municipio el total de habilitados era de 3.463, casi la mitad con respecto al

municipio A. Esto significa que, a pesar de los 1.947 votos, aquí el PN recibió cerca de 2.000 votos menos que el PC en el Municipio A.

Puede apreciarse en la tabla 10 que, en total, el PC logró finalmente dos alcaldes, confirmando un segundo mandato en el Municipio C, y seis concejales; mientras que el PN obtuvo el alcalde del Municipio B, con un buen porcentaje de votos válidos, y también seis concejales. Claramente la presencia de los partidos tradicionales está firme y distribuida en los tres municipios del departamento, con la diferencia importante de que el PC posee dos de los tres alcaldes.

La atención en la interna colorada y en la farándula electoral estuvo volcada hacia un personaje político que se popularizó en las redes luego de que se hizo viral su jingle «Vota a Maneco». Yocemar Lovatto, también conocido como Maneco, obtuvo casi 600 votos y el ganador, perteneciente al PC, conquistó más de 1.500. Si bien no logró su objetivo de acceder a la alcaldía, su candidatura popular hizo que el PC captara más votos.

7.Conclusiones: escenarios futuros y desafíos

Nunca fue tan difícil pensar un escenario futuro en términos políticos como en estos momentos de crisis económica mundial a causa del covid-19, que sin dudas deja rastros de incertidumbre y expectativa.

Rivera tiene, por su frontera seca con Brasil, una gran tarea en términos de control epidemiológico, a la vez que no puede descuidar el comercio local, que es una de las fuentes principales de trabajo del departamento. El período 2020-2025 trajo consigo cambios importantes en la condición del gobierno nacional, y genera expectativas sobre los lazos que tendrá con el departamental.

Por su parte, el FA no solo tuvo fracasos a nivel nacional en 2019, sino que en Rivera tuvo una importante caída de votantes en el nivel departamental y principalmente en el nivel municipal. Será clave su accionar político en el departamento para revertir esta situación de cara a las elecciones de 2025.

También es importante seguir el avance que tenga en los próximos cinco años Cabildo Abierto. Si bien en estas elecciones departamentales no tuvo el apoyo que esperaba, en 2019 había tenido en Rivera uno de sus mejores porcentajes de apoyo del territorio nacional.

El intendente electo Richard Sander tiene por delante un duro trabajo en el departamento, tanto en la ciudad de Rivera como en sus tres principales municipios. una gestión eficiente será clave para seguir manteniendo el único bastión del Partido Colorado.

Bibliografía

Cardarello, A., y Freigedo, M. (2017). *Los desafíos de un cambio: elecciones departamentales y municipales 2015*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Congreso de Intendentes.

Ferla, P., et al. (2018). *Evaluación de los gobiernos locales 2018. La visión de los intendentes*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, Universidad Católica del Uruguay.

Palomeque, N. (2015). *Rivera. Crónicas de la explotación sexual*. Montevideo: ONU Mujeres.

Sotelo, M. V. (2019). *Claves para comprender el accionar de los evangélicos en la política uruguaya*.

Sitios web consultados

http://www.corteelectoral.gub.uy
http://www.diarionorte.com.uy
http://www.ladiaria.com.uy
http://www.rivera.gub.uy
https://otu.opp.gub.uy/
https://www.elobservador.com.uy/

Otras fuentes

Ley de Protección Integral para Personas Trans https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2018/leyes/10/mides_360.pdf

Artigas

Donde el Partido Nacional se hizo fuerte

Ernesto Nieto, Lucía Skocilich, Junior Menezes

1. Introducción

En el presente capítulo examinaremos los principales resultados de las elecciones departamentales y municipales en el departamento de Artigas. Luego de hacer un repaso por la trayectoria política reciente, abordamos aspectos de la gestión del gobierno departamental saliente que iba por su reelección y señalamos aspectos de la campaña electoral. También presentamos los resultados de la conformación del Legislativo departamental, así como de los municipios y los cambios producidos en estos.

El departamento de Artigas está ubicado en el extremo norte de Uruguay. Ha tenido a lo largo del período 1925-2000 una predominancia clara del Partido Colorado (PC) que, sin embargo, cambió definitivamente desde las elecciones de 2005. En ese año, debido al desgaste de la gestión del Partido Colorado a nivel nacional y de la crisis significativa que se desarrolló durante la gestión de este, llegó la alternancia con la primera victoria del Partido Nacional en las elecciones de 2005, de la mano de Julio Silveira, con un 39 % de los votos, en lo que fue hasta el momento el peor resultado del Partido Colorado.

Otro hito, en un proceso de marcada alternancia, supuso la victoria del Frente Amplio en 2010, con la llegada de Patricia Ayala (candidata por el MPP) a la intendencia con un 47 % de los votos, desplazando al Partido Nacional que no pudo mantenerse en el gobierno.

Las elecciones de 2015 implicaron la vuelta del Partido Nacional al gobierno departamental, en una elección donde el Partido Colorado, si

bien tuvo un leve crecimiento de un 3% con respecto a la elección anterior, siguió siendo la tercera fuerza en el departamento, muy lejos de competir con chances reales de llegar el gobierno.

2. La gestión departamental como contexto

En el libro sobre las elecciones departamentales y municipales del año 2015 presentábamos el artículo sobre Artigas con una pregunta: ¿la alternancia llegó para quedarse? (Nieto, Pérez y Ruíz Díaz, 2017). Y en las conclusiones afirmábamos:

> Respecto a las próximas elecciones departamentales y municipales se considera aún muy pronto para hacer algún tipo de proyección, aunque se puede percibir que el panorama seguirá siendo similar al que se mostró hasta ahora, donde el FA y el PN serán los que reúnan más apoyo y el PC deberá trabajar duro para reincorporarse como un actor relevante dentro del sistema político departamental y así perfilarse como un adversario para la próxima contienda electoral. [...] El Partido Nacional deberá agudizar su oído frente a las demandas de la población y sobre todo no cometer errores que los artiguenses castigan sistemáticamente en las últimas instancias electorales.

Con los resultados a la vista resulta que a la pregunta con la que presentábamos el artículo pasado sobre si la alternancia había llegado para quedarse debemos responder que no. Hoy, después de tres períodos electorales consecutivos, un *incumbent*[1] repite en el cargo, y resulta claro que lo que presentábamos como desafíos hace cinco años fue claramente percibido por el PN y por Pablo Caram, que consiguió que casi 7 de cada 10 electores de Artigas votaran por su partido, algo nunca ocurrido desde el regreso de la democracia en el departamento norteño.

La de 2020 fue una elección marcada por las denuncias de ediles del FA y el PC sobre irregularidades en la gestión de Pablo Caram que llevaron a

1 *Incumbent:* término de origen anglosajón con el que suele hacerse referencia al titular de un cargo electivo que, en este caso, compite por mantenerlo de manera inmediata. En nuestra lengua no tenemos un término para esta situación.

Tabla 1. Votos válidos en elecciones departamentales de Artigas (1984-2020). En porcentajes

Elección	PN	FA	PC	Otros
1984	37,9	-	55,1	7,0
1989	44,8	5,3	46,1	4,3
1994	42,0	4,8	44,0	1,1
2000	50,2	14,4	58,5	1,2
2005	39,7	35,3	22,4	0,0
2010	42,2	47,4	10,0	0,5
2015	50,8	36,1	13,1	0,0
2020	64,4	20,1	5,9	0,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

una investigación de la JUTEP (JUTEP..., 2020). Sin embargo, y como veremos oportunamente, el intendente Caram tenía fortalezas propias que se fueron desarrollando a lo largo de su gestión y no solo en la capital departamental, sino en todo el departamento.

En el mes de enero de 2020, Caram anunció que se presentaría en búsqueda de su reelección. Renunciaría a su cargo para postularse, aprovechando su elevado nivel de aprobación podía traducirse en una plausible victoria. La interna partidaria estaba marcada por la nueva configuración de alianzas, tal como se dio a nivel nacional. El Partido Nacional, además de presentar las candidaturas de Pablo Caram y Raúl Arralde, incorporó a Roque Moreira, que contaba con el apoyo de Cabildo Abierto bajo el lema Partido Nacional (El coronel..., 2020). Se establecieron así también sublemas que reflejaban esta particularidad: los candidatos del Partido Nacional bajo el sublema «Artigas Adelante» y Roque Moreira de Cabildo Abierto, mediante «Cabildantes de Artigas». La coordinación electoral entre los candidatos del Partido Nacional y el *cabildante* fue sumamente efectiva en la captación de votos, aunque estos se dirigieron masivamente hacia el *incumbent*.

Tabla 2. Votos válidos obtenidos por los intendentes de Artigas electos (1984-2020). En porcentajes

Período	Intendente	Partido	Fracción	% partido	Int/partido	Int/total
1985-90	Luis Juan	PC	BU	55,1	56,2	31,1
1990-95	Ariel Riani	PC	UCB	46,1	55,2	25,3
1995-00	Luis Juan	PC	FB	44,0	55,5	24,4
2000-05	Carlos Signorelli	PC	FB	58,5	60,3	35,3
2005-10	Julio Silveira	PN	H	40,8	75,8	30,9
2010-15	Patricia Ayala	FA	MPP	47,4	66,6	31,6
2015-20	Pablo Caram	PN	AN	50,8	54,4	27,7
2020-25	Pablo Caram	PN	H	64,4	86,1	55,5

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos de FCS-Udelar y de Corte Electoral.

Tabla 3. Composición de la Junta Departamental de Artigas (1985-2020)

Partido / Período	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	1985-2020
PN	12	13	12	8	16	11	16	22	110
FA	1	1	3	4	9	16	11	7	52
PC	18	16	16	19	6	4	4	2	85
Otros	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Total	31	31	31	31	31	31	31	31	248

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos de FCS-Udelar y de Corte Electoral.

Más allá de las presuntas irregularidades denunciadas —las que se encuentran en diferentes niveles de investigación judicial—, el proceso denominado Plan de Desarrollo propuesto e iniciado en 2015 desde la gestión de Pablo Caram, al parecer tuvo un impacto decisivo en las elecciones y las

Tabla 4. Composición de la Junta Departamental de Artigas por partido, sublema y hoja de votación (2020-2025)

Partido	Sublema	Hoja	Ediles	Total sublema	Total partido
PN	Artigas Adelante	2525	14	21	22
		252519	1		
		103	1		
		252544	1		
		52525	1		
		111	1		
		931	2		
	Cabildantes de Artigas	820	1	1	
FA	Equipo, Honestidad y Transparencia	212808	2	3	7
		609	1		
	Frenteamplistas Artiguenses	2010	2	2	
	Sumemos	1001	1	2	
		66	1		
PC	Batllismo y Libertad	600	1	1	2
	Unidad, Dignidad y Transparencia	351515	1	1	

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos de FCS-Udelar y de Corte Electoral.

convirtió en un hito histórico para el Partido Nacional y para el departamento. Veamos estos impactos desde el punto de vista electoral.

No solamente el PN tuvo una votación que ha sido la más elevada de la historia reciente en el departamento, sino que Caram consiguió casi nueve de cada diez votos de su partido y, con su sola candidatura, más de la mitad del total de votos departamentales válidos.

La extraordinaria votación del PN produjo impactos también en la conformación de la Junta Departamental de Artigas. La Constitución asegura al

partido ganador de la elección departamental un mínimo de 16 cargos en el Legislativo departamental compuesto por 31 ediles y, con ello, la mayoría absoluta. Sin embargo, la votación del PN implicó que le fueran adjudicadas 22 bancas, con lo cual además de la mayoría simple y absoluta tiene con sus propios ediles algunas de las mayorías especiales que eventualmente se requieren para diferentes instancias legislativas. El PN obtuvo 22 de las 31 bancas, incrementando seis escaños respecto al período anterior. El FA descendió y pasó de 11 bancas a 7. Por su parte, también el PC descendió: obtuvo 2 bancas, perdiendo 2 respecto al período anterior.

Además de la mayoría absoluta que obtuvo el Partido Nacional con 22 bancas adjudicadas, la lista 2525, principal de Pablo Caram, obtuvo 14 ediles, y además el sublema que impulsó la candidatura de este acumuló 7 bancas más. La restante banca del PN la obtuvieron los cabildantes.

3. Evaluación de la gestión y la oferta de candidatos a intendente

3.1. Oferta partidaria departamental

En el capítulo sobre las elecciones 2015 explicábamos algunos de los ejes sobre los que se construyen las candidaturas departamentales. Parece apropiado volver sobre estos porque, en buena medida, ayudarán a comprender la lógica de este proceso electoral. Las candidaturas a intendente departamental suelen gestarse a partir de la combinación de diferentes factores, generalmente de índole estrictamente local. Al parecer, son muy escasas las situaciones en que las cúpulas nacionales intervienen en las decisiones de las candidaturas locales y, hasta donde sabemos, lo hacen más bien en situaciones donde su papel es de mediación o conciliación y no de designación. Esto, entre otros aspectos, se relaciona con la separación en el tiempo de las instancias electorales, lo cual, además de otorgar mayor autonomía a las dirigencias locales en lo estrictamente político también les generó *independencia económica*. En definitiva, la mayoría de los costos financieros y económicos de las campañas locales los «pagan» esas dirigencias, con lo cual tienen una casi preponderante sentencia a la hora de definir las candidaturas. Entre los aspectos que se destacan para la elección y nominación de las candidaturas locales, podemos repasar sucintamente:

1. *La ecuación resultante de las elecciones primarias o «internas» de los partidos que se realizan en abril del año anterior a las elecciones departamentales y municipales*. Si bien desde el punto de vista legal en esas elecciones no se votan precandidatos a la intendencia en la mayoría de los departamentos, y Artigas no escapa a esa lógica, cada lista llega con su propia preferencia de candidato para ese cargo. En muchos casos, además, se hace campaña electoral explícita de determinada lista apoyando a determinada candidatura a la intendencia. Recordemos que para ser candidato a la intendencia se debe tener al menos el 33,3% de los votos de la convención departamental, como resultado de la elección mencionada del mes de abril.
2. *Los acuerdos partidarios a los que se llegue antes y durante la convención*. Es usual que se llegue con un formato de preacuerdo sobre las candidaturas de cada partido, aunque algunas veces en el transcurso ocurren bajas y altas de candidatos. En el caso de Artigas fue evidente la extensa negociación previa en el Frente Amplio para llegar a candidaturas acordadas y claramente se intentó capturar electores con una triple candidatura, intentando maximizar el posible efecto de la denominada Ley de Lemas que permite la acumulación de diferentes candidaturas al interior del mismo lema o partido.
3. Finalmente, pero no menos importante, muchas veces y aun contra todos los pronósticos, *la voluntad de los actores políticos es decisiva*. En este caso, la definición del cuasi novel partido Cabildo Abierto de no presentarse individualmente y postular un candidato al interior del PN formó parte de esta lógica de acuerdos y decisiones que se tejen intentando maximizar los votos a partir de la acumulación, siguiendo la misma lógica política que constituyó el gobierno nacional triunfante en la segunda vuelta de las elecciones de 2019. CA venía de tener una muy elevada votación en octubre de 2019 en la primera vuelta en el departamento de Artigas, con casi el 18% de los votos válidos, desplazando al PC a la cuarta posición; sin embargo, prefirió realizar acuerdos y presentar su propio candidato al interior del PN. La tabla 5 muestra las candidaturas de todos los partidos hacia la elección departamental y los porcentajes de votos obtenidos.

De la supremacía absoluta de la candidatura de Caram ya hemos dado cuenta. Mientras tanto, en el FA, el segundo partido más votado, la candidatura de Ricardo Xavier fue la que obtuvo más votos, pero tanto la de Luis García (segundo) como la de José González (tercero) aportaron votos. Más

Tabla 5. Votos válidos por lemas y por candidato. En porcentajes

Lema	Candidato	Fracción	% partido	% total	Total partido
PN	Pablo Caram	H	86,1	55,5	64,4
	Roque Moreira	CA	8,8	5,7	
	Héctor Arralde	AN	4,8	3,1	
	Al lema		0,3	0,2	
	Total		100		
FA	Ricardo Xavier	AU	38,7	7,8	20,1
	Luis García	PS, MPP	32,4	6,5	
	José González	711	28,1	5,7	
	Al lema		0,8	0,1	
	Total		100		
PC	Cecilia Umpiérrez	B	55,0	3,2	5,9
	Renato Sambucetti	C	44,4	2,6	
	Al lema		0,6	0,04	
	Total		100		
AP	Hugo Ribeiro	Candidato único	100,0	0,1	0,1
	Al lema		0,0	0,0	
	Total		100		

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

allá de quedar muy lejos en la votación general, en el FA no hubo candidaturas testimoniales y todas sumaron un caudal relativamente similar al total del partido. En el caso del PC, presentó dos candidaturas; la de Cecilia Umpiérrez del Batllismo Unido se impuso a la de Renato Sambucetti de Ciudadanos. La otrora colectividad predominante del departamento, esta vez no llegó al 6% de votos.

2 Empresa de investigación social con sede en Salto y especializada en el estudio de la opinión pública en el interior del país, www.agora.com.uy.

3.2. Valoración de la gestión departamental como punto de partida de la campaña electoral

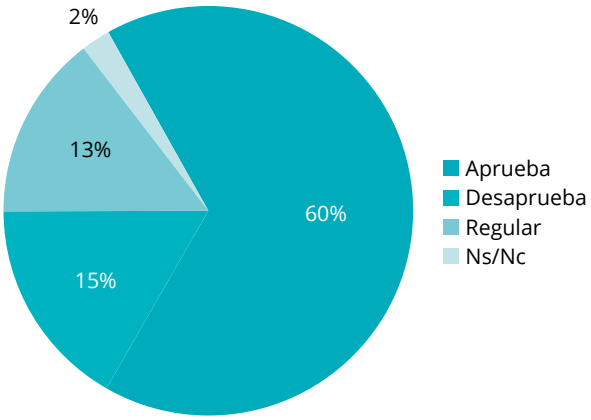
Una parte del éxito de los intendentes que van por su reelección consiste en la *performance* que tienen al frente del gobierno departamental. De esta singular evaluación se encarga la opinión pública. Los intendentes que tienen altos niveles de aprobación por lo general tienen mayores chances de repetir. Artigas no escapa a esta lógica. En el libro donde analizamos las elecciones del 2010 mostrábamos que la aprobación de Silveira como intendente era del 43%, con una desaprobación de casi el 30% (Lizbona, Lorenzoni y Nieto, 2011). En esa instancia, en el municipio electoralmente más relevante, Bella Unión, la elección se presentaba muy favorable al FA. Cinco años después, en el capítulo donde analizamos las elecciones de 2015 tuvimos oportunidad de presentar una serie de encuestas de aprobación de gestión que mostraban con claridad cómo Ayala comenzó con un nivel de aprobación del 37% pero culminó con un 21%, mientras las desaprobaciones pasaron de un 24% en el 2011, para culminar en un 41% el año de la elección. Es decir, la intendenta culminó su período de gobierno con casi el doble de desaprobaciones que aprobaciones. Veamos qué ocurrió con ese indicador durante el gobierno de Pablo Caram.

Como puede verse, en el momento en que todo se preparaba para la campaña electoral, las aprobaciones de Caram cuatriplicaban a sus desaprobaciones. Sin embargo, no siempre la situación fue así; a lo largo de su período de gobierno su aprobación fue creciendo, para llegar al punto máximo de cara a las elecciones nacionales de 2019.

Hasta mediados de 2019 las aprobaciones de Caram no mostraban los elevados guarismos que presentaron en el resto de su gestión. ¿Acaso su gestión se habrá visto beneficiada por la campaña nacional y además por el corrimiento de las elecciones por la pandemia? Es probable, y algo de eso parece surgir de las encuestas de intención de voto disponibles para el departamento de Artigas. Veamos la situación comparativa que presentaban las encuestas de Ágora entre el comienzo del año y el mes de julio, cuando aún faltaban dos meses para las elecciones.

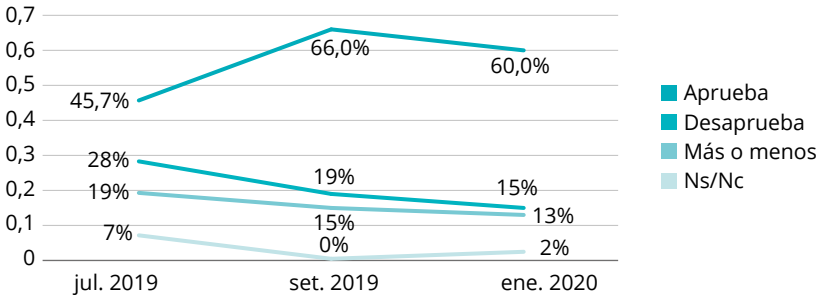
Como vemos durante estos meses el PN tiene un elevado crecimiento, fruto en parte de que CA no presentó candidatura propia e incorporó un

Gráfico 1. **Aprobación de Pablo Caram, enero 2020**



Fuente: Ágora Consultores, investigación social aplicada.[2]

Gráfico 2. **Evolución de la aprobación de Pablo Caram, 2019-2020**



Fuente: Ágora Consultores, investigación social aplicada

candidato al lema PN, pero además con una muy clara sintonía del electorado en la elección nacional, la candidatura de Caram y su elevado nivel de aprobación y, sobre todo, sus muy bajas desaprobaciones. Confirmando este escenario anticipado por Ágora, cuyas encuestas culminaron en julio, la empresa Opción presentó su encuesta de Artigas sobre finales de agosto, a menos de un mes de las elecciones; en ella anticipaba para el PN una

intención de voto del 61%, para el FA del 19% y para el PC un 5%, con una suma de votos en blanco, anulados, más indecisos, del 14%. Los resultados finales confirmaron la tendencia anticipada por las encuestas. Resulta claro que buena parte de los electores indecisos del último mes se inclinaron mayoritariamente por el PN y específicamente, dentro de este, por la candidatura de Caram.

4. Las elecciones municipales

Desde que comenzaron a realizarse elecciones municipales, en mayo de 2010, se determinó que en el departamento de Artigas hubiera tres municipios: Baltasar Brum, Tomás Gomensoro y Bella Unión. Estos coinciden con la división de lo que eran las anteriores juntas locales. Hasta ese momento, la única junta elegida por la ciudadanía era la de Bella Unión, mientras que las de Tomás Gomensoro y de Baltasar Brum eran designadas por el intendente.

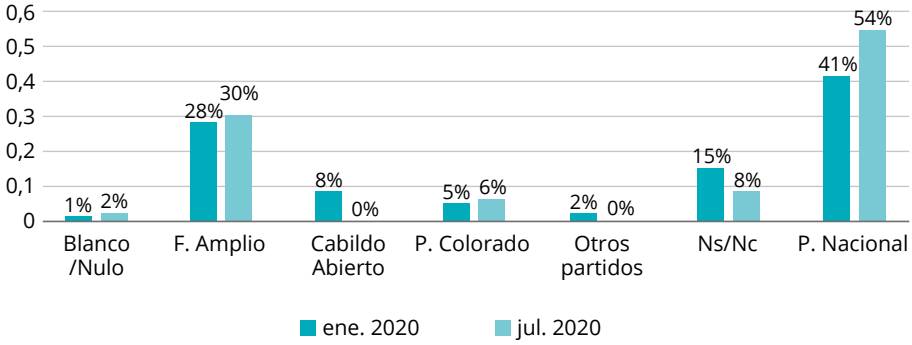
El municipio más relevante en términos de caudal electoral es el de Bella Unión, en el cual votaron 12.796 personas en la elección municipal. Tomás Gomensoro y Baltasar Brum son municipios pequeños, con 2227 y 1927 votantes, respectivamente. El mapa resultante en cada uno de los municipios fue uniforme. *El Partido Nacional se llevó todo*, y esto en parte también se debe al fenómeno que se produjo en la elección departamental y del que hemos dado cuenta anteriormente: aprobación de gestión del intendente Caram y coordinación electoral, sobre todo con CA, que en la elección de octubre había tenido un importante desempeño en todo el departamento.

4.1. La gestión municipal como contexto de la elección

La magnitud del triunfo del Partido nacional se pone más de relieve cuando se observan los resultados de 2015 en el municipio de Bella Unión: allí el FA había obtenido más del 50% de los votos (Nieto, Pérez y Ruíz Díaz, 2017). De hecho, Bella Unión aparecía como un bastión frenteamplista. Cinco años después, el PN obtuvo más de la mitad de los votos, logró la mayoría y conquistó el cargo de alcalde para dicha colectividad.

¿Cómo pudo haber ocurrido un cambio tan relevante en estos años? En la tabla 7 volvemos sobre nuestra hipótesis principal: la elevada aprobación

Gráfico 3. Evolución de la intención de voto por partidos. Artigas, enero y julio 2020



Fuente: Ágora Consultores, investigación social aplicada

Tabla 6. Resultados de elecciones municipales por partido. En porcentajes de votos válidos

Municipio	PN	FA	PC	Votos válidos
A–Bella Unión	54,5	40,8	4,7	69,6
B–Tomas Gomensoro	79,8	18,9	1,3	83,4
C–Baltasar Brum	52,3	5,7	42,0	78,2

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

de Caram fue un factor decisivo no solo en el resultado departamental, sino también en el municipal. Veamos cómo estaba la aprobación del exintendente en los tres municipios sobre finales de setiembre de 2019.

Es muy difícil para los retadores de un *incumbent* que tiene aprobaciones superiores al 60% competir con éxito, pero fundamentalmente hacerlo cuando las desaprobaciones son tan bajas. Nótese que en ninguno de los tres municipios estas llegan al 20% de la población. Con esta reconfiguración de la opinión pública, incluso en municipios relevantes y que le habían sido esquivos como el de Bella Unión, los concejos municipales del departamento quedaron conformados de la siguiente manera.

Tabla 7. Aprobación de gestión de Pablo Caram en los tres municipios de Artigas

	Aprueba	Desaprueba	Ni aprueba ni desaprueba
Baltasar Brum	66,4%	16,4%	17,1%
Bella Unión	60,0%	15,0%	25,0%
Tomás Gomensoro	75,0%	5,0%	20,0%

Fuente: Elaboración propia sobre información de Ágora consultores.

Tabla 8. Integración de los concejos municipales en Artigas (2020-2025)

Munic ipio	Partido	Sublema	Hoja	Nombre	Cargo
A- Bella Unión	PN	Alianza Blanca por Bella Unión	931-A	William Cresceri	Alcalde
			931-A	Luis García	Concejal
		Bella Unión Adelante	904-A	Juan Brandón	
	FA	Hoja 1-A	1-A	Yamandú Oliveira	
		Juntos por la vida y el trabajo de Bella Unión	226-A	Hugo Dávila	
B–Tomás Gomensoro	PN	Hoja 2525-B	2525-B	Federico Arbiza	Alcalde
			2525-B	Ma. Alejandra Paz	Concejal
		Hoja 213-B	213-B	Luis Gutiérrez	
	FA	Hoja 2010-B	2010-B	Carmelo Flores	
		Por la lucha unitaria de Julio De Souza	82-B	Dardo Sarasúa	
C–Baltasar Brum	PN	Unidad para la Victoria	2525-C	Juan Martinicorena	Alcalde
			2525-C	Hugo Barboza	Concejal
			2525-C	Cinthia Alfonso	
	PC	Batllismo y Libertad	2000-C	Wilson Medina	
			10-C	Raquel Silva	

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos de FCS-Udelar y de Corte Electoral.

Los tres municipios quedaron en manos del PN, por tanto, con tres alcaldes de dicha colectividad. Pero, además, en todos los casos, consiguiendo tres consejeros. En Bella Unión y en Tomás Gomensoro los otros dos consejeros pertenecen al FA, y en Baltasar Brum pertenecen al PC.

5. Conclusiones: escenarios a futuro y desafíos

El alto nivel de aprobación de la gestión de Pablo Caram fue el capital político necesario para que el PN fuera reelecto por primera vez desde la apertura democrática, rompiendo así la alternancia de las últimas elecciones y alterando también el resultado en las elecciones municipales al obtener los tres municipios.

El escenario a futuro encierra para el PN una doble complejidad. En primera instancia, y sobre la base de experiencias anteriores, deberá no solo captar las intenciones de votos a través de una buena gestión; a diferencia del período 2015-2020, esta vez el PN está en el gobierno nacional a través de la Coalición Multicolor, lo que muchas veces resulta un factor influyente en las preferencias departamentales, como sucedió con el Partido Colorado en 2005 (Lizbona, Lorenzoni y Nieto, 2011).

Asimismo, en la futura elección Pablo Caram se verá imposibilitado de presentarse a una nueva reelección, por el art. 266 de la Constitución de la República, lo que motiva la necesidad de generar una nueva candidatura capaz de canalizar las preferencias de manera distinta. Por eso, este nuevo período supondrá una serie de nuevos desafíos para el partido de gobierno en el departamento de Artigas.

El mayor desafío puede enmarcarse en gestionar de tal forma que, ante una eventual pérdida de apoyo a nivel nacional de la coalición de gobierno o una ruptura en el seno de la Coalición Multicolor —que llevarían a una ruptura de acuerdos electorales como el realizado en esta elección con Cabildo Abierto—, ello no afecte el capital electoral y que la futura candidatura departamental pueda capitalizar una plausible aprobación de la gestión del *incumbent*, lo que suele incrementar las chances de ganar (Cox y Morgenstern, 1993), pero esta vez sin Pablo Caram como cabeza del proyecto.

En este sentido, resulta de particular importancia el desempeño de Valentina Dos Santos Caram en la Cámara de Representantes. Además de tener un vínculo familiar con el intendente reelecto, ella formó parte de

la gestión departamental que obtuvo ese amplio margen de aprobación, siendo la primera suplente de Caram y cumpliendo funciones de gobierno en la pasada gestión (Valentina dos Santos..., 2017).

Para la oposición supone desafíos y objetivos concretos. El PC, si bien a nivel departamental no reproduce las lógicas de la Coalición Multicolor y se presenta como un competidor aparte, puede verse afectado por los coletazos de la política nacional; para dicha colectividad es necesario ser una oposición activa y erigirse como una opción visible y plausible de una eventual alternancia.

Para el FA, en cambio, el desafío supone recuperar la confianza perdida tras la gestión departamental 2010-2015, junto con una oposición activa y efectiva sobre la administración que incorpore mejoras y la defensa de ciertos aspectos particulares no abarcados por la gestión nacionalista. Asimismo, los vaivenes de la política nacional pueden afectar su efectividad, y será necesario, según se presente la oportunidad, elaborar estrategias que le permitan abarcar el capital electoral que se pueda gestar. Esto último es un plus respecto al resto de los contendientes en la futura elección, dado que el FA es el líder de la oposición y, por ende, el competidor más directo. Sin embargo, y para que esto sea posible, el FA de Artigas deberá encontrar los liderazgos necesarios. Las elecciones no solo las ganan los partidos; y cuando se trata del cargo de intendente, la personalización es creciente y sistemática. Sin figuras que se destaquen, difícilmente los proyectos se impongan electoralmente.

Finalmente, existe un desafío interesante para CA en el departamento de Artigas. Tuvo una muy buena *performance* en la primera vuelta de octubre de 2019, y luego decidió sumarse al PN con su propia candidatura. Es razonable pensar que CA realizó un aporte importante a la victoria de Pablo Caram, aunque resulta imposible de ponderar. Tendrá un lugar en la junta departamental y desde allí podrá sumar visibilidad a su novel dirigencia local. Es evidente que hasta ahora la estrategia de CA se cimenta sobre la figura preponderante del senador Manini Ríos. Para crecer localmente en las futuras elecciones departamentales y municipales, debe encontrar figuras que puedan competir por su propio partido. Tener un lugar en la junta departamental, así como diferentes cargos en el Ejecutivo departamental, puede resultar una buena vidriera para los cabildantes artiguenses.

Bibliografía

Cox, G. W., y Morgenstern, S. (1993). «The increasing advantage of incumbency in the US states», *Legislative Studies Quarterly*, 495-514.

«El coronel Roque Moreira sería el candidato de Cabildo Abierto bajo el lema Partido Nacional». (2020, 4 de febrero). *Artigas Noticias*, https://artigasnoticias.com.uy/el-coronel-roque-moreira-seria-el-candidato-de-cabildo-abierto-bajo-el-lema-partido-nacional/

«JUTEP: Intendente Caram "violó los principios de probidad, legalidad y transparencia"». (2020, 28 de enero). *La República*, https://www.lr21.com.uy/politica/1420386-jutep-intendente-pablo-caram-intendencia-artigas-irregularidades-jutep

Lizbona, A., Lorenzoni, M., y Nieto, E. (2011). «Algo cambió en el norte. Artigas: del predominio inquebrantable a la rotación permanente». En A. Cardarello y A. Magri (coords.), *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010*. Montevideo: ICP-FCS-Congreso de Intendentes.

Nieto, E., Pérez, y Ruíz Díaz, M. (2017) «¿La alternancia llegó para quedarse? Elecciones departamentales y municipales 2015 en Artigas». En A. Cardarello y M. Freigedo (coords.) *Los desafíos de un cambio. Elecciones departamentales y municipales 2015*. Montevideo: ICP-FCS-Congreso de Intendentes.

«Valentina Dos Santos asumió como intendente interina hasta el 3 de febrero» (2017, 17 de enero). *Artigas Intendencia departamental*, http://www.artigas.gub.uy/?p=10899

Fuentes consultadas

Ágora Consultores: http://www.agora.com.uy

Artigas Noticias: https://artigasnoticias.com.uy

Centro de Información Oficial, Normativa y Avisos Legales del Uruguay: https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967

Intendencia Departamental de Artigas: http://www.artigas.gub.uy

Opción Consultores: http://www.opción.com.uy

Portal La Red 21: https://www.lr21.com.uy

Salto

En el norte, donde el Frente Amplio mantuvo el gobierno

Ernesto Nieto, Paula Manfredi

1. Introducción

En este capítulo se analizan las elecciones departamentales y municipales en el departamento de Salto del año 2020.[1] Primero y brevemente, la evolución histórica electoral departamental, para luego repasar algunos aspectos relevantes de la competencia electoral: la campaña, la opinión pública y la evaluación de gestión del intendente que iba por su reelección. Luego se presenta la conformación del nuevo Legislativo departamental para finalmente analizar los resultados que se dieron en los seis municipios del departamento y la conformación de estos.

En el contexto general de las elecciones departamentales y municipales del 2020, Salto tiene una particularidad: fue el único departamento por fuera de la zona metropolitana donde el Frente Amplio (FA) ganó la elección departamental, de los cuatro departamentos del Interior en donde esa fuerza era gobierno. Además, en Salto el FA incrementó sus municipios, pasando de tres a cuatro, sobre un total de seis.

En su mapa electoral, Salto se encuentra dividido en la capital departamental y seis municipios creados por la ley 18653 del 15 de marzo de 2010, cuando las juntas locales pasaron a gobiernos municipales con autoridades elegidas mediante el voto ciudadano. Los seis municipios son:

1 En base a los datos proyectados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el departamento de Salto viven 132.788 personas, siendo el cuarto departamento del país con mayor población.

- Belén: con el distrito electoral JDE, incluye las localidades de Belén y Chacras de Belén.
- Colonia Lavalleja: abarca los distritos electorales JEA y JEB; incluye las localidades de Colonia Lavalleja, Las Flores, La Bolsa, Lluveras, Ferreira, Olivera, Russo, Cuchilla del Guaviyú y Guaviyú de Arapey.
- Mataojo: abarca distritos electorales son JFD, JFE, JFF y las localidades son: Fernández, Quintana, Sarandí del Arapey y Capará del Arapey.
- Rincón de Valentín: Rincón de Valentín, Biassini y Celeste son las localidades que están dentro de este municipio, que corresponde al distrito electoral JEC.
- San Antonio: circunscripción electoral JCA, comprende a quienes viven en las localidades de San Antonio, Albisu, Tropiezo, Tropezón, Garibaldi, Colonia Harriague y 18 de Julio.
- Constitución: con los distritos electorales JDB, JDC y JDD, incluye las localidades de Villa Constitución, Palomas y Saucedo.

2. Historia electoral reciente del departamento

La tabla 1 presenta los datos de los resultados de las elecciones departamentales entre 1984 y la elección del 27 de septiembre de 2020.

A pesar de ocurrir en un contexto de emergencia sanitaria por la pandemia, hubo una alta participación electoral en estas elecciones departamentales: un 88,3% de las 103.839 personas habilitadas para sufragar en el departamento lo hicieron, y el 84,6% de los ciudadanos habilitados emitió su voto por alguno de los partidos políticos que se presentaron en la elección departamental 2020.

El Frente Amplio (FA) obtuvo el triunfo consiguiendo la reelección del intendente Andrés Lima. Esta fuerza política presentó también la candidatura de Soledad Marazzano. Un 40,5% del electorado optó por la opción de dicho partido político, 4,9 puntos porcentuales menos que en la elección anterior, en 2015.

El Partido Colorado (PC) mostró un significativo descenso en su votación con respecto a las elecciones anteriores, lo que supuso la votación más baja de la historia electoral salteña desde 1984, no alcanzando el 20% del total de votos.

Tabla 1. Votos válidos en elecciones departamentales de Salto, 1984-2020. En porcentajes

Elección	PC	PN	FA	Otros	En blanco	Anulados
19 84	49,5	36,3	9,9	1,4	2,2	0,7
1989	35,0	46,1	8,0	5,4	4,9	0,8
1994	37,9	33,4	18,7	1,8	6,8	1,4
2000	40,3	35,1	20,1	1,7	1,3	0,5
2005	21,2	36,3	39,1	0,6	1,9	0,8
2010	41,9	12,5	40,3	0,8	3,4	1,1
2015	43,7	6,4	45,4	1,0	2,2	1,3
2020	19,6	35,3	40,5	0,3	3,0	1,3

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

El comportamiento electoral del Partido Nacional (PN) fue distinto a los arriba mencionados. Si bien los demás partidos tendieron a bajar en votantes, el PN experimentó una suba importante. En la elección de 2015 había obtenido el 6,4% de los votos, su marca más baja de la historia reciente. Pero en 2020 obtuvo un 35,3% de los votos, transformándose en el segundo partido más votado.

El resto de los partidos con expresión en el departamento siempre han tenido una votación marginal del entorno del 1%, con excepción de la elección del año 1989. En esta oportunidad, se presentó Unidad Popular y obtuvo el 0,3% de los votos. Esto determina que, a la fecha, solo el FA, el PN y el PC han obtenido cargos en la Junta Departamental.

El recorrido histórico de los resultados electorales de los intendentes en el departamento (tabla 2), muestra que para este período 2020-2025 Andrés Lima es la tercera figura a intendente más apoyada por el electorado de manera individual; el primero continúa siendo Eduardo Malaquina por su desempeño en los períodos 1995-2000 y 2000-2005, en segundo lugar Germán Coutinho en el período 2010-2015. Sin embargo, en el porcentaje de votos sobre el total del partido ganador, Malaquina mantiene el primer

Tabla 2. Votos válidos obtenidos por los intendentes de Salto, 1984-2020. En porcentajes

Período	Intendente	Partido	Fracción	% partido	Int/partido	Int/total
1985-1990	Eduardo Malaquina	PC	BU	51,0	46,8	23,8
1990-1995	Eduardo Minutti	PN	H	48,8	52,0	25,3
1995-2000	Eduardo Malaquina	PC	FB	41,3	87,2	36,0
2000-2005	Eduardo Malaquina	PC	FB	41,5	85,6	36,5
2005-2010	Ramón Fonticiella	FA	UFS	40,2	72,5	29,0
2010-2015	Germán Coutinho	PC	VU	41,9	79,7	34,9
2015-2020	Andrés Lima	FA	AHAA	45,4	60,9	28,6
2020-2025	Andrés Lima	FA	MSP	40,5	81,6	33,1

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

lugar por sus triunfos de 1994 y 2000. Andrés Lima consiguió en esta elección más del 81% de los votos emitidos por el FA.

La tabla 3 muestra la conformación de la Junta Departamental en todos los períodos de gobierno posteriores a la dictadura cívico militar.

La Constitución de la República establece que la junta departamental se compone de 31 miembros y la adjudicación de bancas se establece en 16 ediles para el lema más votado. A diferencia de otros departamentos, en este período, en Salto el partido triunfador siempre ha logrado el mínimo asignado constitucionalmente, es decir, 16 bancas. Y con la excepción de la elección de 1989, donde el Nuevo Espacio consiguió una banca, los únicos partidos que han accedido al Legislativo departamental han sido el PC, el FA y el PN.

Para el período de 2020-2025 la Junta Departamental (JD) de Salto se compone con una mayoría de 16 ediles del FA, 10 ediles del PN y 5 del PC. Al ganar la elección departamental, el FA mantuvo su número de ediles mientras que el PN aumentó en 8 ediles y el PC disminuyó a menos de la mitad, de 13 a 5, el número más bajo del período, al igual que en 2005-2010.

Debe recordarse que, al poco tiempo de asumir el anterior período del

Tabla 3. Composición de la Junta Departamental de Salto, 1985-2020

Partido / Período	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	1985-2020
PN	12	16	10	10	10	4	2	10	74
PC	16	12	16	16	5	16	13	5	99
FA	3	2	5	5	16	11	16	16	74
NE	–	1	–	–	–	–	–	–	1
Total	31	31	31	31	31	31	31	31	248

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

FA con Andrés Lima como intendente electo, a raíz de diferentes denuncias judiciales realizadas por el Ejecutivo departamental a ediles del propio FA, estos abandonaron la fuerza política, dejándola como segunda fuerza en el Legislativo, generando una situación inédita y alterando la lógica de que quien gana las elecciones departamentales tiene la mayoría. El Ejecutivo departamental no tuvo presupuesto propio ni conformación del organigrama del gabinete departamental, y se vio obligado a desarrollarse en el marco funcional y presupuestal definido en el período anterior, bajo el gobierno del PC. Ello significó que durante todo el período de gobierno 2015-2020 el PC tuviera mayoría en la Junta Departamental, además de su presidencia y los asesores designados por dicho partido.

3. Candidatos a intendente y resultados en la Junta Departamental

En el capítulo correspondiente a Salto del trabajo sobre las elecciones 2015 se explicaban algunos de los ejes sobre los que se construyen las candidaturas departamentales. Parece apropiado volver sobre estos porque en buena medida ayudarán a comprender la lógica de este proceso electoral (Morales y Nieto, 2017). Las candidaturas a intendente departamental suelen gestarse a partir de la combinación de diferentes factores que generalmente son de índole estrictamente local.

Al parecer, son muy escasas las situaciones donde las cúpulas nacionales intervienen en las decisiones de las candidaturas locales, y hasta donde se sabe lo hacen más bien en situaciones en que su papel es de mediación o conciliación y no de designación. Esto, entre otros aspectos, se relaciona con la separación en el tiempo de las instancias electorales, lo cual además de otorgar mayor autonomía a las dirigencias locales en lo estrictamente político también les generó *independencia económica*. En definitiva, la mayoría de los costos financieros y económicos de las campañas locales los *pagan* esas dirigencias, con lo cual tienen una casi preponderante sentencia a la hora de definir las candidaturas. Entre los aspectos que se destacan para la elección y nominación de las candidaturas locales pueden repasarse sucintamente:

1. *La ecuación resultante de las elecciones primarias o «internas» de los partidos políticos que se realizan en abril del año anterior a las elecciones departamentales y municipales*. Si bien desde el punto de vista legal en esas elecciones no se votan precandidatos a la Intendencia en la mayoría de los departamentos, y Salto no escapa a esa lógica, cada lista llega con su propia preferencia de candidato para ese cargo. En muchos casos, además, se hace campaña electoral explícita de determinada lista apoyando a cierta candidatura. Para ser candidato a la Intendencia se debe tener al menos el 33,3% de los votos de la convención departamental, surgida esta de los resultados de la elección mencionada del mes de abril.
2. *Los acuerdos partidarios a los que se llegue antes y durante la convención*. Es usual que se llegue con un formato de preacuerdo sobre las candidaturas de cada partido, aunque algunas veces ocurren *bajas* y *altas* de candidatos. En el caso de Salto fue evidente la extensa negociación previa en todos los partidos para llegar a las diferentes candidaturas que finalmente se aprobaron. Mientras que en el FA los sectores que respondían al intendente Lima tenían una supremacía relevante en la Convención Departamental, se negociaba la o las candidaturas alternativas para mejorar la captación de votantes «frentistas pero no limistas», al decir de uno de los convencionales. Algo similar ocurría en el PC, donde la mayoría de la Convención correspondía a sectores que apoyaban explícitamente al senador Germán Coutinho. Sin embargo,

y buscando maximizar la Ley de Lemas que permite la acumulación de votos entre diferentes candidatos, la Convención colorada aprobó tres candidaturas, aunque a la postre las dos candidaturas *alternativas* a la de Coutinho resultaron prácticamente testimoniales.

3. *Finalmente, pero no menos importante, muchas veces y aun contra todos los pronósticos la voluntad de los actores políticos es decisiva*. Y aquí el caso de la conformación de las fórmulas del PN presentó un escenario de negociaciones varias al interior del PN local, pero también desde el ámbito de la dirigencia nacional. El PN en Salto presentó una triple candidatura. Intentó asemejarse lo más posible a la Coalición Multicolor que obtuvo la victoria en la segunda vuelta del año 2019 e incluyó en su fórmula dos candidatos claramente nacionalistas y además un *cabildante* que se presentó por el lema PN. Además de esto, el PN contó con el apoyo explícito del Partido Independiente (PI). También el PN, entonces, intentó aprovechar al máximo el doble voto simultáneo y acumular con diferentes fórmulas, apelando desde el comienzo de la campaña a que se trataba del partido que representaba en lo local a la gobernante Coalición Multicolor nacional. Sin embargo, esto no fue suficiente para alcanzar la victoria.

Según los datos presentados en la tabla 4, el electorado frenteamplista optó en más de 8 de cada 10 votos por el candidato Andrés Lima, con un 81,3% sobre la otra candidata propuesta por dicha fuerza política, Soledad Marazzano, quien consiguió un 17,4% de los votos del electorado.

En el caso del PN, se propusieron tres candidatos para la Intendencia del departamento, a diferencia del período anterior en que había una única candidatura. En esta oportunidad, quien llevó mayor cantidad de votos fue Carlos Albisu, con un 85% del electorado del PN y una amplia diferencia frente a los otros dos candidatos Francisco Blardoni y Cesar Mari (representante de Cabildo Abierto), quienes consiguieron un 12% y un 2,8%, respectivamente.

En el PC se presentaron también tres candidatos. Triunfó Germán Coutinho con el 90,2%, sobre las candidaturas de Gonzalo Leal y Miguel Feris que consiguieron 5,3% y 4,4%, respectivamente.

AP, por su parte, presentó un único candidato.

Como resultado de las elecciones de septiembre de 2020, la Junta Departamental de Salto está compuesta por 16 escaños del FA, 10 del PN y 5

Tabla 4. Votos válidos por lema y por candidato. En porcentajes

Lema	Candidato	Fracción	% partido	% total	Total partido
PN	Carlos Albisu	H	85,0	30	35,3
	Francisco Blardoni	H	12,0	4,3	
	César Mari	CA	2,8	1,0	
	Al lema		0,2	0	
	Total		100	35,3	
FA	Andrés Lima	MSP	81,6	33,1	40,5
	Soledad Marazzano	PDC	17,4	7,0	
	Al lema		1,0	0,4	
	Total		100	40,5	
PC	Germán Coutinho	VS	90,2	17,7	19,6
	Gonzalo Leal	B	5,3	1,0	
	Miguel Feris	C	4,4	0,9	
	Al lema		0,1	0	
	Total		100	19,6	
AP	José Buslón		100	0,3	0,3
	Al lema		0	0	
	Total		100	0,3	

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

del PC (tabla 5). El FA tiene 15 ediles que responden a sectores que apoyan al intendente Andrés Lima y uno que apoyó a la candidata Soledad Marazzano. En el caso del PC, todos los ediles son del sector de Vamos Salto perteneciente a Germán Coutinho. En el PN, 9 ediles son del sector Fuerza y Renovación Salteña, sector que respaldó la candidatura de Carlos Albisu y un edil de Nuestro Compromiso es Con Usted, que acompañó la candidatura de Blardoni.

Tabla 5. Composición de la Junta Departamental de Salto, 2020-2025

Partido	Sublema	Hoja	Ediles	Total sublema	Total partido
FA	Espacio Seregnista	828	2	3	16
		789	1		
	El Cambio Continúa	770	4	9	
		1986	2		
		70	2		
		2316	1		
	Sumemos	1916	1	3	
		933	1		
		1738	1		
	Siempre Con y Por la Gente	808	1	1	
PN	Fuerza y Renovación Salteña	404	8	9	10
		400	1		
	Nuestro compromiso es Con Usted	180	1	1	
PC	Vamos Salto	20115	3	5	5
		30	1		
		115	1		

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

En síntesis, hay una muy amplia predominancia en el Legislativo departamental de aquellos ediles que acompañaron a los candidatos mayoritarios de cada partido, en total, 29 de los 31 ediles fueron electos por alguna lista de esos tres candidatos.

4. La campaña electoral

Cuando en el libro sobre las elecciones departamentales y municipales 2015 caracterizábamos la campaña, decíamos:

> La campaña electoral de Salto se presentó fuertemente polarizada entre el intendente que iba por su reelección, el colorado Germán Coutinho, y el principal candidato desafiante, el reelecto diputado del FA Andrés Lima. La misma tuvo un tono y un estilo de fuerte confrontación personal. Como sucede cada vez más en las campañas en Uruguay lo personal se coloca bastante por encima de las propuestas, programas, o agendas partidarias. (Morales y Nieto, 2017, p. 248)

Se puede afirmar que la segunda característica al parecer ha llegado para quedarse, y si bien los partidos presentan propuestas y planes de gobierno, que incluso son inscritos en la Corte Electoral, el centro de la campaña son cada vez más los candidatos y la personalización de estas es un eje clave sobre el que giran las diferentes estrategias. Sin embargo, la primera de las características que se señalaba hace cinco años, es decir, la fuerte polarización, esta vez no se dio. En parte esa no polarización puede ser la clave para que el FA haya logrado mantener el gobierno departamental.

Un aspecto central a analizar es el desempeño del *incumbent*[3] durante los cinco años de su gestión el frente del Ejecutivo departamental.

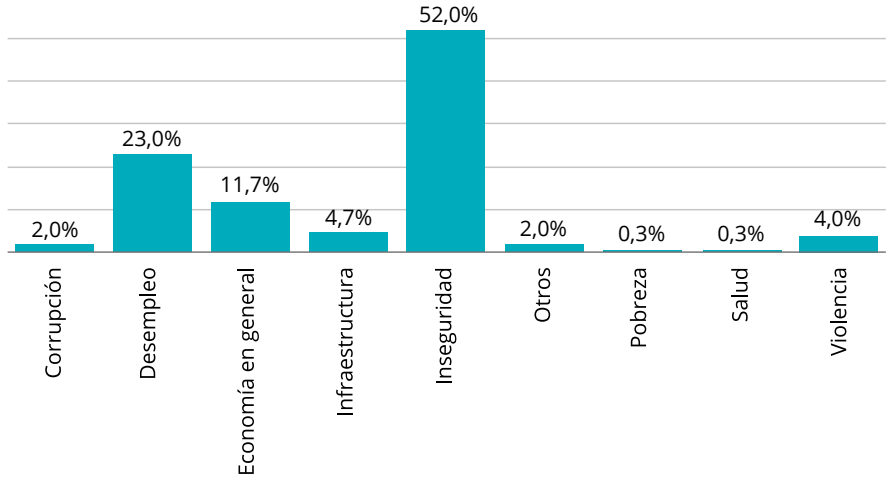
Como suele ocurrir en Salto desde que se tienen mediciones frecuentes, los intendentes pasan por altas y bajas. El caso de Lima no ha sido la excepción; tuvo momentos asociados a crisis política de su propio partido con desaprobaciones y evaluaciones «regulares» (aquellos ciudadanos que no aprueban ni desaprueban totalmente la gestión) que superaban las aprobaciones. Pero también tuvo momentos en donde las aprobaciones superaron el 60%.

De manera similar a lo ocurrido en otros departamentos, cuando los intendentes que van por su reelección participan del ciclo electoral nacional

2 Consultora de investigación social del departamento de Salto que se focaliza en investigación en el interior del país desde 1999. Su web es www.agora.com.uy.

3 Es usual en la ciencia política anglosajona denominar *incumbent* a quien están ocupando un cargo y van por su reelección inmediata. En español no existe una palabra para designar esta situación.

Gráfico 2. Los principales problemas del departamento de Salto, marzo 2020



Fuente: Ágora Consultores, investigación social aplicada.

e intervienen en la campaña de manera más o menos directa, las desaprobaciones tienden a crecer entre los ciudadanos de otros partidos. En este caso, puede constatarse que, en el momento de la primera y segunda vuelta de las elecciones nacionales de 2019, Lima tuvo niveles casi idénticos de aprobaciones y desaprobaciones. A ello debe agregarse que su hermano, Álvaro Lima, participó y obtuvo la banca por el Frente Amplio en las parlamentarias de octubre. Había razones políticas externas e internas para que el intendente Lima tuviera elevadas desaprobaciones durante ese ciclo electoral nacional. Pero una vez pasadas las elecciones nacionales, y de cara a la campaña departamental, nuevamente las aprobaciones fueron bastante más que las desaprobaciones.

¿Y cuáles eran los temas más relevantes para la ciudadanía en el comienzo de esta campaña electoral? Pueden verse en el gráfico 2, de marzo de 2020.

Durante marzo de 2020 las principales preocupaciones de los salteños marcaban el tema de la inseguridad como prioritario y, en segundo y tercer lugar, los vinculados al desempleo y a la economía en general. Ninguna de estas preocupaciones aparece cercana al tradicional ABC de los gobiernos

departamentales.[4] Estos temas, tanto la inseguridad como el desempleo y sus derivaciones en la economía cotidiana estuvieron presentes a lo largo de toda la campaña y fueron manejados con propuestas específicas por todos los candidatos.

Es necesario recordar que la campaña electoral comenzó entre febrero y principios de marzo de 2020, para luego entrar en una situación inédita generada por la pandemia. Puede asumirse que, al igual que en los restantes departamentos, la campaña estuvo dividida en dos grandes etapas o momentos: por una parte, luego de pasado el proceso electoral nacional 2019 y las convenciones departamentales 2020, con la proclamación de los candidatos a intendente por los diferentes partidos, las campañas parecían encaminarse con los tiempos usuales hacia las elecciones que serían en mayo; sin embargo, la aparición de la pandemia interpuso una especie de pausa en el proceso electoral, con diferentes signos de interrogación. Esta *pausa* se hizo larga, y además fue mediada por la emergencia sanitaria, lo que implicó la situación insólita de tener que definir cómo resolver la elección. Esto naturalmente tuvo impactos directos en la campana electoral. Fue más larga de lo previsto (casi 5 meses más), tuvo en el medio idas y vueltas legales sobre cómo resolver la extensión del mandato *interino* de los gobiernos en ejercicio, y sobre la fecha y forma de llevar adelante las elecciones. *A diferencia de lo que ocurrió en otros departamentos consignados en diferentes capítulos de este libro, en Salto la campaña no se detuvo*.

Pasado un primer momento, que no se extendió más que unos pocos días, todos los partidos y prácticamente todas las candidaturas siguieron con las actividades tradicionales según los diferentes estilos que los candidatos y sus equipos diseñaron: *desembarcos masivos, barriadas, reuniones* y demás actividades de movilización, información y motivación política se multiplicaron por todo el departamento y se incrementaron notoriamente en los últimos dos meses de campaña. Incluso los actos de cierre de campaña, sobre todo el del candidato colorado Germán Coutinho, se realizaron siguiendo la tradicional y popular modalidad en una de las principales plazas de Salto y con una concurrencia que distaba mucho del distanciamien-

4 El ABC tiene sus variantes según la época y hasta la zona del país a la que se refiera. El más usual suele ser *alumbrado, barrido y calles*, pero con la C también se mencionaba la *caminería* o el *cordón cuneta*. Todas estas funciones son más bien tradicionales de las antiguas *intendencias municipales* y que se relacionan con la Ley Orgánica Municipal del año 1935.

to social sugerido. En tanto, el PN y el FA no se quedaron atrás y, si bien no realizaron actos de cierre, llevaron adelante caminatas masivas y caravanas que también convocaron a miles de ciudadanos y las distancias físicas sugeridas por las medidas sanitarias pasaron a segundo plano.

4.1. La intención de voto

Uno de los temas importantes para analizar el desempeño y resultado final de un proceso electoral es la información generada a partir de encuestas de intención de voto. Los datos de mediano plazo generados por Ágora Consultores durante los cinco años de gestión del FA se muestran en el gráfico 3.

Se puede apreciar que al comienzo del período de gobierno 2015-2020 el FA se mantenía en primer lugar, el PC en segundo y el PN tercero, el mismo orden de las elecciones de mayo de 2015, y había un elevado número de indecisos en el período interelectoral, algo que parece ocurrir con cada vez mayor frecuencia en la opinión pública uruguaya (Caetano y Selios, 2016). Hubo un segundo momento de este proceso en donde la intención de voto hacia el PC comenzó a tener un sostenido descenso y el PN comenzó su crecimiento. A la vez, el FA tenía una intención de voto muy por encima de la de sus futuros competidores. Un tercer momento estuvo determinado por las dinámicas de competencia electoral que se pusieron en movimiento: primero el ciclo nacional, con elecciones primarias o internas; después la primera y segunda vuelta nacional. En ese momento el FA se mantenía en un entorno del 40% de la intención de voto, pero claramente el segundo lugar, como futuro retador, era para el PN, desplazando al PC a la tercera posición. Hacia las primarias o internas, la diferencia del FA sobre el PN era de 10 puntos; después de la primera vuelta nacional, esta se redujo a 6% y, una vez realizadas las convenciones departamentales y con el nuevo gobierno nacional a punto de asumir, la situación fue de empate con una leve ventaja a favor del FA, de apenas un 1,3%. El PC tuvo su mejor *performance* en el momento de las elecciones primarias o internas, con un 21%, para luego comenzar nuevamente un leve descenso.

¿Qué ocurrió entonces durante la campaña electoral con la intención de voto? La tabla 6 muestra un comparativo de encuestas presentadas en Salto sobre el tramo final de la campaña electoral.

Tabla 6. Comparativo de encuestas en Salto, 2020

	Factum	Radar	Opción	Equipos	Ágora
F. Amplio	34%	34%	38%	37%	40%
P. Nacional	34%	29%	30%	30%	35%
P. Colorado	19%	19%	19%	24%	18%
U. Popular	2%	1%	0%	1%	1%
Ns/Nc	7%	14%	10%	4%	3%
En bl./nulo	4%	3%	3%	4%	3%
Fecha	11/16 set.	14/19 ago.	Jul./ago.	Jul./ago.	2/9 set.
Margen de error	2,40%	No aplica	4,50%	3,10%	4,50%
Muestra	400 casos	800 casos	400 casos	1.000 casos	400 casos
Método	Telefónica	Internet	Telefónica	Presencial	Telefónica

Fuente: Elaboración propia en base a webs de las empresas o medios de comunicación nacionales

Como se observa, con la excepción de la empresa Factum que presentaba un escenario de empate absoluto con un muy reducido margen de error estimado, el resto de las empresas daban una ventaja de entre 4 y 5 puntos del FA sobre el PN, (Radar y Ágora) y de hasta 7 y 8 puntos para otras empresas (Equipos y Opción). Todas coincidían en la intención de voto hacia el PC, de entre 18 y el 19%, con la excepción de Equipos, que le adjudicaba un 24%. No todas las encuestas tuvieron la misma difusión ni el mismo peso en los medios locales y quizás nunca antes existieron tantas encuestas sobre una elección departamental en el departamento de Salto.[5]

La campaña electoral en Salto tuvo momentos de tensión y violencia discursiva, pero sorprendentemente la mayoría de estos momentos se dieron entre dirigentes del PC y el PN, y en muy pocos casos involucró a dirigentes

5 A estas podrían agregarse otras «encuestas» que son presentadas como tales pero que persiguen claros fines de publicidad política o incluso de desinformación, «empresas» con nombres parecidos a consultoras reconocidas y diversidad de estrategias que se inscriben en la lógica de las *fake news*.

del FA. Tampoco hubo, de parte de la dirigencia del PN, un embate hacia la gestión del FA en el gobierno local, siguiendo una clara línea de acción que pretendía trasladar el fenómeno de la Coalición Multicolor hacia la estrategia local. La principal disputa parecía ser entre el PC y el PN por ver quién representaba mejor el espíritu de la coalición nacional que había ganado en la segunda vuelta de noviembre. Mientras ello ocurría, el FA tenía en su interior una campaña sin enfrentamientos entre sus candidatos, algo que era una posibilidad latente dado el cuestionamiento público que más de una vez la candidata Marazzano realizó a la gestión del gobierno de Lima durante su pasaje como edila por la Junta Departamental.

Se dieron además episodios de violencia física extrema en la campaña. En algunos casos, las agresiones fueron hacia simpatizantes del FA y en el más violento de ellos, un militante de dicho partido tuvo que ser intervenido quirúrgicamente, hospitalizado en CTI y permanecer varios días de internación. En otro caso, la agresión fue hacia una edila del PC. Más allá de la respuesta policial al origen y causa de estos conflictos que se dieron en la vía pública, negando inicialmente que tuvieran vinculación con las campañas electorales, hubo un llamamiento de todos los dirigentes y partidos a la tolerancia durante el resto de la campaña.

En el origen de estos actos de violencia puede estar lo que se expresaba en el capítulo de Salto hace cinco años atrás:

> Tanto el nuevo gobierno como el principal partido opositor casi de forma semanal mantienen diferencias fuertes que se hacen públicas no solo por los tradicionales medios de comunicación, sino por las cuentas personales en redes sociales de los principales actores políticos del departamento. Los representantes nacionales, los ediles, los cargos de confianza del actual gobierno departamental y decenas de dirigentes políticos del departamento se suman a discusiones con un tono y estilo muy lejano al que antaño se mantuviera en las discusiones políticas locales. Este cambio puede ser meramente coyuntural, fruto de elecciones altamente disputadas y polarizadas, pero también podría estar mostrando, como la punta de un iceberg, un cambio más profundo en los estilos de confrontación y, en definitiva, en la cultura política local. (Morales y Nieto, 2017, p. 259)

Es decir, si se sembró una dura confrontación durante mucho tiempo, resulta luego difícil cosechar procesos electorales que no tengan episodios violentos.

Como toda campaña electoral, los hechos ocurren con una dinámica propia y la de Salto no estuvo ajena a idas y vueltas informativas, algunas propuestas de gobierno insólitas, desinformación, *fake news* y demás características que cada vez más se hacen presentes en las disputas electorales. Un desarrollo de contenidos permanentes y sistemáticos desde las redes sociales de los principales candidatos y cruces y enfrentamientos virtuales en los niveles inferiores de dirigentes de los diferentes partidos. No hubo debates, pero sí un *conversatorio* del que participaron todos los candidatos a intendente, donde presentaron sus argumentos centrales a partir de un cuestionario elaborado previamente por las instituciones convocantes.[6]

Al parecer, la principal virtud del FA, a la postre el ganador, y sobre todo del *incumbent* Andrés Lima, fue priorizar el piso electoral que colocaba con alrededor del 40% de los votos a su partido. Sabiendo que en Salto la base electoral del PC siempre ha sido elevada y la información que proveían las encuestas, la estrategia desarrollada descansaba en el supuesto de que solamente si se daba un traspaso de miles de electores colorados hacia el PN su candidatura perdería chances.

Sin embargo, cierta dosis de incertidumbre se mantuvo hasta el final, porque en las últimas elecciones en Salto sucedió lo que suele ocurrir en elecciones de primera vuelta y que se ganan por mayoría simple: como lo sentenció Duverger a mediados del siglo pasado, la competencia real se da entre dos contendientes principales, y en las dos últimas oportunidades electores del PN masivamente se habían inclinado por el PC y específicamente por Germán Coutinho, en el 2010 dándole la Intendencia y en el 2015 convirtiéndolo en el *incumbent* que estuvo muy cerca de retener el gobierno. Sin embargo, hay razones culturales que hacen suponer que en Salto los electores más identificados con el PN pueden y de hecho han votado al PC en lo departamental. Lo contrario tenía que demostrarse en esta elección, es decir, que electores del PC se volcaran masivamente hacia el PN,

6 Agenda de Desarrollo Salto 2030, OPP. Presentada en el Palacio Córdoba en 2019 y utilizada como marco del *conversatorio* en el Teatro Larrañaga de Salto, a menos de un mes de las elecciones.

Tabla 7. Competencia y polarización en Salto, 1984-2020

Elecciones	PC	PN	FA	Otros	En blanco	Anulado	Dif. 1º y 2º	Dif. 2º y 3º
1984	49,5	36,3	9,9	1,4	2,2	0,7	13,2	26,4
1989	35,0	46,1	8,0	5,4	4,9	0,8	11,1	27,0
1994	37,9	33,4	18,7	1,8	6,8	1,4	4,5	14,7
2000	40,3	35,1	20,1	1,7	1,3	0,5	5,2	15,0
2005	21,2	36,3	39,1	0,6	1,9	0,8	2,8	15,1
2010	41,9	12,5	40,3	0,8	3,4	1,1	1,6	27,8
2015	43,7	6,4	45,4	1,0	2,2	1,3	1,7	37,3
2020	19,6	35,3	40,5	0,3	3,0	1,3	5,2	15,7

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

algo que finalmente no ocurrió. Los colorados de Salto, como puede verse en el resultado y tal como anticiparon las diferentes encuestas, se mantuvieron votando a su partido en ese piso histórico que dicho partido ha tenido en el departamento. Esto es visible en la tabla 7 comparativa de elecciones departamentales posdictadura, en las diferencias entre el primero y segundo (competitividad) y el segundo y el tercero (nivel de polarización).

Las elecciones de 2010 y 2015 son las únicas que muestran una alta competitividad entre el primero y el segundo, y una elevada polarización, con una muy alta diferencia entre el segundo y el tercero. Es decir, las dos opciones más competitivas se llevaron la mayoría de los votos, y la diferencia entre quien ganó y quien salió segundo en las dos oportunidades fue algo mayor a los mil votos absolutos. En cambio, hubo elecciones competitivas con diferencias menores al 5% entre el primero y el segundo: 1994, 2005 y la reciente de 2020. Donde no existió polarización, la diferencia entre el segundo y el tercero fue sistemáticamente del 15%, por tanto, el tercer partido obtuvo un caudal importante de votos. Este tercer partido en disputa, que no tiene chances de ganar, sin embargo obtiene varios asientos en la Junta Departamental, o es socio del partido que ganó, como ocurrió tras las

elecciones de 2010 en que el PN, luego de salir tercero y con un 12,5% de los votos, se integró con cargos en el Ejecutivo departamental del PC.

5. Las elecciones municipales

En septiembre de 2020 por tercera vez en la historia contemporánea se llevaron a cabo elecciones para municipios, el denominado *tercer nivel de gobierno*. Es de particular interés observar los cambios y continuidades que se han dado, debido a que ahora existen más parámetros para comparar los datos. Al realizarse desde 2010, era una experiencia con escaso tiempo de desarrollo y el electorado mostró comportamientos sobre los que se necesitaban más datos comparables.

La distribución del mapa político municipal de 2010 era el siguiente: cuatro municipios respondían al Frente Amplio: Villa Constitución, Rincón de Valentín, Colonia Lavalleja y San Antonio. El Municipio de Mataojo respondía al Partido Colorado, mientras que el alcalde de Pueblo Belén era del Partido Nacional.

Pasados cinco años, en las elecciones de 2015 la ciudadanía eligió cambiar la distribución del mapa político de forma sustancial. El FA perdió la mayoría absoluta que había obtenido en 2015 y conquistó tres del total de seis municipios: mantuvo Villa Constitución, Pueblo Belén y Colonia Lavalleja; el Partido Colorado obtuvo tres municipios: Rincón de Valentín, San Antonio y Mataojo. El PN en esa elección no obtuvo ninguno.

En las recientes elecciones municipales de 2020 se dieron nuevas fluctuaciones en el mapa político. El FA ganó un cuarto municipio, Mataojo, que anteriormente siempre había sido administrado por el PC, pero perdió frente al PN el Municipio de Colonia Lavalleja (el tercero más grande de Salto), que había sido ganado por el FA por dos períodos consecutivos. El PN pudo conseguir un alcalde, cosa que no había logrado en el período anterior, debido a la ausencia de apoyo a sus candidaturas municipales y departamentales. El PC, debido al descenso en su votación, solo pudo conservar y ser reelecto como fuerza política en uno de los municipios que ya administraba.

La nueva distribución del mapa político salteño es la siguiente: el FA obtuvo el alcalde en los concejos municipales de Villa Constitución, Belén, Rincón de Valentín y Mataojo. El PC, en San Antonio, y el PN, en Colonia

Tabla 8. Resultados de elecciones municipales por partido. En totales y porcentajes de votos válidos

Municipio	PN	FA	PC	Otros	Voto en blanco parcial	Votos válidos
A–Villa Constitución	460		763	0	332	2.737
	16,8	43,2	27,9	0	12,1	100
B–Pueblo Belén	278	698	604	0	90	1.670
	16,6	41,8	36,2	0	5,4	100
C–Rincón de Valentín	203	453	255	0	102	1.013
	20,0	44,7	25,2	0	10,1	100
CH–Colonia Lavalleja	709	456	517	0	215	1.897
	37,4	24,0	27,3	0	11,3	100
D–Pueblo San Antonio	447	584	702	0	394	2.127
	21,0	27,5	33,0	0	18,5	100
E–Mataojo	233	299	197	0	104	833
	28,0	35,9	23,6	0	12,5	100
Total				0	1.237	10.277
	22,7	35,7	29,6	0	12,0	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

Lavalleja. La distribución de los votos en los municipios no condice con el total por partido a nivel departamental: en el caso del PC, si bien pudo ganar un solo alcalde, votó mejor en los municipios que en lo departamental, por el contrario, el PN tuvo más votos en la elección departamental que en el total municipal.

Con estos resultados, los consejos municipales quedaron conformados según se muestra en la tabla 9.

Tabla 9. Integración de los concejos municipales en Salto, 2020-2025

Municipio	Partido	Sublema	Hoja	Nombre	Cargo
A–Villa Constitución	FA	El Cambio Continúa	770-A	Carlos Souto	Alcalde
		El Cambio Continúa	770-A	María Duarte	Concejal
		El Cambio Continúa	90-A	Víctor Giménez	
	PC	La Fuerza de Ciudadanos	601600-A	María Jacqueline Arismendi	
	PN	Fuerza y Renovación Salteña	404-A	Celestino Melo	
B–Pueblo Belén	FA	Gente Nueva, Sigamos Construyendo	616-B	Luis Zuliani	Alcalde
		Unidad y Compromiso por Belén	789-B	Nery Colombo	Concejal
	PC		22-B	Gustavo Viera Camesasca	
			20115-B	Alejandro Cáceres	
	PN	Fuerza y Renovación Salteña	104-B	Giuliana Finozzi	
C–Rincón de Valentín	FA	El Cambio Continúa	770-C	Santiago Dalmao	Alcalde
		El Cambio Continúa	770-C	Yeny Sosa	Concejal
		El Cambio Continúa	789-C	Martín Iturria	
	PN	Fuerza y Renovación Salteña	110-C	Roberto González	
	PC		20115-C	Rodolfo Pereira	

Municipio	Partido	Sublema	Hoja	Nombre	Cargo
CH–Colonia Lavalleja	PN	Fuerza y Renovación Salteña	104-CH	Antonio Tejeira	Alcalde
		Nuestro Compromiso es Con Usted	71-CH	Antonio Henderson	Concejal
	PC		30-CH	Wilson Sena	
			2015-CH	Ricardo Alpuy	
	FA	Espacio Seregnista	770-CH	Sandra Lagos	
D–San Antonio	PC		1115-D	Sandra Toncobitz	Alcalde
			10115-D	Miguel Villarruel	Concejal
	FA	El Cambio Continúa	1986-D	Fernando Ferrari	
		El Cambio Continúa	770-D	Luis Pérez	
	PN	Nuestro Compromiso es Con Usted	71-D	María Inés Remedi	
E–Mataojo	FA	El Cambio Continúa	770-E	Rosita Moreno	Alcalde
		El Cambio Continúa	770-E	Ricardo Ribero	Concejal
	PN	Fuerza y Renovación Salteña	4004-E	Librades Fagúndez	
		Fuerza y Renovación Salteña	401-E	Laurindo Fagúndez	
	PC		22-E	Laura Núñez	

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos de la FCS-UDELAR y la Corte Electoral

6. Conclusiones: escenarios futuros y desafíos

Los resultados de las elecciones departamentales en Salto muestran la particularidad de que fue el único departamento del Interior —con la excepción de Canelones, por *metropolitano*— donde el FA mantuvo la Intendencia. En un contexto en que el FA perdió las Intendencias en casi todo el país, Salto fue visto como una excepción para dicha fuerza política. Esto puede explicarse en parte por la ausencia de confrontación interna en el FA, así como también por la dura competencia en la campaña electoral entre el PC y el PN por la representación y apropiación simbólica de la Coalición Multicolor nacional, que habría influido en la decisión del electorado, haciendo que este, a diferencia de las elecciones de 2010 y de 2015, no se polarizara entre uno de los partidos fundacionales y el FA.

El centro de la campaña son cada vez más los candidatos y la personalización de la figura del intendente, eje clave sobre el que giran las diferentes estrategias. El *incumbent* presentaba elevados niveles de aprobación, aunque con altibajos. Finalmente, Andrés Lima fue el tercer candidato a intendente más votado en la historia reciente, con un fuerte apoyo electoral. También puede destacarse el uso de la Ley de Lemas por los partidos más votados en el departamento, intentando maximizar su chance con la multiplicidad de candidaturas. En Salto, la *ley de Duverger* sobre la tendencia al bipartidismo de los sistemas de mayoría simple, sigue siendo una buena herramienta de análisis. Esto deja pistas claras sobre cómo influyen las reglas del sistema electoral en el voto de la ciudadanía.

En el caso de los municipios, el comportamiento del electorado ha sido relativamente fluctuante. Aquellos que presentaban alguna tendencia y mantuvieron alcaldes y mayorías de un partido en particular, tuvieron cambios, por lo que no se pueden afirmar tendencias claras según partidos. Para obtener pistas sobre el porqué de estas cuestiones sería interesante conocer cómo se dieron las campañas electorales dentro de cada municipio y que relación tuvieron estas con las candidaturas a la Intendencia de cada partido.

Desde el punto de vista departamental hay dos grandes desafíos según el bloque que observemos: para el gobernante FA será la primera vez que estando en el gobierno departamental tenga un ejecutivo nacional de otro partido, allí el desafío de la cohabitación no parece ser poca cosa. Y pen-

sando en los próximos años, el desafío de encontrar al sucesor del actual intendente Lima tampoco lo es. Después de todo y como hemos visto en este capítulo en Salto los votos del FA estuvieron fuertemente concentrados en su figura y en las próximas elecciones él no podrá postularse para intendente.

En cambio, para los partidos opositores los desafíos son diferentes. Tanto el PN como el PC tienen niveles diferentes pero vinculantes de relación con el gobierno nacional y la Coalición Multicolor. El PC tiene un senador aún joven que seguramente no ha renunciado a su voluntad de volver a ser intendente de Salto, Germán Coutinho; el PN ha encontrado un liderazgo también joven en Carlos Albisu, que lo ha colocado en competencia, con chances de ganar la Intendencia, después de varias elecciones. Sin embargo, en caso de que las cosas sigan como hasta el presente, esta fortaleza de estos dos partidos podría ser nuevamente una debilidad hacia las próximas de 2025, como lo fue en esta oportunidad. Electores del bloque opositor departamental que dividen votos, solo son funcionales a las mayores posibilidades del FA.

Bibliografía

Caetano, G., y Selios, L. (2016). «Con el diario del lunes. Análisis de las elecciones nacionales de octubre de 2014 y de los "errores" de las encuestadoras». En A. Garcé y N. Johnson (coords.), *Permanencias, transiciones y rupturas. Elecciones en Uruguay. 2014/2015.* Montevideo: Fin de Siglo-ICP.

Morales, M., y Nieto, E. (2011). «Salto: una elección con lógica de balotaje». En A. Cardarello y A. Magri (coords.), *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010*. Montevideo: ICP-FCS-Congreso de Intendentes.

Morales, M. y Nieto, E. (2017). «Salto: política y elecciones polarizadas». En A. Cardarello y M. Freigedo (coords.), *Los desafíos de un cambio, elecciones departamentales y municipales 2015*. Montevideo: ICP-FCS-Congreso de Intendentes.

Sitios webs consultados

Ágora Consultores: www.agora.com.uy
Corte Electoral: https://eleccionesdepartamentales.corteelectoral.gub.uy
Instituto Nacional de Estadística: www.ine.gub.uy
OPP: https://otu.opp.gub.uy/filtros/buscar_indicadores,
https://www.opp.gub.uy/es/noticias/agenda-de-desarrollo-salto-2030

Paysandú

Fue cuando la Heroica se vistió toda de blanco

Ernesto Nieto, Iván Sánchez

1. Introducción

Este capítulo tiene como objetivo realizar un macroanálisis de las elecciones departamentales y municipales del 2020 en el departamento de Paysandú. La idea es ofrecer una visión que reúna las principales dimensiones explicativas de los resultados finales: características del sistema de partidos de Paysandú e historia electoral reciente del departamento, evaluación pública del gobierno que iba por la reelección, oferta electoral y dinámica de la campaña, conformación de la nueva Junta Departamental de Paysandú y el resultado en las siete elecciones municipales.

El capítulo está estructurado de la siguiente manera: un primer apartado refiere a los antecedentes y cómo se ubica en ellos los resultados de setiembre 2020; un segundo refiere a la gestión y la dinámica de la campaña electoral y el tercer apartado se detiene en las elecciones municipales. El último capítulo está dedicado a las principales conclusiones y prever lo que se puede esperar en el futuro en la política departamental sanducera.

2. Los resultados electorales y sus antecedentes

Desde el punto de vista político, Paysandú ha sido históricamente un escenario *plural y en las últimas elecciones de alternancia sucesiva de dos partidos mayoritarios: el PN y el FA.* Lo primero refiere a que han gobernado los tres principales partidos del país, y salvo períodos excepcionales, nin-

Tabla 1. Votos válidos por lema en elecciones departamentales en Paysandú 1984-2020. En porcentajes

Elección	PN	FA	PC	Otros
1984	41,3	14,6	42,3	1,9
1989	49,7	10,5	33,7	6,1
1994	43,2	23,8	31,1	2,0
2000	43,1	37,3	18,7	0,9
2005	44,5	48,7	6,1	0,7
2010	45,9	42,2	8,4	3,5
2015	43,1	44,8	5,2	6,9
2020	48,5	40,9	3,9	6,7

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

guno de ellos logró consolidarse como partido predominante sostenido en décadas. Lo segundo refiere a la dualidad instalada entre PN y FA, que han vivido una secuencia ininterrumpida de *rotaciones* y *reelecciones frustradas* desde el año 2000.

De esta manera podría definirse el sistema de partidos sanducero como un *bipartidismo alternante*. Ambos componentes anteriormente señalados dan cuenta de un sistema de partidos departamental con un grado importante de *nacionalización* entendida como la tendencia a la reproducción de las principales ofertas y resultados electorales del nivel nacional en el nivel subnacional, fundamentalmente a partir de la reforma de 1996.

De esta manera, Paysandú tendió siempre a acompañar políticamente lo sucedido a nivel nacional. Entre 1942 y 1985 (dictadura mediante) se observan períodos de gobierno de colorados y blancos. Entre 1990 y 2000 se observa un predominio nacionalista explicado básicamente por el liderazgo de Larrañaga aunque, igual que en lo nacional, la izquierda fue creciendo de elección en elección hasta que en las departamentales del 2000 votó de forma muy similar a la que votó en las nacionales de 1999. Entre 2005 y 2020, Paysandú se inscribió en un neobipartidismo constituido por PN y

Tabla 2. Votos válidos obtenidos por los intendentes de Paysandú, 1984-2020. En porcentajes

Período	Intendente	Partido	Fracción	% Partido	Int/partido	Int/total
1985-90	Belvisi	PC	BU	42,1	82,5	34,7
1990-95	Larrañaga	PN	PLP-H	49,7	45,8	22,8
1995-00	Larrañaga	PN	Todas	43,2	48,5	18,7
2000-05	Lamas	PN	AN	43,1	81,0	34,9
2005-10	Pintos	FA	PS	48,7	38,3	18,5
2010-15	Bentos	PN	AN	45,9	66,7	30,9
2015-20	Caraballo	FA	VA	44,8	60,5	27,1
2020-25	Olivera	PN	AN	48,5	59,7	29,0

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

FA. En línea con el resultado nacional, en las elecciones de 2005 el FA logró por primera vez el triunfo en el departamento, convirtiéndose así otro de los departamentos de *desmontevideanización* de la izquierda (junto a Salto, Canelones, Maldonado, Rocha, Florida y Treinta y Tres). Por su lado, el PC, también como a nivel nacional, ha ido quedando postergado a un tercer lugar, mostrando un descenso sostenido desde el año 2005.

Las elecciones 2020 no escapan a los patrones estructurantes históricos. Se repite la *reelección frustrada* y la rotación de partidos en el gobierno, y como se desarrollará más adelante, se repite un efecto *ballotage* visto con el apoyo de Cabildo Abierto y Partido de la Gente al PN, parte del Partido Colorado al Partido Nacional y del Partido Independiente al Partido Colorado. La conformación de una coalición pentapartidaria triunfó en el *ballotage* nacional del 2019 y se repitió en gran medida en las departamentales de Paysandú 2020, tanto en sus efectos prácticos como simbólicos: para adelantar en parte el argumento, esto no fue casual, sino que fue una construcción del PN y específicamente de quien resultó ganador, Nicolás Olivera.

Con la excepción de la primera elección posdictadura, donde el candidato del PC Walter Belvisi consiguió más del 80% de los votos de su parti-

Tabla 3. Composición de la Junta Departamental de Paysandú, 1985-2020

Partido / Período	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	1985-2020
PN	11	16	16	16	14	16	14	16	119
FA	4	3	6	10	16	13	16	14	82
PC	16	11	9	5	1	2	1	1	46
Otros	–	1	–	–	–	–	–	–	1
Total	31	31	31	31	31	31	31	31	248

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

do, y la del año 2000, donde Álvaro Lamas —heredero de las gestiones de Larrañaga— consiguió guarismos similares, todos los intendentes electos han conseguido una parte considerable de la votación de su partido pero siempre combinando con los votos de otras candidaturas, Ley de Lemas mediante. El caso extremo, por lo opuesto, fue el del primer intendente del FA, Julio Pintos, que consiguió menos del 39% de los votos de su propio partido, y sin embargo alcanzó la intendencia.

Desde las sucesivas composiciones de la Junta Departamental desde 1985, también es notorio este rasgo de bipartidismo de alternancia. Como se sabe, de 31 ediles que tiene cada junta departamental, la Constitución le otorga al partido ganador la mayoría automática (16 como mínimo). A diferencia de otros departamentos, en Paysandú desde el regreso a la democracia nunca el partido ganador superó esa cifra de 16 escaños. De manera indirecta, este es un indicador de un nivel de competitividad importante que muestra que en Paysandú algunas veces hay ganadores claros, pero que la diferencia que obtienen con el segundo nunca es tan amplia como ocurre en otros departamentos. La reciente elección no fue la excepción: el triunfante PN se llevó las 16 bancas que le aseguran la mayoría en la Junta Departamental, el FA se llevó 14 y el PC, que obtuvo su caudal electoral mínimo en la historia, mantuvo una sola banca.

En síntesis, el triunfo del PN en las departamentales de Paysandú 2020 no muestra mayores novedades desde el punto de vista histórico: se conti-

núa con la rotación ininterrumpida de partidos en el gobierno departamental; el PN no logró más de 16 ediles, y Olivera triunfó con colaboración de los otros dos candidatos del PN, ya que solo con sus votos no hubiese sido suficiente para vencer al principal adversario.

2. La gestión departamental como contexto

2.1. Campaña 2015 y conformación de gabinete

En la campaña electoral de 2015, los dos principales partidos (PN-FA) habían aprendido una lección: la condición necesaria aunque no suficiente para el triunfo era la triple candidatura, que permitía abarcar electores diferentes y sacarle más provecho a la acumulación al lema permitido por la legislación electoral (Ley de Lemas). Quien resultó finalmente electo fue Guillermo Caraballo (VA-FA) que se posicionó desde la *renovación* etaria e ideológica. En medio de ofertas electorales perimidas y un intendente que iba a la reelección con fuertes cuestionamientos (hechos como el de «la Casita del Parque», sobresueldos para jerarcas, etc.), poner el acento en la renovación, la modernización y la ética fue un gran acierto para diferenciarse dentro de su propio partido como también con las propuestas del partido adversario. Caraballo logró el apoyo de importantes sectores del FA como el Frente Líber Seregni (referenciado por Marco García, otro liderazgo alternativo dentro del FA), Casa Grande (3311) y la lista 5005. Finalmente, el FA accedió a la Intendencia con casi el 45% de los votos.

Dentro de los criterios de designación de cargos por Caraballo se observaron los tres tipos clásicos: político, técnico y confianza personal (Amorim Neto, 1998). El intendente electo se expresó en que premió a aquellos sectores del FA que apoyaron su candidatura; criterio técnico, dado que varios lugares de gestión fueron confiados a personas de reconocido manejo en determinados temas; y de confianza personal, dado que no fueron designaciones para mantener equilibrios políticos ni porque los designados tuviesen determinada *expertise*, sino por lealtad personal al intendente. Esto trajo algunas complejidades, sobre todo, en el vínculo del gobierno con el FA, pues gran parte de dicho partido no ocupó lugares de gobierno, y muchas de las designaciones por confianza personal fue a personas con vínculo partidario, lo que fue interpretado

en algunos casos como una intencionalidad de intromisión interna en determinados sectores. Pasando los años de gobierno, las distintas renuncias o destituciones fueron siendo completadas por el criterio político de concentrar poder en la alianza ganadora y por confianza del intendente, lo que en parte llevó a que el FA llegara a la elección con un nivel importante de confrontación en su interna.

2.2. Valoración de la gestión departamental como punto de partida de la campaña electoral

Cuando en las campañas electorales el cargo en disputa va por la reelección, uno de los indicadores usuales para ponderar el posible resultado es cómo ha sido evaluada la gestión de quien pretende su reelección: el gran juez de esta instancia es la opinión pública. Toda reelección tiene una naturaleza plebiscitaria: sí o no a la gestión, al liderazgo o al vínculo gobierno-ciudadanía. Algunos indicadores en este sentido se observan en el gráfico 1.

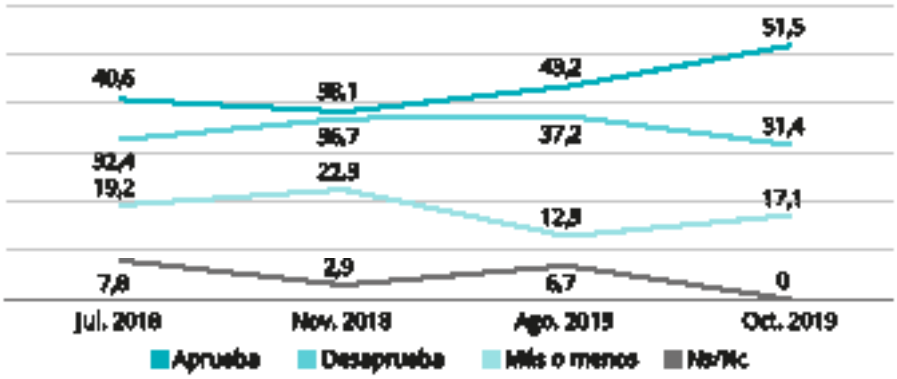
Los datos de la Consultora Ágora muestran un período de algo más de un año de las aprobaciones del intendente Caraballo. La comparación de estos números con los de otros intendentes muestran que las aprobaciones nunca fueron demasiado elevadas y en algún momento las desaprobaciones fueron levemente superiores a las primeras. Quizás lo más significativo es que las desaprobaciones siempre tuvieron un umbral relativamente alto, es decir, en este período de tiempo hubo un segmente importante de sanduceros que desaprobaron la gestión.

Más cerca de la campaña electoral, la empresa Equipos Consultores también dio a conocer algunos datos de la gestión de Caraballo. En febrero de 2020 dicha empresa presentó un informe que arrojaba que la aprobación de la gestión de Caraballo era del 56%, mientras que las desaprobaciones del orden del 41%. Si bien las aprobaciones eran elevadas, las desaprobaciones también.

Trascendiendo lo estrictamente personal, como lo es la aprobación de la figura del intendente, hay datos que permiten observar en una serie media de tiempo (gráfico 2) la evaluación de gestión de los sanduceros sobre la gestión de la Intendencia.

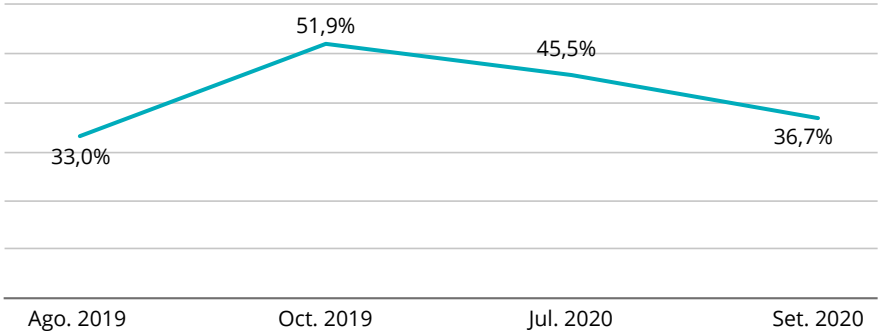
1 Consultora de investigación social radicada en el departamento de Salto y especializada en los departamentos del litoral e interior de Uruguay desde 1999. Su web es www.agora.com.uy.

Gráfico 1. **Aprobación de gestión de Guillermo Caraballo (jul. 2018-oct. 2019)**



Fuente: Ágora Consultores, Investigación Social Aplicada.[1]

Gráfico 2. **Evaluación del trabajo de la IDP durante el año electoral 2019-2020**



Fuente: Ágora Consultores, Investigación Social Aplicada.

Puede observarse que la evaluación satisfactoria de los habitantes del departamento se fue deteriorando precisamente a lo largo del año electoral. En octubre de 2019 —durante la primera vuelta de las elecciones nacionales— la satisfacción con el trabajo de la IDP era de casi el 52%; sin embargo, en setiembre de 2020, mes de las elecciones departamentales, la satisfacción había descendido a poco más de un 36%, con una caída de

casi 18% durante el último año de gestión. Es probable que además de otros factores políticos —que se han expuesto y se verán con detenimiento en las conclusiones—, este relativo deterioro en la visualización positiva de la gestión de la IDP haya colaborado en el crecimiento de la oposición y el reclamo de «cambio».

3. La dinámica de la campaña electoral 2020

3.1. Definición de candidaturas y oferta electoral

Las candidaturas a intendente departamental suelen gestarse a partir de la combinación de diferentes factores de índole estrictamente local. Son muy escasas las situaciones donde las cúpulas nacionales intervienen en las decisiones de las candidaturas locales y, hasta donde se sabe, lo hacen en situaciones desde un papel de mediación y no de designación. Esto, entre otros aspectos, se relaciona con la separación en el tiempo de las instancias electorales, lo cual además de otorgar una mayor autonomía política a las dirigencias locales también les genera *independencia económica*». En definitiva, la mayoría de los costos financieros y económicos de las campañas locales los *pagan* esas dirigencias, con lo cual tienen una casi preponderante sentencia a la hora de definir las candidaturas. Entre los aspectos que se destacan para la elección y nominación de las candidaturas locales se pueden repasar sucintamente:

1. *La ecuación resultante de las elecciones primarias o «internas» de los partidos políticos que se realizan en abril del año anterior a las elecciones departamentales y municipales*. Si bien desde el punto de vista legal en esas elecciones no se votan precandidatos a la Intendencia en la mayoría de los departamentos, y Paysandú no escapa a esa lógica, cada lista llega con su propia preferencia de candidato para ese cargo. En muchos casos, además, se hace campaña electoral explícita de determinada lista apoyando a determinada candidatura a la Intendencia. Para ser candidato a la Intendencia se debe tener al menos el 33,3% de los votos de la convención departamental, surgida esta de los resultados de la elección mencionada del mes de abril. Este bien podría ser el caso del PC en Paysandú, que finalmente presentó una doble candidatura, expresando

los dos grandes bloques que hoy tiene dicha colectividad: Ciudadanos y el Batllismo Unido.

2. *Los acuerdos partidarios a los que se llegue antes y durante la convención*. Es usual que cada partido llegue con cierto preacuerdo a las convenciones departamentales, aunque algunas veces ocurren *bajas* y *altas* de candidatos. En el caso de Paysandú fue evidente la extensa negociación previa en todos los partidos para llegar a las diferentes candidaturas que finalmente se aprobaron. Mientras que en el Frente Amplio los sectores que respondían al intendente Caraballo tenían supremacía en la Convención Departamental, se negociaba la o las candidaturas alternativas para mejorar la oferta electoral y la captación de votantes «frentistas no del todo conformes con el gobierno departamental», al decir de uno de los convencionales; así, buscando maximizar la Ley de Lemas que permite la acumulación de votos entre diferentes candidatos, se aprobaron tres candidaturas para intentar captar votos por fuera del electorado del FA. Finalmente, el candidato más votado del FA fue el exintendente Caraballo, el *incumbent*[2] que, al igual que en otras oportunidades en Paysandú, no consiguió retener el cargo.
3. *Finalmente, pero no menos importante, muchas veces y aun contra todos los pronósticos, la voluntad de los actores políticos es decisiva*. Y aquí el caso de la conformación de las fórmulas del Partido Nacional presenta un escenario de negociaciones varias. Al interior del Partido Nacional local, pero también desde el ámbito de la dirigencia nacional, se presentó una triple candidatura que intentó asemejarse a la Coalición Multicolor que obtuvo la victoria en el *ballotage* del 2019. Incluyó tres candidatos nacionalistas con perfiles complementarios: juventud, experiencia y nexo con lo rural. Además de esto, el Partido Nacional contó con el apoyo explícito del Partido de la Gente, un grupo disidente del Partido Colorado y Cabildo Abierto, el que, al promediar la extensa campaña electoral, pandemia mediante, bajó su candidatura y se sumó a las del PN. Puede verse que también el Partido Nacional intentó aprovechar al máximo la Ley de Lemas y acumular con dife-

2 Es usual en la ciencia política anglosajona denominar *incumbent* a quienes están ocupando el cargo y van por su reelección inmediata. En español no existe una palabra para esta situación.

rentes fórmulas, apelando desde el comienzo mismo de la campaña a que se trataba del partido que representaba en lo local la gobernante Coalición Multicolor nacional. La coordinación de las élites del PN y sus socios fue exitosa y por ello el exdiputado Nicolás Olivera, del mismo sector de Larrañaga, se convirtió en uno de los más jóvenes intendentes de Paysandú.

En concreto, los dos principales partidos en Paysandú repitieron la lección aprendida, que la triple candidatura aparece como condición necesaria aunque no suficiente para la victoria. En 2005, el PN perdió la reelección al llevar dos candidaturas y el FA en 2010 perdió al llevar dos candidaturas y el PN también dos. Desde 2015 blancos y frenteamplistas fueron a la cita electoral con ternas complementarias. En 2020, el FA concurrió con estos candidatos: Guillermo Caraballo, que enfatizó en resultados de su gestión, conservó parte importante de la alianza que lo llevó al gobierno, más el apoyo de grupos de creación nacional reciente y otros pequeños grupos locales conformados explícitamente para la elección departamental; la diputada Cecilia Bottino (MPP), orientada más a la base social del FA (movimiento sindical y otros movimientos sociales), impulsada por la izquierda tradicional y más ideologizada (MPP-PS-PCU), y por grupos minoritarios pero ideológicamente fuertes; y Marco García (2121), el más moderado ideológicamente y que priorizó temas de gestión, recibió los menores apoyos sectoriales (FLS, Plataforma y grupos locales conformados explícitamente para la elección departamental). El PN, por su lado, apostó también a una terna complementaria: juventud por el lado de quien resultó intendente, experiencia por el exintendente Bentos que se postulaba nuevamente, y nexo con lo rural en la figura del exalcalde de Quebracho, Mario Bandera. Una gran novedad en la propuesta nacionalista fue Bentos como candidato del Herrerismo, en un departamento donde históricamente el ala wilsonista ha dominado en el PN.

Con estas características mencionadas, la oferta de candidaturas y los resultados obtenidos fueron los que se observan en la tabla 4.

Con estos resultados como sostén electoral, la Junta Departamental de Paysandú quedó conformada según la tabla 5.

De los tres partidos que lograron escaños en la Junta Departamental, hubo supremacía de las listas a las que pertenecían cada uno de los candi-

Tabla 4. Votos válidos por lemas y por candidato. En porcentajes

Lema	Candidato	Fracción	% partido	% total	Total partido
PN	Nicolás Olivera	Nuestro Compromiso Con Paysandú (AN)	59,7	29,0	48,5
	Mario Bandera	Todos Juntos por Paysandú (AN)	29,3	14,0	
	Bertil Bentos	Aire Fresco (Herrerismo)	10,5	5,0	
	Al lema		0,5	0,25	
	Total		100		
FA	Guillermo Caraballo	Cumplimos Vamos por Más	64,3	26,6	40,0
	Cecilia Bottino	Cercanía para Gobernar	27,5	11,0	
	Marco García	En Paysandú Podemos	7,6	3,1	
	Al lema		0,6	0,3	
	Total		100		
PC	David Helguera	Batllistas Unidos	63,0	2,4	3,9
	Martín Irrazábal	Ciudadanos	36,5	1,49	
	Al lema		0,5	0,01	
	Total		100		
AP	Rossana Pereira	En Lucha por la Soberanía	100	0,4	0,4
	Al lema		0	0	
	Total		100		
PERI	Marcelo Fagúndez	Hoja 1331	100	0,6	0,6
	Al lema		0		
	Total		100		

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

Tabla 5. Composición de la Junta Departamental de Paysandú, 2020-2025

Partido	Sublema	Hoja	Ediles	Total sublema	Total partido
PN	Nuestro Compromiso con Paysandú (AN)	51	6	6	16
	Todos Juntos por Paysandú (AN)	2020	3	3	
	Aire Fresco (H)	404 20404 51404	2	2	
	Sí Podemos por Paysandú (AN)	2017	1	2	
		2030	1		
	Un Solo Paysandú Popular	20004	1	3	
		40-71-904	2		
FA	Cumplimos y Vamos por Más	77	4	7	14
		863	1		
		106	1		
		5005	1		
	Cercanía para Gobernar	609	2	3	
		1001	1		
	Sumemos	1968	1	3	
		890	1		
		1618	1		
	En Paysandú Podemos	2121	1	1	
PC	Batllistas Unidos	70	1	1	1

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

datos a intendente Todas las listas sumaron, pero las que eran el origen de cada candidato parecieron lograr mejores resultados.

3.2. La dinámica de la campaña electoral

Antes de avanzar hacia el análisis más minucioso de la campaña, es clave anotar algunos elementos antecedentes que condicionaron los resultados finales.

Gobernar tiene costos: ningún partido que llega a la IDP mantiene el nivel de votación de la elección en la que ganó, por tanto, el ejercicio de gobierno es un elemento que dificulta la retención de electorado. En Paysandú se observa una pérdida promedio de 3% de votos del partido entre la elección en la que se llega y la siguiente.

Salvo en el ciclo electoral 2004-2005, el FA nunca votó en el nivel departamental por encima de su votación en las elecciones nacionales. En los ciclos 2009-2010 y 2014-2015, el FA cayó en promedio un 3% en Paysandú. Estos elementos hacían que la izquierda enfrentara la campaña 2020 con cierta desventaja: ser partido de gobierno y haber obtenido una votación nacional del 37,7%.

La campaña electoral de las departamentales y municipales 2020 tuvo algunas particularidades marcadas por la pandemia de covid-19. En primer lugar, las fechas cambiaron; las elecciones que debían realizarse en el mes de mayo se postergaron para setiembre. En segundo lugar, las medidas sanitarias promovieron cambios en la forma de socialización política. Respecto a lo primero, se dio una mayor separación temporal entre elecciones nacionales y departamentales, permitiendo una eventual mayor autonomía de las segundas respecto a las primeras, sobre todo, porque en teoría se celebrarían fuera del período de mayor aprobación inicial presidencial (los presidentes asumen en marzo siguiente a las elecciones nacionales).

Sobre lo segundo, el desafío para las dirigencias y militancias partidarias, como para la ciudadanía, era *cómo* hacer una campaña electoral en tiempos donde el distanciamiento social era una necesidad para evitar la propagación de la pandemia. Una de las funciones tradicionales que desempeñan los partidos políticos en los procesos electorales es el de información, motivación y movilización de la ciudadanía. Desde nuestra visión, confirmada con la percepción de diferentes informantes calificados, la

Tabla 6. Paysandú, intención de voto departamental, febrero 2020

Partido	%	Total
Frente Amplio (se leen 3 candidatos)		FA 43 %
Nicolás Olivera, Partido Nacional	24	PN 42 %
Mario Bandera, Partido Nacional		
Bertil Bentos, Partido Nacional		
David Helguera, Partido Colorado	4	PC 4 %
Nelson Gianoni, Cabildo Abierto	4	CA 4 %
En blanco, anulado	1	Eb/A 1 %
Ns/Nc	6	Ns/Nc 6 %
Total	100	100

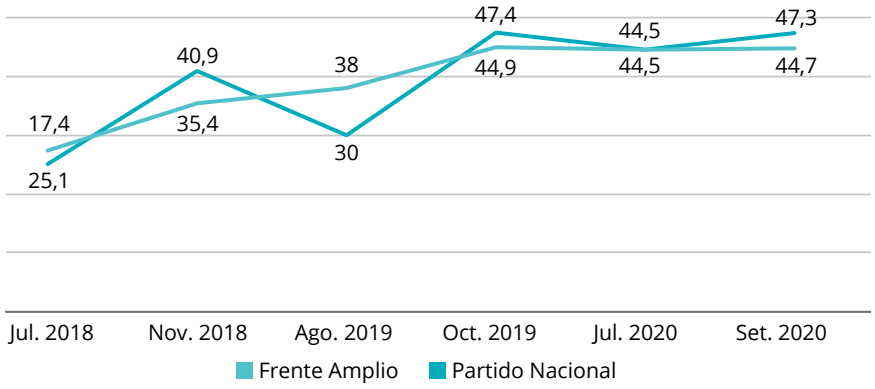
Fuente: Equipos Consultores, Monitor departamental de Paysandú.

campaña careció de estos elementos centrales: en ningún momento, salvo en los últimos diez días, la campaña tomó el cariz popular típico. En diversas entrevistas se recogió que la sensación de varios dirigentes refería a la frialdad que la ciudadanía mostraba en la campaña. La prioridad ciudadana era la pandemia y sus consecuencias socioeconómicas y sanitarias, más que lo electoral, y la atención estuvo más puesta en seguir las decisiones del gobierno central. Al parecer, las pandemias no son gratuitas, tampoco para los partidos que disputan el poder intentando obtener el voto de la ciudadanía.

Uno de los indicadores relevantes para evaluar el desempeño de una campaña electoral es la intención de voto. Para este caso hay diferentes fuentes de información. En febrero de 2020, cuando aún las elecciones estaban fijadas para mayo, una encuesta de la empresa Equipos reportaba la intención de voto que se muestra en la tabla 6.

Según esta encuesta de Equipos, la intención de voto anticipaba un escenario que repetía la lógica de *ballotage* con extrema paridad entre FA y PN y la consecuente polaridad, lo que se observaba en el incremento de la intención de voto del PN y la caída del PC y CA respecto a la votación de

Gráfico 3. Dos años de competencia entre FA y PN, jul. 2018-set. 2020



Fuente: Ágora Consultores.

octubre de 2019. A mediados de marzo, ya con un nuevo partido en el gobierno nacional, llegó la pandemia al Uruguay y de ahí en más se abrió una gran incertidumbre sobre el proceso electoral de las departamentales.

En agosto de 2020, un mes antes de las elecciones, una encuesta de la empresa Opción arrojaba una intención de voto de 43% para el PN y 38% para el FA, 4% para el PC, 4% de votos en blanco o anulados y 11% de Ns/Nc. Ya más cerca de las elecciones, entonces, las encuestas comenzaron a mostrar al PN adelante, aunque aún en un escenario competitivo. Sin embargo, la ventaja fue mayor de la que todas las encuestas mostraban. Si bien son empresas distintas y posiblemente trabajen metodologías distintas, ciertamente en los meses de julio y agosto registraron un punto de inflexión que comenzaría a mostrar el favoritismo para el PN.

Esta aseveración es confirmada con una mirada de mediano plazo sobre la intención de voto de los dos principales actores partidarios de la política sanducera, PN y FA. Las encuestas de la consultora Ágora mostraban un escenario de paridad con ventaja nacionalista sobre la primera vuelta de las nacionales 2019, y de paridad absoluta algo más de dos meses antes de las elecciones. Ese empate técnico fue sostenido ente los meses de marzo y junio, y ya para los meses de julio, agosto y setiembre el PN se instaló como favorito.

En el trimestre junio-julio-agosto se dieron hechos y movimientos políticos que condicionaron, junto con otros factores, el resultado final.

En primer lugar, la clara intención de las dirigencias políticas de hacer operar la lógica del *ballotage*: incorporación de Gustavo Curbelo, excandidato a intendente por el PC, a la plancha de intendente de la candidatura de Olivera (PN); apoyo de un grupo del PC a la candidatura de Olivera, liderado también por un excandidato a intendente, Dardo Costa; apoyo del Partido de la Gente a la candidatura de Olivera (PN); y, por último, la decisión de CA de bajar su candidatura propia para apoyar al PN, inclusive creando un sublema dentro de este partido y una lista especifica por cada candidato. La política tiene dos grandes dimensiones, la material y la simbólica: en las campañas electorales se ponen en juego todos los recursos y el esfuerzo simbólico se hizo al máximo por replicar desde el PN, y específicamente desde la candidatura de Olivera, la lógica triunfante del *ballotage* 2019, es decir, la de la Coalición Multicolor.

También corresponde mencionar la fuerte presencia en Paysandú de integrantes del gobierno nacional, lo que no se observó en departamentos no competitivos. El presidente Lacalle Pou y el secretario de Presidencia Álvaro Delgado, que gozaban de alta popularidad por la gestión de la pandemia, Luis Falero (subdirector de OPP), los ministros Larrañaga (MI), Heber (MTOP), Moreira (MVOTMA) y Salinas (MSP) tuvieron presencia frecuente en Paysandú.

En segundo lugar, la *nacionalización* de la campaña por el principal candidato del FA Guillermo Caraballo y el subrogante Mario Díaz (3311). En una de las visitas de Manini Ríos (CA) a Paysandú, Caraballo cuestionó la alianza del PN y CA, específicamente poniendo en tela de juicio las convicciones democráticas del principal líder de CA. El cierre de campaña de Caraballo fue con la murga Metele que son Pasteles, convocante por su conocida canción «Vamos a la plaza», cuyo contenido se relaciona a la resistencia ante posibles prácticas autoritarias y neoliberales. Por su parte, Mario Díaz, como intendente interino, también tuvo apariciones públicas contra el proyecto del presupuesto quinquenal nacional y el contenido de la LUC (Ley de Urgente Consideración). Estos movimientos generaron una brecha entre el FA y votantes de los partidos de la coalición gobernante. Lo estrictamente departamental pasó a segundo plano. La estrategia del PN supo leer mucho mejor en qué terreno se jugaba la competencia electoral, y al final, la diferencia en votos, en todo el territorio, fue significativa.

4. Las elecciones municipales

Otro factor innegablemente determinante del resultado final fue la votación en el interior departamental, específicamente en los siete municipios del departamento. En la zona municipalizada se encuentra el 20% del electorado, o sea uno de cada cinco electores. En términos generales, el PN ganó todos los municipios, algo que era previsible, pero también obtuvo una diferencia sobre el FA que, en varios casos, más que duplicó la diferencia de mayo 2015. Otro dato no menor es que el FA fue relegado al tercer lugar en la votación global de las zonas municipalizadas.

4.1. La gestión municipal como contexto de la elección

En 2010 se crearon tres municipios en Paysandú: Quebracho, Guichón y Porvenir. Sus alcaldes en el período 2010-2015 fueron del PN, congruentes partidariamente con el intendente Bentos. Para el 2015 se crearon los otros cuatro municipios (Lorenzo Geyres, Piedras Coloradas, Chapicuy y Tambores). Seis alcaldes electos para el período 2015-2020 fueron del PN y uno del PC (Piedras Coloradas), todos distantes partidariamente del partido del intendente Caraballo (FA). En Paysandú había entonces un caso de cohabitación absoluta: el Ejecutivo departamental en manos de un partido, el FA, y todos los municipios en manos de otros partidos.

Fueron cinco años de tensión entre ambos niveles de gobierno, propios de las diferencias partidarias entre elencos gubernamentales. La principal fuente de tensión entre la Intendencia departamental y los municipios fue la *dimensión fiscal* de la descentralización. La IDP no creó un programa presupuestal por municipio como establece la ley 19272, sino que cada municipio fue un subprograma dentro del programa presupuestal Dirección de Descentralización. Por otro lado, no parecen haberse conformado ámbitos sólidos de coordinación para fijar criterios de prioridades compartidas, de manejo presupuestal y de criterios de imputación de gastos, ya que varios alcaldes (principalmente el de Porvenir, Ramiro Ayende, y de Piedras Coloradas, Jorge Giosa, y en menor medida, Mario Bandera, de Quebracho) denunciaban públicamente que la IDP «se les quedaba» con recursos presupuestales, lo que sistemáticamente obligaba a referentes de la IDP a «desmentir». Por otro lado, las planificaciones de los municipios sanduce-

Tabla 7. Resultados de elecciones municipales por partido. En porcentajes de votos emitidos

Municipio	PN	FA	PC	AP	PERI	Votos válidos
F–Chapicuy	81	9	10	–	–	657
A–Guichón	51	13	34	–	–	4.669
D–Lorenzo Geyres	73	27	–	–	–	921
CH–Piedras Coloradas	80	17	3	–	–	1.146
C–Porvenir	72	20	8	–	–	2.201
B -Quebracho	50	24	26	–	–	2.274
E–Tambores	80	13,5	6,5	–	–	663

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

ros no tuvieron una ejecución alta, no solo por la dependencia económica sino por no contar —pese a solicitarlos— con recursos humanos necesarios como, por ejemplo, ingenieros viales, arquitectos, contadores, indispensables para el diseño de proyectos de obra, asistencia financiera o redacción de pliegos de licitación.

Esta estrategia de confrontación en la relación con los municipios parece haberle costado caro al oficialismo departamental. Esto se observa en los datos de la tabla 7.

La votación más baja obtenida por el PN fue de un 42%, y llegó a un máximo de 70%. En cambio, la mínima del FA fue del 8% y su máxima del 20%. La contundencia de los resultados exime de mayores comentarios o explicaciones. Con estos resultados, la integración de los concejos municipales quedó conformada como se observa en la tabla 8.

En Chapicuy, Eduardo Seballos (PN) no logró la reelección, el FA perdió su único concejal y quedó conformado un concejo de *partido único*, todos del PN. En Guichón, segunda capital departamental, también el FA perdió su único concejal quedando un concejo de tres integrantes del PN y dos del PC. En Quebracho, tercera localidad departamental de mayor población, la distribución previa del concejo se mantuvo (3 PN, 1 FA, 1 PC) aunque electo-

Tabla 8. **Integración de los concejos municipales de Paysandú, 2020-2025**

Municipio	Partido	Sublema	Hoja	Nombre	Cargo
F – Chapicuy	PN	Aire Fresco	20004-F	Milton Laurencena	Alcalde
			2004-F	Enri Muller	Concejal
		Todos Juntos por Paysandú	2020-F	Eduardo Seballos	
			2020-F	Nelson Courdín	
		Nuestro Compromiso con Paysandú	51-F	Analía Fernández	
A–Guichón	PN	Guichón Unido	51-A	Martín Álvarez	Alcalde
			51-A	Nicolás Parra	Concejal
			404-A	Álvaro Melo	
	PC	Batllistas Unidos	70-A	David Helguera	
		Ciudadanos	60-A	Beatriz Moreira	
D–Lorenzo Geyres	PN	Todos Juntos por Paysandú	2020-D	Graciela Barrute	Alcalde
			2020-D	Héctor Charabora	Concejal
		Nuestro Compromiso con Paysandú	511-D	Alejandro Trinidad	
		Aire Fresco	20004-D	Alicia Coito	
	FA	Cercanía para Gobernar	2609-D	José Giardello	
CH–Piedras Coloradas	PN	Por Nuestros Pueblos	913-CH	Jhonn Cáceres	Alcalde
			913-CH	Sandro Silva	Concejales
			78-CH	Marisol Carrato	
		Aire Fresco	404-CH	Karina Berrueta	
	FA	Cumplimos Vamos por Más	77-CH	Amalia Juárez	

Municipio	Partido	Sublema	Hoja	Nombre	Cargo
C – Porvenir	PN	Todos Juntos	180-C	Ramiro Ayende	Alcalde
			2020-C	Matías Scaboni	Concejales
			2020-C	Gladys Amarillo	
			51-C	Daniel Gronros	
	FA	Juntos para Renovar	6090-C	Darinka Reimúndez	
B–Quebracho	PN	Todos Juntos por Paysandú	2020-B	Silbia Visoso	Alcalde
			2020-B	Ivana Saracchi	Concejales
			2020-B	Andrés Levaggi	
	PC	Batllistas Unidos	4754-B	Franklin Belvedere	
	FA	Por el Quebracho que Merecemos	1912-B	Emerson Arbelo	
E–Tambores	PN	Construyendo Juntos	2020-E	Ricardo Soares de Lima	Alcalde
			2020-E	Daniel Giménez	Concejales
			2020-E	Ana María Silveira	
			51-E	Ramiro Díaz	
			51-E	Richard González	

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

ralmente el FA pasó al tercer lugar y el PC al segundo. En Porvenir se reeligió a Ramiro Ayende y el concejo mantuvo la distribución previa (4 PN y 1 FA). En Piedras Coloradas, el alcalde no fue por la reelección y resulta electo un candidato del PN. El PC no solo no retuvo alcalde, sino que quedó sin concejales (4 PN, 1 FA). En Lorenzo Geyres, la nacionalista Graciela Barrute obtuvo la reelección, el PC no presentó candidatos y el concejo quedó conformado por 4 integrantes del PN y 1 del FA. En Tambores, Ricardo Soares de Lima fue reelecto y el FA perdió su concejal, resultando un concejo de *partido único* (5 PN). Los partidos minoritarios PERI y AP no presentaron candidaturas en los municipios, salvo el PERI en Guichón.

En síntesis, en la zona municipalizada el PN se consolidó y amplió su diferencia sobre los demás partidos; el FA quedó en tercer lugar detrás del PC; de cuatro postulantes a la reelección, tres lo lograron; solo un concejo puede ser visto como bipartidista (Guichón), solo un concejo puede ser concebido como pluralista (Quebracho), y los cinco concejos restantes son de partido predominante (4 y 1) o de partido único (5 y 0). De los siete alcaldes electos, solo dos tienen congruencia partidaria total con el intendente electo (mismo lema y misma lista): Milton Laurencena, de Chapicuy, y Martín Álvarez, de Guichón, aunque los restantes cinco sí tienen congruencia partidaria parcial, ya que pertenecen al mismo lema.

5. Conclusiones: escenarios futuros y desafíos

Las elecciones departamentales 2020 en Paysandú mostraron continuidades y cambios. Las principales continuidades fueron que el FA y el PN siguieron siendo las dos principales fuerzas políticas del departamento; ambos partidos continuaron mostrando el aprendizaje sobre el número de candidaturas; continuó operando la lógica de *ballotage* con la coordinación entre dirigencias y electores según la pertenencia a bloques ideológicos. Las principales novedades estuvieron en la diferencia del partido ganador respecto al segundo, que en el registro histórico de Paysandú puede catalogarse como *muy importante*; una mujer integró una de las ternas principales; el FA fue relegado al tercer lugar en la zona municipalizada; y el Herrerismo logró imponer una candidatura en un lugar donde el PN es dominado por el ala wilsonista.

Todo resultado electoral es multicausal, y en este trabajo se ha tratado de identificar y describir las principales que explican el triunfo del PN y que llevaron a Nicolás Olivera a la Intendencia de Paysandú. En primer lugar, la descendida votación del FA en las elecciones nacionales de 2019 condujo a que este partido afrontara con cierta desventaja la campaña hacia las departamentales; en segundo lugar, se observó un claro efecto *ballotage* alimentado por la legislación electoral pero también por estrategias de dirigencias departamentales, así como por la instalación de debates más propios del ámbito nacional; en tercer lugar, un complejo vínculo entre IDP y municipios, que llevó a aumentar la diferencia del PN en la zona municipalizada, principalmente sobre el FA.

Hacia el futuro puede sostenerse que Olivera entra con viento a favor, pues existen varios factores que, al menos en teoría, le serán favorables. En primer lugar, un fideicomiso en torno a los 20 millones de dólares, equivalente al presupuesto actual de la Dirección de Obras. Dicho de otro modo, contará con recursos financieros para dos direcciones de Obra. En segundo lugar, el FA quedó debilitado: sin emergencia de liderazgos fuertes, los posibles relevos ya sufrieron un traspié electoral (principalmente Caraballo y García); una bancada de ediles departamentales sin mayor experiencia en política y en el funcionamiento del órgano en particular, salvo Hermes Pastorini (5005), Marco García (2121), Ricardo Fleitas (106), Julio Retamoza (MPP) y Silvia Fernández (3311). En tercer lugar, Olivera pertenece al partido del presidente. En cuarto lugar, Olivera tendrá congruencia partidaria total con dos alcaldes y casi total con cinco, lo que le jugará a favor en términos de gobernabilidad departamental.

En síntesis, puede entenderse que un intendente joven, que cuenta con recursos para implementar una batería importante de políticas, que posiblemente tendrá una oposición que no está en su mejor momento, y que tendrá congruencia partidaria con el nivel superior y el inferior de gobierno, genera una ventaja para la consolidación de su partido y una gran cuesta arriba para la oposición. Pero, como han demostrado los últimos procesos electorales en Paysandú, este nuevo escenario recién está comenzando a construir su propia historia.

Bibliografía

Amorim Neto, O. (1998). «Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin America Countries». Paper presentado al Congreso de LASA de Setiembre 1998. Illinois.

Cardarello, A., y Freigedo, M. (2017). *Los desafíos de un cambio: Elecciones departamentales y municipales 2015*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

Cardarello, A., y Magri, A. (2010). «Elecciones departamentales 2010: consecuencias imprevistas, resultados esperados». En D. Buquet y N. Johnson, *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*. Montevideo: Fin de Siglo-ICP.

Sitios web consultados

Observatorio OPP: https://otu.opp.gub.uy/
Ágora Consultores: www.agora.com.uy
Opción Consultores: www.opcion.com.uy

Río Negro

Cambio con continuidad, cambio con Lafluf

Ernesto Nieto, Delmira Louis

1. Introducción

En este capítulo se realiza una revisión del proceso de elecciones departamentales y municipales en el departamento de Río Negro del año 2020, centrada en algunas particularidades de dicho departamento, en cómo se desarrolló la competencia y cómo se conformaron las instituciones políticas luego de esta, tanto el Ejecutivo y Legislativo departamental como los concejos municipales electos.

La elección en Río Negro tuvo algunas particularidades, pero sobre todo consolidó regularidades. Más allá del aplazamiento debido a la emergencia sanitaria, en común con las demás elecciones departamentales del ciclo 2020, la elección en Río Negro fue una de las pocas reñidas en el país: había incertidumbre previa pronosticada por las encuestas, y efectivamente el ganador obtuvo la victoria por un margen reducido. En términos absolutos, las elecciones de Río Negro y Rocha fueron las más competitivas del país y entre los mismos dos partidos, el triunfante Partido Nacional y el que ocupaba el gobierno local, Frente Amplio. En esta competencia reñida se consolidó un patrón de competencia similar al de la elección anterior entre el Partido Nacional (PN) y el Frente Amplio (FA), con real incertidumbre previa sobre el ganador.

2. Reseña histórica electoral y resultados 2020

Río Negro es uno de los departamentos del litoral del país que muestra una de las menores concentraciones poblacionales en su capital departamental. De acuerdo con las proyecciones del INE, en la ciudad capital Fray Bentos reside el 53,5% de la población del departamento. La segunda ciudad en importancia, devenida en municipio desde el año 2010, es Young, con el 37% de la población del departamento. En cuanto a los restantes dos municipios, Nuevo Berlín tiene casi el 5,5% de la población y San Javier algo más del 4%. La distribución de la población en los territorios tiene diversos efectos, entre ellos los que se generan hacia y desde la política. En lo que hace a lo electoral, en Río Negro las elecciones no se definen exclusivamente en la capital departamental.

Es también uno de los departamentos donde han gobernado los tres principales partidos del sistema, una señal de pluralismo en el nivel subnacional. Desde 1925 el Partido Colorado (PC) ganó 10 elecciones, el PN ganó 9 elecciones y el Frente Amplio ganó una. Esto se corresponde con el cambio en el sistema de partidos nacional, donde desde 2005 el PC solo ha gobernado los departamentos de Salto y Rivera, y el PN y el FA se disputan el resto de los departamentos. Después de la reforma electoral de 1996 y el nuevo equilibrio en dos bloques del sistema de partidos (González, 2000; Buquet y Piñeiro, 2014), en Río Negro han disputado la elección los dos principales partidos de los respectivos bloques (FA y PN).

En el capítulo sobre Río Negro del libro correspondiente a las elecciones de 2010, se analizaba:

> Luego del proceso dictatorial el Partido Colorado obtendrá el triunfo en las elecciones de 1984 a 2000. Es importante destacar que, en dichas contiendas, el FA (FA) fue creciendo paulatinamente [...]. Pese a esto, para las dos últimas elecciones de 2005 y 2010, tenemos un cambio dentro del sistema de partidos, donde el PN retorna y su rival más cercano ya no es el PC, sino el FA, con el cual mantiene una diferencia de 5.9 en el 2010. (Lizbona y Nieto, 2011, p. 238)

En la elección de 2015, la más disputada en todo el país en las departamentales de ese año, la diferencia entre ambos partidos fue de apenas 0,7% a favor del FA, y en las elecciones de 2020 fue de 4,7% a favor del PN.

Tabla 1. Votos válidos en elecciones departamentales, 1984-2020. En porcentajes

Elección	PC	PN	FA	Otros	Dif. 1.°–2.°
1984	54,1	35,9	9,5	0,5	18,3
1989	47,5	38,4	10,9	3,2	9,1
1994	42,1	38,4	17,5	2,0	3,7
2000	41,5	34,2	22,2	2,1	7,3
2005	7,1	51,4	41,5	0	10,0
2010	16,4	44,8	38,8	0	5,9
2015	9,2	44,5	45,2	1,1	0,7
2020	6,6	48,0	43,3	2,1	4,7

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

En cuanto a las figuras que han gobernado, es clara la predominancia de algunos nombres. Mario Carminatti por el PC obtuvo la victoria en las elecciones de 1985, 1990 y 2000. Pero además llevó a dicha colectividad política a obtener la elección de 1995, cuando no pudo ser candidato tras haber sido electo por dos períodos consecutivos. Su estilo de liderazgo de tipo caudillista y carismático parecen haber sido claves en su triunfo en el departamento y en el de otras figuras que cuentan con características similares.

En las elecciones de 2005 surgió con fuerza Omar Lafluf en el PN y, desde entonces, ganó dos elecciones consecutivas, ocupó la banca de la diputación, estuvo muy cerca de obtener la victoria para su partido en la elección departamental de 2010 a pesar de no haber podido ser candidato y, finalmente, obtuvo la victoria en esta contienda electoral. Como bien se pronosticó en el capítulo sobre este departamento en la edición anterior:

> La figura de Lafluf no solo no ha desaparecido de las futuras contiendas electorales del departamento, actualmente ocupa una banca en la Cámara de Representantes por el Partido Nacional, sino que es muy probable que sea un principiante altamente competitivo en las próximas elecciones departamentales del 2020. (Lorenzoni, Moreira y Nieto, 2017, p. 281)

Tabla 2 Votos válidos obtenidos por los intendentes de Río Negro, 1984-2020. En porcentajes

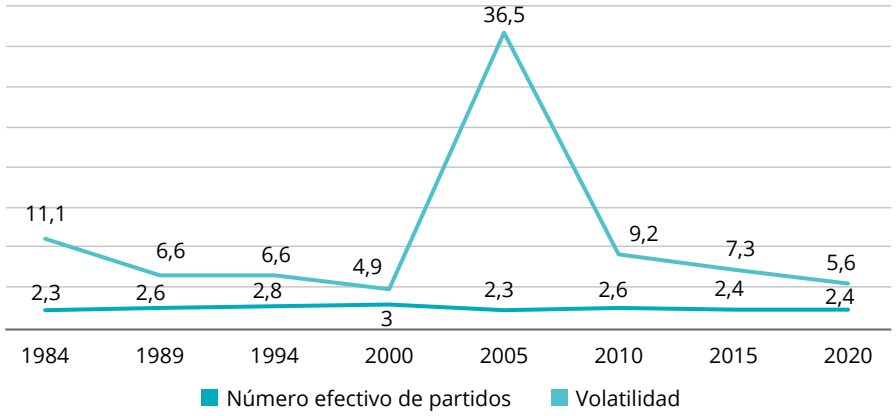
Período	Intendente	Partido	Fracción	% partido	Int/partido	Int/total
1985-1990	Mario Carminatti	PC	BU	54,1	46,6	25,3
1990-1995	Mario Carminatti	PC	FB	47,4	72,2	34,3
1995-2000	Ruben Rodríguez	PC	FB	42,1	65	27,4
2000-2002	Mario Carminatti	PC	FB	41,4	87,6	36,2
2000-2005	Francisco Centurión*	PC	15	–	–	–
2005-2010	Omar Lafluf	PN	AN	51,4	88,9	45,7
2010-2015	Omar Lafluf	PN	AN	44,8	92,4	41,4
2015-2020	Oscar Terzaghi	FA	VA	45,2	51,3	23,2
2020-2025	Omar Lafluf	PN	PP	48,0	68,4	32,8

*Centurión accedió al cargo de intendente por el fallecimiento de Mario Carminatti.
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos de FCS-Udelar y de la Corte Electoral.

Finalmente, Oscar Terzaghi fue el candidato por el FA, figura histórica del partido en el departamento y con quien el FA obtuvo la victoria por primera vez la pasada elección. En la actual elección se presentó a la reelección, en una reñida disputa contra Omar Lafluf del PN.

Los resultados históricos desde 1984 muestran que el PC triunfó de forma holgada en las elecciones de ese año y en las de 1989 por sobre el PN, que era su posible contrincante. Esto generó que el número efectivo de partidos (NEP), que mide el número de partidos según su peso electoral y sirve como indicador del número de partidos relevantes en la contienda electoral (Laakso y Taagepera, 1979), fuese próximo a 2 en la primera elección luego de la dictadura y de 2,6 en la de 1989. En la elección siguiente (1994) se observó una relativa paridad entre los partidos tradicionales explicada por una leve caída de los colorados. Sin embargo, esta no supuso alteraciones en el nivel de votación de los nacionalistas, sino un incremento de la votación del FA. Esta leve modificación impactó sobre el NEP, que pasó a ser de 2,8. Para la elección del 2000 el PC mantuvo su nivel y el PN sufrió una caída de 4%, mientras que el FA incrementó su caudal en casi

Gráfico 1. Evolución de la volatilidad y número efectivo de partidos, 1985-2015



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

5 puntos. Esta fue la elección de mayor paridad entre los tres principales partidos en competencia, más similar a un modelo multipartidista, que se reflejó en el mayor NEP alcanzado en el departamento, de 3,0.

La elección del año 2005, marcada por la debacle nacional del Partido Colorado, tuvo también su correlato en el departamento de Río Negro. Siguiendo la tendencia de declive del PC y aumento del FA, se produjo una fuerte inversión del caudal electoral del PC y el FA. La volatilidad electoral —la cantidad neta de electores que cambian su voto de una elección a otra—, que en los ciclos anteriores tenía un promedio del 7,3, pasó a su máximo histórico de 36,5. El NEP se retrajo a 2,3, retornando a un guarismo que refleja un sistema bipartidista.

En el año 2010, el PN volvió a triunfar nuevamente a pesar de descender su votación y se mantuvo como principal adversario al FA, el cual también tuvo una leve merma. Como contrapartida de ello, se observó una relativa recuperación del PC, que logró duplicar el magro resultado de 2005. Esto generó un leve incremento del NEP a 2,6, mientras que la volatilidad retornó a los bajos niveles habituales en el departamento, en 9,2.

En el año 2015, a pesar de que el PN se mantuvo prácticamente igual a la elección de 2010, el FA logró superarlo, con un incremento de casi 7 pun-

Tabla 3. Composición de la Junta Departamental de Río Negro, 1985-2020

Partido / Período	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	1985-2020
PN	11	12	10	9	16	16	13	16	103
FA	3	3	5	6	13	11	16	13	70
PC	17	16	16	16	2	4	2	2	75
Total	31	31	31	31	31	31	31	31	248

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

tos, igual cantidad que representó el descenso del PC en esa elección. Esto hizo que el NEP y la volatilidad disminuyeran a 2,4 y 7,3 respectivamente.

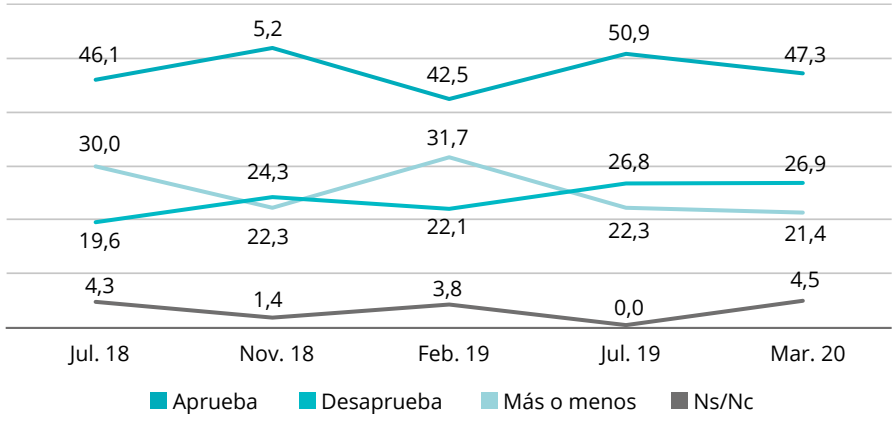
Por último, en el actual ciclo los movimientos entre partidos fueron pocos: el PN aumentó 3 puntos, y el PC y el FA disminuyeron 3 y 2 puntos respectivamente. El surgimiento de un nuevo partido, Cabildo Abierto (CA), solo representó un incremento de 1 punto en el total de otros partidos. El NEP se mantuvo en 2,4 y la volatilidad disminuyó a 5,6, continuando la tendencia de mayor estabilidad en un esquema bipartidista en el departamento.

En cuanto a la distribución de los ediles departamentales, todos los partidos triunfantes obtuvieron la mayoría absoluta que establece la Constitución a pesar de no lograrla en votos, como se muestra en la tabla 3. La única elección en que un partido (el PC) obtuvo una mayoría superior a la establecida en la Constitución fue en 1984 (17 ediles) debido a que logró también una mayoría absoluta de votos (54,1%).

2. Evaluación de la gestión departamental

¿Desde donde partían los diferentes partidos y candidatos en esta tan extensa campaña electoral? Las elecciones departamentales permiten la reelección inmediata y mediata de los intendentes. En este caso, el candidato oficialista Oscar Terzaghi podía presentarse por su reelección y lo hizo. El gráfico 2 muestra la evaluación del intendente del departamento en diferentes momentos o, lo que es lo mismo, el desempeño del *incumbent.*

Gráfico 2. Evaluación de Terzaghi como intendente



Fuente: Elaboración propia basada en datos de Ágora, Investigación Social Aplicada.

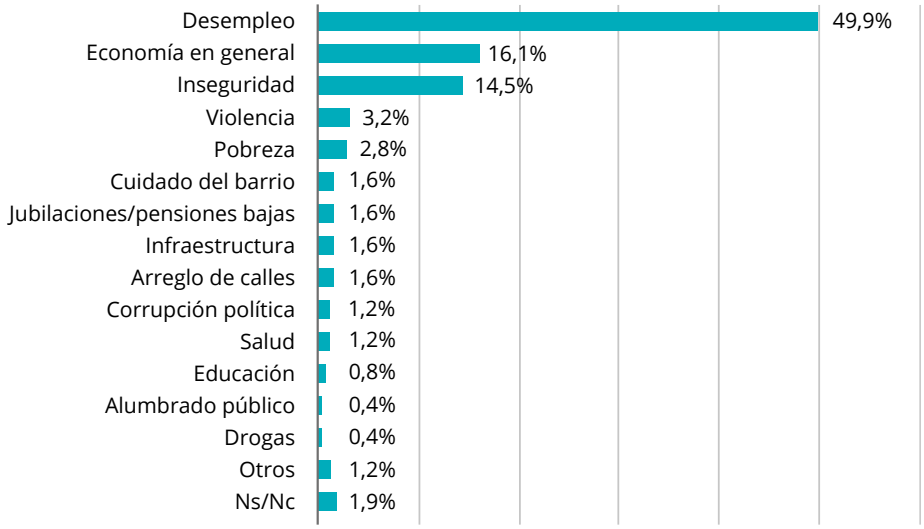
Las aprobaciones de Terzaghi se mantuvieron en niveles entre algo más del 40% y un máximo del 53%; mientras que las desaprobaciones se movieron siempre en torno a algo más del 25%. Desde una perspectiva comparada con la de otros intendentes, estos niveles de aprobación no son demasiado elevados y los de desaprobación son similares.[1] En promedio, respecto a este período, más del 26% de los encuestados respondieron como «más o menos» sobre el desempeño del intendente, es decir, que ni aprobaban ni desaprobaban completamente la gestión.

En lo que hace a los principales temas demandados por la ciudadanía del departamento, durante setiembre, el mes de las elecciones, al preguntar por el principal problema de Río Negro, las respuestas fueron las que se muestran en el gráfico 3.

Casi la mitad de la población del departamento mostraba señales muy claras de preocupación por el tema del desempleo. Si a ello se agrega otro 16% que mostraba aspectos vinculados a la «economía en general» («no se llega a fin de mes», «el aumento de las tarifas» son algunas de las respuestas que conforman este rubro), se constata que casi 7 de cada 10 electores

1 En otros capítulos de este libro pueden verse intendentes con valores cercanos o por encima del 60% de aprobación en sus respectivas gestiones.

Gráfico 3. Los problemas del departamento de Río Negro, setiembre 2020



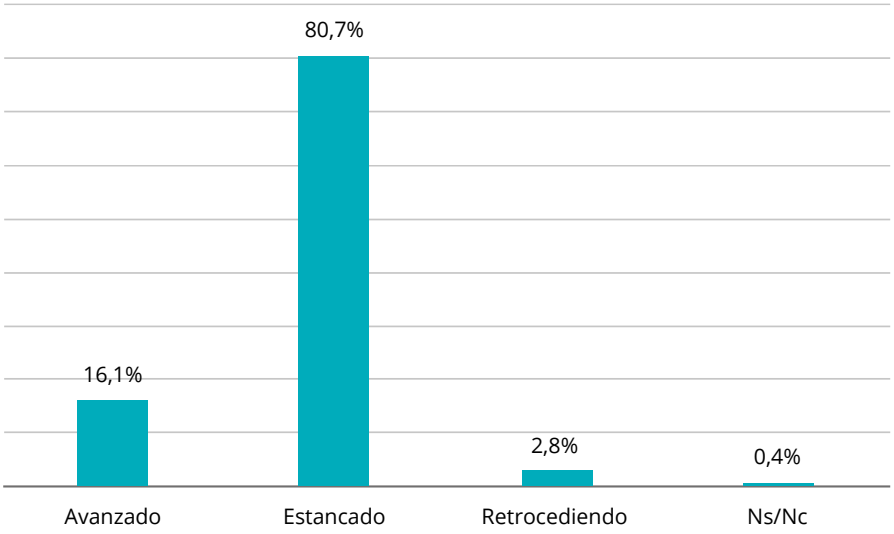
Fuente: Ágora, Investigación Social Aplicada.

se manifestaban por problemas bastante diferentes al tradicional ABC[2] con el que hasta hace algunas décadas se relacionaba a las funciones que debían desempeñar los gobiernos departamentales.

¿En qué *clima* de opinión pública sobre el departamento se desarrollaron las elecciones? Al igual que en buena parte del país, y especialmente en el litoral, la mayoría de los habitantes del departamento percibían a este como *estancado*.

2 El ABC tiene sus variantes según la época y hasta la zona del país a la que se refiera. El más usual suele ser *alumbrado, barrido y calles*, pero con la C también se mencionaba la *caminería* o el *cordón cuneta*. Todas estas funciones son más bien tradicionales de las antiguas *intendencias municipales* y que se relacionan con la Ley Orgánica Municipal del año 1935.

Gráfico 4. Percepción general sobre la situación del departamento de Río Negro, setiembre 2020



Fuente: Ágora, Investigación Social Aplicada.

3. Oferta y campaña electoral 2020

3.1. La conformación de las candidaturas

En el capítulo sobre las elecciones 2015 se explicaron algunos de los ejes sobre los que se construyen las candidaturas departamentales. Parece apropiado volver sobre estos porque, en buena medida, ayudarán a comprender la lógica de este proceso electoral. Las candidaturas a intendente departamental suelen gestarse a partir de la combinación de diferentes factores que generalmente son de índole estrictamente local. Al parecer son muy escasas las situaciones donde las cúpulas nacionales intervienen en las decisiones de las candidaturas locales, y hasta donde se sabe lo hacen más bien en situaciones donde su papel es de mediación o conciliación y no de designación. Esto, entre otros aspectos, se relaciona con la separación en el tiempo de las instancias electorales, lo cual, además de

otorgar mayor autonomía a las dirigencias locales en lo estrictamente político, también les generó *independencia económica*. En definitiva, la mayoría de los costos financieros y económicos de las campañas locales los *pagan* esas dirigencias, con lo cual tienen una casi preponderante sentencia a la hora de definir las candidaturas. Entre los aspectos que se destacan para la elección y nominación de las candidaturas locales pueden repasarse sucintamente:

1. *La ecuación resultante de las elecciones primarias o «internas» de los partidos políticos que se realizan en abril del año anterior a las elecciones departamentales y municipales*. Si bien desde el punto de vista legal en esas elecciones no se votan precandidatos a la Intendencia en la mayoría de los departamentos, y Río Negro no escapa a esa lógica, cada lista llega con su propia preferencia de candidato para ese cargo. En muchos casos, además, se hace campaña electoral explícita de determinada lista apoyando a determinada candidatura a la Intendencia. Para ser candidato a la Intendencia se debe tener al menos el 33,3% de los votos de la convención departamental surgida de los resultados de la elección mencionada del mes de abril.
2. *Los acuerdos partidarios a los que se llegue antes y durante la convención*. Es usual que se llegue con un formato de preacuerdo sobre las candidaturas de cada partido, aunque algunas veces ocurren *bajas* y *altas* de candidatos. En el caso de Río Negro fue evidente la extensa negociación previa en el Frente Amplio para llegar a la candidatura única, dado que diversos sectores pretendían que existiera más de una, algo que puede llamar la atención, dado que se trató de un caso relativamente excepcional en este proceso electoral. También hubo convenciones «fallidas», que han sido anuladas, por ejemplo, por errores en la conformación de la lista de candidatos suplentes de quien sería el candidato a intendente. Esto sucedió en la convención del Frente Amplio en Río Negro.
3. *Finalmente, pero no menos importante, muchas veces y aun contra todos los pronósticos, la voluntad de los actores políticos es decisiva*. En este caso, la definición del candidato único por el Frente Amplio llevó una larga negociación dado que los sectores que impulsaban al candidato que iba por la reelección pretendían que el diputado reelecto por dicha fuerza política, Constante Mendiondo, asumiera una candidatura *alter-*

Tabla 4. La oferta de candidatos a intendente

Lema	Candidato
PN	Omar Lafluf
	Pablo Delgrosso
FA	Oscar Terzaghi
PC	Ángel Pavloff
	Juan Serrés
CA	Jorge González
	Juan Poggio

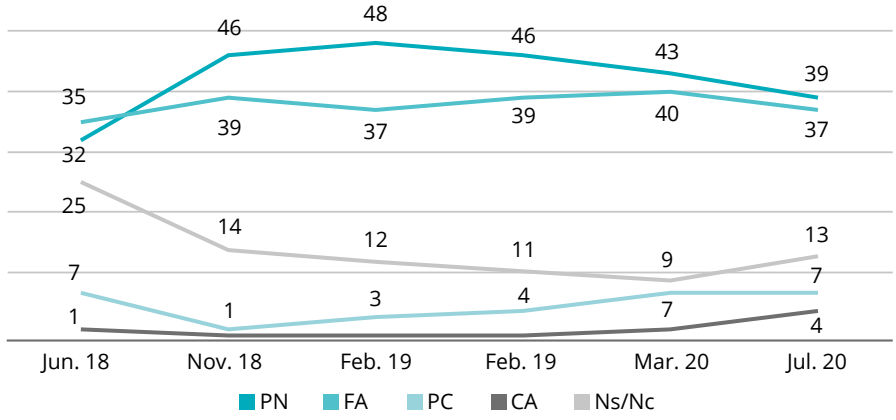
Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

nativa a la de Terzaghi, algo que finalmente no ocurrió. De esta manera, quedaron establecidas las candidaturas que se muestran en la tabla 4.

3.2. La campaña electoral

Podemos asumir que al igual que en los demás departamentos, la campaña electoral tuvo dos grandes etapas o momentos: una durante y luego de pasado el proceso electoral nacional 2019 y en las convenciones departamentales 2020. En estas, una vez proclamadas las candidaturas a intendente por los diferentes partidos, las campañas parecían encaminarse con los tiempos usuales hacia las elecciones que serían en mayo; sin embargo, la aparición de la pandemia y sus consecuencias en el proceso electoral interpuso una especie de pausa con diferentes signos de interrogación. Esta *pausa* se hizo larga, además mediada por una emergencia sanitaria, lo que implicó la situación insólita de tener que definir cómo resolver la elección. Esto naturalmente tuvo impactos directos en la campana electoral. Fue más larga de lo previsto (casi 5 meses más), tuvo en el medio idas y vueltas legales sobre cómo resolver la extensión del mandato *interino* de los gobiernos en ejercicio, y la fecha y forma de llevar adelante las elecciones. Sin

Gráfico 5. Dos años de intención de voto en Río Negro, jun. 2018-jul. 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de Ágora, Investigación Social Aplicada.

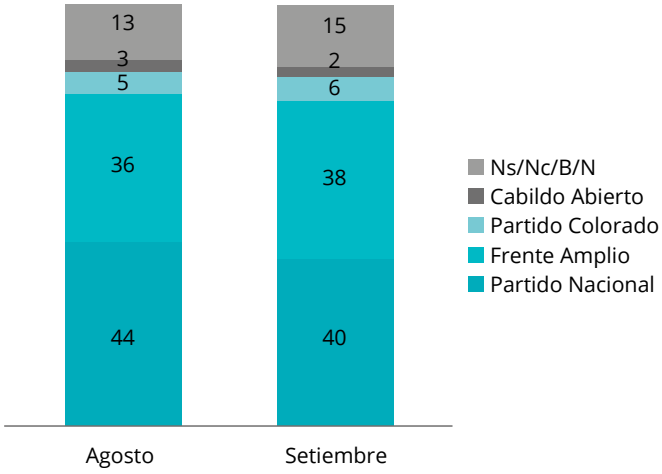
embargo, en algunos departamentos, y Río Negro puede ser uno de ellos, tuvo un efecto complementario y fruto de lo anterior: *la campaña electoral por el principal cargo ejecutivo del departamento tuvo bastante menos movilización y la falta de elementos típicos de esta: pocos y escasos actos de militancia, regidos por un protocolo sanitario que se hizo sentir en cuanto a una de las principales funciones que desempeñan los partidos en los procesos electorales, dar a conocer los candidatos, las propuestas de estos y la movilización de la ciudadanía* (Dalton, 2018).

3.3. La intención de voto también se mueve

¿Cómo se comportó la intención de voto de cara a las elecciones departamentales en este ciclo electoral tan particular signado por la pandemia? En una mirada de mediano plazo, la intención de voto de los partidos era la que se observa en el gráfico 5.

En los dos años previos, la competencia se concentraba en dos participantes: el PN y el FA. El PN superó en la intención de voto al gobernante FA hacia mediados del 2018 y se mantuvo con cierta diferencia cómoda a su favor hasta mediados del año 2019, cuando comenzó la carrera electoral hacia las

Gráfico 6. Intención de voto en Río Negro, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de Opción Consultores.

elecciones presidenciales. A partir de ese momento las distancias se acortaron y se mantuvieron en el entorno de 3 puntos porcentuales a favor del PN y con un nivel de indecisos del 10%, a tan solo 2 meses de las elecciones. En todo ese tiempo resultó claro que ni el PC ni CA tendrían chances de competir por el premio mayor, además de pronosticar correctamente un menor caudal de votación de los partidos menores en la contienda electoral.

La encuesta de la empresa Opción Consultores mostraba un escenario similar, con una reducción de la diferencia en favor del PN para pasar a una importante paridad en el último mes de campaña, con tan solo 2% a favor del PN y un incremento en el número de indecisos.

Una característica de estas elecciones departamentales y municipales de Río Negro fue la escasa movilización que los partidos pudieron realizar. Esta es una de las funciones principales de los partidos durante los procesos electorales. Ni la campaña durante la pandemia fue la misma, ni los militantes pudieron militar con la intensidad y las fórmulas convencionales para hacerlo, ni la ciudadanía se involucró de la forma que habitualmente lo hace en las elecciones departamentales. Diferentes protagonistas de la campaña entrevistados coincidieron en el diagnóstico: recién en los últimos

diez días la campaña «se pareció un poco a lo que pasa siempre», como sentenció una fuente altamente calificada.

4. Resultado de las elecciones departamentales

La elección del 2020 cambió el partido de gobierno departamental, pese a que no hubo movimientos importantes dentro de los partidos que conformaron la competencia. El cambio en estas circunstancias fue posible por el ajustado triunfo del gobierno anterior del FA, por apenas 237 votos de diferencia.

Como es natural en los intendentes que pasan su primer período, el frenteamplista Oscar Terzaghi aspiró a su reelección como candidato único por su partido.[3] Su candidatura colaboró con la tendencia bipartidista de estos comicios, al fomentar una campaña de características plebiscitarias, es decir, en contra o a favor de su gestión del intendente (Cardarello y Magri, 2010). El candidato del FA fue el candidato más votado individualmente, con el 43,3 % de los votos.

En el PN se presentaron dos candidatos: el exintendente Omar Lafluf y Pablo Delgrosso, el candidato que compitió por el PN en la elección de 2015, curiosamente impulsado por el mismo Lafluf. Es necesario destacar el realineamiento de sectores dentro de los partidos en competencia. En el caso del PN, Omar Lafluf, tradicionalmente perteneciente a Alianza Nacional, se presentó en estas elecciones por el sector Por la Patria, sublema con el que Wilson Ferreira Aldunate compitió en las elecciones de 1971 y que no era utilizado a nivel nacional desde 1989. Solo una agrupación departamental en Rocha también utiliza dicho sublema (La Diaria, 2017). El candidato Pablo Delgrosso se postuló dentro del sector del sartorismo. En este caso, el alumno no superó al maestro, obteniendo un poco menos que la mitad de los votos con los que triunfó Lafluf (14,8 % contra 32,8 %).

3 Es usual en la ciencia política anglosajona denominar *incumbent* a quienes están ocupando el cargo y van por su reelección inmediata. En español no tenemos una palabra para esta situación.

Tabla 4. Votos válidos por lemas y por candidato. En porcentajes

Lema	Candidato	Fracción	% partido	% total	Total partido
PN	Omar Lafluf	Por la Patria	68,4	32,8	48,0
	Pablo Delgrosso	Sartorismo	30,9	14,8	
	Al lema		0,7	0,3	
	Total		100	48,0	
FA	Oscar Terzaghi	VA	100,0	43,3	43,3
	Al lema		0,0	0,0	
	Total		100	43,3	
PC	Ángel Pavloff	Ciudadanos	59,6	3,9	6,6
	Juan Serrés	FB	39,8	2,6	
	Al lema		0,5	0,0	
	Total		100	6,6	
CA	Jorge González		66,4	1,4	2,1
	Juan Poggio		33,1	0,7	
	Al lema		0,5	0,0	
	Total		100	2,1	

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

En el PC se presentaron dos candidatos: Ángel Pavloff por Ciudadanos y Juan Serrés por Foro Batllista, ambos por primera. En total, el PC tuvo una magra votación, disminuyendo su caudal electoral respecto a la anterior elección, logrando solo el 6,6% de los votos, su peor performance en la historia del departamento.

Entre los partidos menores que suelen presentarse, el Partido Independiente y Unidad Popular no lo hicieron en esta elección. Pero hubo un nuevo partido, CA, que presentó dos candidatos. El partido aún no tiene sectores, es de carácter fuertemente personalista en torno a la figura de Manini Ríos, por lo que tampoco se los puede considerar candidatos independientes. En total, CA obtuvo el 2,1% de los votos.

Tabla 5. Composición de la Junta Departamental de Río Negro, 2020-2025

Partido	Sublema	Hoja	Ediles	Total sublema	Total partido
PN	Defensores de las Leyes	58	9	10	16
		33	1		
	Renovación para Crecer	920	2	3	
		500	1		
	Aire Fresco Río Negro	2404	1	2	
		1404	1		
	Renacer Nacionalista	5888	1	1	
FA	Unidad para los Cambios	77	2	5	13
		1001	2		
		982	1		
	Frente Río Negro	2121	2	4	
		150	1		
		99000	1		
	Unidad y Pluralismo Frenteamplista	90	2	3	
		609	1		
	Sumemos	800	1	1	
PC	Río Negro Está Primero	600	1	1	2
	Río Negro Cambia	8515	1	1	

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

El *incumbent* fue el candidato individuamente más votado, pero la denominada Ley de Lemas, una característica de nuestro sistema electoral que permite acumular votos, en este caso, entre diferentes candidatos del mismo partido, también tuvo un rol importante. Sin embargo, como se verá más adelante, la Ley de Lemas fue complementada por la coordinación estratégica de buena parte del electorado.

Los resultados de la votación a cargos en la Junta Departamental se observan en la tabla 5.

Tabla 6. Resultados de elecciones municipales por partido. En porcentajes de votos válidos

Municipio	PN	FA	PC	CA	En blanco y anulados totales	En blanco y anulados parciales	Total
A–Young	34,9	30,3	7,7	0,8	24,4	1,8	100
B–Berlín	49,9	27,8	3,6	4,1	12,3	2,3	100
C–San Javier	53,2	25,4	7,0	0,0	13,0	1,5	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

De los 16 cargos correspondientes al PN, 10 correspondieron al sublema Defensores de las Leyes, 3 al sublema Renovación para Río Negro, 2 al sublema Aire Fresco Río Negro y uno para Renacer Nacionalista. Dentro del sublema Defensores de las Leyes, 9 ediles correspondieron a la hoja de votación 58, la lista más importante de Lafluf en toda su trayectoria política y 1 a la hoja 33. En Renovación para Crecer, 2 ediles pertenecen a la hoja 920 y uno a la 500. En Aire Fresco Río Negro, un edil fue para la hoja 2404 y el otro para la 1404, mientras que un edil más fue para Renacer Nacionalista por la hoja 5888.

Por su parte, el FA obtuvo 13 cargos en la Junta Departamental. «Unidad para los Cambios» obtuvo 5 ediles, 2 para la hoja 77, 2 para la 1001 y uno para la 982. El sublema Frente Río Negro, sublema identificado con el diputado reelecto Constante Mendiondo, obtuvo 4 cargos, 2 para la hoja 2121 y los otros dos restantes para la hoja 150 y 99000. Otro sublema, Unidad y Pluralismo Frenteamplista, obtuvo 3 cargos a edil, 2 para la hoja 90 y uno para la 609. Por último, la hoja 800, del sublema Sumemos, obtuvo un edil.

El PC obtuvo dos representantes, uno de ellos para la hoja 600 (sublema Río Negro Está Cambiando) y el otro para la hoja 8515 (sublema Río Negro Cambia). CA no consiguió suficientes votos para obtener un representante en la Junta Departamental.

Tabla 7. Cargos en los concejos municipales, por partido

Municipio	PN			FA			PC		
	2010	2015	2020	2010	2015	2020	2010	2015	2020
A–Young	3	3	3	2	2	2	0	0	0
B- Berlín	2	3	3	2	2	2	1	0	0
C–San Javier	–	3	4	–	1	1	–	1	0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

5. Resultados de las elecciones municipales

En el período 2015-2020 no se crearon nuevos municipios en Río Negro y, al igual que en la elección de 2015, el PN obtuvo el triunfo en los tres municipios existentes. En Young, la abstención al voto municipal (votos en blanco y anulados parciales) fue la mayor del departamento, con un 24,4%, cerca de 10% menos que en los municipios de Berlín y San Javier. A su vez, la abstención en todos los municipios fue mayor que en 2015 (un 5% mayor en Young, un 3% en Berlín y un 2% en San Javier). En Young, los votos en blanco y anulados totales (24,4%) fueron un 5% más que en la elección de 2015. Lo mismo sucedió en los demás municipios: en Berlín y en San Javier hubo un aumento leve de la abstención en la votación municipal respecto a 2015(3% y 2% más, respectivamente).

La elección municipal de Young fue más competitiva que hace cinco años, cuando el PN había alcanzado una cómoda victoria de más del 10% del total de votos emitidos. A pesar de mejorar su *performance,* el FA no consiguió la mayoría y se quedó con la misma cantidad de integrantes en el concejo municipal. La distribución de los votos por partido en los demás municipios muestra una importante continuidad con respecto a la elección de 2015, con los movimientos partidarios en el departamento ya explicados, que se reflejaron de forma similar en todos los municipios. Como se observa en la tabla 7, el único cambio en la distribución partidaria de los concejales se dio en San Javier, donde el PN le ganó un concejal al PC.

Tabla 8. Integración de los concejos municipales en Río Negro, 2020-2025

Municipio	Partido	Sublema	Hoja	Nombre	Cargo
A–Young	PN	Aire Fresco	404-A	Mercedes Long	Alcalde
			500-A	José Luis Obando	Concejal
		Defensores de las Leyes	58-A	Hugo Hornos	
	FA	Pluralismo Frenteamplista	96-A	Cecilia Rodríguez	
				Walter Silva Taborda	
B–Berlín	PN	Defensores de las Leyes	58-B	Hernán Godoy	Alcalde
				Rosina Lafourcade	Concejal
		Aire Fresco	404-B	Bryan Fiorelli	
	FA	Experiencia y Renovación	319-B	Sergio Darío Milesi	
				Fernando Pereyra	
C–San Javier	PN	Defensores de las Leyes	58-C	Washington Laco	Alcalde
				José Mendieta	Concejal
				Miryam Jodus	
		Aire Fresco Río Negro	404-C	Shirley Cirone	
	FA	Compromiso por San Javier	1913-C	María José Olivera	

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

Los alcaldes elegidos fueron Mercedes Long, de Aire Fresco, en Young; Hernán Godoy, en Berlín, y Washington Laco, en San Javier, ambos del sublema Defensores de las Leyes. A diferencia de la elección de 2015, en esta el partido ganador de las elecciones municipales también ganó la departamental; el PN resultó triunfador en todos los escenarios. Para decirlo en la jerga politológica, *al menos por cinco años más, ya no habrá cohabitación*.

6. Conclusiones y desafíos futuros

Estas elecciones fueron de cambio de partido en el gobierno. El PN triunfó sobre el FA, en un contexto de emergencia sanitaria que alteró la modalidad habitual de la campaña. Pese a ello, esta elección continuó los patrones de competencia del departamento en anteriores elecciones, según muestran los resultados. En cuanto a las elecciones municipales, se mantuvo la cantidad de tres municipios y no se alteró la ecuación electoral: el PN ganó en los tres. En todo caso, el cambio más destacable en ese escenario parece haber sido una disminución en la participación electoral y el desplazamiento de un concejal del PC hacia el PN.

A la hora de explicar por qué ganó el PN la elección departamental, hay varios factores a tener en cuenta. En primer lugar, se debe contextualizar a esta elección con los resultados de la anterior elección y la tendencia general del ciclo electoral 2019-2020, donde pese a no haber una relación causal clara entre las elecciones nacionales y departamentales (López, 2007), sí hay regularidades empíricas a tener en cuenta. La anterior elección departamental fue ganada por el FA por tan solo 237 votos (0,7%). Esto se sumaba al hecho habitual de que un candidato a intendente que se presenta a la relección en Río Negro lo hace con una pérdida de su caudal electoral (además de no contar con una evaluación de gestión muy elevada en perspectiva comparada en el departamento). Era predecible entonces que la votación del FA disminuyera en esta elección. El ciclo electoral tampoco ayudó al FA, que había disminuido su votación en 9 puntos porcentuales en octubre anterior y había perdido las elecciones nacionales. La observación de las regularidades empíricas descritas por Luis Eduardo González (2015), actualizadas para alcanzar el período 1999-2020, muestra que la probabilidad de ganar la elección departamental del FA habiendo sido mayoría simple en octubre (caso de Río Negro) era del 43% (20 en 46 elecciones) (elaboración propia con datos de la Corte Electoral).

Ante este contexto, la posibilidad del FA de mantenerse en el gobierno parecía recaer en una oposición debilitada o fragmentada, que no fue el caso. El PN tuvo una clara predominancia sobre el bloque opositor, donde el PC disminuyó su votación respecto a ciclos anteriores y consolidó una tendencia a la baja, al igual que sucedió a nivel departamental en el resto del país. El partido emergente CA logró una votación residual, al no contar

con figuras destacadas ni tampoco optar por una estrategia competitiva agresiva frente a los demás partidos del bloque. Pero, sobre todo, a la hora de entender el buen desempeño de la oposición, el fuerte liderazgo de Lafluf resulta clave.

Omar Lafluf logró ser el candidato más votado, alineando a los electores opositores del gobierno del FA. Aprovechó la ola nacional de la Coalición Multicolor en Río Negro, donde, si bien no formó una coalición, utilizó durante toda la campaña la simbología clásica de estos partidos a través de banderas o incluso fotos de sus líderes como estrategia para canalizar el descontento con el FA hacia su candidatura. Lafluf es un caudillo y en Río Negro las elecciones departamentales las ganan figuras de liderazgo importante, *caudillos* en el sentido *aggiornado* de la palabra. Así fue con Carminatti, luego con Lafluf, y a Terzaghi le llevó varios períodos obtener la Intendencia. Más allá del partido al que pertenezcan, esta condición parece destacarse y se hace evidente cuando se repasan los nombres de los intendentes electos, que son pocos y reiterados.

En cuanto a particularidades de esta campaña debido a la emergencia sanitaria, la pandemia generó en el departamento una escasa movilización, un elemento que por lo general fortalece las campañas del FA. El aplazamiento de las elecciones y la alta y extensa aprobación que está teniendo el presidente Luis Lacalle Pou debido al efecto pandemia, que se inscribe dentro de lo que la literatura conoce como *rally 'round the flag effect'* (incremento de la popularidad de un gobierno debido a crisis internacionales o guerras) (Mueller, 1970), parecen cancelarse mutuamente. La mayor distancia con las elecciones nacionales podría suponer mayor independencia respecto a estas, por no estar en el contexto de luna de miel de un gobierno, pero esta *extensión* de la luna de miel por la pandemia no permitió ese distanciamiento. En los hechos, la única particularidad de estas elecciones respecto a otras es que el FA votó mejor en el país que en octubre de 2019, cuando suele ser al revés (González, 2015). En principio, el aplazamiento de las elecciones y la pandemia no parecen haber tenido un efecto claramente observable sobre el resultado de esta contienda electoral en Río Negro.

Finalmente, con relación al futuro político del departamento, al estar permitida la reelección inmediata, si la gestión actual tiene una evaluación positiva, posiblemente Lafluf siga siendo un actor relevante en el próximo proceso electoral. Para todos los demás partidos, en el ámbito local se abre

un tiempo en el que deberán renovar liderazgos: en el principal partido hoy opositor, el FA, su referente más visible, Oscar Terzaghi, probablemente se retire de la competencia electoral. En los próximos años, tanto desde la izquierda local como desde el PC y CA, se deberán elaborar las condiciones para el surgimiento de liderazgos competitivos. En el caso de los partidos menores, el descenso en los votos que tuvieron en la primera vuelta de las elecciones nacionales de 2019 y los conseguidos en las departamentales 2020 abre una interrogante necesaria sobre el rol que tendrán en el futuro, o si más bien se integrarán de alguna manera a la estructura del Partido Nacional.

Bibliografía

Buquet, D., y Piñeiro, R. (2014). «La consolidación de un nuevo sistema de partidos en Uruguay». *Revista Debates*, 8(1), 127-148, Porto Alegre.

Dalton, R. (2018). *Political Realignment: Economics, Culture, and Electoral Change*. New York: Oxford University Press.

González, L. E. (2015). «Las preferencias políticas nacionales y departamentales de los votantes uruguayos, 1995-2015», *Revista Uruguaya de Ciencia Política,* 24(1), ICP, Montevideo.

González, L. E., y Queirolo, R. (2000). «Las elecciones nacionales del 2004: posibles escenarios». En L. E. González, *Elecciones 1999-2000*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política.

Laakso, M., y Taagepera, R. (1979). «Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe», *Comparative Political Studies,* 12, 3-27.

Lizbona, A., y Nieto, E. (2011). «Elección en la tierra de las "papeleras". El proceso electoral 2010 en Río Negro». En A. Cardarello y A. Magri, *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010* (pp. 237-253). Montevideo: ICP-FCS-Congreso de Intendentes.

López, S. (2007). «¿Cuán locales son las elecciones municipales en Uruguay? Estimando independencia de resultados y comportamientos electorales», *Revista Uruguaya de Ciencia Política,* 16(1), ICP, Montevideo.

Lorenzoni, M., Moreira, R., y Nieto, E. (2017). «El triunfo más original del Frente Amplio». En A. Cardarello y M. Freigedo, *Los desafíos de un cambio: Elecciones departamentales y municipales 2015* (pp. 280-295). Montevideo: ICP-FCS-Congreso de Intendentes.

Mueller, J. (1970). «Presidential Popularity from Truman to Johnson», *The American Political Science Review*, 64(1), 18-34. doi:10.2307/1955610

«Por la Patria vuelve hoy al ruedo político de la mano de Jorge Gandini y Omar Lafluf». (8 de noviembre de 2017). *La Diaria*, https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/11/por-la-patria-vuelve-hoy-al-ruedo-politico-de-la-mano-de-jorge-gandini-y-omar-lafluf/

Sitios web consultados

Ágora Consultores: www.agora.com.uy
Opción consultores: www.opcion.com.uy

Soriano

Por el camino de la continuidad

Nicolás Álvarez, Nicolás Pose y Matías Ruiz Díaz

1. Introducción

Tras la histórica postergación de los comicios departamentales previstos inicialmente para el mes de mayo de 2020, producto de la emergencia sanitaria generada por el covid-19, las elecciones departamentales y municipales en Soriano marcaron una línea de continuidad. El Partido Nacional (PN) triunfó por séptima vez consecutiva, reafirmando su carácter de partido predominante en el departamento, tal como señalaron Berón y Giménez (2011) y Barrios et al. (2017) en sus respectivos análisis de los ciclos electorales de 2010 y 2015. Las principales opciones alternativas, el Frente Amplio (FA) y el Partido Colorado (PC), aumentaron su caudal electoral con respecto a la elección anterior, pero no lograron retener su votación de octubre de 2019 ni constituirse en opciones competitivas, con perspectivas reales de alternancia. En la misma línea, el novel Cabildo Abierto (CA) experimentó dificultades análogas a la hora de retener a sus votantes nacionales, con una marcada caída respecto a sus registros de octubre de 2019. Finalmente, a nivel municipal, el PN retuvo la dirección de todos los municipios en juego, repitiendo así los resultados que se registraron en Soriano desde la creación de este tercer nivel de gobierno en 2010.

El análisis de las elecciones departamentales y municipales de Soriano se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se describen las características del sistema de partidos de Soriano en la historia reciente. En el apartado siguiente, se presenta un breve análisis de la gestión depar-

tamental junto con la oferta de candidatos. La cuarta sección aborda los resultados de las elecciones departamentales, y la quinta se enfoca en los resultados a nivel municipal. El capítulo cierra con unas breves reflexiones finales.

2. Características del sistema de partidos en Soriano en la historia reciente

Desde la restauración democrática, salvo en la elección de 1984, el PN se impuso en todos los comicios departamentales en Soriano. Además, como se observa en la tabla 1, desde la disputada elección de 1994 hasta 2015 incrementó su caudal electoral de forma sistemática, tendencia que no logró sostener en 2020. Dicho esto, desde 2005 hasta la actualidad alcanza niveles de votación que superan con comodidad la barrera de la mayoría absoluta de los votos, lo que si bien no tiene implicaciones directas en materia de gobierno, dadas las reglas de asignación de ediles en las juntas departamentales —que aseguran la mayoría absoluta al lema ganador—, es un indicador adicional de la fortaleza del partido en este departamento.

Por su parte, desde 1989 hasta 2005, el FA logró un crecimiento sostenido en Soriano, que le significó a partir de 2005 pasar a ser el segundo partido más votado. Sin embargo, tras la elección de 2010, en donde obtuvo registros similares a 2005, registra una marcada caída en el apoyo electoral recibido, pasando de captar alrededor del 35% de los votos a solamente el 25%, lo que evidencia su incapacidad de constituirse como una alternativa real de gobierno a los ojos de la ciudadanía departamental. Por otra parte, el PC se mantuvo como segundo partido en Soriano desde su salida del Ejecutivo departamental en 1989 hasta el 2000, marcando incluso registros competitivos frente al PN en los comicios de 1994 y 2000. Sin embargo, la debacle electoral de los colorados en las elecciones nacionales de 2004 tuvo su réplica a nivel departamental en 2005, cuando pasaron de captar más del 35% de los votos a quedar por debajo de la barrera del 10%. Desde entonces, y hasta esta elección, no habían logrado superar este guarismo, lo que lograron en 2020 pero por un margen menor al 1%. Finalmente, la participación de CA en Soriano bajo este lema, a diferencia de otros departamentos, no supuso la incorporación de un cuarto actor político de magnitud en la política departamental, ya que su votación apenas superó el

Tabla 1. Votos válidos en elecciones departamentales de Soriano, 1984-2020. En porcentajes

Elección	PN	FA	PC	CA	Otros
1984	43,6	10,3	44,1	-	1,9
1989	49,2	10,0	36,3	-	4,5
1994	39,5	20,7	37,2	-	2,5
2000	39,9	23,2	36,6	-	0,3
2005	53,9	35,6	9,6	-	0,9
2010	58,1	34,4	6,6	-	0,9
2015	66,4	24	8,9	-	0,7
2020	59,5	26	10,7	2,1	1,7

Fuente: Elaboración propia con datos de Corte Electoral.

2%. De esta forma, la votación agregada de los partidos distintos a los tres grandes se mantuvo por debajo del 5%, como sucede desde 1984.

La tabla 2 muestra los intendentes electos desde la restauración democrática, junto con el caudal electoral obtenido por cada uno de ellos. Allí se observa una gran variación en el peso electoral de los ganadores al interior de sus partidos, que va desde el 40,7%, obtenido por Holf Caresani en 1989, al 90,9% cosechado por Gustavo Lapaz en el 2000. En esta ocasión, Guillermo Besozzi obtuvo el 75,2% de los votos. Tanto Lapaz como Besozzi optaron en su momento por la reelección, siendo exitosos en su intento, camino que fue discontinuado por el intendente Agustín Bascou. Al mismo tiempo, la victoria de Besozzi supone que, por primera vez desde la restauración democrática, un mismo intendente ocupará el sillón departamental por tres períodos, tras su ciclo anterior entre 2005 y 2015. Finalmente, cabe destacar el predominio de Alianza Nacional al interior del PN en Soriano, que de la mano del liderazgo de Besozzi ha logrado que este sector se haya impuesto en los últimos cuatro comicios

Tabla 2. Votos válidos obtenidos por los intendentes de Soriano, 1984-2020. En porcentajes

Período	Intendente	Partido	Fracción	% partido	Int/partido	Int/total
1985-1990	Emilio Martino	PC	BU	44,1	72,3	32,4
1990-1995	Holf Caresani	PN	-	49,2	40,7	20,0
1995-2000	Gustavo Lapaz	PN	Indep.	39,5	44,3	17,5
2000-2005	Gustavo Lapaz	PN	Indep.	39,9	90,9	36,3
2005-2010	Guillermo Besozzi	PN	AN	53,9	57,2	30,8
2010-2015	Guillermo Besozzi	PN	AN	58,1	85,7	49,7
2015-2020	Agustín Bascou	PN	AN	66,4	61	40,8
2020-2025	Guillermo Besozzi	PN	AN	59,5	75,2	44,7

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

departamentales.[1] Como contracara, el Herrerismo no ha logrado acceder al sillón departamental de Soriano desde la restauración democrática.

La separación de las elecciones departamentales de las nacionales ha propiciado la generación de dinámicas electorales singulares a nivel departamental, que divergen del comportamiento de los electores en los comicios nacionales (Pose, 2013). Una forma de ilustrar este punto es mediante la comparación del número efectivo de partidos (NEP)[2] resultante de las elecciones nacionales en el departamento con aquel de las elecciones departamentales (tabla 3). Se observa que en la instancia departamental, desde la elección del 2000, existe una tendencia a la caída del NEP, que de reflejar un escenario tripartidista pasa a mostrar un esquema progresivamente bipartidista. La elección de 2020 revierte la tendencia a la caída del NEP, pero la leve variación encontrada, de tan solo 0,2 puntos porcentuales, no modifica la lectura cualitativa de los datos.

1 Bascou fue en 2015 el «delfín» de Besozzi, que con su apoyo logró imponerse sobre la candidatura del exintendente Lapaz al interior del PN.

2 La fórmula para calcular el NEP es $1/(\sum pi^2)$, donde **p** es la proporción de votos obtenido por cada partido (Laakso y Taagepera, 1979).

Tabla 3. Evolución del NEP en Soriano, 1999-2020

Elección	1999-2000	2004-2005	2009-2010	2014-2015	2019-2020
Nacional	3,1	2,5	2,9	2,7	3,6
Departamental	2,9	2,3	2,2	2	2,3

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

Si se compara la fragmentación entre cada elección en el mismo ciclo electoral, el NEP departamental es sistemáticamente menor que el nacional. Esto es consistente con la expectativa teórica que surge del análisis de las reglas electorales, ya que el formato de mayoría simple en la elección departamental, por oposición al de mayoría absoluta a dos vueltas a nivel nacional, genera un efecto de reducción de la fragmentación a nivel departamental. En la elección nacional de 2019, la irrupción de CA en el escenario político explica el salto del NEP a 3,6, y el hecho de que no haya podido mantener su votación en la instancia subnacional da cuenta de la menor variación del NEP departamental.

La incapacidad de retener los votos de octubre no es patrimonio exclusivo de CA en Soriano, sino que se replica en los casos del FA y del PC. De hecho, como muestra la tabla 4, si el FA lograba en 2020 el mismo caudal electoral que en octubre de 2019, dadas las reglas de la elección departamental, hubiera resultado victorioso, ya que en esa instancia fue el partido más votado, con el 36% de los votos válidos. Sin embargo, en la elección departamental perdió 10 puntos porcentuales con respecto a la elección nacional, lo que lo llevó a quedar por debajo del PN. En la misma línea, el PC tampoco pudo retener el 16% de los votos obtenidos en 2019, sufriendo una sangría de más de cinco puntos porcentuales. Estas pérdidas, sumadas a la caída de casi 10 puntos de CA, se aproximan al 27% adicional obtenido por el PN en la elección de 2020, que le permitió imponerse por amplio margen en la contienda. De este modo, el PN ratifica la tendencia a mostrar una fortaleza mucho mayor en Soriano a nivel departamental que en las instancias electorales nacionales, y en términos más generales se mantiene la tendencia a un comportamiento divergente de los electores en los comicios del mismo ciclo electoral.

Tabla 4. Votos válidos obtenidos por los principales partidos en las elecciones nacionales y departamentales del ciclo electoral 2019-2020. En porcentajes

Elección	PN	FA	PC	CA
Nacional	32,29	36,04	16,11	11,74
Departamental	59,5	26	10,69	2,06
Diferencia	27,21	-10,04	-5,42	-9,68

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

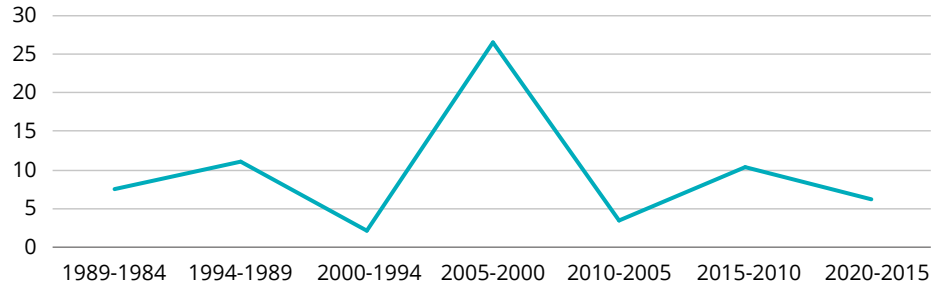
Otra dimensión relevante de análisis refiere a la evolución de la volatilidad electoral en Soriano, que capta los movimientos de las preferencias partidarias de los votantes del departamento.[3] En este sentido, se destaca que la elección del 2020 muestra una baja volatilidad, apenas superior al 5%, lo que refleja una clara continuidad en las adhesiones captadas por los partidos políticos con respecto a 2015. De hecho, como se observa en el gráfico 1, la volatilidad electoral en Soriano ha sido relativamente baja desde el retorno a la democracia, variando en el entorno del 5% al 10%, con la excepción de la elección de 2005, que supuso un fuerte cambio en la estructura del sistema de partidos departamental, con la marcada caída del PC que fue absorbida por el PN y el FA.

Finalmente, cabe revisar la evolución de la composición de la Junta Departamental de Soriano en la historia reciente, para lo que se cuenta con los datos de la tabla 5. En este sentido, se destaca que únicamente durante el período 2015-2020 el PN consiguió un número de bancas suficiente para superar la mayoría más exigente, de 2/3, que se requiere para la aprobación de algunas iniciativas legislativas. Por el contrario, la caída electoral sufrida en 2020 significa que este partido, aunque sí supera la mayoría de 3/5, lo que consigue por segunda vez desde la restauración democrática, se queda a un curul de la mayoría de 2/3.

Por el lado de la oposición, el FA, que en los períodos 2005-2010 y 2010-2015 había conseguido alcanzar 1/3 de las bancas, lo que le permitía activar

3 La volatilidad electoral se calcula a través del índice de Pedersen, que se obtiene a partir de la suma del cambio neto en el porcentaje de votos de cada partido entre elecciones, dividido por la cantidad de elecciones (Pedersen, 1979).

Gráfico 1. Volatilidad electoral en las elecciones departamentales de Soriano, 1989-2020



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

Tabla 5. Composición de la Junta Departamental de Soriano, 1985-2020

Partido / Período	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	1985-2020
PN	12	16	16	16	17	18	22	20	137
FA	3	-	5	6	11	11	7	8	51
PC	16	14	10	9	3	2	2	3	59
NE	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Total	31	31	31	31	31	31	31	31	248

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

por su cuenta distintas iniciativas de contralor, se vuelve a quedar por debajo de este umbral, incluso ganando un edil con respecto a la elección de 2015. Mientras que el PC también suma un edil adicional a su representación en la Junta con respecto al período anterior, lo que sin embargo apenas iguala la situación de dicho partido en el período 2005-2010, el primero desde su marcada caída electoral a nivel departamental. Por último, de la tabla 5 se desprende que CA no consiguió los votos para conseguir representación en la Junta, por lo que el órgano legislativo departamental se mantendrá compuesto por tres partidos, tal como viene sucediendo desde 1985.

3. Evaluación de la gestión y oferta de candidatos

3.1. Críticas a la gestión departamental

La administración de Agustín Bascou al frente de la Intendencia de Soriano estuvo cargada de polémicas. A lo largo de su mandato, el intendente nacionalista se vio involucrado en cuatro causas judiciales. A raíz de ello, Bascou renunció primero a su sector (Alianza Nacional) y luego al PN. No obstante, se mantuvo en el cargo de intendente hasta el final del mandato. Su decisión de no presentarse como candidato en los comicios de 2020 puso fin a la historia de las reelecciones inmediatas en el departamento de Soriano (tabla 6).

Bascou, que había iniciado su carrera política como primer suplente de Guillermo Besozzi durante el período 2010-2015, fue electo intendente por un amplio margen en las elecciones departamentales de 2015 (tabla 1). Desde que asumió el cargo en julio de ese año, comenzó a ser investigado por la Justicia por la presunta venta de combustible a la Intendencia desde una estación de servicio administrada por un consorcio de su propiedad.

A finales de 2017, ante la negativa de los ediles del PN y del PC de instalar una comisión investigadora,[4] el FA de Soriano presentó una denuncia penal —ampliada en 2018—[5] para que la justicia determinara si Bascou violó el artículo 161 del Código Penal (conjunción del interés público con el privado) y el artículo 291 de la Constitución de la República (que prohíbe a los intendentes intervenir como directores o administradores en empresas que contraten obras o suministros con el gobierno departamental). Según el texto de la denuncia, desde la asunción de Bascou hasta el año 2016, «[...] la Intendencia ha contratado suministros con Radial Mercedes Ltda. de la

4 Según declaró a *La Diaria* (27/10/2017) el edil frenteamplista Carlos Susaye, el PN accedió a crear una comisión preinvestigadora; no obstante, «el FA fue el único que propuso un informe en minoría argumentando la instalación de una comisión investigadora». https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/10/frente-amplio-presento-denuncia-penal-para-dilucidar-si-el-intendente-de-soriano-agustin-bascou-cometio-delito.

5 A partir de un pedido de informes realizado por el edil frenteamplista Carlos Susaye, el FA aseguró haber determinado que, durante distintos períodos del año 2014, cuando Bascou ingresaba al cargo de intendente como suplente de Besozzi, se repitió la situación irregular (venta de combustible a la Intendencia) denunciada en 2017.

Tabla 6. Procesos judiciales que enfrentó el intendente de Soriano, 2015-2020

Fecha	Denunciante	Objeto de la denuncia	Estado judicial
2017	Escritorio rural	Estafa	Archivada
2017	Ediles FA Soriano	Conjunción intereses	En curso
2019	Scotiabank	Ley de prendas	Imputado
2019	Banco República	Ley de prendas	Imputado

Fuente: Elaboración propia.

que el Sr. intendente Bascou era en ese tiempo director, administrador y presidente, por la suma de $ 14.139.000».[6]

Al momento de la redacción de este capítulo, la investigación del caso continúa en curso. No obstante, la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) emitió un fallo que va en línea de lo denunciado por los ediles frenteamplistas: «A diferencia de lo que sostiene el Sr. Bascou, este Directorio entiende que efectivamente en su carácter de intendente adoptó decisiones y firmó convenios que generaron y/o pudieron generar beneficios económicos a las estaciones de servicio propiedad de las sociedades comerciales que integraba».[7]

En paralelo a este proceso, el intendente fue denunciado por estafa y libramiento de cheques sin fondo por un escritorio rural del departamento de Soriano. Según información de prensa, en 2017 el intendente Bascou enfrentaba 14 embargos por USD$ 7,5 millones, por lo que un grupo de acreedores solicitó el concurso necesario en la justicia civil.[8] Un año después, la causa fue archivada. De acuerdo a las declaraciones de la fiscal actuante, al haberse decretado el concurso de acreedores, Bascou estaba legalmente impedido de pagar el dinero que le reclamaban los denunciantes.[9]

6 Solicitada por los autores al coordinador de bancada del FA de Soriano.
7 El texto completo del fallo puede consultarse en https://www.lr21.com.uy/politica/1352610-bascou-informe-jutep-intendencia-soriano-combustibles-ancap
8 https://www.elobservador.com.uy/nota/juez-penal-cito-a-intendente-de-soriano-para-indagarlo-por-estafa—2017918500
9 https://www.elobservador.com.uy/nota/archivan-la-denuncia-contra-bascou-por-emision-de-cheques-sin-fondo-20183517290

Tabla 7. Oferta electoral en el departamento de Soriano, 2020

Lema	Candidato	Fracción
PN	Guillermo Besozzi	Alianza Nacional
	José Luis Gómez	Todos
FA	Pablo Ponce	Independiente
	Julio Guastavino	Nuevo Espacio
	Inocencio Bertoni	Asamblea Uruguay
PC	Andrés Centurión	Ciudadanos
	Jorge Marroig	Tercera Vía
	Federico Barboza	Batllistas
CA	Martín Sande	–
	Alberto Loitey	–
AP	Raúl Perdomo	–
PERI	Luis Cairus	–

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, en su último año de gestión, dos entidades bancarias denunciaron a Bascou por la violación de la Ley de Prendas. En marzo de 2020, el intendente fue imputado por la causa iniciada por la banca privada. Según trascendió en prensa, la justicia determinó que Bascou vendió 4.000 vacunos, estimados en USD 350.000, que estaban como garantía en Scotiabank.[10] Por la causa iniciada por el Banco República, de similares características, Bascou fue nuevamente imputado en agosto de 2020.[11]

Tras su primera imputación, Bascou presentó su renuncia al PN. Pese a que la Mesa Política del FA en Soriano reclamó públicamente la renuncia del intendente, este se mantuvo en su cargo hasta el final del mandato.[12]

10 https://www.elobservador.com.uy/nota/imputan-al-intendente-bascou-por-vender-ganado-en-garantia-por-us-350-mil-20203613716

11 En línea: https://www.elpais.com.uy/informacion/judiciales/bascou-imputado-nuevamente-violacion-ley-prenda.html

12 En línea: https://www.elobservador.com.uy/nota/el-intendente-de-soriano-agustin-bascou-renuncio-al-partido-nacional-202039135655

3.2. Candidatos y propuestas

En la elección departamental de 2020 compitieron seis partidos políticos: PN, FA, PC, CA, Asamblea Popular (AP) y Partido Ecologista Radical Intransigente (PERI). Con excepción de estos últimos, todos presentaron candidaturas múltiples. Si bien cada candidato impuso una impronta propia con diferentes prioridades programáticas, los ejes de la campaña electoral fueron similares a los registrados en el ciclo electoral anterior (Barrios et al., 2017): a) estado de las calles y de la caminería rural; b) administración de los fondos departamentales; y c) contratación de personal municipal y cargos de confianza.

El PN presentó dos candidatos. Por un lado, el dos veces intendente Guillermo Besozzi (2005-2015) que regresó a la política departamental tras ejercer el cargo de Senador (2015-2020) y resultar electo diputado (2020-2025). Como representante del oficialismo nacionalista en Soriano, Besozzi no dudó en destacar los logros de las gestiones anteriores. Incluso, defendió públicamente la desgastada gestión del intendente Bascou. En una entrevista concedida a un medio local, Besozzi dijo no tener críticas para la administración Bascou y aseguró que le «inflaron» sus problemáticas personales. Al mismo tiempo, destacó que «la administración goza de buena salud» y «basta con recorrer el departamento».[13]

En un extenso y ambicioso programa, el candidato oficialista expresaba que «tras quince años de crecimiento departamental en cuanto a posibilidades y desarrollo», era posible lograr «un Soriano mejor». A lo largo de nueve capítulos se explicitaban diversas medidas en materia de comunicación (mejorar el contacto con la población); administración municipal (eficiencia de la gestión, capacitación y seguridad laboral); desarrollo productivo (apoyo a emprendedores y atracción de inversiones); turismo y cultura (fomento de la cultura barrial y auspicio de festivales y eventos); deportes (creación de programas de deportes para diversos tramos etarios); desarrollo social (creación del defensor del adulto mayor y programa de viviendas); movilidad y seguridad vial (mejora de calles y caminos, iluminación y mantenimiento de señalizaciones); desarrollo ambiental (preservación y cuidado del medio ambiente); y desarrollo en

13 http://www.agesor.com.uy/movil/noticia.php?id=46016

infraestructura (con proyectos de mejora para las principales localidades del departamento).[14]

El segundo candidato nacionalista fue el también exintendente José Luis Gómez, quien inició su carrera política en el año 2010 como cuarto suplente del candidato Guillermo Besozzi. Luego de que el primer suplente de este último, Agustín Bascou, renunció al cargo de intendente para participar de la campaña electoral del año 2015, Gómez ejerció dicha responsabilidad por cinco meses, desde marzo a julio de ese año. Tras su breve paso por la Intendencia, Gómez renunció a la agrupación oficialista dirigida por Guillermo Besozzi. En una carta pública, difundida por los medios locales, Gómez aseguró que los motivos de su renuncia se debían «a discrepancias» que tuvo «con parte de la dirigencia, principalmente después de las elecciones [2015] y durante el tiempo que fui intendente». Los cambios resueltos por Gómez en su período como intendente, no fueron «entendidos ni compartidos» por el sector al que pertenecía.[15]

Lejos de abandonar la actividad política tras su renuncia en 2015, el exintendente fundó su propia agrupación (Renovación y Cambio) que en las elecciones nacionales de 2019 apoyó al entonces candidato Luis Lacalle Pou. Tras lograr los convencionales necesarios para presentar su candidatura a la Intendencia de Soriano, Gómez ofició de opositor dentro del lema PN. Tal es así que en su programa proponía «realizar una auditoría externa para tener un conocimiento cabal de los estados financieros y de funcionamiento» y se presentaba como un administrador «responsable», «honrado» y «austero». Respecto a esto último, el candidato llamaba a «reducir los cargos de confianza» —una de las principales críticas a las gestiones anteriores— y asignar los grados municipales «únicamente por concurso de oposición y mérito».[16]

Al igual que Gómez, el FA de Soriano fue crítico de las administraciones nacionalistas, antes y durante la campaña electoral. Por segunda vez desde la reforma constitucional de 1996, el FA presentó tres candidatos. En primer lugar, el edil mercedario Julio Guastavino (Nuevo Espacio) que se presentó

14 Programa de gobierno Guillermo Besozzi, https://www.corteelectoral.gub.uy/canal-sistema-politico/programas_deptales_2020_soriano
15 http://www.agesor.com.uy/noticia.php?id=20149
16 Programa de gobierno José Luis Gómez, https://www.corteelectoral.gub.uy/canal-sistema-politico/programas_deptales_2020_soriano

por tercera vez como candidato a intendente. En segundo lugar, el ingeniero Inocencio Bertoni (Asamblea Uruguay) quien fue edil por tres períodos consecutivos y director de Servicios Agrícolas del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca en la pasada administración frenteamplista. Finalmente, el maestro Pablo Ponce (independiente) que se desempeñaba como concejal del Municipio de Cardona y había ejercido el cargo de jefe de la Oficina Territorial del MIDES de esa misma localidad.

Como es habitual, el FA de Soriano presentó un programa único. Bajo el título «Soriano en clave de desarrollo», el partido ponía el acento en la «atención a las necesidades básicas y el apoyo social», mediante un «plan de reactivación económica» que ayudaría a superar las «consecuencias del covid-19». Además, se proponían medidas concretas para la mejora del «alumbrado, el barrido, la recolección y la disposición de residuos sólidos urbanos», así como para «la situación de las calles y la caminería». Finalmente, se realizaban propuestas concretas en diversas áreas: vivienda y convivencia, tránsito y transporte, desarrollo ambiental, políticas sociales, promoción cultural, actividades deportivas, descentralización, y recursos humanos. El programa también recogía las principales críticas del FA a las administraciones nacionalistas. En el documento, el partido afirmaba que los gobiernos nacionalistas carecían de «planes de desarrollo» y se caracterizaban por un «déficit endémico» y un «alto nivel de amiguismo y clientelismo en la asignación de servicios y en la contratación de personal».[17]

Al igual que el FA, el PC presentó tres candidatos, uno de cada sector político. El joven empresario Andrés Centurión (Ciudadanos), quien participó en política por primera vez, y dos históricos dirigentes que ya habían comparecido como candidatos a intendente, el profesor Federico Barboza (Batllistas), quien fue edil departamental y consejero de Secundaria en el gobierno del doctor Jorge Batlle, y el ingeniero Jorge Marroig (Tercera Vía), también exedil (s) departamental. Como empresario, Centurión basó su campaña en propuestas para la «generación de empleo genuino», además de aquellas tendientes a crear un nuevo hospital departamental y una uni-

17 Programa único del Frente Amplio de Soriano, https://www.corteelectoral.gub.uy/canal-sistema-politico/programas_deptales_2020_soriano

versidad con un «modelo público-privado».[18] Por su parte, los experimentados dirigentes colorados presentaron una serie de medidas en las clásicas áreas departamentales: gestión de los recursos humanos, turismo, cultura, medio ambiente, vivienda, entre otras.[19]

En su primera elección departamental, CA presentó dos candidatos, ambos exmilitares. El coronel (r) Martín Sande y el capitán (r) Alberto Loitey, este último postulado tras la renuncia de Pedro Graña, un histórico dirigente nacionalista que ingresó a CA en 2019. Sande, desconocido en la actividad política, mantuvo un bajo perfil. En sus escasas apariciones en la prensa local, el candidato aseguró que pondría énfasis en «atender las necesidades sociales», principalmente en materia habitacional.[20] No obstante, en su programa de gobierno, se destacan medidas en diversas áreas: ordenamiento territorial, tránsito, deporte, cultura y turismo.[21]

A diferencia de su homólogo, Loitey fue objeto de polémica desde un comienzo. Tras su nominación, el candidato concedió una entrevista a *El Eco* (de Carmelo)[22] donde fue consultado por la muerte del médico Vladimir Roslik, fallecido en 1984 a raíz de las torturas de las que fue objeto en el Batallón de Infantería n.º 9 de Fray Bentos. En la entrevista, Loitey reconoció que al momento del fallecimiento de Roslik se encontraba «prestando servicio» en el batallón mencionado; no obstante, negó que el médico hubiera fallecido debido a la tortura. Según manifestó el candidato, «murió por un paro cardíaco, como muere cualquiera».[23] Tiempo después, Loitey volvió a enfrentarse a la polémica luego de que se conociera que su primer suplente, Gonzalo Murialdo, era familiar directo del empresario rural condenado a ocho años y dos meses de prisión por intentar traficar cocaína escondida en bolsones con harina de soja. Fuera de estos sucesos, el candidato realizó una serie de propuestas enfocadas en la mejora del tránsito, la transpa-

18 Programa de gobierno Andrés Centurión, https://www.corteelectoral.gub.uy/canal-sistema-politico/programas_deptales_2020_soriano
19 Programas de gobierno de Jorge Marroig y Federico Barboza, https://www.corteelectoral.gub.uy/canal-sistema-politico/programas_deptales_2020_soriano
20 http://www.agesor.com.uy/noticia.php?id=45983
21 Programa de gobierno Martín Sande, https://www.corteelectoral.gub.uy/canal-sistema-politico/programas_deptales_2020_soriano
22 https://elecodigital.com.uy/politica/el-cabildante-alberto-loitey-no-recuerda-los-hechos-fue-soldado-en-fray-bentos-cuando-asesinaron-a-vladimir-roslik/
23 Los dichos del candidato motivaron la reacción del Sindicato Médico del Uruguay y otras organizaciones sociales que dieron aún más cobertura al hecho.

rencia de la gestión, el desarrollo social y cultural, el turismo, el deporte y el medio ambiente.[24]

Finalmente, tanto AP como el PERI presentaron candidaturas únicas. AP volvió a postular a Raúl Perdomo, un experimentado dirigente de la izquierda local. En un escueto programa, el partido proponía, entre otras cosas, la «remunicipalización de todos los servicios privatizados», el «incremento de los tributos a las viviendas y autos lujosos» y la «venta a precios subsidiados de alimentos de primera necesidad».[25] El PERI, por su parte, presentó como candidato a Alejandro Cairús, quien encabezó una de las listas del partido en la elección nacional. Dentro de las principales propuestas presentadas por los ecologistas, se encontraba la «creación de áreas protegidas», una «reforma basada en modelo ecogranjas» y una mejora en el «arbolado urbano».[26]

3.3. La gestión departamental desde la opinión pública

Pese a las múltiples polémicas en las que se vio involucrado el intendente Bascou, logró mantener niveles aceptables de aprobación en la opinión pública. Un sondeo realizado por Ágora a mediados de 2018 determinó que su aprobación era del 56%, mientras que las desaprobaciones eran del orden del 25% y quienes no aprobaban ni desaprobaban su gestión representaban el 12% de los encuestados.[27]

Ese nivel de aprobación, registrado a mediados del período, fue apenas siete puntos inferior a la mejor cifra registrada por el candidato en 2015, cuando ejercía la suplencia de Guillermo Besozzi. De acuerdo con un relevamiento realizado por Equipos en febrero de ese año, la aprobación de Bascou era de 63%,[28] una de las más altas del país pese al poco tiempo que llevaba desempeñando el cargo.

24 Programa de gobierno Alberto Loitey, https://www.corteelectoral.gub.uy/canal-sistema-politico/programas_deptales_2020_soriano
25 Programa de gobierno Raúl Perdomo, https://www.corteelectoral.gub.uy/canal-sistema-politico/programas_deptales_2020_soriano
26 Programa de gobierno Alejandro Cairús, https://www.corteelectoral.gub.uy/canal-sistema-politico/programas_deptales_2020_soriano
27 https://www.agora.com.uy/opinion-publica/aprobacion-de-bascou-en-soriano-junio-2018/
28 https://equipos.com.uy/archivos/novedades_226_110_Evaluaci%c3%b3n%20de%20gesti%c3%b 3n%20por%20intendente_2014.pdf

No obstante, la decisión de Bascou de no presentarse a la reelección abrió camino a una nueva postulación de Guillermo Besozzi. Tras dos períodos consecutivos al frente del Ejecutivo departamental (2005-2010 y 2010-2015), Besozzi había dejado su cargo en 2014 —para postularse a la diputación— con altos niveles de aprobación. Según Equipos, el electo intendente se retiró con una aprobación del 63%.[29]

Su vuelta al ruedo departamental terminó por confirmar su favoritismo. Desde el comienzo de la campaña electoral, los múltiples sondeos de opinión pública indicaban que, pese a que era difícil que el PN repitiera el 63% con el que había ganado en 2015, la elección estaba resuelta en favor de Besozzi. Los sondeos realizados por Opción entre los meses de julio-agosto, indicaban que el PN retendría la Intendencia con un 55%, 31 puntos porcentuales por encima de su competidor más cercano (FA).

En la interna, pese a que el candidato Gómez buscó desmarcarse de la línea de continuidad —representada por Bascou y Besozzi— y captar los votos descontentos del nacionalismo, no logró posicionarse en las encuestas como una opción real, como se reflejó luego en los resultados definitivos.

Estos datos permiten arribar a dos conclusiones. Por un lado, la figura de los *caudillos locales*, acentuada por la reforma constitucional de 1996, continúa siendo una variable central en la competencia departamental. Por otra parte, los sucesos polémicos, que generan conmoción a nivel nacional, no condicionan necesariamente la imagen que se tiene de los involucrados a nivel departamental.

4. Resultados de la elección departamental 2020

Los resultados de la elección confirmaron la continuidad del PN en el poder, así como el regreso de Besozzi a la Intendencia. Con el 59,5% de los votos, el PN logró superar por cuarta vez la mayoría absoluta de las preferencias departamentales, aunque por un margen menor que en la elección de 2015. En este sentido, los resultados sugieren que, si bien los escándalos de la gestión Bascou repercutieron a la baja en la votación del PN, esta

29 https://equipos.com.uy/archivos/novedades_226_110_Evaluaci%c3%b3n%20de%20gesti%c3%b3n%20por%20intendente_2014.pdf

Tabla 8. Votos válidos por lemas y por candidato. En porcentajes

Lema	Candidato	Fracción	% partido	% total	Total partido
PN	Guillermo Besozzi	Alianza Nacional	75,2	44,7	59,5
	José Luis Gómez	Renovación y Cambio	24,4	14,5	
	Al lema	–	0,4	0,3	
	Total	–	100	–	
FA	Pablo Ponce	Múltiples sectores	50,9	13,2	26
	Julio Guastavino	Múltiples sectores	32,5	8,4	
	Inocencio Bertoni	Múltiples sectores	15,1	3,9	
	Al lema	–	1,5	0,5	
	Total	–	100	–	
PC	Andrés Centurión	Ciudadanos	63,1	6,7	10,7
	Jorge Marroig	Tercera Vía	23,7	2,5	
	Federico Barboza	Batllistas	12,6	1,3	
	Al lema	–	0,6	0,2	
	Total	–	100	–	
CA	Martín Sande	Lista 456	51,9	1,1	2,1
	Alberto Loitey	Lista 1301	47,4	1	
	Al lema	–	0,7	–	
	Total	–	100	–	

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

caída no fue suficiente para alterar la dinámica de competencia por el sillón departamental.

Dentro del PN, Besozzi logró una amplia mayoría, captando el 75,2% de los votos del partido (tabla 8), mostrando así el peso de su marca personal en el departamento. Por el contrario, a pesar de los esfuerzos por proyectar una alternativa diferenciada dentro del PN, Gómez obtuvo una

magra votación, reflejada en la amplia distancia con respecto al candidato ganador.

En el FA, la mejora electoral no fue suficiente para volverse una opción competitiva de gobierno, a pesar de presentar una oferta de tres candidatos. Ponce, el candidato no sectorizado, fue quien obtuvo la mayor cantidad de votos de la interna, seguramente favorecido por el hecho de que el partido optó por una estrategia electoral en la cual todos los sectores apoyaron simultáneamente a todos los candidatos. El histórico dirigente Guastavino quedó en segundo lugar, con algo más del 30%. Finalmente, en tercer lugar apareció Bertoni, con una votación sensiblemente menor.

Dentro del PC, el candidato de Ciudadanos, Centurión, logró una amplia mayoría. El segundo lugar fue obtenido por Marroig, quien a pesar de su histórica cercanía con Batllistas y su apoyo a Julio María Sanguinetti en el ciclo electoral nacional, optó a nivel departamental por una alianza con el sector de Gustavo Zubía, Tercera Vía. Como consecuencia de esto, el candidato de Batllistas, Barboza, quedó relegado al tercer lugar en la interna partidaria.

Finalmente, en cuarto lugar se dio la votación de CA que, a pesar de presentar dos candidatos con un apoyo electoral similar, juntos lograron alcanzar apenas un total de 2,1% de los votos.

Como se mencionó, el PN consiguió una mayoría especial de 3/5 en la Junta Departamental, pero no así de 2/3, a diferencia del período anterior. Las tres listas que apoyaron a Besozzi, agrupadas en el sublema Donde Nació la Patria, sumadas alcanzaron la mayoría absoluta de ediles, mientras que por sí sola la lista oficial del intendente electo, la 903, obtuvo 12 ediles, superando al resto de cada uno de los partidos en competencia (tabla 9). Esto supone un crecimiento del sector del nuevo intendente, que en 2015 había alcanzado ocho bancas. El candidato Gómez obtuvo el apoyo de dos sublemas, que sumados obtienen tres bancas. Las dos primeras corresponden al sublema oficial del candidato, mientras que la tercera responde a los sectores que a nivel nacional apoyan el liderazgo de Juan Sartori.

El FA obtuvo ocho ediles, repartidos entre tres sublemas, que agrupan a distintos sectores de la coalición de izquierda. La alianza del Partido Socialista, Partido Comunista y Movimiento de Participación Popular permitió al sublema de estos sectores conseguir la mitad de la representación del FA

Tabla 9. Composición de la Junta Departamental de Soriano, 2020-2025

Partido	Sublema	Hojas	Ediles	Total sublema	Total partido
PN	Donde Nació la Patria	903	12	17	20
		522	4		
		22	1		
	El Mejor Equipo por Soriano	433	2	2	
	En Soriano Podemos	200200	1	1	
FA	Con el Frente, con la Gente	90-190-290	2	4	8
		1001-2001-3001	1		
		609-1609-2609	1		
	Sumemos	800-890-3311	1	2	
		77-177-777	1		
	Unidad Frenteamplista	199808-908-9808	1	2	
		9-813-1813	1		
PC	Ciudadanos Soriano	17600	2	2	3
	Tercera Vía	1540	1	1	

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

en la Junta, mientras que los otros dos sublemas consiguieron dos ediles cada uno. Finalmente, en el PC el sector Ciudadanos obtuvo dos ediles, mientras que el tercero fue conseguido por Tercera Vía.

5. Resultados de la elección municipal 2020

Junto con la elección departamental, se realizaron las elecciones municipales. Se trató de la tercera elección local en los municipios de Dolores y Cardona, que fueron creados en 2010. En José Enrique Rodó y Palmitas fue

Tabla 10. Resultados de las elecciones municipales por partido (% de votos válidos)

Municipio	FA	PN	PC	CA	Votos válidos
Dolores	18,7	68,5	10,1	2,7	11.567
Cardona	23,7	64,2	10,9	1,2	3.923
José E. Rodó	18,3	76,7	4,4	0,6	1.676
Palmitas	7,8	71,9	20,3	-	1.465

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral

la segunda elección municipal de su historia, tras su creación en 2015. No se crearon nuevos municipios para esta elección.

Las elecciones anteriores habían marcado un claro predominio del PN en los cuatro gobiernos locales del departamento. En Dolores, José Enrique Rodó y Palmitas, los blancos habían obtenido la mayoría absoluta de los votos válidos, sacando una ventaja de aproximadamente 50 puntos porcentuales sobre sus competidores más cercanos. El escenario más competitivo se vislumbraba en Cardona, donde cinco años atrás el triunfo del PN había sido más ajustado que en el resto de los gobiernos locales (la diferencia había sido del 11% sobre el segundo partido, el FA).

Tres de los cuatro alcaldes se presentaron a la reelección. El único que no compitió para retener el sillón municipal fue Javier Utermark en Dolores, quien estuvo al frente del municipio durante dos períodos consecutivos (2010-2015 y 2015-2020).

La elección de 2020 confirmó el predominio blanco en el nivel local. Esta vez, el PN ganó en todos los municipios con la mayoría absoluta de los votos válidos. En Dolores triunfó con casi el 69%, en José Enrique Rodó ganó con el 77% y en Palmitas ganó con el 72%. En Cardona ganó con el 64% de los votos válidos, aumentando considerablemente el caudal electoral que había obtenido cinco años atrás.

El FA, que en 2015 se había consolidado como la segunda fuerza política a nivel local en cada uno de los municipios, perdió votos en todos ellos. En Dolores y José Enrique Rodó alcanzó el 18% de los votos válidos, mientras

Tabla 11. Votos en blanco o anulados en las elecciones municipales. En porcentajes

Municipio	Votos válidos	En blanco o anulados	Total	En blanco o anulados
Dolores	11.567	3.668	15.235	24,1
Cardona	3.923	1.384	5.307	26,1
José E. Rodó	1.676	278	1.954	14,2
Palmitas	1.465	438	1.903	23,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

que en Palmitas se desplomó y quedó en tercer lugar con casi el 8%. En Cardona, donde había mayor expectativa por la votación de la elección anterior, el FA continúa siendo la segunda fuerza política local, pero ahora muy lejos del PN.

Por su parte, el PC obtuvo resultados diferentes en los distintos municipios. Salvo en Palmitas, en el resto de los gobiernos locales continúa siendo la tercera fuerza política. Perdió votos de manera muy leve respecto a 2015 en Cardona y José Enrique Rodó (cuatro puntos porcentuales en el primero y tres en el segundo). En Dolores, obtuvo dos puntos porcentuales más que en la elección pasada. Por su parte, en Palmitas se fortaleció y obtuvo el 20% de los votos válidos, pasando a ser el segundo partido más votado.

Un aspecto a destacar es el alto porcentaje de personas que emitieron votos en blanco o decidieron anular. Como se muestra en la tabla 11, en cada uno de los municipios de Soriano estos votos representan alrededor del 20% de los votos emitidos. Habiendo transcurrido diez años de gestión local en Dolores y Cardona, y cinco años en Rodó y Palmitas, la elección de autoridades locales no logra convencer a una proporción importante de personas que viven en estos municipios.

Es importante analizar cómo quedaron distribuidos los cargos en cada uno de los concejos municipales. La integración de estos —partidaria y sectorial— da la pauta de la distribución del poder político en la conducción del municipio y permite anticipar escenarios de cooperación y conflicto. Los mapas electorales resultantes son muy similares en los cuatro municipios.

Tabla 12. Integración de los concejos municipales de Soriano, por partido

Municipio	PN	FA	PC
Dolores	4	1	0
Cardona	4	1	0
José E. Rodó	4	1	0
Palmitas	4	0	1

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

En cada uno de ellos, el PN es mayoría dentro del concejo, por lo que no se verá obligado a negociar políticas locales por fuera del partido. El desafío principal que tendrán los próximos concejos municipales es lograr acuerdos intrapartidarios sobre las políticas a implementar. Por su parte, el FA está representado en tres de los cuatro municipios, mientras que el PC lo hará solamente en Palmitas.

En Dolores fue electo Juan Andrés Oronoz, de la lista 433, que en la elección departamental había apoyado la candidatura de José Luis Gómez. Oronoz ganó cómodamente dentro de su partido, obteniendo 5.334 votos, más del doble de los que obtuvo la candidata oficialista, Bettina Chá. La lista 433 obtuvo tres cargos en el concejo, alcanzando la mayoría necesaria como para implementar las políticas sin tener que negociar al interior del partido o por fuera de él. En este caso, el sector mayoritario del concejo no es el del intendente, por lo que se espera un escenario de negociación intrapartidaria a nivel de relaciones intergubernamentales. Por su parte, el FA obtuvo un representante local.

En Cardona, el cargo de alcalde le volvió a corresponder a Rubén Valentín, quien resultó electo por una amplia mayoría. El *incumbent* obtuvo 2.013 votos, casi cuatro veces más que la suma de los votos de los otros cuatro competidores en la interna nacionalista. En este municipio, la lista 903 obtuvo cuatro cargos de representación local. El sector podrá implementar políticas a nivel territorial conforme a sus preferencias. Esta lista apoyó la candidatura de Besozzi en la elección departamental. El mapa resultante hace prever un escenario de cooperación en materia de relaciones inter-

Tabla 13. Composición de los concejos municipales de Soriano

Municipio	Partido	Hoja	Nombre	Cargo
Dolores	PN	433	Juan Andrés Oronoz	Alcalde
			Luis Bianchi	Concejales
			Teresa Villegas	
		903522	Bettina Chá	
	FA	7	Eduardo Poloni	
Cardona	PN	903	Rubén Valentín	Alcalde
			Adul Nebú	Concejales
			Valentina Sanguinetti	
			Paula Cabrera	
	FA	1811	Hugo García	
José E. Rodó	PN	522	Washington D. Loitey	Alcalde
		903	Daniel Varela	Concejales
			Ramón Barzabal	
		604	Máximo Mesa	
	FA	1916	Natalia García	
Palmitas	PN	903	Juan Vinçón	Alcalde
			Atilio Gottero	Concejales
			Miriam Pérez	
		62	Manuel Coello	
	PC	7600	Alejandra Nuez	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral

gubernamentales. El cargo restante en el concejo municipal fue para el candidato único del FA, Hugo García.

En José Enrique Rodó también ganó quien fue por la reelección. Washington Loitey fue electo nuevamente para ser el alcalde del municipio. El PN presentó una oferta amplia, postulando siete candidatos. La elección

dentro del partido fue competitiva. La diferencia con el segundo competidor, Daniel Varela, fue de 105 votos. Hacía cinco años la diferencia sobre el segundo había sido de tan solo dos votos. Desde una mirada sectorial, el mapa resultante resulta un poco más complejo que en el resto de los municipios del departamento. La lista 522 de Loitey obtuvo un cargo en el concejo, otro fue para la lista 604 y dos para la 903. El escenario resultante hace prever que las políticas locales deberán ser negociadas sectorialmente durante los próximos cinco años. En las relaciones intergubernamentales, no se prevén escenarios de conflicto en la medida que tanto la lista 522 como la 903 apoyaron la candidatura de Besozzi a la Intendencia. El cargo restante fue para la candidata única del FA, Natalia García.

Finalmente, en Palmitas el alcalde será nuevamente Juan Vinçón. El *incumbent* logró obtener casi el doble de votos que su competidor en la interna del PN, Manuel Coello. El escenario resultante es favorable al sector del alcalde. La lista 903 obtuvo tres concejales municipales, mientras que la lista 62 se quedó solo con uno. A nivel de relaciones intergubernamentales, no se anticipan escenarios conflictivos. La lista mayoritaria dentro del concejo apoyó la candidatura de quien resultó electo intendente, Guillermo Besozzi. Por su parte, el PC obtuvo representación local por primera vez en el municipio.

En síntesis, las elecciones municipales en Soriano tuvieron como principal novedad la reelección de los *incumbent*s. Cardona, José Enrique Rodó y Palmitas vuelven a tener los mismos alcaldes que tuvieron entre 2015 y 2020. El único cambio se dio en Dolores, donde el alcalde ya no tenía la posibilidad de volver a presentarse. El mapa resultante es muy favorable al PN, que obtuvo la mayoría en cada uno de los concejos. Si se mira desde una perspectiva sectorial, el proceso de elaboración de políticas locales solo requerirá negociación intrapartidaria en José Enrique Rodó, donde ningún sector logró obtener la mayoría. En cuanto a las relaciones intergubernamentales, se anticipan escenarios de cooperación en todos los municipios. La cohabitación sectorial se da solamente en Dolores, donde el gobierno municipal y el departamental necesitarán negociar y coordinar la llegada de recursos y políticas al territorio.

6. Reflexiones finales

Hace cinco años, Barrios et al. (2017) planteaban diferentes perspectivas y objetivos de corto plazo para los tres principales partidos del departamento. En 2020, sostenían los autores, el PN tendría que encontrar la manera de seguir encantando a un electorado que cada vez lo apoyaba más, pero que podría desgastarse por un nuevo período al frente de la gestión departamental. La administración de Bascou sería clave para que el partido pudiese seguir encantando a una gran proporción de los electores.

Pese a los conflictos y las polémicas vinculadas a la administración de Bascou, parece que el PN logró cumplir el desafío de mostrarse como la mejor opción. La vuelta al ruedo de Besozzi permitió atenuar una posible pérdida de votos a nivel partidario. A pesar de que se interrumpió la tendencia de crecimiento de la brecha entre el PN y la oposición, la caída de votos no fue de una magnitud relevante como para generar cambios en las características del sistema de partidos departamental.

La presente elección fue algo diferente a la de 2015, aunque desembocó en resultados similares. En 2015 hubo una interna competitiva con la presentación de dos candidatos fuertes: el intendente Bascou y Gustavo Lapaz, un exintendente que había sido muy crítico con las anteriores gestiones de Besozzi. Ello había permitido recolectar votos de un electorado insatisfecho con la gestión de quien era intendente. En 2020, el competidor nacionalista José Luis Gómez no era una figura tan fuerte como para generar una elección competitiva, pese a desmarcarse de la gestión de Bascou y mostrarse crítico con las gestiones anteriores de Besozzi.

Por otra parte, Berón et al. (2017) concluían que el FA tendría que encontrar estrategias para no perder más votos y constituirse como una alternativa al gobierno blanco. Cinco años más tarde, el partido de centroizquierda no ha logrado mostrarse como una alternativa real para acceder a la intendencia departamental. Al igual que en el ciclo electoral anterior, el FA no logró forjar liderazgos atractivos. El hecho de que los tres candidatos presentados por la fuerza política no se hubiesen presentado en las elecciones inmediatas anteriores —Guastavino había sido candidato en 2005 y 2010— muestra una clara falta de visión de largo plazo para consolidar líderes departamentales. El gran desafío es trasladar la fuerza que el partido tiene en las elecciones nacionales al escenario departamental.

Nada parece cambiar en Soriano. El descenso paulatino de votos en el PN es un dato que admite, al menos, dos interpretaciones. Por un lado, podría estar sugiriendo el comienzo de una trayectoria paulatina de cambios en el sistema político subnacional. Por otro, podría estar indicando que el PN llegó a su techo hace cinco años y que encontró un equilibrio en torno al 50% del electorado.

El primero de los escenarios parecería ser poco probable. Los cambios en las trayectorias deberían estar acompañados por el crecimiento de una alternativa real y desafiante al *statu quo*. El FA no logra encontrarle la vuelta al departamento y tampoco tiene un proyecto claro a mediano y largo plazo a nivel departamental. La gestión de Besozzi, un caudillo del departamento, probablemente logre fortalecer al PN y mantener el equilibrio durante varias elecciones más.

Bibliografía

Barrios, S., Berón, M., y Ruiz Díaz, M. (2017). «Un departamento cada vez más blanco. Las elecciones departamentales y municipales 2015 en Soriano», en A. Cardarello y M. Freigedo (coords.), *Los desafíos de un cambio elecciones departamentales y municipales 2015*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Congreso de Intendentes.

Berón, M., y Giménez, M. (2011). «Un viejo-nuevo baluarte del nacionalismo. La competencia departamental y municipal en Soriano», en A. Cardarello y A. Magri (coords.), *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Congreso de Intendentes.

Laakso, M., y Taagepera, R. (1979). «Effective number of parties: a measure with application to West Europe», *Comparative Political Studies*, 12.

Pedersen, M. (1979) «The dynamics of West European party systems: Changing patterns of electoral volatility», *European Journal of Political Research*, 7, 1-26.

Pose, N. (2013). «De actor de reparto a protagonista: análisis de las elecciones departamentales en Uruguay (1984-2010)», ponencia presentada en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.

Otras fuentes consultadas

Agencia de Noticias de Soriano: http://www.agesor.com.uy/
Ágora Consultores: https://www.agora.com.uy/
Corte Electoral: https://www.corteelectoral.gub.uy/
El Eco: https://elecodigital.com.uy/
El Observador: https://www.elobservador.com.uy/
El País: https://www.elpais.com.uy/
Equipos Consultores: https://equipos.com.uy/
La Diaria: http://ladiaria.com.uy/
La República: https://www.lr21.com.uy/
Opción Consultores: https://www.opcion.com.uy/

Colonia

«Que sea la ciudadanía quien lo juzgue»[1]

Elecciones departamentales y municipales de 2020

Nicolás Cancela Lalane, Pablo Irigoin Silveira

1. Introducción al caso de Colonia

Colonia[2] es uno de los departamentos que tradicionalmente se asocia al Partido Nacional. Desde 1958 el sillón de intendente ha sido ocupado por un nacionalista. Llama la atención, sin embargo, que más allá de las 12 victorias consecutivas del Partido Nacional en la carrera para la intendencia, este predominio no se traduce en un liderazgo incontestable en las carreras a la presidencia. Así, si se presta atención a lo sucedido en las elecciones previas a la separación de las instancias departamentales y nacionales que ocurrió con la reforma constitucional de 1997, se observa que desde el retorno a la democracia el Partido Nacional superó al Partido Colorado por menos de un punto porcentual en dos ocasiones, y solo en 1989, coincidiendo con la victoria en la carrera a la presidencia del nacionalista Luis A. Lacalle Herrera, ganó cómodamente. Separadas las elecciones, desde 2004 el Partido Na-

1 Expresión del diputado Mario Colman, al impulsar la candidatura de Carlos Moreira (Fernández, 2020).

2 El nombre deriva de Colonia del Sacramento, ciudad que dio origen a la denominación actual por la que se conoce a este departamento. Fundada en 1680 por una expedición portuguesa bajo el nombre de Colonia do Santíssimo Sacramento, se trata de la ciudad de origen europeo más antigua del Uruguay. El 27 de noviembre de 1816 el jefe de los orientales, José Artigas, dividió la Banda Oriental en seis departamentos uno de los cuales fue el de Colonia.

Tabla 1. Votos válidos en elecciones departamentales, 1984-2020. En porcentajes

Elección	PN	FA	PC	Otros
1984	43,5	12,1	43,1	1,3
1989	50,6	11,5	33,2	4,7
1994	38,6	20,2	37,8	3,4
2000	42,8	17,0	38,0	2,2
2005	57,1	34,8	8,0	0,0
2010	55,7	33,2	10,9	0,2
2015	56,7	39,2	3,6	0,5
2020	54,5	37,5	7,6	0,4

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

cional ha sido derrotado por el FA en las elecciones nacionales dentro del departamento. Dos hipótesis que surgen al respecto. Por un lado, la mejor construcción de candidaturas nacionalistas en lo departamental que en lo nacional[3] y el peso que los caudillos nacionalistas tienen en lo local, con más incidencia en las elecciones departamentales que en las nacionales. Por otro lado, las peculiaridades del sistema político hacen que en la competencia por la Intendencia *el ganador se lleve todo*, lo que incentiva el voto útil, mientras que en las nacionales la instancia parlamentaria celebrada en simultáneo con la carrera a la presidencia puede matizar este fenómeno y permitir una mayor dispersión de votos entre los partidos.

2. La gestión departamental como contexto

En la tabla 1 puede apreciarse que la elección del 2020 no fue una excepción a la tendencia antes descrita. Tras haber sido derrotado dentro del

3 En términos relativos con la competencia. Por supuesto que también es válido plantear que tanto el FA como el PC no han logrado construir buenas candidaturas locales a pesar de hacerlo en lo nacional.

Tabla 2. Votos válidos obtenidos por los intendentes de Colonia, 1984—2015

Período	Intendente	Partido	Fracción	% partido	Int/partido	Int/total
1985-90	Raúl Bianchi	PN	PLP	43,5	53,9	23,4
1990-95	Juan C. Curbelo	PN	-	50,6	30,1	15,3
1995-00	Carlos Moreira	PN	H	38,6	48,5	18,7
2000-05	Carlos Moreira	PN	AN	42,8	100	42,8
2005-10	Walter Zimmer	PN	AN	57,1	54,9	31,2
2010-15	Walter Zimmer	PN	AN	55,7	67,4	37,5
2015-20	Carlos Moreira	PN	AN	56,7	59,4	33,7
2020-25	Carlos Moreira	PN	IND	54,5	72,1	39.3

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

departamento en las nacionales de 2019, el PN volvió a conquistar, con una diferencia holgada, la intendencia en 2020. El fenómeno más relevante fue el crecimiento del PC, que aumentó en 4 puntos su votación respecto a la del 2015, cuando marcó su piso histórico; este crecimiento se dio a costa del PN (2,2%) y del FA (1,8%), afectando a ambos casi por igual. En términos concretos, y como se ve en la tabla 3, el cambio se dio en la Junta Departamental, donde el PN perdió un edil, ganado por el PC. En la interna del PN, Moreira consolidó su fortaleza, alcanzando un 72% de los votos obtenidos por el nacionalismo.

2.1. Relación entre el Ejecutivo y el Legislativo departamental

No hubo grandes cambios en la composición de la Junta. El PC recuperó a uno de los dos ediles que perdió con la izquierda en el período pasado, donde alcanzó su mínima expresión histórica, pero lo hizo a costa del PN, que desde el 2005 mantenía 18 ediles.

Tabla 3. Composición de la Junta Departamental de Colonia (1985-2020)

Partido / Período	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	1985-2020
PN	16	16	16	16	18	18	18	17	135
FA	3	3	5	4	11	10	12	12	60
PC	12	11	10	11	2	3	1	2	52
Otros	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Total	31	31	31	31	31	31	31	31	248

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

3. Evaluación de la gestión y la oferta de candidatos a intendente

3.1. Oferta partidaria departamental

La mayoría de los lemas habilitaron más de un candidato a la Intendencia. Nuevamente, los partidos hicieron uso de la posibilidad de captar votos de diferentes sensibilidades a la par de permitir que la gente resolviera en las urnas la fortaleza de los liderazgos y el peso de las fracciones integrantes de cada partido. De esta manera, solo el lema Asamblea Popular presentó candidatura única, Daniel Rey; el Frente Amplio, por su parte, presentó dos: Jorge Motta y Ariel Beltrán; el Partido Colorado también presentó dos, con las figuras de Daniel Forets y Nibia Reisch.

El Partido Nacional merece un párrafo aparte. Presentó el máximo permitido de tres candidaturas, con la novedad de que, junto con las figuras de los nacionalistas Carlos Moreira y Ricardo Planchón, se habilitó la candidatura de Eduardo López, integrante de Cabildo Abierto, que en Colonia, al igual que en otros departamentos, presentó su candidato bajo el lema Partido Nacional. Asimismo, Moreira, histórica figura y referente local del PN en Colonia, se presentó a su reelección dentro del lema, pero habiendo renunciado formalmente a su membresía del partido.

Como se mencionó, Asamblea Popular presentó un candidato único. La

candidatura de Daniel Rey fue acompañada de un programa de gobierno departamental relativamente escueto (unas 11 páginas más carátulas), basado en el programa nacional del partido, aunque, según afirmaba, contemplando las realidades locales del departamento. Este programa, de alto contenido ideológico, hacía énfasis en objetivos de gobierno más que en planes específicos. El documento no presentaba imágenes de su candidato, aunque sí el emblema de Asamblea Popular. Daniel Rey es nacido en Colonia del Sacramento y radicado hace varios años en la ciudad de Carmelo. Pertenece al 26 de Marzo y es técnico en construcción civil y docente de Informática y Métodos Discretos en el Consejo de Educación Técnico Profesional (Radio del Oeste, 2020).

El Frente Amplio presentó dos candidaturas enmarcadas en torno a un programa de gobierno departamental común. Dicho programa comenzaba con una defensa de lo actuado por el gobierno nacional del FA, al que claramente se consideraba como un éxito del cual derivar soporte. En términos concretos, y a lo largo de una treintena de páginas, se desarrollaba una decena de tópicos, entre los que destacaban por su extensión: 1. trabajo 2. desarrollo social; 3. lineamientos básicos de gobierno y organización de la gestión. Como se mencionó, los candidatos frenteamplistas fueron Mota y Beltrán.

Jorge Mota es oriundo de Florencio Sánchez, especialista en medicina deportiva, niños y adolescentes, habiendo realizado estudios universitarios en varios países europeos. Se desempeñó como director departamental de Salud desde 2005 a 2020. Esta era la tercera vez consecutiva que se postulaba como candidato a intendente por el Frente Amplio. En las elecciones internas de junio de 2019 obtuvo casi un 52% de las adhesiones.[4]

Ariel Beltrán nació en Semillero y vive en Carmelo. Trabaja en el Banco de Seguros del Estado. Fue durante 23 años presidente de AEBU Colonia. Integró el Consejo de la Banca Oficial de AEBU. También fue integrante de Inefop (el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional). En las elecciones internas, Beltrán obtuvo alrededor de un 31% de los votos.

4 https://elecodigital.com.uy/sin-categoria/jorge-mota-y-ariel-beltran-seran-candidatos-del-frente-amplio-a-la-intendencia-de-colonia/

Por su parte, el Partido Colorado también presentó dos candidaturas, pero, a diferencia del Frente Amplio, lo hizo sin compartir un programa común de gobierno.

Daniel Forets tiene 61 años, nació en Carmelo, cursó escuela y liceo públicos. Miembro del Rotary Club. Realizó estudios en la Facultad de Derecho y luego se dedicó a la publicidad. Participó de la fundación del Sindicato de los Trabajadores de la Publicidad. Fundó en 1986 Target Servicios Publicitarios. Desde el año 2001 se dedica al asesoramiento creativo y de marketing. Como publicista, ha realizado en forma honoraria varias campañas políticas para dirigentes colorados, desde 1985 a la fecha.[5]

En general, la propuesta que Forets reflejaba a lo largo de las 11 páginas (incluyendo carátula) de su programa de gobierno se centraba en mejorar la gestión ya existente, sin realizar críticas específicas en ninguna área en particular y apelando a máximas paretianas de mejora en la eficiencia y generación de nuevas oportunidades. En definitiva, exaltando el rol del buen administrador. De esta manera, más que a un programa específico de gobierno, se asemejaba a una declaración atemporal de principios, similar a lo que ocurría en el caso del programa de AP. Como prioridades, se destacaban la necesidad general de aumentar lo invertido en obras públicas y mejorar la distribución territorial de los recursos.

El programa de Forets, al igual que el de su compañera de partido, presentaba una imagen del candidato y, si bien su contenido podría ser impulsado por un candidato de cualquier partido sin requerir retoques (no hay una sola mención partidaria o del candidato en el texto), en la propia carátula había un distintivo fondo colorado y la mención al Partido Colorado despejando cualquier duda sobre su filiación.

Nibia Reisch es licenciada en Nutrición y diputada por Colonia desde el 2016. Vive en Nueva Helvecia. Fue edil departamental (suplente) en el período 2000-2005 y edil departamental (titular) en los períodos 2005-2010 y 2010-2015. En marzo de 2016, tras el corrimiento de bancas ocasionado por el fallecimiento de la senadora Martha Montaner, ocupó el lugar que dejó Daniel Bianchi al ingresar este al Senado.[6] No acompañó a Bianchi cuando

5 https://lavozdelaarena.uy/2020/06/candidato-colorado-daniel-forets-la-intendencia-de-colonia-no-es-una-monarquia/

6 https://elecodigital.com.uy/politica/la-historia-de-la-diputada-nibia-reisch-que-quiere-ser-intendenta/

este se alejó del Partido Colorado. Por el voto de la ciudadanía fue electa diputada titular en las elecciones de octubre 2019 y fue la mujer colorada más votada del país.

El programa presentado por Reisch era diametralmente opuesto al de su copartidario. A través de un extenso documento (54 páginas incluyendo carátula) hacía énfasis en la necesidad de la mejora en la gestión y administración, en un doble corte que buscaba, por un lado, alejarse de lo que se consideraban malas prácticas del gobierno nacional, pero, al mismo tiempo, tomando distancia de otras opciones que se consideraban irresponsables o utópicas. Este énfasis en la necesidad de «gobernar bien» se distanciaba del propuesto por Forets en la medida que iba acompañado de instrumentos específicos para llevarlo a cabo. El documento desarrollaba 12 áreas de interés y proponía instrumentos y acciones para llevarlos adelantes, referenciando normativa vigente a nivel nacional, así como cifras y datos de la gestión actual.

Al igual que el programa del otro candidato del PC y el del actual intendente, el de Reisch presentaba fotos de la candidata y estaba configurado de una forma claramente personalista, con una llamativa ausencia de simbología partidaria; la primera mención al partido se encontraba en un texto recién en la tercera página, luego de que una introducción de la candidata, de dos carillas, no lo mencionaba.

Por su parte, el lema Partido Nacional, presentó 3 candidaturas, cada una de ellas con un programa de gobierno diferente. Debe destacarse que, siendo el lema que tradicionalmente gana las elecciones, dos de sus tres candidatos no pertenecían oficialmente al Partido Nacional (Moreira había renunciado y López pertenecía a Cabildo Abierto) mientras que el único que sí lo hizo, Planchón, fue candidato por la fracción (Herrerismo) históricamente minoritaria en el departamento.

Carlos Moreira nació en Nueva Helvecia 1947. Es doctor en Derecho y Ciencias Sociales y se integró a la actividad política del Partido Nacional desde niño. En 1985 fue electo diputado suplente por el departamento de Colonia. En 1990, Luis Alberto Lacalle lo designó como subsecretario del Ministerio del Interior, cargo que desempeñó hasta 1993. Posteriormente, fue intendente de Colonia durante tres periodos 1995-2000, 2000-2005 y 2015-2020, y se desempeñó como senador de la República en los periodos 2005-2010 y 2010-2015. El 19 de octubre de 2019, pocos días antes de las elecciones nacionales, Moreira renunció a su membresía del Partido

Nacional. El 20 de febrero de 2020 renunció al cargo de intendente para iniciar la campaña electoral por una nueva reelección. Pese a haberse desvinculado del Partido Nacional tras su renuncia, fue su principal candidato y la tónica general de la campaña transcurrió en torno a la investigación sobre corrupción y abuso de poder en que se vio envuelto. El programa del actual intendente se desarrollaba en un documento de 27 páginas, que claramente no fue pensado para una distribución digital. Era uno de los tres programas, junto con los de los candidatos del PC, que contaban con una foto del candidato, sin duda, destacando el carisma personal de este. Además del carácter caudillista de un programa que no hacía una sola referencia al partido por el que se presentaba a la elección. En cuanto a su contenido sustantivo, comenzaba con un análisis de la situación actual y una mínima rendición de lo actuado durante el primer gobierno, en 19 capítulos, 16 de los cuales trataban diferentes áreas de acción. El énfasis, de acuerdo con su autor, estaba puesto en el empleo, y se destacaban también las áreas de desarrollo del turismo y agenda joven. Por otro lado, la descentralización y la relación con los municipios solo se mencionaban en forma muy escueta.[7]

Ricardo Planchón es oriundo de Colonia, tiene 48 años. A los 22 años asumió como el edil departamental más joven de la historia en el país, y fue reelecto en 2005. Es el líder de la lista 12 (Herrerismo) en Colonia. Fue intendente interino en 17 oportunidades entre los años 2002 y 2009. Entre 2010 y 2015 fue diputado. En 2015 fue designado director de Desarrollo Humano y Juventud de la intendencia de Colonia. En junio de 2020 fue designado vicepresidente de la Comisión Administradora del Río de la Plata. Su programa desarrollaba 15 puntos de gobierno a lo largo de 38 páginas incluida la carátula. Se destacaba claramente el énfasis en el punto 9, dedicado a programas para la juventud, claramente su área de expertise, dada la experiencia previa de Planchón. El documento tenía un carácter completamente propositivo, sin críticas a las gestiones anteriores, y constaba de una gran cantidad de propuestas en áreas variadas. Estas perdían un poco de peso al no estar sustentadas por montos o información

7 «Se coordinará con cada municipio del departamento para llevar adelante las obras que se planifiquen y se determinen como prioritarios (sic) e integren en los compromisos de gestión, colaborando activamente en el desarrollo de la comuna» (Programa de gobierno de Carlos Moreira, p. 10).

detallada, por lo que podían tomarse más como hoja de ruta que como planes de acción específicos. Al igual que en el caso de Moreira, llamaba la atención la falta de una sola referencia al lema Partido Nacional en todo el documento.

Eduardo López, nacido en Montevideo, es sobrino y nieto de carmelitanos. Tiene 49 años y es piloto de línea aérea, meteorólogo, docente y técnico en electrónica. Desde 2012 vive en Carmelo. Integrante de Cabildo Abierto, se presentó bajo el lema del Partido Nacional tras que el líder y principal referente nacional de este partido, Guido Manini Ríos, diera libertad a sus integrantes para buscar alianzas que, en lo local, maximizaran las posibilidades de acceder a los gobiernos departamentales.[8] Así, en febrero de 2020, los convencionales del Partido Nacional aceptaron la candidatura de Eduardo López dentro del lema, sin dudas con la esperanza de canalizar la votación que Cabildo Abierto tuvo en las elecciones de octubre y que superó los 7 puntos porcentuales. Su programa de gobierno era un documento poco editado, con muy poco énfasis en la presentación. Desarrollaba 17 puntos de gobierno a lo largo de 22 páginas incluyendo carátula. Se destacaban, por su extensión, los puntos respecto a vivienda, ordenamiento territorial, cultura y turismo. Someramente, podía verse una lógica propositiva más que de crítica a la gestión vigente. No llegaba a manejar datos o cifras concretas que justificaran la viabilidad y oportunidad de dichos planes.

4. Análisis de la campaña para las elecciones departamentales

4.1. Campaña

El tema ineludible en la campaña hacia las elecciones departamentales fue la denuncia presentada contra el intendente Carlos Moreira, por acoso sexual y abuso de funciones, que tuvo repercusiones tanto en el ámbito departamental como nacional.

Hacia mediados de octubre de 2019, se viralizaron en redes sociales audios donde se escuchaba a Carlos Moreira ofrecer la renovación de

8 https://www.elobservador.com.uy/nota/colonia-cabildo-abierto-presentara-candidato-dentro-del-pn-2020130131526

pasantías en la Intendencia a cambio de relaciones sexuales. Las repercusiones fueron inmediatas: el fiscal de Corte actuó de oficio enviando los antecedentes a la fiscal letrada departamental de Colonia del Sacramento; Jorge Larrañaga resolvió la expulsión de Moreira del sector Alianza Nacional y la Comisión de Ética del PN sugirió la expulsión de Moreira del partido. Adelantándose, Moreira renunció al PN y a su candidatura al Senado, según él, «para no afectar el resultado electoral».[9] Por su parte, ese mismo mes, la bancada de ediles del FA de Colonia intentó iniciar un juicio político al intendente en la Junta Departamental, que finalmente se frustró debido a que los ediles nacionalistas no otorgaron el quórum para sesionar.[10]

En sus declaraciones ante la Fiscalía de Colonia, Moreira admitió que la voz de los audios era la suya pero denunció la manipulación del material y que el hecho respondía a una operación política en su contra. Posteriormente, en conferencia de prensa, anunció que luego de probar su inocencia pelearía por la reelección.[11] Finalmente, en noviembre de 2019, la edil del PN María José García (mujer que aparecía en los audios) presentó denuncia en Fiscalía de Colonia por acoso sexual y abuso de funciones.[12]

Pasadas las elecciones nacionales, Moreira reafirmó su intención de ser candidato a intendente por el PN (a pesar de su renuncia)[13] y logró recoger el apoyo de figuras políticas que impulsaron su candidatura en la Convención Departamental del PN, como Guillermo Rodríguez Guaraglia (secre-

9 https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/moreira-renuncia-prepara-reeleccion-colonia.html#

10 https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2019/10/la-dinamica-departamental-le-impide-al-partido-nacional-dejar-atras-el-caso-moreira/

11 https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/moreira-renuncia-prepara-reeleccion-colonia.html#

12 https://www.elpais.com.uy/informacion/edila-colonia-vinculada-audios-intendente-denuncio-acoso-sexual.html

13 Moreira señaló que, para ser candidato, «no es necesario pertenecer al partido [...] he escuchado opiniones por ejemplo de Ana Lía Piñeyrúa, que es integrante de la Corte Electoral, de Pablo Klappenbach, y de varios especialistas en esto que dicen que no tiene por qué pertenecer al mismo partido. Cabildo Abierto va a presentar candidatos en el lema del Partido Nacional que son de Cabildo Abierto, en este caso a mi juicio no es necesario pertenecer al partido. Estoy considerando la posibilidad». Véase https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/moreira-chance-reeleccion-necesario-pertenecer-partido.html

tario general de la Intendencia) y Mario Colman (diputado electo del PN).[14] Esta posibilidad generó algunas preocupaciones dentro de la dirigencia del PN a nivel nacional.[15] Pero aclaraban que si Moreira era proclamado como candidato por la Convención Departamental, su candidatura por el PN quedaría habilitada.[16]

El 4 de febrero de 2020, la fiscal de Colonia del Sacramento archivó la investigación contra Moreira, basándose en que los audios habían sido editados y en la ausencia de «otros elementos objetivos suficientes» que hicieran posible atribuirle los delitos de los que se lo acusaba.[17] Ese mismo día, la Convención Departamental del PN de Colonia proclamó como candidatos a intendente para las elecciones departamentales 2020 a Carlos Moreira, Ricardo Planchón y Eduardo López (CA).[18]

El tema lejos estaba de concluir, y entrarían en escena otros actores. Beatriz Argimón (vicepresidente electa) procuró que el Directorio del PN no avalara la candidatura de Moreira, basándose en que el hecho era un tema moral, más allá de la inexistencia de delito.[19] Simultáneamente, el exintendente Walter Zimmer declaraba que «éticamente no corresponde que Moreira sea candidato a intendente» y lo invitaba a que ambos se retiraran de la política (El País, 4/2/2020).[20]

14 https://www.enperspectiva.net/en-perspectiva-programa/la-mesa/carlos-moreria-buscara-reeleccion-la-intendencia-colonia-pese-proceso-penal; https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/directorio-blanco-debera-autorizar-carlos-moreira-candidato-municipal-colonia.html

15 https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/preocupacion-partido-nacional-candidatura-moreira-colonia.html

16 Pablo Abdala declaró que «en principio no sería necesario ningún trámite (interno), ni a favor ni en contra. El intendente Moreira está en el pleno goce de sus derechos constitucionales en su condición de elector y de elegible como la tenemos todos. Si la convención de Colonia lo proclamara candidato a la Intendencia, con toda seguridad la Corte Electoral legitimaría esa candidatura [...] en principio esa candidatura quedaría habilitada. Esto que estoy diciendo es la descripción de la realidad formal, constitucional y legal. Lo que pueda sobrevenir no lo sabemos». https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/preocupacion-partido-nacional-candidatura-moreira-colonia.html

17 https://www.elpais.com.uy/informacion/judiciales/fiscalia-archivo-investigacion-carlos-moreira-audios-virales.html. El dictamen fiscal puede verse en: http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/9385/1/resolucion-fiscal—-eliana-travers.pdf

18 https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/carlos-moreira-proclamado-candidato-colonia-pedira-regreso-partido-nacional.html

19 Sin embargo, Pablo Abdala señalaba que no se había planteado «ninguna medida concreta que no sea aceptar la proclamación de la convención de Colonia, que es el órgano competente y tiene potestad constitucional de designar candidatos». *Idem* anterior.

20 https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/zimmer-invite-moreira-pesos-pesados-abandonemos-arena-politica.html

En febrero, la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) emitió un dictamen informando que Carlos Moreira, así como la edil María José García actuaron violando «principios de interés público, probidad e imparcialidad» al momento de renovar pasantías.[21] Esto motivó a los ediles del FA de Colonia a solicitar a la justicia de Colonia la revisión del archivo de la investigación contra Moreira, fundamentándose en que el informe de la JUTEP constituía nueva prueba.[22] En tanto, la Mesa del Directorio del PN tomó la decisión de que la Comisión de Ética retomara el análisis del caso Moreira y examinara el informe emitido por la JUTEP. También expresaron dudas de si la carta orgánica autorizaba a anular la resolución tomada por la Convención Departamental.[23]

El asunto continuaba produciendo giros inesperados. Una investigación del portal El Eco develó que familiares de la fiscal Travers mantenían vinculación política con Moreira.[24] Basada en ello, la edila María José García pidió a la justicia que el caso Moreira se desarchivara y fuera tratado por otro fiscal. Nuevamente el exintendente Walter Zimmer salió al ruedo para realizar declaraciones que ponían un manto de duda sobre la fiscal y atacaban a Morei-

21 El informe de la JUTEP consignaba que «se considera verificado que la edil María José García Vera solicitó al intendente de Colonia Carlos Moreira la prórroga, por fuera de los mecanismos formalmente establecidos, de ciertas pasantías otorgadas en el marco del programa Primera Experiencia Laboral, y que a su vez el intendente condicionó la concesión de lo solicitado a conductas personales también ajenas a los mecanismos vigentes», agregando que se implicó «asimismo con la prohibición establecida en el artículo 31 del decreto 30/003 en tanto la misma abarca expresamente la solicitud de favores, promesas y otras ventajas para sí o para terceros, sin que la disposición exija que lo solicitado haya sido efectivamente concedido». Véase https://elecodigital.com.uy/politica/el-frente-amplio-pide-el-desarchivo-de-la-causa-contra-moreira; https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/directorio-partido-nacional-analizara-informe-jutep-caso-moreira.htm.

22 https://www.elobservador.com.uy/nota/frente-amplio-respalda-denuncia-contra-moreira-por-incurrir-en-practicas-corruptas—202021719635

23 https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/caso-carlos-moreira-vez-manos-comision-etica-partido-nacional.html

24 Un hermano de la fiscal fue edil suplente de la agrupación de Moreira en administraciones anteriores, y una hermana es funcionaria de la Intendencia. Véase https://ladiaria.com.uy/articulo/2020/3/pidieron-desarchivo-de-la-denuncia-contra-moreira/

ra.[25] Finalmente, la justicia resolvió que la actuación de la fiscal Travers fuera revisada por un fiscal subrogante, quien decidiría ratificar el archivo o seguir adelante con la investigación.[26] La responsabilidad recayó sobre las fiscales letradas adscriptas subrogantes de la Fiscalía Departamental de Carmelo, doctoras Paola Nebot y Natalia Charquero, que luego de reexaminar la investigación concluyeron archivar la investigación preliminar, bajo el argumento de que «del análisis de cada una de las evidencias no surgen elementos que permitan atribuir responsabilidades penales al denunciado»,[27] determinando que Moreira no se había apartado del reglamento que norma la renovación de pasantías, y que no surgía «de la evidencia analizada que M. (Moreira) valiéndose de su cargo que desempeñaba hasta ese momento, hubiere dado o prometido indebidamente, dinero o provecho a G. (García)», argumentando que los audios fueron editados y que del análisis de ellos «no surge coacción, obligación, presión, persuasión u otro mecanismo extorsivo por parte de M. (Moreira) hacia G. (García)».[28]

Al otro día del dictamen de las fiscales de Carmelo, el periodista Carlos Peláez denunció vinculaciones políticas de la fiscal Charquero con el PN y

25 Zimmer señalaba que «hay un conocimiento de la familia con el intendente, hay una relación familiar que no cambia la honorabilidad de la fiscal, que es profesional y debe de haber estado a la altura; pero son circunstancias, casualidades y relacionamientos que embretan la situación y dejan una visión llamativa hacia la población». Véase la nota anterior.
Sobre Moreira agregó que: «demasiado tiempo en el gobierno crea situaciones de riesgo en cuanto a confundir lo que es del gobierno con compañerismo y demás. Lo que pasó con Moreira es porque hace demasiado tiempo que está gobernando, y algunas personas se piensan que la intendencia es suya y puede hacer lo que quiera. Por eso fue que yo incluso públicamente lo invité a retirarnos juntos. Tenemos prácticamente la misma edad, y debemos abrir la cancha para los más jóvenes. Él por supuesto no quiere soltar». Sobre el caso de los audios y la posición del PN añadió: «Si el Partido lo acepta de vuelta, va a quedar muy mal parado, porque hay un informe de la JUTEP que es claro en su contra. Moreira está muy cuestionado, y van a haber más denuncias, y van a pedir el desarchivo de la causa, porque hay una cierta vinculación entre la familia de la fiscal y Moreira. Yo no hablo de la honorabilidad de la fiscal, ni se me ocurre, pero hay una vinculación». Véase https://www.republica.com.uy/van-a-pedir-desarchivar-la-causa-porque-hay-cierta-vinculacion-entre-la-familia-de-la-fiscal-y-moreira-aseguro-zimmer-id755119/

26 https://www.montevideo.com.uy/Noticias/La-Justicia-resolvio-que-el-caso-de-Carlos-Moreira-sea-revisado-por-otro-fiscal-uc754718

27 https://www.lr21.com.uy/politica/1431793-fiscalia-de-carmelo-solicito-archivar-denuncia-contra-el-ex-intendente-carlos-moreira

28 El dictamen fiscal puede verse en: http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/9939/1/revision-de-archivo-m..pdf

especialmente con Moreira.[29] A partir de esta noticia, inmediatamente el fiscal de Corte, mediante resolución dispuso una investigación administrativa sobre los hechos.[30] Esto generó reacciones de diversos actores del sistema político, cuestionando el proceder del fiscal de Corte.[31] Como si fuera poco, a finales de julio de 2020, se hizo público que los padres de la fiscal Charquero ocupaban cargos de confianza en el gobierno de Lacalle Pou.[32] Por su parte, Carlos Moreira afirmó no conocer a la fiscal Charquero ni haber trabajado con ella (Montevideo Portal, 22/7/2020).[33]

Finalmente, el fiscal adjunto de Corte, Dr. Ariel Cancela, quien estaba a cargo de la investigación administrativa, concluyó que la militancia de la fiscal Charquero en el PN fue anterior a asumir el cargo (aunque este hecho no era objeto de la investigación), que no existía vínculo de ninguna naturaleza entre Charquero y Moreira, que no había pruebas de la existencia de interés personal de Charquero en la intervención del asunto, que el vínculo denunciado entre ambos no era verosímil y, por lo tanto, no se daban las condiciones previstas para considerar irregularidades.[34]

29 Según la investigación de Peláez, Charquero integró el equipo de seguridad de la campaña de Luis Lacalle Pou en las elecciones de 2014 y trabajó en la lista 404 del Partido Nacional en Paysandú. Véase https://www.republica.com.uy/investigan-a-la-fiscal-que-archivo-el-caso-moreira-por-sus-vinculos-con-el-partido-nacional-id776144/

30 https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2020/7/caso-moreira-fiscal-de-corte-dispuso-investigacion-administrativa-a-fiscal-de-carmelo-que-archivo-la-causa/

31 El diputado del PC, Felipe Schipani, cursó un pedido de informe a la Fiscalía General (https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Elevaran-un-pedido-de-informes-a-Fiscalia-por-la-investigacion-a-fiscal-del-caso-Moreira-uc758946); Pablo Iturralde (presidente del Directorio del PN) se reunió con el fiscal de Corte para consultar los fundamentos de la investigación administrativa (https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/caso-moreira-iturralde-reunio-diaz-le-pidio-haya-caza-brujas.html); dirigentes de Cabildo Abierto (senador Guillermo Domenech y diputado Eduardo Lust) pidieron al presidente Lacalle Pou la remoción del fiscal de Corte (https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Legisladores-de-Cabildo-Abierto-pidieron-la-destitucion-del-fiscal-de-Corte-Jorge-Diaz-uc759077).

32 José Enrique Charquero (padre de la fiscal) fue designado el 30 de junio de 2020 como director de Gestión Humana del Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) de UTU, y Adriana Martínez (madre de la fiscal), desde el 10 de marzo de 2020 ocupa el cargo de directora del Registro de Estado Civil (https://ladiaria.com.uy/articulo/2020/7/los-padres-de-la-fiscal-de-carmelo-natalia-charquero-ocupan-cargos-de-particular-confianza-en-este-gobierno).

33 https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Moreira-sobre-la-fiscal-Charquero—No-la-conozco-nunca-la-vi-nunca-trabaje-con-ella—uc759295

34 https://www.subrayado.com.uy/archivan-investigacion-contra-la-fiscal-carmelo-el-caso-carlos-moreira-n655984

5. Resultados de las elecciones departamentales

Los resultados de las elecciones departamentales celebradas en setiembre no ratificaron las previsiones realizadas por las pocas encuestas de intención de voto en el departamento que fueron publicadas.[35] Estos estudios de opinión pública predecían un escenario de competencia abierta y polarizada, con descenso del caudal electoral del PN y una distancia en torno a seis puntos porcentuales sobre el FA.

Si bien el PN perdió aproximadamente dos puntos porcentuales con respecto a la elección departamental de 2015, fue el claro ganador, con 54,5% de los votos válidos. De esta forma, obtuvo la Intendencia y una bancada de 17 ediles. En la interna del partido, el candidato Carlos Moreira triunfó con claridad, obteniendo 72,1% de los votos partidarios, frente a 25,6% del candidato Ricardo Planchón, lo que hace suponer que el escándalo de los audios y las denuncias en su contra no afectaron su imagen. Finalmente, el desempeño del candidato de CA que competía en el lema PN, Roberto López, fue muy pobre, obteniendo un insignificante 1,9% de los votos del lema.

En tanto, el FA obtuvo 37,5% de los votos válidos, lo que representó la pérdida de casi dos puntos porcentuales en relación con la elección departamental anterior, pero que no se tradujo en la disminución de la bancada en la Junta Departamental. En su interna, tal como se preveía, el candidato más votado fue Jorge Mota, que recibió 71,4% de los sufragios del partido.

Por su parte, el desempeño del PC mejoró en comparación con la elección departamental de 2015, duplicando porcentualmente su votación y llegando a 7,6% de los votos válidos. Esto significó que el PC lograra una banca más en la Junta Departamental respecto al período anterior. En su interna venció la candidata Nibia Reisch, con 73,6% de los votos del partido, y se aseguró las dos bancas del PC en la Junta para su fracción.

Por último, AP tuvo una muy baja votación, consiguiendo un magro 0,4% de los votos válidos, confirmando su papel de partido testimonial. Su candidato único, Daniel Rey, obtuvo 333 sufragios.

35 https://www.agora.com.uy/opinion-publica/hacia-las-elecciones-en-el-litoral-agosto-2020; https://www.opcion.com.uy/opinion-publica/intencion-de-voto-elecciones-departamentales-2; https://www.opcion.com.uy/opinion-publica/intencion-de-voto-elecciones-departamentales-setiembre-2020/

Tabla 4. Votos válidos por lema y candidato. En porcentajes

Lema	Candidato	Fracción	% partido	% total	Total partido
FA	Jorge Luis Mota Ventura	Casa Grande	71,4	26,78	37,5
	Ricardo Ariel Beltrán Vergara	Banderas de Líber	27,5	10,31	
	Al lema	-	1,1	0,4	
	Total	-	100	37,5	
PN	Carlos Alberto Moreira Reisch	IND	72,1	39,3	54,5
	Eduardo Roberto López León,	CA	1,9	1,0	
	Ricardo Mario Planchón Geymonat	Herrerismo	25,6	14,0	
	Al lema	-	0,4	0,2	
	Total	-	100	54,5	
PC	Sergio Daniel Forets Cara	Batllistas	25,9	2,0	7,6
	Nibia Andrea Reisch Vila	Ciudadanos	73,5	5,6	
	Al lema	-	0,6	0	
	Total	-	100	7,6	

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

La Junta Departamental surgida de los resultados electorales está integrada por 17 curules del PN, 12 del FA y dos del PC.

El PN perdió un edil respecto al período 2015-2020, aunque esto no significó la pérdida de la mayoría, ya que superó el mínimo de 16 que le corresponden al ganador (por la mayoría automática, si solo hubiese logrado la mayoría relativa de los votos).[36] La magnitud de la bancada obtenida le permitirá al PN tomar por sí mismo (sin la necesidad de nego-

36 Artículo 272 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay (Cardarello y Magri, 2010; Cardarello, Freigedo y Cisneros, 2016; Cardarello y Freigedo, 2017).

ciar con otros partidos) un amplio espectro de decisiones que requieren mayoría absoluta o de un tercio del total de componentes del pleno.[37] Sin dudas, esta situación que se repite desde 2005, constituye un gran respaldo al intendente.[38]

En la interna del lema, las hojas de votación que apoyaron al intendente Carlos Moreira accedieron a trece bancas, mientras que aquellas que apoyaron al candidato Ricardo Planchón obtuvieron cuatro escaños. De los cinco sublemas que accedieron a la Junta Departamental,[39] tres apoyaron exclusivamente a Carlos Moreira: Nuestra propuesta para Colonia obtuvo cuatro ediles, Colonia con Moreira consiguió dos curules, y Juntos Avanzamos Mejor, un edil. En tanto, solo un sublema apoyó únicamente a Ricardo Planchón: Es Ahora, que accedió a tres bancas. El sublema Las Listas de Napo presentó dos hojas de votación que apoyaron a candidatos diferentes: la hoja 404 que apoyó a Planchón y la hoja 25904 que respaldó a Moreira, y obtuvieron un edil cada una.

Respecto al período anterior, el intendente Moreira se fortaleció, ya que acrecentó su bancada (Irigoin, 2017), pero de todas formas para alcanzar mayorías en la Junta Departamental deberá negociar con los sectores que secundaron a Planchón.

Por su parte, el FA mantuvo la cantidad de escaños que había logrado en las elecciones departamentales de 2015, cuando había alcanzado su máximo histórico, con 12 ediles. Una bancada de ese tamaño representa un edil sobre el tercio de la Junta Departamental, lo que significa que, como

37 Ley Orgánica Municipal n.º°9515 y artículo 83 del Reglamento Interno de la Junta Departamental de Colonia.

38 Los gobiernos departamentales se caracterizan por tener un Poder Ejecutivo fuerte. Para Koolhaas y Rodríguez, «los amplios poderes legislativos que el jefe comunal posee hacen que el régimen de gobierno pueda ser catalogado como hiperpresidencialista» (Koolhaas y Rodríguez, 2006, pp. 2-3).

39 El único sublema que no accedió a escaños en el legislativo departamental fue Cabildo, dos de sus cuyas hojas de votación apoyaron al candidato Eduardo López y una a Carlos Moreira.

Tabla 5. Composición de la Junta Departamental de Colonia, 2020-2025

Partido	Sublema	Hoja	Ediles	Total sublema	Total partido
PN	Nuestra Propuesta para Colonia	3904	5	9	17
		28904	2		
		904904	2		
	Es Ahora	12	3	3	
	Las Listas de Napo	404	1	2	
		25904	1		
	Colonia con Moreira	2904	1	2	
		40904	1		
	Juntos Avanzamos Mejor	71	1	1	
FA	Unidad y Pluralismo Frenteamplista	90	2	4	12
		343	1		
		8808	1		
	Progresistas	738	1	3	
		1312	1		
		1982	1		
	El Equipo de Pepe	2001	1	2	
		1609	1		
	Sumemos	800199	1	2	
		800440	1		
	Por un Mejor Frente Amplio	1205	1	1	
PC	Ciudadanos Colonienses	1600	2	2	2

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos de FCS-Udelar y Corte Electoral.

oposición, puede por sí misma ejecutar varias acciones de contralor.[40]

El PC logró obtener dos ediles. Si bien acrecentó su bancada en un edil, lo que representa una recuperación, volvió al nivel de representación que tenía en 2005, cuando comenzó su caída pronunciada. Sin embargo, la bancada obtenida le permitirá tener, frente al PN, poder de chantaje[41] al momento de aprobar asuntos que requieran tres quintos de votos de componentes de la Junta Departamental.[42]

En definitiva, prosigue la tendencia a un bipartidismo en el órgano legislativo departamental con dos bloques diferenciados, uno conformado por un partido mayoritario y oficialista, y otro con un partido minoritario y opositor. Esto se condice con Shugart y Carey (1992), cuando sostienen que, si la elección del Ejecutivo se rige por el sistema de mayoría simple y el Legislativo por el sistema de representación proporcional, en elecciones celebradas simultáneamente, la tendencia al bipartidismo aumenta.

En cuanto al desempeño de los partidos en el ciclo electoral, en la tabla 6 se puede observar que nuevamente se produce la disociación de los resultados entre la elección nacional de octubre y la elección departamental.[43]

40 «Se requiere un tercio del total de componentes de la Junta Departamental para:
a) Apelar ante la Cámara de Representantes por los decretos de la Junta Departamental y las resoluciones del intendente contrarios a la Constitución y a las Leyes, no susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. La misma deberá hacerse efectiva dentro de los quince días de su promulgación. (Constitución, art. 303)
b) Requerir la intervención del Tribunal de Cuentas para informarse sobre cuestiones relativas a la Hacienda o a la Administración Departamental. (Constitución, art. 273, Inc. 4.º)
c) Efectuar un llamado a Sala al intendente a efectos de pedirle y recibir los informes que estime convenientes ya sea con fines legislativos o de contralor. (Constitución, art. 285)
d) Acusar ante el Senado al intendente y/o a los miembros de la Junta Departamental, por violación de la Constitución u otros delitos graves. (Constitución, art. 296)
e) Acusar ante el Senado al intendente y a los ediles por violación a las disposiciones de los artículos 9.º y 38 de la ley 9515; y artículos 290, 291 y 292 de la Constitución» (art. 83 Reglamento Interno Junta Departamental de Colonia).

41 Para Sartori (1994, p. 47), «se debe contar a un partido menor, sin importar lo pequeño que sea, si se encuentra en posición de determinar en el transcurso del tiempo, o en algún momento, cuando menos una de las posibles mayorías».

42 «Se requieren tres quintos de votos del total de componentes de la Junta Departamental para: a) Declarar la amovilidad de los funcionarios. (Constitución, art. 62, inc. 2.º)
b) Calificar los cargos de carácter político o de particular confianza. (Constitución, art. 62, inc. 2.º)
c) Ratificar decretos sancionados por la Junta Departamental y observados por el intendente. (Constitución, art. 281, inc. 2.º)
d) Sancionar su propio Presupuesto de Sueldos y Gastos. (Constitución, art. 273, num. 6.º)». (art. 83 Reglamento Interno Junta Departamental de Colonia).

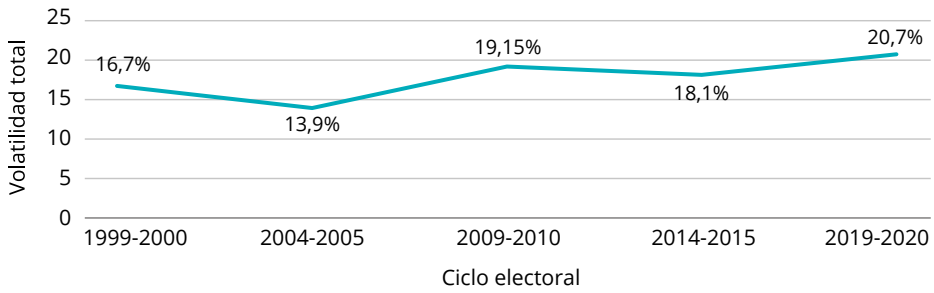
43 Las elecciones departamentales de 2020 se celebraron el 27 de setiembre a causa de la pandemia mundial por covid-19. Véase ley 19875.

Tabla 6. Comparación entre elecciones nacionales y departamentales en Colonia. En porcentajes

	1999	2000	Dif.	2004	2005	Dif.	2009	2010	Dif.	2014	2015	Dif.	2019	2020	Dif.
PC	33,6	38,0	4,4	11,7	8,0	-3,7	21,4	10,9	-10,5	13,7	3,6	-10,1	16,8	7,6	-9,2
PN	30,5	42,8	12,3	43,2	57,1	13,9	36,5	55,7	19,2	38,6	56,7	18,1	34,9	54,5	19,6
FA	30,0	17,0	-13,0	42,5	34,8	-7,7	39,4	33,2	-6,2	43,6	39,2	-4,4	36,4	37,5	1,1
CA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,6	0	-7,6
Otros	5,9	2,2	-3,7	2,5	0,0	-2,5	2,6	0,2	2,4	4,1	0,5	-3,6	4,3	0,4	-3,9

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

Gráfico 1. Volatilidad electoral intracíclica, 1999-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

El gráfico 1 muestra la inestabilidad del voto entre cada elección.[44] Más allá de que los ciclos 1999-2000 y 2004-2005 presentaron valores altos de

44 La volatilidad electoral cuantifica la diferencia porcentual de sufragios que los partidos ganan o pierden entre dos elecciones consecutivas y es un indicador de la estabilidad de un sistema de partidos. Es medida a través de la siguiente fórmula propuesta por Pedersen: $VT = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^{n} |-Pi|$ (Pedersen, 1979).

volatilidad electoral,[45] la inestabilidad del voto se incrementó a partir del ciclo 2009-2010, para alcanzar su máximo en el ciclo 2019-2020. Este hecho evidencia que se revirtió la tendencia hallada por López (2007) en los ciclos electorales 1999-2000 y 2004-2005, de que la conducta de los votantes no se vió afectada por la separación de los comicios, manteniendo las elecciones nacionales su influencia sobre las departamentales.

Otra evidencia en esta dirección la constituye el hecho de que, a partir del ciclo 2009-2010, ambas elecciones pasaron a ser marcadamente incongruentes. El ciclo 2019-2020 no fue la excepción. En las elecciones nacionales 2019 en el departamento, triunfó el FA con 36,4% de los votos sobre el PN, que obtuvo 34,9%. Mientras que la elección departamental de 2020 fue un escenario totalmente opuesto. El PN ganó con comodidad, logrando 54,5% de los sufragios, sobre un 37,5% conseguido por el FA.

Entre una elección y otra, el PN aumentó su caudal electoral en 19,6 puntos porcentuales. Esta tendencia se repite en todos los ciclos posreforma electoral. La novedad en este ciclo es que el FA por primera vez aumentó su votación, por más que este crecimiento haya sido marginal (1,1 punto porcentual).

Las razones de las distintas *performances* de los partidos en cada instancia probablemente no solo respondan a motivaciones estratégicas de los votantes que cambian el voto de una elección a otra,[46] sino también a factores de liderazgo local con características fuertemente personalistas, que condicionan a los votantes que se identifican con ellos.

Finalmente, cabe destacar que la posición de partido predominante del PN a nivel departamental parece no estar amenazada.[47]

45 Los rangos de volatilidad establecidos por Pedersen son: de 0 a 4%, volatilidad baja; entre 4,01 y 10%, volatilidad media o moderada; y superior a 10%, volatilidad alta (Bravo Ahuja, 2009, p. 61).

46 En este caso, ciudadanos que en la elección nacional votaron por el PC y en la instancia departamental lo hicieron por el PN.

47 Para Sartori, un partido se convierte en predominante si consigue, en al menos cuatro legislaturas, la mayoría absoluta de los escaños. Es un sistema «de más de un partido en el que la rotación no ocurre de hecho en la práctica», pero los triunfos del partido predominante son legítimos (Sartori, 1980, p. 249).

Tabla 7. Resultados de elecciones municipales por partido. En porcentajes de votos válidos

Municipio	PN	FA	PC	AP	Votos válidos
A–Carmelo	57	39	4	0	10.493
B–Juan Lacaze	39	57	3	1	8.023
C–Nueva Helvecia	52	35	12	0	6.628
CH–Rosario	64	33	3	0	6.590
D–Nueva Palmira	65	29	6	1	5.669
E–Tarariras	66	27	7	0	4.646
F–Ombúes de Lavalle	72	23	5	0	2.968
G–Colonia Valdense	62	24	14	0	2.312
H–Florencio Sánchez	78	16	5	0	1.525
I–Colonia Miguelete	72	6	22	0	987
J–La Paz	66	17	17	0	817

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral

6. Las elecciones municipales

6.1. Relación entre el gobierno departamental y los gobiernos municipales

La tabla 7 presenta los resultados por lema en cada uno de los municipios. La tabla 8, por su parte, muestra cómo fluctuaron los resultados entre la elección de 2015 y la de 2020. Además del resultado por lema, se muestra el grado de participación, calculada como la suma de votos válidos a lemas, en relación con el total de los votos emitidos para la elección departamental en cada municipio.

El análisis de los resultados municipio a municipio señala que:

Tabla 8. Variación de votos válidos 2015-2020, por lema y total. En porcentajes

	PN	FA	PC	AP	Partición
A–Carmelo	0,5	-1,1	0,7	-0,1	-0,9
B–Juan Lacaze	1,1	-4,0	1,7	1,1	6,5
C–Nueva Helvecia	-14,1	3,7	10,4	0,0	4,5
CH–Rosario	5,6	-4,9	-0,7	0,0	1,7
D–Nueva Palmira	1,3	-4,7	3,2	0,2	-3,6
E–Tarariras	-10,9	6,1	5,2	-0,4	-3,0
F–Ombúes de Lavalle	10,1	-8,4	-1,6	0,0	4,6
G–Colonia Valdense	-1,7	-3,4	5,1	0,0	-2,4
H–Florencio Sánchez	7,6	-8,1	0,5	0,0	-1,1
I–Colonia Miguelete	NC	NC	NC	NC	NC
J–La Paz	NC	NC	NC	NC	NC

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

- En Carmelo no hubo cambios importantes de una elección a otra, manteniéndose la mayoría del PN que, con un 57% de los votos, nuevamente es el claro ganador.
- En Juan Lacaze, bastión de la izquierda en el departamento, el FA mantuvo su mayoría, alcanzando un 57% de los votos, pero perdió 4 puntos en la votación respecto a la elección 2015. Esta diferencia se distribuyó en forma pareja en los otros tres partidos. Además, operó un incremento considerable de la participación, con una ganancia de 6,5%.
- En Nueva Helvecia se dio uno de los mayores corrimientos. El PN perdió 14,1% de una elección a otra. Estos votos fueron captados principalmente por el PC, y fue donde este mejoró más su desempeño, aumentando un 10,4% y probablemente debido a que es donde reside su candidata más votada, Reisch; en menor medida, el FA también salió beneficiado y mejoró en un 3,7%. Hubo, además, un aumento relevante de la participación: 4,5%.

- En Rosario, el PN creció un 5,6%, principalmente por la caída del FA (4,9%).
- En Nueva Palmira el FA perdió 4,7%, permitiendo que el PN aumentara su ya cómoda mayoría en 1,7% y que el PC más que duplicara (3,2%) su igualmente magra votación.
- En Tarariras, el PN tuvo una considerable pérdida de 10,9%, que fue captada casi por igual entre el FA (6,1%) y el PC (5,2%), destacándose este último por casi triplicar su votación anterior. De cualquier manera, el PN sigue teniendo una consolidada mayoría, con dos de cada tres votos.
- En Ombúes de Lavalle, la izquierda tuvo su principal caída, de 8,4% de su participación en relación con 2015. El PC también experimentó un descenso (1,6%). El PN fue el que salió fortalecido, aumentando su ya sólida mayoría en 10,1%. En este municipio se dio un aumento de 4,6% en la participación, la segunda más grande luego de la ocurrida en Juan Lacaze.
- En Colonia Valdense, el mayor cambio lo tuvo el PC, que ganó un 5,1% de los votos, principalmente a costa del FA, que perdió un 3,4%. El PN nuevamente resultó cómodo ganador, con más del 60% de los votos.
- Florencio Sánchez fue uno de los municipios donde también hubo corrimientos importantes. Así, el PN mejoró su votación en 7,6%, principalmente por la pérdida del FA (8,1%), y volvió a resultar ganador, con su mejor votación de todos los municipios: 78,4%.
- Colonia Miguelete fue escenario de votación por primera vez. Allí hubo una muy alta participación (82%, la segunda luego de Florencio Sánchez) y resultó cómodo ganador el candidato del PN con un 71,9%. Como nota distintiva, el segundo lugar no fue para el FA (6,1%), sino para el PC con un 22% de los votos.
- Finalmente, en La Paz también hubo competencia por primera vez y, al igual que en Colonia Miguelete, el segundo lugar fue para el PC y no para el FA. Los márgenes sin embargo, fueron un poco más parecidos a los de otros municipios: el PN resultó ganador con un 66,1%, el PC obtuvo un 17,4% y el FA un 16,5%. La participación en este municipio fue la más baja, con un 68,1%.

Tabla 9. **Integración de concejos municipales en Colonia, 2020-2025**

Municipio	Partido	Sublema	Hoja	Nombre	Cargo
A–Carmelo	PN	Todos Somos Colonia	3904-A	Alicia Espíndola	Alcalde
				Martín Manitto	Concejal
			904904-A	Luis Paredes	
	FA	Por un Carmelo Para Todos	1816-A	Juan Miguelena	
				Daniel Caraballo	
B–Juan Lacaze	FA	Para que las Cosas Pasen	345-B	Arturo Bentancor	Alcalde
				Lilians Dotti	Concejal
				Juan Cruz Urricarriet	
	PN	Todos Somos Colonia	3904-B	Mario Clara	
				Juan Mira	
C–Nueva Helvecia	PN	Todos Somos Colonia	28904-C	Marcelo Alonso	Alcalde
				Pablo Lecor	Concejal
			3904-C	Héctor Torres	
	FA	Sin sublema	4554-C	Julio Naviliat	
				Nair Ackermann	
CH-Rosario	PN	Es Ahora	12-CH	Pablo Maciel	Alcalde
		Todos Somos Colonia	3904-CH	Daniela Amed	Concejal
			2904-CH	Aldo Bouchard	
	FA	Sin sublema	2401-CH	Natalia Salaberry	
				María Inés Pérez	

Municipio	Partido	Sublema	Hoja	Nombre	Cargo
D–Nueva Palmira	PN	Todos Somos Colonia	904904-D	Agustín Callero	Alcalde
				Raúl Gaona	Concejal
				Leda Bentancour	
		Es Ahora	12-D	Fabio Aguirre	
	FA	Unidad para los Cambios	261032-D	Antonio Cosati	
E- Tarariras	PN	Todos Somos Colonia	3904-E	Dany Pérez	Alcalde
				Marisel Saporiti	Concejal
				Lorena Morales	
			8904-E	Ariel Silveira	
	FA	Sin sublema	574-E	Rosario Alzugaray	
F– Ombúes de Lavalle	PN	Todos Somos Colonia	3904-F	Marcelo Castro	Alcalde
				Antonio Dávila	Concejal
				Cristina Aguirre	
		Sin sublema	28404-F	Elbio Caseras	
	FA	Juntos por Ombúes	1890-F	Lorena Pérez	
G- Colonia Valdense	PN	Es Ahora	12-G	Andrés Malán	Alcalde
		Todos Somos Colonia	3904-G	Carlos García	Concejal
				Antonela Malán	
			28904-G	Daniel Quintana	
	FA	Sin sublema	1858-G	Juanita Bertinat	

Municipio	Partido	Sublema	Hoja	Nombre	Cargo
H-Florencio Sánchez	PN	Todos Somos Colonia	22-H	Alfredo Sánchez	Alcalde
				María Sánchez	Concejal
				Moira Andrada	
		Colonia Avanza Florencio Sánchez	6904-H	Oscar García	
	FA	Sin sublema	93-H	María Duarte	
I–Colonia Miguelete	PN	Todos Somos Colonia	3904-I	María Elena Martin	Alcalde
				Héctor Pérez	Concejal
			28904-I	Alicia Clavell	
		Es Ahora	12-I	Javier Rostagnol	
	PC	Sin sublema	1909-I	Héctor Rodríguez	
J–La Paz	PN	Todos Somos Colonia	3904-J	Walter Miranda	Alcalde
				Valeria Aguirre	Concejal
			28904-J	Jorge Long	
		Es Ahora	12-J	Luis Pitta	
	PC	Colorados Colonia	515600-J	Gustavo Hernández	

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos de FCS-Udelar y de Corte Electoral.

Como puede apreciarse en la tabla 7, en 10 de los 11 municipios disputados el ganador fue el PN. Atendiendo a la conformación de los concejos municipales en la tabla 9, puede apreciarse que no hay ningún municipio integrado por más de dos partidos. Además, en los primeros cuatro casos, los cargos se dividieron en una relación de tres (incluido el alcal-

Tabla 10. Reelección de alcaldes

Municipio	Alcalde 2015	Alcalde 2020
A- Carmelo	Alicia Espíndola	Alicia Espíndola
B- Juan Lacaze	Darío Brugman*	Arturo Bentancor
C- Nueva Helvecia	María de Lima*	Marcelo Alonso
CH- Rosario	Daniel Dibot*	Pablo Maciel
D- Nueva Palmira	Andrés Passarino*	Agustín Callero
E- Tarariras	Sergio Bertón	Dany Pérez
F- Ombúes de Lavalle	Marcelo Castro	Marcelo Castro
G- Colonia Valdense	Analí Bentancur	Andrés Malán
H- Florencio Sánchez	Alfredo Sánchez	Alfredo Sánchez

*También fue alcalde en el período 2010-2015.
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos de la FCS-Udelar e Irigoin (2017)

de) a favor del partido ganador y dos al principal partido de oposición. Finalmente, en los nuevos municipios de Colonia Miguelete y La Paz la primera minoría no fue ocupada por el FA, por el PC. Como rareza fruto del sistema electoral, pueden señalarse los casos de Rosario y Colonia Valdense, donde los candidatos más votados (y por tanto alcaldes electos) pertenecen a la fracción Es Ahora, mientras que quien tiene mayoría en el concejo municipal es el sublema Todos Somos Colonia, que fue el que acumuló mayor cantidad de votos.

A pesar de no haber operado ningún cambio de lema en la titularidad de las alcaldías, sí se dieron cambios de personas. La tabla 10 muestra que hubo cambio de alcalde en seis casos. De los nueve municipios que venían funcionando, en cuatro de ellos los alcaldes ya habían sido reelectos en el 2015 (Juan Lacaze, Nueva Helvecia, Rosario y Nueva Palmira). De los cinco restantes, en tres de ellos hubo reelección: Carmelo, Ombúes de Lavalle y Florencio Sánchez; mientras que en Tarariras y Valdense, los alcaldes no la lograron.

7. Conclusiones: escenarios a futuro y desafíos

El proceso electoral 2020 será recordado por su gran cantidad de anomalías. Comenzando por su extensión temporal, por el corrimiento de las elecciones del mes de mayo a setiembre, en virtud de las medidas tomadas por la pandemia. Este corrimiento no solo produjo variaciones en las extensiones de los gobiernos, aumentando la duración de los salientes y acortando los entrantes, sino que, además, alargó la campaña electoral. Los efectos de esto en los resultados electorales deberán ser analizados posteriormente con mayor detalle. Paradójicamente, en este escenario de anomalías sí fue normal el resultado electoral, que a grandes rasgos confirmó las tendencias históricas. El PN sigue siendo el partido fuerte en el departamento, más allá de que esa fortaleza no se refleje en las elecciones nacionales. Dentro del PN, además, Moreira se consolida como el referente ineludible de la política departamental, ganando cómodamente su cuarto mandato a pesar de haberse visto envuelto en acusaciones durante la campaña y de presentarse sin estar afiliado al PN. Ante la ausencia de un contrafáctico evidente, es difícil establecer en qué medida su candidatura se vio afectada por estas causas. En cualquier caso, queda en evidencia que las lealtades personales y la asociación de los candidatos con sus partidos en el ideario popular es mucho más importante que lo formalmente establecido. Surge el desafío de la renovación de figuras en el PN, ante el vacío que la ausencia de Moreira generará.

Por su parte, los partidos de oposición tampoco tienen un escenario fácil por delante. El FA nuevamente mostró que, a pesar de ser el ganador dentro del departamento en las elecciones nacionales, sus posibilidades de crecimiento se ven limitadas por la polarización de las elecciones departamentales, con su marcado premio mayor, que retribuye la consolidación de candidaturas, y por la propia dificultad de la izquierda para atraer votantes de la otra vereda. Se destaca que, a pesar de haber disminuido marginalmente su votación en relación con 2015, es la primera vez que el FA vota porcentualmente mejor en las departamentales que en las nacionales. Tras la elección, Mota se consolidó como referente del FA en Colonia. Veterano de tres elecciones, queda por verse si Mota disputará una cuarta, buscando capitalizar la futura ausencia de Moreira, o si bien el FA buscará nuevamente una renovación en figuras como la de Beltrán.

El PC por su parte, remontó tras la *performance* de 2015. El sector Ciudadanos es el claro ganador de la interna y es a su impulso que el PC logró mantenerse como partido viable, más allá de que aún no representa una alternativa real al PN. Aquí también se da la interrogante de en qué medida la renuncia del líder nacional de la agrupación, Ernesto Talvi, en plena campaña, puede haber afectado el desempeño departamental del partido en general y del sector en particular.

Por su parte, AP no logró despegar y convertirse en alternativa de gobierno, manteniendo su rol de partido testimonial, sin llegar a tener presencia en todo el departamento.

Finalmente, la estrategia perseguida por CA de haber presentado una candidatura bajo el lema del PN, no obtuvo resultados electorales tangibles y, analizada exclusivamente desde ese punto de vista, parece no haber sido acertada.

Bibliografía

Bravo Ahuja, M. (2009). «Tendencias electorales: la volatilidad del voto en la contienda federal y en las elecciones estatales del 2009», *Estudios Políticos*, IX(18), 53-74, setiembre-diciembre.

Cardarello, A. (2009) *La reelección inmediata del ejecutivo a nivel subnacional. Un estudio de tres casos.* Tesis doctoral, Universidad Federal de Río Grande del Sur, Brasil.

Cardarello, A., Freigedo, M., Cisneros, I. (2016). «No tan fuerte, pero muy cerca. Las elecciones departamentales y el ciclo electoral». En A. Garcé y N. Johnson (coords.), *Permanencias, transiciones y rupturas. Elecciones en Uruguay 2014/15* (pp. 299-320). Montevideo: Fin de Siglo-ICP.

Cardarello, A., y Freigedo, M. (coords.) (2017) *Los desafíos de un cambio. Elecciones departamentales y municipales 2015*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

Cardarello, A., y Magri, A. (coords.) (2011). *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones Departamentales y Municipales 2010*. Montevideo: Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Congreso Nacional de Intendentes, AECID.

Fernández, P. (4 de febrero de 2020). «El Directorio blanco deberá autorizar la candidatura de Carlos Moreira en Colonia», *El País*, https://www.elpais.

com.uy/informacion/politica/directorio-blanco-debera-autorizar-carlos-moreira-candidato-municipal-colonia.html

Fripp, M. (2008). *Veinte Años no son nada: La interrogante sobre la supremacía del Partido Nacional en el Departamento de Colonia.* Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

Fripp, M., y Siniscalchi, S. (2011). «Algo más que simplemente otro bastión nacionalista. Elecciones departamentales y municipales 2010 en Colonia». En A. Cardarello y A. Magri (coords.), *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010.* Montevideo: Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Congreso Nacional de Intendentes, AECID.

Irigoin Silveira, P. (2017) «Los amigos cerca... y los rivales aún más. Las elecciones departamentales y municipales 2015 en el departamento de Colonia». En A. Cardarello y M. Freigedo (coords.) (2017). *Los desafíos de un cambio. Elecciones departamentales y municipales 2015*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

Koolhaas, M., y Rodríguez, J. U. (2006). «Estrategias de conformación de gabinetes en las nuevas intendencias de Izquierda», ponencia presentada en el Primer Congreso de Ciencia Política de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política, Montevideo.

Laurnaga, M. E. (coord.) (2001). *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay.* Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

López, S. (2007). «¿Cuán "locales" son las elecciones municipales en Uruguay? Estimando independencia de resultados y comportamientos electorales», *Revista Uruguaya de Ciencia Política,* 16, 73-101, ICP-FCS.

Pedersen, M. N. (1979). «The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility». *European Journal of Political Research*, 7, 1-26.

Radio del Oeste. (25 de setiembre de 2020). «Estos son los perfiles de los candidatos a intendente de Colonia», http://ro.com.uy/2020/09/estos-son-los-perfiles-de-los-candidatos-a-intendente-de-colonia/

Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Madrid: Editorial Alianza.

Sartori, G. (2003) [1994]. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados.* 3.ª ed. México: Fondo de Cultura Económica.

Shugart, M. S., y Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
Traversa, F. (2001). «Una perspectiva de análisis para interpretar el caso del departamento de Colonia». En M. E. Laurnaga (coord.) (2001). *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Sitios web y prensa consultada el 24/12/2020

Agencia de noticias Agesor: www.agesor.com.uy
Ágora Consultores: www.agora.com.uy
Corte Electoral: www.corteelectoral.gub.uy
El Eco Digital: www.elecodigital.com.uy
El Espectador: www.espectador.com
El Observador: www.elobservador.com.uy
El País: www.elpais.com.uy
En Perspectiva: www.enperspectiva.net
Fiscalía General de la Nación: www.fiscalia.gub.uy
Grupo Radar: www.gruporadar.com.uy
Interconsult: www.interconsult.com.uy
La Diaria: www.ladiaria.com.uy
LaRed21: www.lr21.com.uy
La República: www.republica.com.uy
Montevideo Comm: www.montevideo.com.uy
Opción Consultores: www.opcion.com.uy
Revista Semanario Caras y Caretas: www.carasycaretas.com.uy
Semanario El Eco Digital: www.elecodigital.com.uy
Subrayado: www.subrayado.com

San José

La elección de la primera vez...

Pablo Cortés, Javier Gutiérrez

1. Introducción al caso del departamento de San José

1.1. La gestión departamental como contexto

La gestión de José Luis Falero al frente de la Intendencia de San José en el periodo 2015-2020 no puede analizarse sin tener en cuenta la continuidad que representa con el periodo 2010-2015, ya que tanto el intendente como algunos de los principales integrantes de su equipo de gabinete repitieron la gestión en sus cargos. El propio intendente lo definió en varios medios de comunicación como un «gobierno de transición hasta que se apruebe el próximo presupuesto quinquenal».[1]

Tampoco debe obviarse como contexto el carácter hegemónico que el Partido Nacional (PN) tiene respecto del GD, ejerciendo la titularidad del Ejecutivo departamental desde la apertura democrática de manera ininterrumpida (tablas 1 y 2).

La gestión Falero tuvo una impronta fuertemente continuadora de su gestión anterior, tanto en el estilo como en el perfil de relación con las fuerzas de oposición, e incluso en los problemas que continuaron afectando. En este punto resulta inevitable hacer referencia a la gestión económica y financiera de la Intendencia, ya que fue el principal problema del periodo anterior y continuará siéndolo en este; incluso será el tema que más problemas le traerá durante todo el período.

1 Diario *Visión Ciudadana*, 11 de junio de 2015.

La discusión por los números inicialmente fue instalada por el Frente Amplio, planteando que, al presentar déficit en varias rendiciones de cuentas de manera consecutiva, la Intendencia de San José estaba entrando en una zona de endeudamiento estructural que, si no se resolvía prontamente, se pondría en riesgo el funcionamiento básico del GD. Ante la evidencia de los números, este discurso encontró eco en algunos sectores del PN que, de manera paulatina, comenzaron a reclamar al intendente Falero un camino de ajustes que permitiera abatir el déficit generado durante los años anteriores.

La gestión Falero, lejos de tomar las medidas reclamadas, continuó durante todo el período con una acumulación negativa que le acarreó, además de problemas económico-financieros, serios problemas políticos que afectaron su gestión.

Con una relación desgastada con la oposición, y con tensiones cada vez más fuertes en su propia interna, Falero se encontró con un período pautado por crisis institucionales y políticas, que marcaron una dinámica compleja en la administración departamental. Algunos de estos hechos merecen ser comentados, porque fueron grandes mojones que marcaron notorios quiebres en la administración o en la relación política del intendente con el resto del sistema.

El más relevante de estos mojones fue un hecho político que tomó alcance nacional. Luego de votado el presupuesto quinquenal en la Junta Departamental, la interna del PN en San José comenzó un claro proceso de desgaste que encontró su punto máximo durante la votación de una venia para que el Ejecutivo departamental contrayera un nuevo préstamo (conocido como el *duodécimo*, hecho que se desarrollara con mayor profundidad en el siguiente punto). Este episodio encontró enfrentados al intendente Falero con los principales actores de Alianza por San José. El problema de fondo era el mismo que atravesó casi de forma completa los dos períodos de Falero: los números de la Intendencia y su creciente déficit. Alianza por San José se plegó desde ese momento al discurso del FA respecto de la situación financiera de la Intendencia y recrudeció las críticas con cada rendición de cuentas del Ejecutivo departamental.

Así, el segundo periodo de Falero pasó sin obras que fueran su *buque insignia*, con cuestionamientos de propios y ajenos sobre su situación financiera y con un claro distanciamiento de la ciudadanía e, incluso, por momentos también de su propia estructura partidaria en el departamento.

Tabla 1. Votos válidos en elecciones departamentales, 1984-2020. En porcentajes

Elección	PN	FA	PC	Otros
1984	47,5	10,9	35,9	5,8
1989	56,5	10,5	26,0	7,0
1994	45,4	20,4	29,9	4,3
2000	72,5	20,4	6,3	0,8
2005	61,6	34,8	2,9	0,7
2010	59,7	34,8	4,2	1,3
2015	62,1	33,3	1,3	2,6
2020	56	37,2	3,31	3,49

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

En medio de este clima tormentoso en torno a la gestión Falero, el Ejecutivo departamental empezó a desarrollar un novedoso y ambicioso proyecto de interacción con la ciudadanía, buscando generar espacios de participación y fortalecimiento de las comunidades al momento de desarrollar políticas públicas. Este programa fue la creación de la Escuela de Gobernanza en San José y fue mirado con recelo por propios y ajenos, por lo innovador en el marco de un GD y por distanciarse del estilo del PN de llevar adelante la administración del departamento, en especial, por introducir nuevos esquemas de relación con la sociedad civil. Esta experiencia no fue encabezada por el intendente Falero, sino por su secretaria general, la contadora Ana Bentaberri, quien además decidió, en un contexto de alta tensión entre el Ejecutivo y la oposición, invitar a integrar la comisión directiva de este proyecto al edil Javier Gutiérrez. Este programa tuvo muchos reflectores apuntando cuando la secretaria general se convirtió en intendenta.

En resumen, las elecciones departamentales encontraron a un GD endeudado, con pocas obras que mostrar, con varios conflictos internos y con un PN claramente dividido.

Tabla 2. Votos válidos obtenidos por los intendentes de San José, 1984-2015. En porcentajes

Período	Intendente	Partido	Fracción	% Partido	Int/partido	Int/total
1985-90	Juan A. Chiruchi	PN	Herrerismo	47,5	47,1	22,3
1990-95	Juan A. Chiruchi	PN	Herrerismo	56,7	72,1	40,8
1995-00	Jorge Cerdeña	PN	Herrerismo	45,1	62,2	28,1
2000-05	Juan A. Chiruchi	PN	Herrerismo	72,5	58,2	42,2
2005-10	Juan A. Chiruchi	PN	Herrerismo	61,6	88,8	54,7
2010-15	José Luis Falero	PN	Todos	59,7	94,6	56,5
2015-20	José Luis Falero	PN	Todos	62,1	100	62,1
2020-25	Ana Bentaberri	PN	Todos	56	95,4	53,5

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

1.2. Más sobre el contexto: relación entre el Ejecutivo y el Legislativo departamentales

Al igual que con la gestión departamental, resultaría infructuoso analizar la relación del Ejecutivo departamental con el Legislativo departamental sin tener en cuenta la hegemonía histórica del PN en San José. Resulta inevitable tener en cuenta además la impronta que el exintendente Chiruchi le dio históricamente a esta relación, que fue siempre de un fuerte desconocimiento del Ejecutivo departamental sobre el Legislativo departamental, salvo en los asuntos en los que el Ejecutivo necesitaba sin más remedio la aprobación del Legislativo.

En términos generales, al inicio de su primer periodo el intendente Falero llevó a cabo acciones tendientes a mejorar esa relación instalando por un tiempo un nuevo clima en el sistema político del departamento. Este proceso tuvo corta duración y la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo departamentales volvió a sus carriles históricos.

La Junta Departamental fue, durante todo el período, el terreno de enfrentamiento político en el departamento de San José, donde se materiali-

zaron no solo el enfrentamiento entre el partido de gobierno y la oposición, sino también en la interna del PN. Esto ha sido históricamente así: la Junta Departamental es el principal escenario en el que los partidos se enfrentan.

Que el PN muestre sus diferencias en el seno de la Junta Departamental tampoco es novedoso, ya que el PN tiene en el departamento una estructura partidaria débil y fuertemente cooptada tanto por el Ejecutivo como por la Junta Departamental. Lo novedoso de esta situación ha sido que los enfrentamientos del PN en la Junta Departamental generaron la expulsión de todos los directores pertenecientes a Alianza por San José del Ejecutivo. Esta situación se generó ante el pedido de anuencia del intendente Falero para asumir un nuevo préstamo. Los ediles de Alianza por San José, luego de varias instancias de negociación, resolvieron no dar sus votos para la anuencia y esta terminó siendo aprobada con los votos del resto del PN y del FA. Esto generó una enorme molestia en el intendente Falero, quien tomó esta acción como el inicio adelantado de la campaña electoral y como falta de confianza del sector liderado por el senador Carlos Camy. En palabras de Falero, «ya no hay confianza, entonces yo no puedo tenerla de sus directores. [...] La campaña electoral ya está en marcha, la verdad que no quisiera eso pero no puedo hacer otra lectura si Alianza mantiene su posición».[2] Días después, el intendente expulsó a todos los directores de Alianza por San José del Ejecutivo departamental.

Desde ese momento, un extraño juego se dio en la Junta Departamental entre el FA, principal partido de oposición, y Alianza por San José. La decidida postura opositora que tomó el sector del PN generó serias dificultades estratégicas al FA, ya que Alianza por San José comenzó a aparecer frente a la ciudadanía con posturas cuestionadoras al gobierno de Falero, en algunos casos más duras que el FA, debilitando claramente la imagen de este como oposición y presentándole el principal dilema estratégico: plegarse a Alianza por San José conformando un frente común en oposición cerrada al intendente Falero, intentado de esta manera socavar todo lo posible la gestión, o accionar de forma pendular conformando un frente opositor con Alianza San José cuando lo entendiera necesario y acompañar con sus votos algunas propuestas de Falero cuando lo entendiera razonable, como lo hizo con la votación del *duodécimo*. Este dilema generó largas discusio-

2 https://www.sanjoseahora.com.uy/2017/10/12/falero-da-ultimatum-a-alianza-vota-o-se-va

Tabla 3. Composición de la Junta Departamental de San José, 1985-2020

Partido / Período	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	1985-2020
PN	16	18	16	23	20	19	20	18	150
FA	3	3	6	6	11	11	11	12	63
PC	11	8	8	2	-	1	-	1	31
Unión Cívica	1	-	-	-	-	-	-	-	1
NE	-	2	1	-	-	-	-	-	3
Total	31	31	31	31	31	31	31	31	248

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

nes a la interna de la bancada del FA, ya que algunos ediles veían el peligro que representaba para el FA hacer *seguidismo* de Alianza por San José y alentar, de esa manera, una polarización en la interna del PN que, llegada la campaña electoral, sin dudas invisibilizaría al FA. Esta lectura encontraba un fuerte fundamento en elecciones anteriores, por ejemplo, en la oportunidad en que se enfrentaron Chiruchi y Cerdeña, ambos candidatos del PN, cuando el FA obtuvo una muy mala votación y serios problemas para hacerse notar en una campaña acaparada por la interna del PN.

Basado en esta experiencia, y luego de varias discusiones, el FA optó por la estrategia del péndulo. Buscaba así no fortalecer más la posición de Alianza por San José, evitando una polarización en la interna del PN y mostrando además su accionar como oposición responsable, acompañando al Ejecutivo cuando lo entendía correcto y criticando cuando lo entendía necesario.

Este escenario se mantuvo durante todo el período, recrudeciendo los enfrentamientos cada vez que entraba a la Junta Departamental una rendición de cuentas desde el Ejecutivo departamental para su análisis. Esta lógica se quebró en la rendición de cuentas previa a las elecciones departamentales, ya que Alianza por San José logró un acuerdo con quien sería la principal candidata del PN, Ana Bentaberri, y en función de ello cesaron las críticas desde ese sector al Ejecutivo departamental. Sin dudas, una de las incógnitas que quedarán pendientes es qué hubiera pasado con el desem-

peño electoral del FA si se hubiera plegado a la estrategia del *seguidismo* a Alianza por San José y de esa manera alimentado aún más la polarización dentro del PN.

En resumen, la segunda administración Falero tuvo una relación tensa con la Junta Departamental, los llamados a sala fueron moneda corriente, así como también la no concurrencia a ellos del intendente.

2. Evaluación de la gestión y la oferta de candidatos a intendente

2.1. Oferta partidaria en el nivel departamental

En la elección departamental 2020, estuvieron presentes seis de once los partidos que participaron de la elección nacional 2019: Partido Nacional, Frente Amplio, Partido Colorado, Cabildo Abierto, Partido Independiente y Asamblea Popular. La oferta electoral estuvo pautada por el cambio de estrategia en los tres principales partidos (PN, PC y FA), que pasaron de las candidaturas únicas en 2015 a las múltiples en 2020.

En total hubo nueve candidatos a la Intendencia, casi el doble de los que hubo en la elección departamental de 2015, cuando los cinco lemas que se presentaron lo hicieron con candidatura única.

Una particularidad de la elección de 2020 fue la presencia de candidatas mujeres a la Intendencia en los dos principales partidos. En el PN, Ana Bentaberri, y en el FA, María Noel Battaglino. De los nueve candidatos a la Intendencia, tres ya lo habían sido en 2015: Alfredo Lago (PC), Luis Noya (PI) y Darío Camilo (AP).

2.1.1. Partido Nacional

La conformación de cada oferta electoral estuvo pautada por sus particularidades propias, pero hubo una importante incidencia del contexto descrito en el capítulo anterior, sobre todo en la interna del PN.

Luego de importantes disputas internas entre los sectores, la oferta electoral del PN se conformó con César Zunino y Ana Bentaberri. El primero, con el respaldo del Grupo de los Intendentes, no logró construir ni alinear consigo a ningún otro sector, mientras que la de Ana Bentaberri

concitó el apoyo mayoritario, incluido el de Alianza por San José, que decidió alinearse detrás de esa candidatura, manifestando un apoyo crítico.

El PN no presentó una oferta electoral «fuerte» con la exclusión del otro sector mayoritario. César Zunino era casi un desconocido para la gran mayoría del electorado y Ana Bentaberri, frente a la opinión pública, no era visualizada como una referente de peso político. Ambos, con su complemento o competencia electoral, no conformaban una oferta potente. El diario *Primera Hora* titulaba luego de la Convención: «PN sale con una oferta electoral más débil de lo esperado».[3]

El proceso marcado por los conflictos y esta oferta electoral influyó en el resultado final.

2.1.2. Frente Amplio

En el FA la historia parece repetirse una y otra vez. Los procesos de selección de candidatos para las elecciones departamentales siempre son tensos, normalmente generan quiebres en la interna y se realizan sobre el límite de los plazos legales. Esta elección no fue la excepción en ese plano.

Luego de un proceso interno tenso, que incluso significó la renuncia del presidente del FA en el departamento, Oscar López, fueron elegidos como candidatos Pablo Urreta y María Noel Battaglino. De esta manera, el FA conformó su oferta electoral en San José y al mismo tiempo se quedó sin conducción a las puertas de una campaña electoral, la que subsanó con el nombramiento de un *comando de campaña*.

Se destaca dentro de esta oferta electoral del FA que, por primera vez en su historia, presentó una candidata mujer a la Intendencia de San José.

2.1.3. Partido Colorado

En el PC la definición de las candidaturas a la Intendencia también tuvo sus complejidades. En las internas partidarias de junio 2019 el sector mayoritario había sido Ciudadanos, que respondía al liderazgo de Ernesto Talvi. Luego de las internas, en el proceso de alineamientos para las can-

3 *Primera Hora*, jueves 23 de enero de 2020, p. 4.

didaturas a Diputados, este sector tuvo un quiebre. El referente político Alfredo Lago no se alineó con la candidatura a diputado de Mauricio Viera y conformó un espacio político diferente, en acuerdo con otros sectores del Partido Colorado. Ello también tuvo implicancias en la definición de la oferta electoral para las elecciones departamentales. Finalmente, luego de varias instancias de negociación, el Partido Colorado decidió presentar candidatos a la Intendencia, con la particularidad de que el sector mayoritario decidió no solamente no presentar candidato propio, sino que tampoco presentó hojas de votación para la Junta Departamental, ni para los concejos municipales. Finalmente, la Convención Departamental, mediante acuerdos previos, en los cuales hubo distribución de votos entre los convencionales, eligió como candidatos a Alfredo Lago y Washington Almada.

La trayectoria de Almada se ciñe a su gestión al frente del directorio de ANDA y en política no tuvo participación previa a estas elecciones, cuando se integró al PC. En las internas partidarias conformó su propia agrupación, denominada Movimiento Batllista de la Economía Social, y apoyó la candidatura de Sanguinetti. Por su parte, Alfredo Lago es un referente político del PC, hijo de uno de sus principales referentes en el departamento de San José; además, ya había sido candidato a la Intendencia en 2015.

2.1.4. Partidos menores

Cabildo Abierto, previo a la definición de su candidatura a la Intendencia, transitó por el debate de conveniencia de presentarse con su lema o de hacerlo en el marco de un acuerdo con el PN; incluso llegó a especular apoyar la candidatura de Juan Chiruchi, si esta se concretaba. Luego de un debate interno, que involucró a autoridades partidarias locales y nacionales, decidió presentarse a la elección departamental con candidatura propia y optó por Edgard García, un empresario de la ciudad de Libertad.

El Partido Independiente, luego de un debate interno que dividió a sus integrantes, había decidido no participar del proceso electoral departamental. Sin embargo, el doctor Luis Noya, quien había sido candidato a la Intendencia por ese partido en 2015, generó contactos en la interna partidaria, consiguió convocar a la convención departamental y proclamar su candidatura a la Intendencia. Por último, Asamblea Popular definió una candidatura única, repitiendo como candidato a Darío Camilo.

2.2. Valoración de la gestión departamental como punto de partida de la campaña electoral

La valoración de la gestión Falero puso no solo el punto de partida de la campaña electoral, sino que aportó los principales temas: los números de la Intendencia y el déficit de más de 344 millones de pesos fueron ineludibles para todos los candidatos. Ninguno de ellos, incluso los del PN, pudieron evitar referirse al asunto. Lo mismo sucedió con la situación de los inundados en la ciudad de San José de Mayo o la de la caminería del departamento, problemas no resueltos por el intendente Falero.

Pero no solo en la instalación de los temas influyó la gestión departamental; también lo hizo en la conformación de la oferta electoral del PN. El accionar de la administración Falero hacia su gabinete influyó de manera decisiva en la conformación de la oferta electoral del PN, sobre todo en que Alianza por San José no presentara un candidato propio y dejara al PN con lo que fue calificado como una oferta electoral débil.

3. Análisis de la campaña para las elecciones departamentales

Se puede decir que hubo dos momentos de campaña: uno previo a la postergación de las elecciones y otro cuando se retomó la campaña sobre finales de agosto y principios de setiembre.

Predominó el uso de las redes sociales, el contacto con los medios de comunicación y el reparto de listas puerta a puerta. Se realizaron muy pocos actos y en todos los casos fueron poco numerosos y con protocolos sanitarios.

Pero, además de la pandemia, esta campaña fue diferente a la de 2015 debido a que la oferta electoral tuvo sus particularidades. En la elección departamental anterior todos los partidos habían comparecido con candidatura única, y en esta oportunidad los tres partidos con aspiraciones reales de lograr representación en la Junta Departamental presentaron candidaturas dobles.

3.1. La campaña del Partido Nacional

La campaña del PN tuvo un claro predominio de la contadora Ana Bentaberri, que logró aglutinar detrás de su candidatura a la gran mayoría de sectores políticos de ese partido, a diferencia de César Zunino, que se vio limitado al respaldo de su propia agrupación y el Grupo de los Intendentes, un sector bastante marginal en el departamento de San José.

El principal desafío de campaña para el PN, sobre todo para Ana Bentaberri, era la recomposición luego de los problemas internos, que tuvo su momento culminante en la Convención Departamental con la «exclusión» de Alianza por San José de la oferta electoral. En el discurso de proclamación, en la Convención Departamental, Bentaberri realizó un llamado a la unidad interna del PN, planteando:

> Ojalá nos toque vivir tiempos interesantes. [...] Ese tiempo que solo lo podemos crear entre todos, buscando adentro nuestro, en cada rincón, ese saldo que todavía tenemos para aportarle a nuestro partido, pero sobre todo a nuestra gente, a este departamento».[4]

Más adelante, en una alusión implícita a Alianza por San José, manifestó: «Hay espacios para aquellos que no se sienten conformes con lo que se ha hecho».[5] En ese contexto comenzaron las gestiones para alinear a Alianza detrás de la candidatura de Bentaberri, y ello se logró mediante un acuerdo de «compromiso de gestión» de corregir la situación financiera de la IDSJ y bajar la cantidad de cargos de confianza.

Luego de superadas las diferencias internas, la estrategia rumbo a la elección departamental tuvo un componente en la oferta electoral a la Junta Departamental. Dentro del PN se presentaron 40 listas a la JD, de las cuales 35 acompañaron a Ana Bentaberri y cinco a César Zunino. La disputa entre las listas que apoyaban la candidatura de Ana Bentaberri le generó un despliegue territorial muy importante, difícil de conseguir por otros candidatos.

El tono elegido por la candidata fue de no confrontación y tuvo como eje central la búsqueda de acuerdos y entendimientos entre los distintos

4 *Primera Hora*, miércoles 22 de enero de 2020, p. 3.
5 *Ibidem*.

partidos políticos. Planteó la necesidad de crear una mesa de concertación de políticas públicas, levantando ideas de actores políticos pertenecientes a otros partidos. En su campaña instaló la idea de la integración de los mejores a su equipo, vinieran del partido político que vinieran. En medio de la campaña trascendió una posible invitación a integrar su gabinete, en caso de ser electa, a dos referentes del FA: al candidato a la Intendencia Pablo Urreta y al edil Javier Gutiérrez.

Más allá del tono conciliador y de no confrontación, la candidata Ana Bentaberri evitó hablar de temas complejos, como lo fue la definición del salario del futuro intendente, que se convirtió en un tema de campaña. Sobre las finanzas de la Intendencia trató de hablar poco y, cuando no tenía formas de evitarlo, siempre planteó que había que mirar hacia delante, desmarcándose de la gestión anterior. Aquí también se vio un eje de su campaña. Su eslogan publicitario fue «Ana es Ana», mostrándose diferente y, sobre todo, de su antecesor José Luis Falero. Desde la oposición se intentó no desmarcar la figura de Bentaberri de la de Falero, ni de la gestión de gobierno de los últimos diez años. Sin embargo, más allá de los intentos, la campaña «Ana es Ana» terminó siendo efectiva y cumpliendo su objetivo.

Otro aspecto a analizar es el rol de José Luis Falero en la campaña. Luego de que asumiera responsabilidades en el gobierno nacional, tuvo pocas apariciones públicas en el departamento y no intervino en la campaña electoral salvo en dos ocasiones. Sus escasas apariciones públicas parecen confirmar la estrategia de desmarcar a la candidata de las gestiones anteriores y de su antecesor.

En cuanto a César Zunino, intentó polarizar planteando denuncias de acomodo por cuotas políticas y evidenciando los problemas económicos y de gestión del GD. Ana Bentaberri nunca contestó esas acusaciones.

Su campaña tuvo poco despliegue territorial, una baja inversión en medios de comunicación y poca presencia en las redes sociales. Su principal propuesta de campaña fue la creación de una *policía municipal*.

3.2. La campaña del Frente Amplio

Luego de la renuncia del presidente del FA en el departamento, el primer desafío que tuvieron los candidatos fue el de aportar una conducción a la fuerza política durante el periodo electoral. Para afrontar esta situación se formó un comando de campaña, la muestra inicial de que por primera

vez el FA encaminaría en San José una campaña al menos armoniosa entre sus candidatos. El candidato Battaglino afirmó: «Sentimos que hicimos una campaña en verdadera unidad».[6]

Los alineamientos sectoriales siempre son un dato importante en las campañas del FA. En este caso, la distribución del respaldo de los sectores fuertes de la coalición pareció equilibrada para ambos candidatos. María Noel Battaglino contó con el respaldo fundamental del Partido Socialista y el Partido Comunista, que conformaron una única expresión electoral, la lista 901001, y sumó el apoyo de varios sectores menores nucleados en la lista 82. Por su parte, Pablo Urreta tuvo el apoyo de su sector, Asamblea Uruguay, la Vertiente Artiguista, Izquierda Abierta (con un fuerte respaldo en Ciudad del Plata) y también del MPP, que presentó listas calcadas en respaldo a los dos candidatos pero cuyo trabajo militante se vio volcado de manera más notoria a la candidatura de Urreta y otros sectores minoritarios.

El gran tema de la campaña del FA fue el déficit de la IDSJ. Ambos candidatos criticaron el déficit de más de 344 millones de pesos que la administración Falero dejaba y que la candidata del PN Ana Bentaberri había cogestionado.

Otro tema importante fue la situación de los vecinos que construyeron sus viviendas en zonas inundables de la ciudad de San José de Mayo y desde hacía varios años venían clamando por su realojo fuera de esas zonas.

Un tercer tema se metió con mucha fuerza en la campaña electoral de San José: el sueldo del futuro intendente. El proyecto que ingresó a la Junta Departamental establecía que el próximo intendente de San José percibiría por concepto de sueldo y gastos de representación casi 450.000 pesos, actualizables de manera semestral y por IPC. Para el FA, esta propuesta era inaceptable. María Noel Battaglino públicamente propuso a los ediles del FA que no solo no la votaran, sino que además propusieran una fuerte disminución del sueldo del próximo intendente, como una verdadera señal política hacia la ciudadanía. La propuesta fue presentada en la Junta Departamental y no prosperó, pero posicionó a Battaglino de manera contundente frente a la militancia frenteamplista y a la ciudadanía en general.

La postergación de la campaña dio a Battaglino el tiempo suficiente para desplegar su campaña en todo el departamento y sumar adhesio-

6 *Primera Hora*, título de la página 3 del 28 de setiembre de 2020.

nes que, sin el corrimiento de las elecciones, por cuestiones de tiempo no hubiera logrado. El claro punto de inflexión en este sentido fue dado por un acto público organizado por la lista 901001 en San José de Mayo. En el contexto de pandemia, los actos públicos fueron muy escasos y nadie se animaba a dar el paso de organizarlos, pero la lista 901001 tomó ese riesgo y obtuvo muy buenos resultados en cuanto a asistencia de público, dada la avidez de la militancia frenteamplista por este tipo de actividades. Con el beneficio del tiempo para desplegar su campaña, Battaglino volcó los números en su favor y se impuso claramente frente a Urreta en la interna del FA.

3.3. La campaña del Partido Colorado

Los dos candidatos del PC centraron sus campañas en cuestionar la gestión de la Intendencia, denunciando que Ana Bentaberri significaba la continuidad de la gestión. Aquí no estuvo presente la *solidaridad* de la Coalición Multicolor, sino que operó una lógica competitiva. Los temas planteados por ambos candidatos fueron: problemas de gestión, situación financiera de la Intendencia, clientelismo y cantidad de cargos de confianza. Almada propuso la realización de una auditoría y Lago la rebaja de los cargos de confianza, así como la mejora de la gestión en materia de ingresos y egresos económicos.

La intención del PC era lograr representación en la Junta Departamental. Almada y Lago también fueron candidatos a ediles por sus respectivos sectores.

3.4. La campaña de los partidos menores

Cabildo Abierto mostró en la campaña electoral un perfil propio e independiente de los otros partidos de la Coalición Multicolor. En el transcurso de la campaña, el líder Guido Manini Ríos se hizo presente en más de una oportunidad. En sus recorridas planteó la necesidad de marcar su propio perfil y la importancia de lograr una representación en la Junta Departamental, enfatizando, sobre todo, en el rol de contralor.

El Partido Independiente se alineó a su discurso nacional, planteando la importancia de la representación de los partidos menores en la Junta De-

partamental. Su candidato Luis Noya se mostró crítico hacia posiciones del oficialismo departamental, pero a su vez tuvo un talante propositivo.

Por su parte, Asamblea Popular cuestionó duramente la gestión del PN al frente del GD y reivindicó su rol de verdadera izquierda, interpelando de esa manera al FA.

4. Resultados de las elecciones departamentales

4.1. Evolución

Desde la redemocratización, San José solo ha sido gobernado por intendentes del PN (tabla 1). De los ocho ciclos electorales, cuatro períodos resultaron gobernados por el exintendente Chiruchi y en los otros tres períodos gobernaron los candidatos que Chiruchi apoyó en su momento: Jorge Cerdeña y José Luis Falero. Este último período muestra dos particularidades: la intendenta electa Ana Bentaberri es la primera mujer electa intendenta en la historia de San José y no fue apoyada directamente por Chiruchi.

Con la separación de las elecciones en el tiempo, y con el acuerdo alcanzado en su momento entre sectores del PN y del PC, la competencia se centró en la polarización y competencia interna dentro del PN, relegando a los otros partidos en sus aspiraciones de que hubiera expectativa por su competitividad en la elección departamental. En este ciclo electoral la competencia se centró solo en el PN.

Con la llegada del FA al gobierno nacional en 2004, el escenario departamental se modificó. A partir de la elección departamental del año 2005, la elección se ha centrado en la competencia entre los candidatos del FA y los del PN, aunque este último no ha visto amenazada su permanencia en el GD.

Tomando en cuenta el peso electoral de cada intendente electo dentro de su partido (tabla 2), se evidencia que el candidato con más apoyo fue Falero en 2015, con el 100% de los votos del PN (40.413 votos). En las dos oportunidades que accedió a la Intendencia, Falero se constituyó en el candidato más votado en la historia del departamento, con mayoría absoluta de votos válidos. Esta situación se mantiene incambiada debido a que Ana Bentaberri no pudo superar ese umbral. De hecho, el PN votó por debajo del caudal electoral de 2015.

Desde 2005 a 2015 los intendentes lograron individualmente cerca del 90% de los votos de su partido y entre 53,5 y 62,10% de los votos totales. En esta oportunidad, Bentaberri obtuvo el 95,4% de los votos del PN y el 53,5% de los votos totales.

La composición histórica de la Junta Departamental (tabla 3) muestra que, desde la vuelta a la democracia, el partido que más ediles departamentales ha aportado es el PN (150 ediles), con bastante distancia del FA (63 ediles) y del PC (31 ediles). Solo en dos períodos el PN tuvo 16 ediles; en los restantes seis períodos ha tenido mayor cantidad de ediles que los que le asigna el sistema electoral de mayoría automática.

El FA incrementó su representación en cuatro veces respecto al momento de la redemocratización. En las elecciones departamentales de 2005, 2010 y 2015 se había estancado en su crecimiento, con una bancada de 11 ediles. En esta última elección, el FA creció en cantidad de representantes en la Junta Departamental, pasando de 11 a 12 ediles.

El Partido Colorado ha ido perdiendo representación en la JD. Desde el año 2000 es muy minoritaria; la perdió en los años 2005 y 2015, pero la volvió a recuperar en 2020.

4.2. Resultados 2020

La evolución de los partidos políticos en San José puede verse en la comparación de resultados electorales entre los escrutinios de 2015 y 2020.

El PN logró mantener el gobierno departamental pero su caudal electoral cayó un 10,5% respecto a la anterior elección (4.241 votos menos). Perdió dos bancas en la Junta Departamental, pasando de 20 a 18 ediles.

Como contrapartida, el FA y el PC crecieron. El FA pasó de 21.719 a 23.997 votos (11%) y su bancada ganó un edil, de 11 a 12. El Partido Colorado también incrementó su votación de 1.336 a 2.190 votos. Esta vez tuvo 854 votos más, un 66% de aumento, y consiguió una banca en la Junta Departamental.

El Partido Independiente y Asamblea Popular cayeron en su votación. El PI pasó de 968 a 426 votos, perdiendo 542 votos, mientras que AP de 721 a 301, disminuyendo su caudal electoral en 420 votos.

En esta elección se presentó por primera vez Cabildo Abierto, que obtuvo 1.440 votos.

Tabla 4. Votos válidos por lemas y por candidato. En porcentajes

Lema	Candidato	Fracción	% partido	% total	Total partido
PN	Ana Bentaberri	Todos (Sumate)	95,4	53,5	56
	César Zunino	Herrerismo	4,4	2,4	
	Al lema		0,2	0,1	
	Total		100	56	
FA	María Noel Battaglino	PAR	58,9	21,9	37,2
	Pablo Urreta	AU	39,8	14,8	
	Al lema		1,3	0,5	
	Total		100	37,2	
PC	Alfredo Lago		66,3	2,2	3,31
	Washington Almada		33,3	1,1	
	Al lema		0,4	0,01	
	Total		100	3,31	
CA	Edgard García		100	2,29	2,29
	Al lema		0	0	
	Total		100	2,29	
PI	Luis Noya		100	0,7	0,7
	Al lema		0	0	
	Total		100	0,7	
AP	Darío Camilo		100	0,5	0,5
	Al lema		0	0	
	Total		100	0,5	
Total					100

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

Tabla 5. Composición de la Junta Departamental de San José, 2020-2025

Partido	Sublema	Hoja	Ediles	Total sublema	Total partido
PN	Sumate	50	4	12	18
		404	4		
		70	2		
		33	2		
	Alianza por San José	2	2	4	
		422	1		
		22014	1		
	Hay Espacio para lo Nuevo	40	1	1	
	Unión y Fuerza	922	1	1	
FA	Identidad Frenteamplista	901001	3	4	12
		82	1		
	El Equipo del Pepe	609 y 1609	3	3	
	Sumemos	2057381789 y 890	1	2	
		611	1		
	Por un San José para Todas y Todos	77	1	2	
		3040	1		
	En San José Podemos	2120	1	1	
PC	Mejor Futuro	15	1	1	1

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

Los votos en blanco fueron 3.393, un 5% menos que en 2015, mientras que los anulados fueron 2.373.

Participaron 74.986 votantes, representando el 88,7% del padrón electoral habilitado (84.550). En 2015 votó el 90,5% de los habilitados, un total de 73.385 votos sobre un padrón de 81.036.

4.3. Resultados electorales en la interna de cada partido

Solo tres de los seis partidos que se presentaron en la elección departamental tuvieron competencia interna.

La elección en el PN fue disputada por Ana Bentaberri y César Zunino. Triunfó la primera con 34.514 votos (95,4%), mientras que Zunino obtuvo 1.583 votos (4,4%). Hubo 75 votos al lema (0,2%).

En el FA, la competencia fue entre Battaglino y Urreta. Battaglino obtuvo 14.130 votos (59%) y Urreta obtuvo 9.551 votos (40%). Hubo 316 votos al lema (1%).

El PC presentó doble candidatura: Alfredo Lago y Washington Almada. Lago resultó ganador de esa interna con 1.451 votos (66,3%) y Almada obtuvo 729 votos (33,2%). Hubo 10 votos al lema (0,5%).

El resto de los partidos no presentaron competencia interna y todos sus votos fueron a los candidatos que los representaban.

5. Las elecciones municipales

5.1. Relación entre el gobierno departamental y los gobiernos municipales

El departamento de San José mantuvo, para la elección municipal del año 2020, el mismo número de municipios que en la elección anterior, cuando en 2015 se había duplicado la cantidad de estos. En la administración Falero, un grupo de vecinos de la zona este del departamento juntaron firmas y obtuvieron el 15% del padrón electoral para crear un nuevo municipio en la jurisdicción de la actual Junta Local de Ituzaingó.[7] Esta

7 Las series de las credenciales del municipio propuesto son ODH y ODI, correspondientes a la zona de Capurro, Pueblo Nuevo, 18 de Julio e Ituzaingó.

iniciativa no prosperó, debido a que el Ejecutivo departamental no compartía la propuesta y no se lograron los votos requeridos en la Junta Departamental.

Esta actitud del Ejecutivo frente a la propuesta de los vecinos de la zona este se basaba en el argumento de que no se podían crear más municipios sin fortalecer a los existentes y reclamar al gobierno nacional mayor cantidad de recursos para atender la descentralización.

Esta línea argumentativa define, en gran parte, el discurso oficial con respecto a la demanda de los municipios por más recursos.

En cuanto a la relación entre el Ejecutivo y el tercer nivel de gobierno, debe recordarse que tres de los cuatro municipios fueron gobernados por el PN y uno por el FA. Por lo que en uno solo hubo cohabitación política y fue allí donde se presentaron los mayores niveles de conflicto entre GD y municipios. En los restantes municipios no se evidenciaron públicamente diferencias, a pesar de que en dos (Rodríguez y Ecilda Paullier) de los tres municipios donde había ganado el PN, los alcaldes no eran del sector oficialista del intendente pero en el transcurso de la gestión. y por motivos que son analizados más adelante, terminaron integrándose al sector Sumate.

El municipio de Libertad fue el que mostró mayor estabilidad en la relación con el GD. En este caso, Sergio Valverde era el único alcalde reelecto, lo que dotó de mayor experiencia y manejo a la gestión municipal.

5.2. Elecciones municipales: aspectos destacados

En las elecciones del 2020, se mantienen los cuatro municipios existentes en 2015. En esta elección, a diferencia de la anterior, de los cuatro alcaldes electos, tres son hombres y una mujer. De los 16 concejales electos en todo el departamento, cuatro son mujeres; tres pertenecen al PN y una al FA. Respecto a la interna de cada partido, en el FA el 75% de los concejales son hombres y el 25% mujeres, mientras que en el PN, el 81% son hombres y el 19% son mujeres.

Tres de los municipios existentes en 2015 mantuvieron en 2020 la conducción en los mismos partidos: PN en Libertad, Rodríguez y Ecilda Paullier. En los tres, la representación partidaria se mantiene incambiada con respecto a la elección anterior: el FA mantiene un cargo de concejal en Rodrí-

Tabla 6. Resultados de elecciones municipales por partido. En porcentajes de votos válidos

Municipio	PN	FA	PC	CA	PI	AP	Votos válidos
A–Ciudad del Plata	48,4	48,1	1,2	1,7	-	0,6	100
B–Libertad	66,5	26,9	5,1	1,5	-	-	100
C–Rodríguez	75,8	21,7	1,8	0,7	-	-	100
CH–Ecilda Paullier	81,4	9,7	5,8	1,9	1,2	-	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

guez y en Libertad, mientras que en Ecilda Paullier se mantiene la particularidad de que los cinco cargos son ocupados por representantes del PN. En tanto, el PN ganó por primera vez el municipio de Ciudad del Plata.

De los 20 cargos en los concejos municipales, 16 corresponden al PN y 4 al FA. Al igual que en el período pasado, ningún otro partido obtuvo representación.

En cuanto a la tasa de reelección, solo fue reelecto uno de los cuatro alcaldes que ocuparon el cargo en el período 2015-2020: Leonardo Giménez, del Municipio de Ecilda Paullier. Un alcalde aspiró a ser reelecto y no tuvo éxito: Alfredo Barreiro, del Municipio de Rodríguez; mientras que el alcalde de Libertad, Sergio Valverde, no podía competir por su reelección, debido a que había ocupado el cargo en dos oportunidades; y la alcadesa de Ciudad del Plata, Laura Colombo, decidió no postularse al cargo.

Los concejales tienen una muy baja tasa de reelección. Del total de 16 cargos en disputa, solo accedieron a la reelección tres concejales.

En cuanto a la proyección política de los alcaldes, se observa que en este período ese cargo no ha servido como plataforma de despegue para ocupar cargos de mayor relevancia en el nivel departamental o nacional, salvo Sergio Valverde, que consolidó su agrupación dentro del PN, logró ser el primer suplente a diputado y ser nominado en OPP para cumplir el rol de coordinador de los municipios del área metropolitana.

Tabla 7. Integración de concejos municipales en San José, 2020-2025

Municipio	Partido	Sublema	Hoja	Nombre	Cargo
A–Ciudad del Plata	PN	Todos Juntos por Ciudad del Plata	6922 A	Marianita Fonseca	Alcaldesa
				Héctor Silvera	Concejal
		Alianza por San José	2004 A	Denis Hornos	
	FA	–	3040 A	Richard Mariani	
		–	906 A	Martín Maldonado	
B–Libertad	PN	Por Más Libertad	70 B	Matías Santos	Alcalde
			70 B	Eduardo Castro	Concejal
			70 B	Daniela Pérez	
			38 B	José Luis Hernández	
	FA	Juntos para Renovar	906 B	Luis A. Dearmas	
C–Rodríguez	PN	Sumamos Propuestas	70 C	Norberto Zunino	Alcalde
				Diego Goñi	Concejal
		–	1145 C	Alfredo Barreiro*	
				Alejandro Britos	
	FA	–	939 C	Eliane Nandin	
CH–Ecilda Paullier	PN	Ecilda Avanza	24 CH	Leonardo Giménez	Alcalde
				Tamara Chacón	Concejal
				Gastón González	
				Iris Robaina	
		Alianza por San José	602 CH	Fabricio Martínez**	

* Alfredo Barreiro asumió como director de Descentralización del GD y en su lugar asumió Evangelina Dotta como concejala.
** Fabricio Martínez es funcionario municipal y en su lugar como concejal asumió Jorge Rodríguez.
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos de FCS-Udelar y de la Corte Electoral.

5.3. El caso de Ciudad del Plata

Ciudad del Plata era el único municipio gobernado por el FA, en cohabitación con un gobierno departamental del PN. Esta situación trajo consigo diversos episodios de desencuentro entre ambas administraciones. La primera gran disputa fue por la presencia del GD en Ciudad del Plata a través de una agencia de desarrollo, que fue creada en 2010, durante la primera administración de Falero, y en ese período legislativo fue denunciada en varias ocasiones por ediles de la oposición como una intromisión a la gestión municipal, llegando a catalogarla como «municipio paralelo». El alcalde Walter Martínez, desde el momento de su asunción, denunció esa situación y planteó la eliminación de la agencia de desarrollo. Ese fue un episodio importante porque con esa postura se abrió una instancia de negociación que culminó con la presidencia del alcalde Walter Martínez en la mencionada agencia de desarrollo.

Este episodio representa un estilo de relación firme y de marcada distancia entre el Municipio y la Intendencia en algunos temas, pero también flexibilidad y capacidad de negociación en otros asuntos.

El 25 de abril de 2017, producto de una enfermedad, falleció el alcalde Walter Martínez y asumió como alcaldesa Laura Colombo, quien a su vez era la pareja de Walter Martínez.

La gestión de Colombo estuvo marcada básicamente por enfrentamientos públicos con el intendente José Luis Falero y su equipo de gestión, salvo con el director de Descentralización, doctor Sebastián Ferrero, con el cual conservó el diálogo y la capacidad de negociación. Fueron constantes las denuncias de falta de recursos y de apoyos de parte del GD hacia el Municipio.

Pero el enfrentamiento de la alcaldesa Colombo no se redujo al vínculo con el Ejecutivo departamental, sino que se trasladó a la interna de su propia fuerza política, y denunció en más de una ocasión la falta de apoyo y el centralismo ejercido por los ediles departamentales y por la Mesa Política del FA. No hubo coordinación entre estos actores institucionales (ediles y representantes territoriales del gobierno nacional) y la alcaldesa.

Tampoco existió un buen nivel de coordinación entre la alcaldesa y los concejales del FA. Mantuvieron fuertes desencuentros que se manifestaron en medios de prensa y en las redes sociales. Esta situación derivó en una «denuncia» que realizaron los concejales del FA, junto con los del PN, ante el Ejecutivo y la Junta Departamental.

Todos estos acontecimientos derivaron en un alejamiento de la alcaldesa de su fuerza política, de sus compañeros en el Concejo Municipal y del GD, generando una suerte de aislamiento político. Quizás el episodio más paradigmático de esa situación fue la ausencia de la alcaldesa en el Consejo de Ministros realizado en Ciudad del Plata, encabezado por el presidente de la República, Tabaré Vázquez. Por esto se puede concluir que la gestión municipal estuvo signada por problemas de relación dentro de la fuerza política que gobernaba Ciudad del Plata, así como con el gobierno departamental.

La gestión propiamente dicha estuvo muy marcada por la conservación, remodelación y creación de espacios públicos en clave de convivencia ciudadana. Además, desde el GD se le destinó un presupuesto superior al de las anteriores administraciones departamentales, lo que se tradujo en obras. En este período de gestión, comenzaron las obras de saneamiento en parte de la ciudad y se logró, en este aspecto, una buena coordinación entre el gobierno nacional, departamental y municipal.

5.3.1. Resultados electorales

La elección de Ciudad del Plata tuvo dos particularidades. La primera, que en esa localidad fue electa una mujer para el cargo de alcaldesa, un hito histórico para todo el departamento. Hubo otras mujeres que ocuparon el cargo en forma interina o permanente, pero no habían sido electas directamente. La segunda particularidad es que el PN ganó la elección por primera vez en Ciudad del Plata.

La oferta electoral fue la siguiente:

- Doce candidatos/as a alcaldes/a por el PN: Agueda Prezo, Alghero Giroldi, Carlos Dziugys, Denis Hornos, Graciela Pereyra, Maiquel Castro, María Luisa Conde, Marianita Fonseca, Ramón Manzini, Raúl Balao, Ricardo Núñez y Walter Bentaberri.
- Siete candidatos/as a alcaldes/a por el FA: Alberto Faig, Jesús Cenández, Marcelo Dorelo, Martín Maldonado, Nelson Hernández, Ofelia Umpiérrez y Richard Mariani.
- Dos candidatos a alcalde por el PC: José Ramos y Óscar Santos.
- Tres candidatos/as a alcaldes/a por CA: Edgardo Tornini, Joshelen Tropiano y Luis Pacheco.
- Una candidata a alcaldesa por AP: Yanina Bertoche.

En total hubo 25 candidatos a alcaldes/as de los, cuales solo siete fueron mujeres (28%). El partido con más candidatas mujeres fue el PN con un total de cuatro sobre 12, un 33% de su oferta electoral.

Tanto el PN como el FA mostraron una fuerte fragmentación interna, lo que se tradujo en la cantidad de listas presentadas. En el caso del FA, el MPP decidió no presentarse a las elecciones municipales y respaldó a todos los candidatos a alcalde por igual; sin embargo, las listas más votadas dentro del FA fueron encabezadas por dos candidatos que tenían trayectoria dentro del MPP, Richard Mariani y Martín Maldonado, y que habían conseguido el respaldo de otras agrupaciones para presentarse a la elección. En el caso del PN, el sector Sumate fue el que presentó mayor cantidad de candidatos, pero se evidenciaba un claro favoritismo oficialista por Marianita Fonseca, que había sido la encargada de la Agencia de Desarrollo, cuyo despliegue territorial era muy importante, muchas veces superponiéndose con las competencias del Municipio. Dentro del PN, la disputa electoral más fuerte estuvo dada entre Marianita Fonseca y Denis Hornos, que pertenece al sector Alianza por San José. Este último irrumpió en el escenario político por primera vez en esta elección y fue evidente la cantidad de recursos propagandísticos desplegados en la zona, que lo ubicaron como un candidato con posibilidades de acceder al cargo de alcalde y quedó a muy pocos votos de Marianita Fonseca.

El PN obtuvo el Municipio de Ciudad del Plata tan solo por 36 votos sobre el FA. El PN obtuvo el 48,4% de los votos y el FA el 48,1%. Se da la particularidad de que hubo un claro caso de *gerrymandering* en la circunscripción electoral correspondiente a Ciudad del Plata cuando se creó este municipio, en el año 2009, en la Junta Departamental, para favorecer los intereses electorales del PN, manipulando la circunscripción electoral, lo que dio sus resultados en la tercera elección. Al momento de la creación del Municipio de Ciudad del Plata, la Junta Departamental incorporó a la circunscripción electoral la serie OEI, correspondiente a Colonia Wilson, para hacer más competitivo al PN en la elección municipal. En esta ocasión, los votos de esa circunscripción hicieron la diferencia a favor del PN por sobre el FA, (296 votos contra 90 votos). La diferencia de 206 votos en la serie OEI dio ganador al PN por tan solo 36 votos en el total del municipio.

La integración del Concejo Municipal fue renovada en su totalidad.

6. Conclusiones: escenarios futuros y desafíos

Tal como se plantea en el título del artículo, puede decirse que esta es la elección de «la primera vez» en muchos aspectos para el departamento. Por primera vez una mujer llega a ser electa intendenta, por ello sin dudas esta elección pone un mojón importante en la historia electoral de San José.

Otro hecho que por primera vez se da es que, desde la restauración democrática, la intendenta electa no es apoyada por Juan Chiruchi.

También por primera vez se da que el FA presenta una candidata mujer a la Intendencia y que esta logró posicionarse firmemente en la interna frenteamplista y terminó por ganar claramente en ese espacio. El FA, ante este hecho, debería encontrarse frente a un aprendizaje o desafío importante al momento de construir futuras candidaturas a la Intendencia, y esto es que, sin dudas, el tiempo de maduración de una candidatura tiene una relación directamente proporcional con su buen desempeño electoral.

El cuarto hecho novedoso es que el PN ganó el Municipio de Ciudad del Plata y lo hizo una mujer. Puede decirse que el triunfo del PN en este municipio comienza a gestarse desde la creación misma de la circunscripción electoral que lo compone. Seguramente, el sistema político debería mirar con más atención el desarrollo de estrategias electorales de estas características y aprender de los aciertos y errores.

Para las estructuras partidarias también aparecen muchos desafíos en el horizonte. El primero de ellos, para las dos fuerzas políticas mayoritarias, estará en torno a los liderazgos partidarios. El PN se encuentra ante un escenario desconocido desde la apertura democrática a la fecha: la ausencia de Juan Chiruchi como líder de los nacionalistas en el departamento. Hoy pueden identificarse tres liderazgos emergentes dentro del PN local: la novel Intendenta Ana Bentaberri, el actual ministro de Transporte y Obras Públicas, exsubdirector de OPP y exintendente José Luis Falero y el senador Carlos Daniel Camy. Dos preguntas surgen al ver ese triunvirato. La primera es si podrán estas figuras conducir de manera armoniosa al PN y mantenerlo unido en el departamento, de manera tal que no se note la ausencia del histórico líder Juan Chirichi. La segunda es ¿qué sucederá con José Luis Falero y Ana Bentaberri en las próximas elecciones departamentales? La pregunta relevante es si Bentaberri tomará el mismo camino que alguna vez tomó el propio Falero, el de erigirse como

candidato desafiante a su predecesor e intentar quedarse por diez años en el primer cargo departamental.

En el FA, similares desafíos se aproximan. Por un lado, la fuerza política se enfrenta al inevitable proceso de construir y renovar sus liderazgos en el departamento. Este proceso se debe dar al mismo tiempo que la fuerza política se encuentra con una conducción *ad hoc* y, por lo pronto, sin liderazgos claros que aparezcan en el juego. Por otra parte, el triunfo de María Noel Battaglino en la interna del FA es visto por varios actores como el surgimiento de una figura con vocación de liderazgo. Aquí la pregunta central es si Battaglino logrará convertir votos en liderazgo en la interna de su fuerza política y qué tan rápido el FA podrá recomponerse y mirar hacia 2025.

Más arriba quedó planteado que el PN se presentó a estas elecciones departamentales con una oferta electoral débil, pero aun así se impuso en San José y con una notoria diferencia ante el FA. Ahora, ante estos hechos y pasada la elección, el FA presentó un modesto crecimiento en el departamento. Sin dudas, aquí el análisis debe apuntar a responder si esa débil oferta electoral del PN tuvo una correlación en ese módico crecimiento del FA. Yendo un poco más lejos, y dando por cierto que la oferta electoral débil tuvo una correlación en el crecimiento del FA, cabe entonces preguntarse si el FA explotó al máximo esta oferta débil del PN o si en realidad dejó pasar una oportunidad histórica de al menos acercar distancias en términos de votos con el PN. Este planteo es tan contrafáctico que difícilmente se le pueda dar una respuesta contundente.

En este escenario, otro punto de análisis es si cabe considerar como crecimiento real del FA el módico aumento de votos que tuvo en esta elección.

Por último, para los partidos menores, como sucede en la mayoría de los departamentos, los desafíos fundamentales están en torno a sostener su existencia y proyectar un crecimiento para volverse competitivos.

Transcurridos los primeros meses de gobierno departamental, la novel intendenta Ana Bentaberri ha llevado adelante acciones que tienen una manifiesta intención de innovar en las formas de hacer política en el departamento, especialmente en cuanto a la relación con el resto de las fuerzas políticas, generando espacios de diálogo constante e incluso tomando propuestas de las fuerzas políticas de la oposición para ejecutarlas en su gobierno. Veremos aquí un gran desafío no solo para la intendenta, sino

para todo el sistema político, de transformar las formas de relación política en el departamento apostando al diálogo sin perder cada uno su identidad.

Quedará por ver, en caso de perdurar este nuevo esquema de relaciones, si Bentaberri logra construir su propio liderazgo interna en su partido y, sobre todo, si el FA, en su rol de principal partido de oposición, puede convertir este nuevo esquema de relaciones en crecimiento electoral.

Bibliografía

Cardarello, A., Freigedo, M., y Rodríguez, J. R. (2016). «El mapa político-electoral de las elecciones municipales». En A. Garcé y N. Johnson (coords.), *Permanencia, transiciones y rupturas. Elecciones en Uruguay 2014/2015*. Montevideo: ICP-Fin de Siglo.

Cortés, P., y Gutiérrez, J. (2015). «San José, una elección sin precedentes». En A. Cardarello y M. Freigedo (eds.), *Los desafíos de un cambio. Elecciones Departamentales y municipales 2010*. Montevideo: ICP-Congreso de Intendentes.

Perdomo, S., y Garracini, P. (2011). «San José tras la senda de Chiruchi. Departamentales y municipales 2010». En A. Cardarello y A. Magri (eds.), *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010*. Montevideo: ICP-Congreso de Intendentes.

Vairo, D. (2008). «"Juntos pero no casados": la reforma de 1996 y sus efectos al interior de los partidos», *Revista Uruguaya de Ciencia Política,* 17.

Fuentes consultadas

Prensa

Primera Hora: www.primerahora.com.uy
Visión Ciudadana: www.visionciudadana.com.uy
San José Ahora: www.sanjoseahora.com.uy
Mora Contenidos: www.moracontenidos.com
Semanario *La Semana de Libertad*: www.lasemana.com.uy
Radio 41: www.radio41.com.uy
Principal FM: www.emisoraprincipal.com

Datos estadísticos

Banco de Datos de Política y Relaciones Internacionales (PRI), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República: http://cienciassociales.edu.uy/bancosdedatos/secciones/area-de-politica-y-relaciones-internacionales/
Corte Electoral: www.corteelectoral.gub.uy
Observatorio Territorial Uruguay: www.otu.opp.gub.uy

Otras

Junta Departamental de San José: www.juntasanjose.gub.uy
Intendencia Departamental de San José: www.sanjose.gub.uy

Flores

Expectativas desencontradas

Micaela Gorriti

1. Introducción

Quienes han sido electos intendentes de Flores desde el restablecimiento de la democracia hasta el presente, tienen en común la pertenencia al Partido Nacional (PN) y el haber alcanzado la reelección inmediata con más del 50% de los votos válidos, con una ventaja de al menos 12% respecto a sus adversarios. En otras palabras, las pautas de interacción entre los partidos en el nivel subnacional en Flores se caracterizan, esencialmente, por la predominancia del PN durante los siete períodos de gobierno comprendidos entre 1984 y 2020. Dados los antecedentes, es razonable pensar que en las últimas elecciones era mínima la incertidumbre sobre el resultado, ya que además el *incumbent* Fernando Etcheverría iba como candidato único nacionalista.

Este capítulo tiene por objetivo describir el proceso electoral subnacional 2020 en Flores. Luego de esta introducción se realiza un análisis de las principales dinámicas que caracterizan la competencia electoral en el departamento. Seguidamente se describe el inicio de la conformación de la oferta electoral en la instancia de elecciones primarias, a partir de la que quedan establecidos los equilibrios internos de los partidos para la construcción de las candidaturas. En cuarto lugar, se incluye una reseña de las fortalezas y debilidades de la última gestión departamental como preámbulo del inicio de la campaña y de la conformación de la oferta, proceso que también se describe en esta sección. En la quinta y sexta sección se

analizan, respectivamente, la campaña electoral de cara a setiembre de 2020 y los resultados finales. Se reserva la última parte para esbozar algunas conclusiones sobre el proceso, así como para plantear posibles desafíos y escenarios futuros en la competencia electoral departamental.

2. Análisis de contexto

Como se muestra en la tabla 1, el partido de gobierno obtuvo los resultados más magros de las tres primeras citas electorales desde el retorno a la democracia. Sin embargo, hay un factor relevante para entender el incremento en los votos que se observa a partir del 2000, vinculado a la reforma constitucional de 1996 que desligó temporalmente las elecciones departamentales de las nacionales. Efectivamente, en los comicios departamentales posteriores a la reforma constitucional se observa un aumento en la cantidad de votos hacia el Partido Nacional, lo que puede considerarse una muestra de la consolidación de su predominancia en Flores. Sin embargo, las elecciones de 2010 y 2020 constituyen excepciones a dicha tendencia ya que, como se aprecia en la tabla 1, el porcentaje de votación es menor que en las demás instancias departamentales posreforma. Además, en ambas oportunidades el PN se presentó con candidatura única departamental.

El comportamiento electoral del Frente Amplio (FA) en Flores ha sido inestable. Mientras que se ha mantenido como la segunda fuerza política departamental desde 2005, no constituye un desafío real para el PN por el motivo antes mencionado de que, en todos los casos, este le lleva una ventaja de más del 10% de los votos válidos. Por su parte, luego del extraordinario 40,3% de los votos válidos obtenidos en 1984, el Partido Colorado (PC) muestra una tendencia decreciente en su caudal electoral, que se consolidó con la reforma constitucional; desde el año 2000 ha ocupado un lugar marginal en la competencia floresina, aunque su desempeño en 2020 le ayuda a salir de dicha posición al representar su mejor resultado en lo que va de este siglo y sistema electoral. Más aún, luego de Rivera y de Salto, Flores es el departamento donde el PC ha registrado su mayor votación en elecciones de este tipo.

Otro factor característico de la competencia política en este departamento es el grupo reducido de dirigentes que han alcanzado la jefatura

Tabla 1. Votos válidos en elecciones departamentales (1984-2020). En porcentajes

Elección	PN	FA	PC	Otros
1984	52,7	4,6	40,3	2,3
1989	56,9	7,8	31,7	3,6
1994	51,4	12,5	33,7	2,5
2000	80,8	7,7	10,8	0,6
2005	74,6	18,2	7,2	0
2010	63,4	25,0	10,9	0,7
2015	82,0	11,7	5,8	0,5
2020	53,4	22,3	19,3	4,7

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

departamental. Precisamente, entre cuatro de ellos se ha centrado buena parte de la competencia, como se muestra en la tabla 2. El primero es Walter Echeverría, productor rural y funcionario del gobierno departamental, que dejó su puesto de director de división en 1982 con la intención de postularse como intendente en las primeras elecciones posdictadura, convocadas dos años después. Allí fue el candidato más votado, con un 49,5% en la interna del Partido Nacional, que como lema recibió el 52,7% de los votos válidos. En los comicios de 1989, Echeverría revalidó su puesto por cinco años más, con un amplio respaldo en la interna nacionalista y un 56,9% del electorado floresino.[1]

Posteriormente fue Carlos Mazzulo, comerciante de profesión, quien ganó la jefatura departamental en 1994. En dicha ocasión contó con el aval político de Walter Echeverría, un elemento clave en medio de una interna muy competitiva en el Partido Nacional. Finalmente el candidato del ala wilsonista se proclamó ganador con una votación de 51,4%. Para las elecciones del año 2000, Mazzulo fue por la reelección compitiendo

1 Tras finalizar su segundo mandato como jefe departamental fue designado embajador de Uruguay en Bolivia durante la segunda administración de Julio María Sanguinetti (1995-2000).

Tabla 2. Votos válidos obtenidos por los intendentes de Flores. En porcentajes

Período	Intendente	Partido	Fracción	% partido	Int/partido	Int/total
1985-1990	Walter Echeverría	PN	Independiente	52,7	49,5	25,7
1990-1995	Walter Echeverría	PN	Independiente	59,9	62,6	35,0
1995-2000	Carlos Mazzulo	PN	Manos a la Obra	51,4	31,5	16,2
2000-2005	Carlos Mazzulo	PN	Correntada Wilsonista	80,8	53,2	43,0
2005-2010	Walter Echeverría	PN	Independiente	74,6	59,2	44,0
2010-2015	Armando Castaingdebat	PN	Independiente[1]	63,4	100	63,4
2015-2020	Fernando Echeverría	PN	Todos Hacia Adelante	82,0	55,3	81,0
2020-2025	Fernando Echeverría	PN	Todos Hacia Adelante	53,4	100	53,4

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

contra su antecesor y padrino político Walter Echeverría, a quien superó con un 53,2% del apoyo nacionalista y un imponente 80,8% del total de los votos válidos, que lo confirmaron para su segundo mandato.[2]

En 2005, Echeverría volvió a postularse y ganó la elección para ejercer un tercer mandato, pero murió sorpresivamente pocas semanas antes de

2 En noviembre del 2012, Mazzulo fue procesado por delitos de fraude cometidos durante sus administraciones. Particularmente, un informe del Tribunal de Cuentas a partir de una auditoría solicitada por el entonces intendente Castaingdebat sirvió de evidencia para efectuar la denuncia. En dicho informe se afirmó la existencia de «diversos actos engañosos que ocasionaron daños patrimoniales a la Intendencia de Flores. Por ejemplo, el mantenimiento del auto de su propiedad» (Tribunal de Cuentas, 2008). El procesamiento se vio demorado debido a que Mazzulo resultó electo diputado por Flores en las elecciones nacionales de 2004, y su pedido de desafuero fue rechazado por la Cámara de Representantes.

asumir. Quien quedó a cargo de la administración floresina fue su primer suplente, el médico veterinario Armando Castaingdebat. Echeverría había obtenido el 59,2% de los votos nacionalistas y un 74,6% de los votos válidos. En 2010, Castaingdebat ratificó su permanencia en el cargo por otro período, habiéndose postulado candidato único de su partido y logrando un respaldo electoral del 63,4%.[3]

El cuarto dirigente en alcanzar la Intendencia fue Fernando Echeverría, productor rural y administrador agropecuario, hijo del fallecido líder y exintendente Walter Echeverría. Previo a su triunfo electoral, Fernando Echeverría ya había ocupado el cargo de máxima jerarquía de la Intendencia de forma interina, al igual que la secretaría general, en el período 2010-2015. Si bien en las elecciones de 2015 aventajó a Carlos Mazzulo en la interna nacionalista con un 55,3%, y se consagró intendente con un demoledor 82% de los votos válidos, la confirmación de su mandato en el 2020 tuvo un apoyo electoral de casi 29 puntos menos. Precisamente, alcanzó la confirmación en el cargo con el 53,4% de los votos válidos, habiéndose presentado como candidato único por el Partido Nacional.

De forma adicional, pueden considerarse otros dirigentes de relevancia en la política interna de Flores pese a no integrar «el grupo de los cuatro», tales como el doctor Julio Álvarez, candidato que estuvo muy próximo a vencer en 1994, o Teresa Hernández, candidata a la diputación por Flores en las elecciones nacionales de 2014, quien además está casada con el exintendente Carlos Mazzulo (1995-2005). Por último, corresponde la referencia a Luz de María Echande, quien fue alcaldesa entre 2010 y 2020 de Villa Ismael Cortinas, el único municipio del departamento.

2.1. La relación entre el Ejecutivo y el Legislativo departamentales

La evolución de la Junta Departamental de Flores (JDF) sintetizada en la tabla 3 verifica, nuevamente, una predominancia del Partido Nacional. En los últimos treinta y cinco años ha obtenido un total de 165 curules, frente a 49 del Partido Colorado y 31 del Frente Amplio. Por añadidura, durante

3 En 2014, Castaingdebat fue electo diputado para el período 2015-2020. Paralelamente, entre 2018 y 2019, el dirigente integró la Comisión Normalizadora de la Asociación Uruguaya de Fútbol (AUF). Se desempeñó hasta mayo de 2021 como subsecretario en el Ministerio de Desarrollo Social designado por la administración de Luis Lacalle Pou.

Tabla 3. Composición de la Junta Departamental del Flores, 1985-2025

Partido / Período	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	1985-2025
PN	17	18	16	26	24	20	27	17	165
FA	0	2	4	2	5	8	3	7	49
PC	13	10	11	3	2	3	1	6	31
Otros	1	1	0	0	0	0	0	1	3
Total	31	31	31	31	31	31	31	31	248

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

el período posterior a la reforma electoral y con excepción de las últimas elecciones, el oficialismo ha conseguido cada vez 21 ediles que le habilitan la mayoría especial para votaciones particulares.

Hasta el período 1995-1999, el Partido Colorado logró cierta estabilidad en su representación en la Junta conquistando aproximadamente un tercio de los escaños, lo que le permitía actuar como contrapeso para la bancada nacionalista. Con la entrada en vigencia del nuevo sistema electoral, la presencia colorada en el Legislativo departamental se tornó insignificante, aunque en la elección de 2020 exhibió una modesta recuperación que constituye su mejor representación en las últimas dos décadas.

Por otra parte, la conducta electoral inestable del Frente Amplio se ve claramente reflejada en la composición de la Junta Departamental a lo largo de todo el período de estudio. Pese a ser el segundo partido con mayor cantidad de ediles y haber obtenido su segunda mejor representación en 2020, continúa ocupando un lugar prácticamente intrascendente.

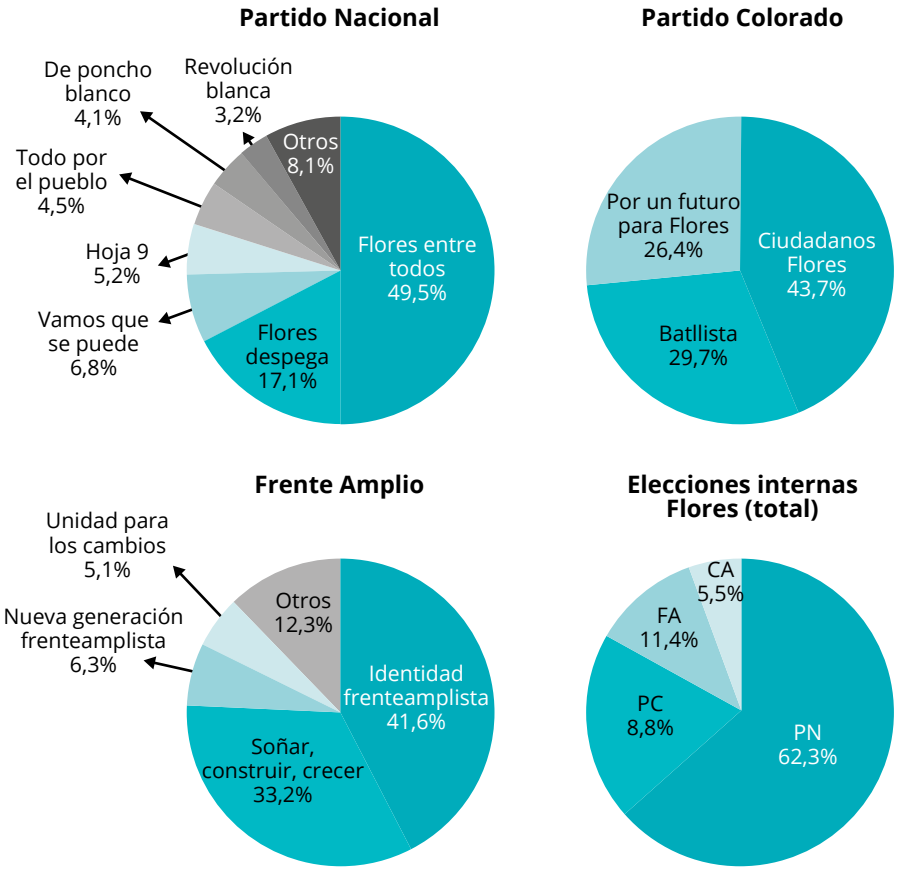
Entre 1985 y 2020, también hubo ediles de otros partidos en la JDF. Así, por ejemplo, en las elecciones de 1984 la Unión Cívica y el Nuevo Espacio formaron una coalición que les permitió adjudicarse un curul; para el período 1990-1995 la Unión Cívica obtuvo su representación en la Junta por sí sola, mientras que en 2020-2025 el edil que no pertenece a ninguno de los tres partidos principales representa al novel Cabildo Abierto.

3. Los equilibrios internos de los partidos en la construcción de las candidaturas

Los resultados de las elecciones internas del 30 de junio de 2019 verifican que el PC se posicionó en segundo lugar (18,8%) por encima del FA (11,4%), lo que constituye una novedad, considerando que este último es la segunda fuerza política del departamento desde hace años. Sin establecer conexiones de causalidad, debe destacarse que la reñida competencia en el nivel nacional entre Ernesto Talvi y Julio María Sanguinetti por la candidatura colorada a la presidencia fue, a todas luces,1 la más competitiva y por ende la más atractiva de las elecciones primarias de 2019. Por otro lado, de forma esperable, el PN revalidó su primacía en Flores (62,3%), habiendo exhibido una interna departamental bastante competitiva, aunque en menor medida respecto a elecciones anteriores. Finalmente, el partido debutante Cabildo Abierto recibió un apoyo reducido pero suficiente para ingresar a la contienda departamental (5,5%).

En el gráfico 1 se presenta un resumen de los resultados de las elecciones internas en el departamento de Flores. Se observa que en el caso del PN destaca la primacía de Flores Entre Todos (49,5%), sublema del oficialismo liderado por el intendente Fernando Echeverría y el diputado y exintendente Armando Castaingdebat. Este contó con el acompañamiento de la histórica lista 50, fundada por Walter Echeverría y que lideró ampliamente; también de la lista 5050 conformada por dirigentes escindidos de la anterior, además de otras agrupaciones de dirigentes locales como la de Daniel Iribarren (lista 903), o Ricardo Berois y Julio Álvarez (de la lista 904), entre otros. El único sublema que ofreció un mínimo de competencia fue Flores Despega, encabezado por el dirigente Diego Irazábal, quien construyó su trayectoria política dentro del oficialismo nacionalista pero entendió que había una oportunidad para marcar un perfil propio. Apoyado por dos listas, obtuvo un resultado (17,1%) que no alcanzó a conquistar el tercio de votos de la convención para poder viabilizar su candidatura a la Intendencia. Vale la pena destacar que el sublema De Poncho Blanco, del exintendente Carlos Mazzulo, quedó en una lejana sexta posición (4,1%) lo que marca un declive de su sector en la interna nacionalista. La agrupación de Mazzulo fue por años la oposición más fuerte al actual oficialismo, por lo que es de esperar que este cambio en la distribución

Gráfico 1. Votos válidos en elecciones internas por sublemas y partidos en Flores, 2019



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

de fuerzas en la interna blanca afecte en alguna medida las expectativas públicas sobre los resultados electorales.

En la interna colorada hubo una disputa interesante entre tres agrupaciones, que resultó en una redistribución de pesos electorales entre liderazgos nuevos e históricos. Por un lado, el sublema Ciudadanos Flores irrumpió en la escena política local al lograr el primer lugar en la interna

partidaria con la postulación de Andrés Rodríguez en apoyo a la precandidatura presidencial de Ernesto Talvi. En segundo y tercer lugar quedaron las agrupaciones tradicionales de Walter Nadeo bajo el sublema Batllistas y de Claudio Aguilar con Por un Futuro para Flores (lista 15) que obtuvieron 29,7% y 26,4% respectivamente.

Para el Frente Amplio, la instancia interna es clave para marcar votos entre quienes aspiran a la diputación, aunque también mide fuerzas para la definición de las candidaturas a intendente dentro de la convención departamental. En este ciclo, el sublema más votado fue Identidad Frenteamplista (41,6%) que condensó la alianza entre el Partido Socialista, el Movimiento de Participación Popular (MPP), la lista 971, la Vertiente Artiguista, entre otros.

Identidad Frenteamplista surgió en parte como respuesta al descontento manifestado por frenteamplistas floresinos ante la Mesa Política del FA del departamento, respecto a la actuación del diputado Federico Ruiz. El hecho de que el sublema de la agrupación Soñar, Construir, Crecer, liderada por Ruiz, haya quedado 8,5 puntos por debajo de la primera agrupación (33,2%) lleva a pensar que la alianza entre sectores de peso del FA podría equilibrar la balanza en desmedro del representante nacional, maestro de profesión y reelecto como diputado para el período 2020-2025.

4. Evaluación de la gestión y la oferta de candidatos a intendente

4.1. Valoración de la gestión departamental como punto de partida de la campaña electoral

De acuerdo con la rendición de cuentas de 2015, la Intendencia Departamental de Flores (IDF) presentaba un déficit acumulado de $ 124.753.118, que al cierre de 2019 descendió a $ 14.540.045, según la rendición de dicho año. Entre las políticas públicas desarrolladas durante el período 2015-2020,

se destacan la instalación del Eco Parque Industrial;[4] la implementación del plan de gestión de residuos de la actividad agropecuaria Flores Sustentable, en convenio con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); la inauguración de la terminal de ómnibus interdepartamental de Trinidad; la reapertura del Cine Teatro Plaza en Trinidad; entre otras. De todas formas, no se encontraron balances de gestión 2015-2020 ni otro tipo de mecanismo de evaluación de los programas por el gobierno departamental. A esta conclusión llegó el Tribunal de Cuentas en sus auditorías de 2018 y 2019 a la Intendencia de Flores, en las que advierte la debilidad de los mecanismos de control interno y sobre los riesgos que esto conlleva, como la falta de documentación información financiera, la ausencia de manuales de procedimiento y las contrataciones de personas que ya perciben remuneración por desempeño en cargos públicos.[5]

Por otra parte, la OPP publicó un informe respecto a la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)[6] en el departamento de Flores durante la administración 2015-2020. El organismo dependiente de Presidencia de la República recabó todo tipo de información primaria y secundaria[7] para analizar el grado de alineación de las prioridades departamentales con los ODS. Según el informe, entre los más reflejados en las prioridades departamentales estuvieron los de comunidades sostenibles, industria in-

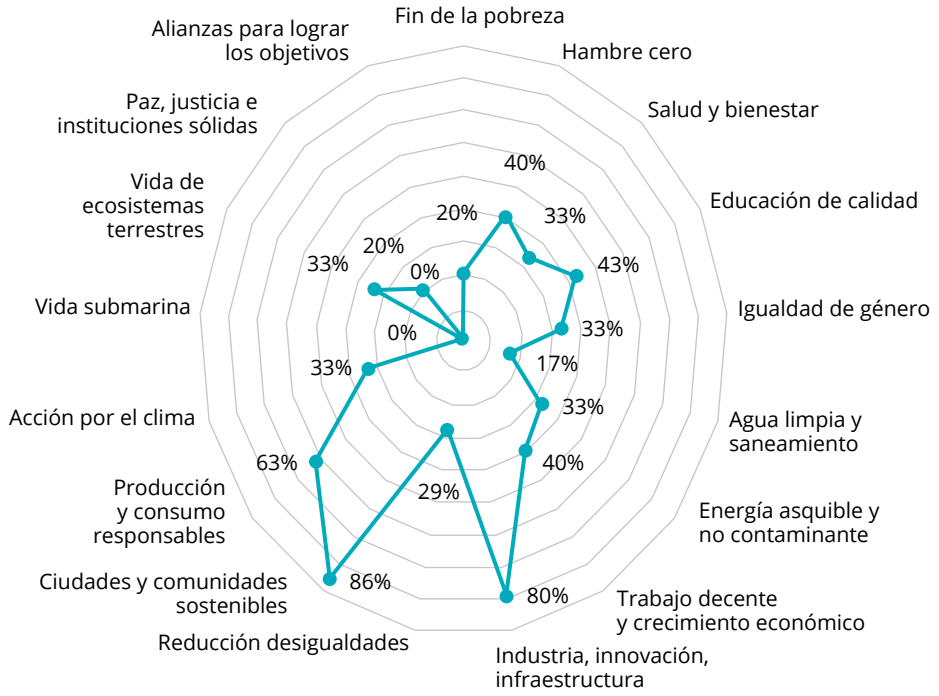
4 Se denomina Ecoparque Industrial a un modelo sistémico y de enfoque global que facilita la generación, instalación y cooperación de emprendimientos y empresas del rubro ambiental, aprovechando las ventajas competitivas que ofrece la proximidad, diversidad y compatibilidad entre las actividades. Las empresas que se alojen deben utilizar dentro de sus materias primas materiales inorgánicos reciclados, a través de un proceso industrial, para que de esta manera generen bienes tanto para uso intermedio como para consumo final (fuente: Congreso de Intendentes).

5 Véanse resoluciones del TDC 323/201 (pp. 7-9) y 475/2020 (pp. 3-6). No obstante, debe destacarse que en julio de 2019 se firmó un convenio de cooperación entre el gobierno departamental de Flores con la Agencia Gubernamental para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), para iniciar regularizaciones en este sentido.

6 Estos objetivos fueron suscritos por Uruguay en el marco de la Cumbre de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, conocidos también como Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

7 Las fuentes de datos para el informe explicitadas en el documento son: el Mirador Ciudadano OPP, Presupuesto Quinquenal 2016-2020 de IDF, Rendición de Cuentas 2016 de IDF, Plan Quinquenal Municipal 2016-2020 (Ismael Cortinas), Plan Operativo Anual 2017 (Ismael Cortinas), Compromiso de Gestión 2017 (Ismael Cortinas), informe de ejecución del Programa de Caminería Rural (2017), entrevistas en profundidad a autoridades departamentales, entre otras.

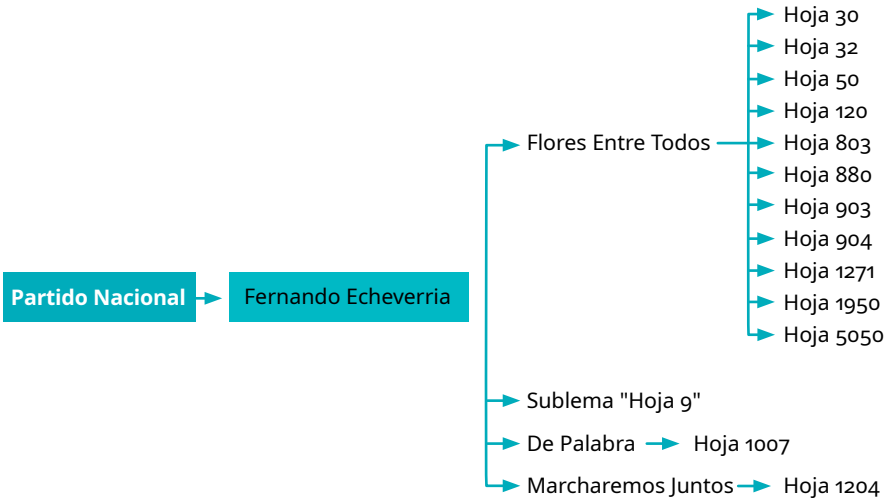
Gráfico 2. Alineación de las prioridades del gobierno departamental a los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030



Fuente: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2018.

novación e infraestructura, trabajo decente y crecimiento económico, educación de calidad, producción y consumo responsable. En cambio, los ODS que ocuparon un lugar secundario en las prioridades de la administración de turno en la IDF fueron el fin de la pobreza, el hambre cero, salud y bienestar, igualdad de género, agua limpia y saneamiento, energía asequible y no contaminante, reducción de desigualdades, acción por el clima, vida de ecosistemas terrestres, paz, justicia e instituciones sólidas. Un resumen de esto se presenta en el gráfico 2.

Figura 1. Oferta electoral del Partido Nacional en las elecciones departamentales en Flores, 2020



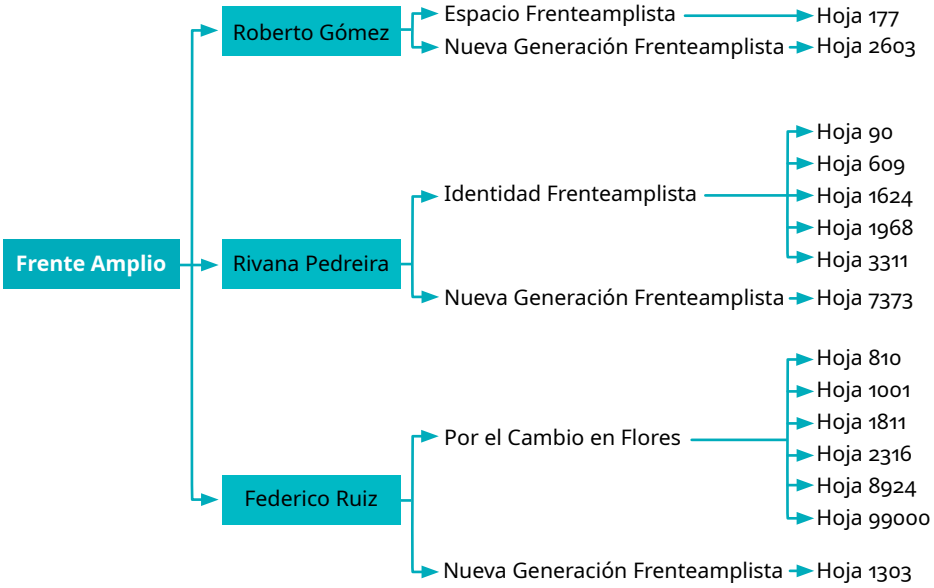
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos de FCS-Udelar y de la Corte Electoral.

4.2. La oferta partidaria en el nivel departamental

Para las elecciones departamentales de setiembre de 2020, la oferta de candidaturas en Flores se configuró con una única dentro del Partido Nacional, tres por el Frente Amplio, tres por el Partido Colorado, una única por Asamblea Popular (AP) y otra por Cabildo Abierto. Como se indicó, el intendente electo para el período 2015-2020, Fernando Echeverría, se presentó como candidato único nacionalista para la reelección, bajo el sublema Flores Entre Todos. Como muestra la figura 1, obtuvo el apoyo de las once agrupaciones que representan la totalidad de las listas de dicho partido.

En el caso del Frente Amplio, uno de los candidatos fue Roberto Gómez, incorporado recientemente a la primera línea de la competencia política de dicho partido y que compitió por la diputación en 2019. Gómez contó con el apoyo del sublema Espacio Frenteamplista, lista 177, que logró agrupar sectores tales como Compromiso Frenteamplista, Liga Federal, Partido por la Victoria del Pueblo, entre otros. A su vez, el FA fue el único partido que

Figura 2. Oferta electoral del Frente Amplio en las elecciones departamentales en Flores, 2020

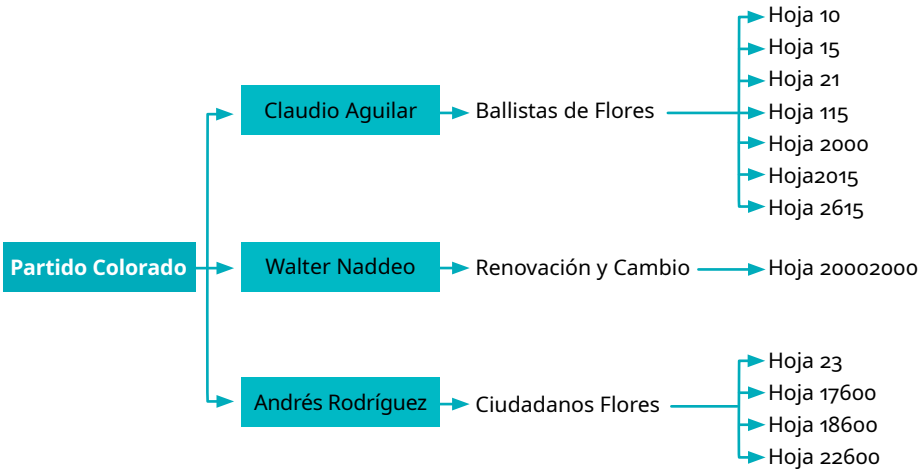


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos de FCS-Udelar y de la Corte Electoral.

presentó a una mujer candidata a la jefatura departamental, la dirigente socialista Rivana Pedreira, quien además del respaldo de su sector tuvo el del MPP, Casa Grande y otros bajo el sublema Identidad Frenteamplista. La tercera candidatura fue la del diputado Federico Ruiz, con el sublema Por el Cambio en Flores, que fue respaldada por el Partido Comunista, el Nuevo Espacio, además de su propia agrupación (lista 810) y otras, como muestra la figura 2. Por último, vale aclarar que también se presentó el sublema Nueva Generación Frenteamplista, con la candidatura de Raquel Umpiérrez a la Junta Departamental, que contó con tres listas para apoyar a cada uno de los tres candidatos.

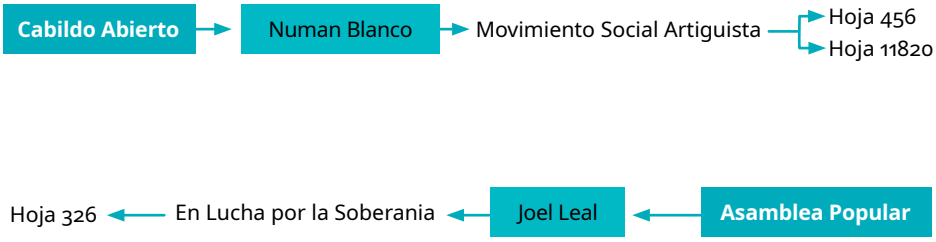
El Partido Colorado se presentó a las elecciones departamentales con la candidatura del escribano y abogado Claudio Aguilar, edil departamental en el período 2005-2015, candidato a diputado en 2009 y a intendente en 2015 bajo el sublema Batllistas en Flores. Contó con el apoyo de numerosas

Figura 3. Oferta electoral del Partido Colorado en las elecciones departamentales en Flores, 2020



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

Figura 4. Oferta electoral de Cabildo Abierto y Asamblea Popular en las elecciones departamentales en Flores, 2020



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

listas, como se observa en la figura 3, pero debe mencionarse que históricamente se ha identificado con la lista 15 a nivel nacional, liderada por José Amorín Batlle. Otro candidato colorado a la Intendencia fue Walter Naddeo, empleado en la actividad privada y militante en el PC desde 1999. Lo hizo bajo el sublema Renovación y Cambio, con el respaldo de la lista 20002000 afín al sanguinettismo a nivel nacional. Por último, estuvo la candidatura de Andrés Rodríguez, quien previamente se había presentado a la diputación en 2019 y representa al sector Ciudadanos a nivel departamental.

Por el nuevo partido Cabildo Abierto se presentó el doctor Numan Blanco, con el sublema Movimiento Social Artiguista y el apoyo de dos listas. Por último, el candidato por el partido Asamblea Popular fue el contador Joel Leal, administrador de empresas en el sector privado, bajo el sublema En Lucha por la Soberanía.

En la oferta electoral llama la atención el número de listas presentadas para la Junta Departamental. En efecto, se observa una tendencia creciente desde las elecciones del 2010, cuando se presentaron 31 listas; en 2015 ascendió a 35 listas y en 2020 se sumó un total de 45 listas. Considerando que para esta elección había 22.543 personas habilitadas para votar en todo el departamento, se puede estimar que había una lista cada 500 personas. Mientras que en el PN el número permaneció estable, el incremento significativo en la oferta se produjo en el PC, que duplicó la cantidad presentada en 2015. Algo similar sucedió en el FA, que en 2020 exhibió casi un tercio más de listas respecto a la elección anterior.

En este escenario, resulta oportuno comentar un cambio producido durante el período de gobierno 2015-2020, que tiene que ver con los beneficios percibidos por los ediles. Por decreto de la Junta Departamental de Flores, en 2016 se fijó una partida mensual por gastos de representación, reajustable semestralmente y exenta de rendición. La iniciativa apoyada por el PN y el FA fue observada por el Tribunal de Cuentas, aunque su tratamiento fue desestimado por la Asamblea General. Puede pensarse que si cada edil percibe una partida de 25.000 pesos uruguayos al mes, se vuelve más atractivo el ingreso a la competencia electoral para dichos cargos. Sin embargo, es preciso señalar que no hay evidencia concluyente para afirmar que este decreto explique el incremento en el número de listas, dado que es un fenómeno que se comprueba desde antes.

5. Análisis de la campaña para las elecciones departamentales

Luego de definidas las candidaturas en el marco de las convenciones departamentales, en febrero de 2020 tuvo lugar el traspaso de mando establecido en la Constitución. Tras la salida de Fernando Echeverría asumió como intendente de Flores el politólogo Diego Irazábal, marcando así el inicio oficial de la campaña electoral departamental. No obstante, la irrupción de la pandemia de covid-19 en el Uruguay obligó a postergar las elecciones de mayo hasta setiembre. En esos meses, los candidatos intentaron aprovechar el tiempo para rearmar sus estrategias y colocar algún acento en la línea estratégica marcada por sus propios partidos a nivel nacional respecto a cómo enfrentar la emergencia sanitaria. Se verificó entonces una mayor presencia de asuntos como el empleo o las prestaciones sociales, aunque ciertamente ya estaban comprendidos en los ejes centrales de las diferentes agrupaciones y partidos.

En el mes de julio, la agenda mediática local comenzó a estar ocupada por los candidatos, señal de que la campaña electoral se había retomado. Respecto a los números marcados por la competencia entre lemas, hubo dos consultoras que realizaron encuestas para estimar la intención de voto del departamento. Una de ellas fue la de Contacto, Comunicación y Análisis, cuyos resultados fueron presentados setiembre,[8] en la que el PN lideraba con el 59,1%, seguido lejanamente por el FA con el 18,7%, en tercer lugar el PC con el 12,6% y CA con un 2,3%. Los indecisos descendieron a 4,1% y los votos en blanco o anulados se mantuvieron en torno al 3,2%, según este sondeo.

Paralelamente, el monitor de opinión pública de la empresa montevideana Opción Consultores realizó encuestas de cara a las elecciones subnacionales en los 19 departamentos del país. Los resultados publicados en setiembre correspondientes a Flores[9] mostraron que el Partido Nacional

8 Esta consultora ya había presentado en agosto los resultados de un relevamiento que no mostraba mayores variaciones respecto al del mes siguiente. En aquel primer sondeo, el Partido Nacional marcó un 58,9%, el Frente Amplio 17,1% y el Partido Colorado un 8,9%. Asimismo registró un 6,4% de indecisos, un 3,5% que votaría en blanco o anulado y un 5,2% que manifestó preferencia por otros partidos.

9 La consultora había presentado un relevamiento anterior, en el mes de agosto, en el que los resultados para Flores fueron: el PN 50%, el PC 19%, el FA 18% y CA 3%.

lideraba la intención de voto departamental con un 48%, cifra significativamente menor a la de la otra consultora, que además daba indicios de una pérdida importante de apoyos respecto a los resultados obtenidos en 2015. Por su parte, el FA y el PC se encontraban en una situación de empate técnico, con un 22% y un 19% respectivamente, algo que generó incertidumbre respecto a la posibilidad del Partido Colorado de arrebatarle el segundo lugar al Frente Amplio luego de años de marginalidad. Por último, CA marcó un 3% de intención de voto. Con este panorama, los partidos se encaminaron a la recta final de la campaña, a la espera de un resultado que difícilmente traería sorpresas respecto al ganador pero que podía confirmar equilibrios diferentes a los constituidos cinco años antes.

Respecto a los contenidos de la agenda electoral departamental, se corroboró una fuerte coincidencia en los puntos priorizados por los partidos a la hora de elaborar sus propuestas. Varios candidatos hablaron de la característica de Flores como un *departamento de paso*, por el que transita un importante número de personas y productos pero que tiene dificultades para asentar polos productivos o de distribución que potencien las oportunidades para sus habitantes. Lo anterior apareció frecuentemente vinculado al turismo como actividad económica incipiente, con el potencial de generar un impacto real y positivo para el departamento. El gobierno departamental, conjuntamente con el gobierno nacional y la UNESCO,[10] han trabajado sobre este tema por varios años y lo han hecho con relativo éxito, ya que no siempre resultó tan evidente para la dirigencia política floresina la potencialidad del turismo como motor de desarrollo y mejora de la calidad de vida de los habitantes. En otras palabras, la relevancia que adquirió el turismo en la agenda local durante los últimos cinco o diez años se vio claramente reflejada en la campaña electoral de 2020: concretamente, el desarrollo del geoparque y sus diferentes aristas con fondos de capital mixto (inversión público-privada) alentó a los actores políticos a pensar propuestas en esa dirección, que fueron presentadas durante la campaña por todos los partidos.

Con relación al eje del empleo, el Partido Colorado presentó la propuesta de un Market Place Flores, con el objetivo de potenciar la venta de

10 Sigla en inglés de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

productos locales y las fuentes laborales de productores familiares, feriantes y distribuidores, a partir de la combinación de un mercado central y un mercado minorista en un mismo espacio. También hubo una iniciativa similar surgida del programa de gobierno del candidato oficialista, que apuntaba a la creación del Mercado Trinidad para apoyar el emprendedurismo y las cooperativas sociales. En este tema, las propuestas del Frente Amplio brillaron por su ausencia, ya que, si bien se colocó como uno de los ejes principales en el programa departamental, no logró dar el salto desde el diagnóstico a planes de acción concretos.

Sobre el eje de las inversiones hubo propuestas favorables al establecimiento de un parque industrial o zona franca, con el objetivo de atraer capitales productivos que habitualmente se dirigen al área metropolitana o a la zona costera del país. El proyecto del polo logístico y productivo no es un tema nuevo en la agenda política local, aunque en la última campaña se observó un avance en el diseño de los planes de ejecución. Áreas tales como el reciclado o la producción agrícola, en las que el departamento ya tiene experiencias acumuladas, estuvieron presentes en los planes de gobierno de todas las tiendas políticas.

Otros asuntos de permanente discusión en el debate político fueron: la profesionalización de la carrera de los funcionarios, la mejora de la transparencia de los ingresos y de los ascensos en la administración departamental; la necesidad de viabilizar un plan de viviendas para las necesidades de los trinitarios;[11] el acceso al cordón cuneta, al saneamiento, y el mejoramiento de veredas y calles. Finalmente, la cuestión social estuvo muy presente en los discursos y programas pero poco elaborada en términos de propuestas. Desde filas nacionalistas y coloradas se habló de potenciar diferentes oficinas o áreas de la Intendencia para trabajar de manera articulada con el gobierno nacional y generar acciones de asistencia a personas mayores, jefas de hogar, jóvenes, personas afrodescendientes y otras poblaciones en situación de vulnerabilidad. El Frente Amplio colocó el énfasis en esta materia en la descentralización de los servicios de salud, respaldándose en la acumulación de experiencia a partir de los gobiernos nacionales de los últimos quinquenios y en el equipo técnico con el que cuenta en sus filas en el departamento.

11 Gentilicio para referirse a los habitantes de Trinidad, la capital de Flores.

Tabla 4. Votos válidos por lemas y candidatos en la elección departamental de Flores, 2020

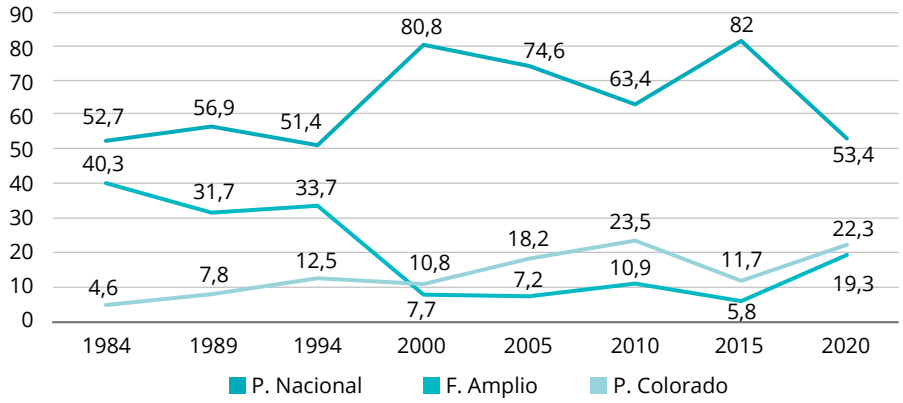
Lema	Candidato	Fracción	% Partido	% Total	Total partido
PN	Fernando Echeverría	Todos Hacia Adelante	100	53,4	53,4
	Total		100		
FA	Federico Ruiz	Independiente	67,3	15,0	22,3
	Rivana Pedreira	Partido Socialista	16,9	3,8	
	Roberto Gómez	Independiente	14,4	3,2	
	Al lema		1,4	0,3	
	Total		100		
PC	Claudio Aguilar	Batllistas	55,7	10,8	19,3
	Andrés Rodríguez	Ciudadanos	33,5	6,5	
	Walter Naddeo	Batllistas	10,5	2,0	
	Al lema		0,3	0,05	
	Total		100		
CA	Numan Blanco	-	100	4,4	4,7
AP	Joel Leal	-	100	0,3	0,3
Total					100

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

6. Resultados de las elecciones departamentales

De un total de 22.543 personas habilitadas, votaron 20.033 en los 65 circuitos de Flores. Es decir que un 88,9% de los ciudadanos expresaron su voluntad en las elecciones de setiembre. En la tabla 4 se resumen los resultados: Fernando Echeverría fue confirmado para un segundo mandato con un 53,4% de los votos válidos. La mayor novedad fue el acortamiento de

Gráfico 3. Evolución electoral de elecciones departamentales en Flores, 1984-2020

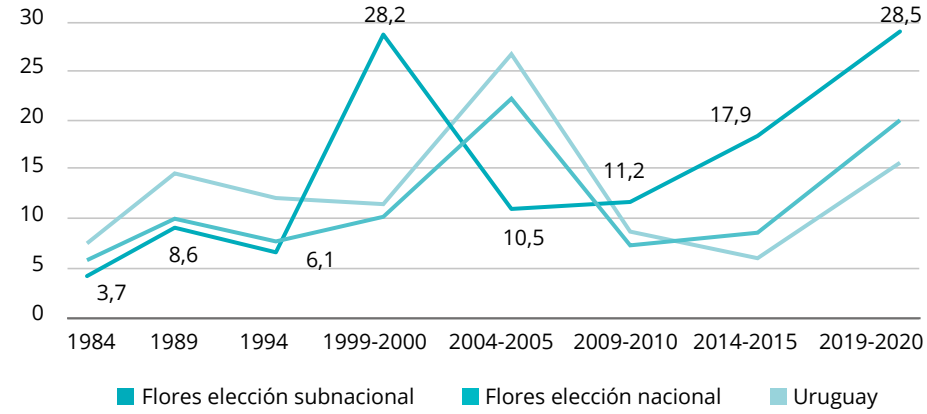


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos de FCS-Udelar y de la Corte Electoral.

la distancia entre el Partido Nacional y los otros lemas, dado que el Frente Amplio se ubicó en segundo lugar con el 22,3% seguido del Partido Colorado con 19,3%. Asimismo, Cabildo Abierto obtuvo una votación por encima de las proyecciones de las encuestas logrando un 4,7% en su debut electoral, mientras que Asamblea Popular se quedó con el 0,3% de los votos válidos. En la interna frenteamplista, el diputado Federico Ruiz se impuso cómodamente con un 67,3% de los votos de su partido, ante el 16,9% de Rivana Pedreira y el 14,4% de Roberto Gómez. Por su parte, Claudio Aguilar fue el candidato más votado en la interna del PC al lograr el 55,7% de los votos colorados, en segundo lugar quedó Andrés Rodríguez con 33,5% y bastante más lejos estuvo Walter Naddeo con apenas 10,5% de los votos del partido.

La interpretación de la reducción de la distancia entre el PN y los demás partidos en las elecciones del 2020 puede leerse de distintas formas. Del lado de la conformación de la oferta electoral, la regla de mayoría relativa y la acumulación por sublema ofrecen incentivos para la coordinación, por lo que los políticos racionales con pocas chances de triunfo no deberían postularse a las elecciones (Cox, 1997; Buquet et al., 2018). Asimismo, en el caso de las últimas elecciones departamentales en Flores, el intendente *incumbent* competía por su reelección, lo cual puede generar un efecto

Gráfico 4. Evolución de la volatilidad electoral en Flores, 1984-2020



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

concentrador de la oferta partidaria en su figura (Cardarello, 2009, p. 225). Más aún, teniendo en cuenta los antecedentes de reelección sistemática en Flores, la incertidumbre pública sobre el resultado era baja y, por ende, también los incentivos para candidatos excedentes. Esta situación estratégica puede considerarse como una adaptación del comportamiento de los dirigentes del PN a lo que pensaban que iban a hacer los votantes, dado que cuando hay información suficiente como en este caso y las expectativas son correctas, los líderes políticos pueden prever oportunamente los efectos del voto estratégico (Luján, 2010, p. 10).

No obstante, cabe la posibilidad de que el comportamiento de la demanda (votantes) previsto por los líderes no sea el que finalmente ocurra. Como muestra el gráfico 3, en las elecciones departamentales posreforma, el PN obtuvo resultados comparativamente menores en 2010 y en 2020; si bien en ningún caso peligró la victoria, en ambas instancias hubo una candidatura única nacionalista. Aquí también juegan su rol las expectativas sobre el resultado, ya que en un departamento caracterizado por la predominancia de un partido es razonable pensar que, cuando este no ofrece una interna competitiva y reduce al mínimo su oferta, puede tornarse poco atractiva para los votantes, dado que la incertidumbre sobre el resultado se reduce al mínimo.

Otra lectura del resultado puede hacerse a partir del análisis de la volatilidad electoral. Este indicador muestra los cambios en los votos que ganan o pierden los partidos entre una elección y la anterior (López Cariboni, 2007). Como se representa en el gráfico 4, la evolución de la volatilidad en elecciones nacionales en Flores puede calificarse de baja a moderada, ya que solo en dos ocasiones tuvo valores cercanos al 20%, es decir, valores moderados (Buquet et al., 2018). Sin embargo, no ocurre lo mismo a nivel subnacional, o al menos se identifican dos momentos: previo a la reforma, la volatilidad permaneció en niveles inferiores al 10%, lo que se considera un nivel bajo, y a partir del 2000 ingresó en un período de inestabilidad en el que tomó valores moderados, superiores a 10% en todos los casos, e incluso en dos ocasiones llegó superar el 25%, concretamente en el 2000 y 2020.[12] Visto desde la demanda, lo anterior puede considerarse un síntoma del correcto funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas o, dicho de otro modo, el cambio expresado en la variación del índice de volatilidad puede explicarse como una sanción impuesta al partido de gobierno, a causa de una gestión que buena parte del electorado considera insatisfactoria (Luján y Schmidt, 2017, pp. 240-242). Esto último cobra aún más sentido cuando se considera que la oferta electoral en Flores ha sido y es bastante fija y estable, por lo que la volatilidad expresaría la adaptabilidad del electorado ante cambios en la forma en que percibe la gestión del Partido Nacional (*ibidem*, p. 241).

Por otra parte, en cuanto a la distribución de los 31 ediles de la Junta Departamental, el Partido Nacional se hizo de 17 bancas, todas para el sublema Flores Entre Todos. Fueron ocho ediles para la lista 50 de Echeverría, cuatro para la lista 30 de Diego Irazábal, tres para la lista 5050 de Castaingdebat, un edil para la lista 1 de Jorge Mazzulo y un edil para la lista 903 de Daniel Iribarren. El Frente Amplio conquistó siete curules, cinco de ellos para el sublema mayoritario Por el Cambio en Flores, de los cuales tres correspondieron a la lista 810 del diputado Ruiz, uno para la lista 1001 y otro para la lista 99000. En tanto, el sublema Identidad Frenteamplista consiguió una banca para la lista 90 y la séptima banca le correspondió al

12 López Cariboni (2007) atribuye este desfase entre elecciones de un mismo ciclo al cambio en el sistema electoral producido tras la reforma de 1996. El autor afirma que la separación en el tiempo de las elecciones departamentales abrió el espacio para que la política local juegue su rol en los resultados, algo que bajo el sistema de DVS quedaba anulado (p. 83).

Tabla 5. Composición de la Junta Departamental de Flores, 2020-2025

Partido	Sublema	Hoja	Ediles	Total sublema	Total partido
PN	Flores Entre Todos	50	8	17	17
		30	4		
		5050	3		
		1	1		
		903	1		
FA	Por el Cambio en Flores	810	3	5	7
		1001	1		
		99000	1		
	Identidad Frenteamplista	90	1	1	
	Espacio Frenteamplista	177	1	1	
PC	Batllistas de Flores	10	1	4	6
		15	1		
		115	1		
		2615	1		
	Ciudadanos Flores	23	1	2	
		18600	1		
CA	Movimiento Social Artiguista	11820	1	1	1

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

sublema Espacio Frenteamplista para la lista 177. Dentro del Partido Colorado, el sublema Batllistas alcanzó cuatro ediles, distribuidos en igual número entre las listas 10, 15, 115 y 2615, mientras que Ciudadanos Flores obtuvo dos bancas, una para la lista 23 y otra para la 18600. Por último, Cabildo Abierto logró tener representación en la Junta Departamental floresina con un escaño. La distribución de las bancas se resume en la tabla 5.

7. Las elecciones municipales

7.1. La gestión municipal como contexto de la elección

Villa Ismael Cortinas cuenta con 1.069 habitantes y es el único municipio del departamento de Flores. Desde el 2010 al 2020 estuvo bajo el control del Partido Nacional, con Luz de María Echande como alcaldesa. Al ser una institución con apenas diez años de vida, en Uruguay el tercer nivel de gobierno se ha visto en general cargado de dificultades para consolidar una gestión propia. Flores no escapa esa tendencia, incluso habiendo tenido el antecedente de la Junta Local de Villa Ismael Cortinas que, además, fue presidida por la alcaldesa Echande. Además de estas dificultades, la dependencia del gobierno departamental fue otro de los puntos que han marcado la gestión municipal.

La oferta de candidatos al concejo municipal en 2020 estuvo compuesta por seis personas, cuatro mujeres y dos hombres. Por el Partido Nacional estuvo María Luz Lafón, hija de la alcaldesa Echande y candidata por la lista 1204-A frente a Agustín Musa, candidato por la lista 950-A que contó con el apoyo del oficialismo departamental. Por el PC compitieron Fabiana Musa con la lista 115-A, apoyada por los sectores de Claudio Aguilar, y Manuel Pavén de la lista 23-A respaldado por Ciudadanos Flores. En el caso del Frente Amplio también hubo dos candidaturas: Nadyne Motta por la lista 83-A y Andrea Pereyra por la lista 84-A.

7.2. Relación entre el gobierno departamental y los gobiernos municipales

A diferencia del nivel departamental, la elección municipal sí presentó una interna competitiva en el Partido Nacional. Hacia finales de la administración 2015-2020 el vínculo entre la alcaldesa Echande y la Intendencia venía siendo ríspido, pese a pertenecer a la misma colectividad. Ello quedó en evidencia con la propia oferta electoral: mientras el oficialismo municipal propuso a la concejal Lafón para retener la alcaldía, los sectores nacionalistas de la capital departamental formaron una alianza en torno a la candidatura alternativa de Agustín Musa. Por añadidura, la competencia municipal tuvo picos de tensión durante la campaña, tales como la de-

Tabla 6. Candidatos y resultados de elecciones municipales por partido. En porcentajes de votos válidos

Municipio	Partido	Hoja	Nombre	Votos	% votos válidos/ candidato	% votos válidos/ partido	Total de votos válidos
A–Ismael Cortinas	PN	950-A	Agustín Musa	483	54,4	93,2	888
		1204-A	María Luz Lafón	345	38,9		
	PC	115-A	Fabiana Musa	29	33,3	4,5	
		23-A	Manuel Pavén	8	0,9		
	FA	83-A	Nadyne Motta	12	1,4	2,6	
		84-A	Andrea Pereyra	11	1,2		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

Tabla 7. Integración de los concejos municipales en Flores, 2020-2025

Municipio	Partido	Hoja	Nombre	Cargo
A–Ismael Cortinas	PN	950-A	Agustín Musa	Alcalde
			Dalma Aachen	Concejal
			Pablo Areosa	Concejal
		1204-A	María Luz Lafón	Concejal
			Roberto Moreira	Concejal

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

nuncia penal presentada por Musa ante la Fiscalía Letrada Departamental contra Luz Echande y su candidata por el delito de «injuria», lo que obligó a la entonces alcaldesa a realizar aclaraciones públicas ante la filtración

de audios privados en los que se mencionaba a autoridades del gobierno departamental.

7.3. El resultado de la elección municipal

En el tercer nivel de gobierno, el Partido Nacional obtuvo la victoria más aplastante, con el 93,2% de los votos. Los resultados generales se muestran en la tabla 6. El Partido Colorado obtuvo una votación mínima, similar a la de cinco años antes. El FA cayó a un tercer lugar, pasando de 230 votos a tan solo 23 (2,6%). Cabe acotar que la competencia presentada en sus respectivas internas, tanto del Frente Amplio como el Partido Colorado, no resultaban tan atractivas como la interna nacionalista. Por otro lado, en la competencia entre candidaturas, la 1204-A de Echande y Lafón se vio superada por la lista 950-A de Agustín Musa. La diferencia a su favor fue de más de quince puntos y las cuatro candidaturas restantes obtuvieron votaciones testimoniales.

Con los resultados obtenidos, Agustín Musa se consagró como alcalde de Villa Ismael Cortinas. El Concejo Municipal quedó conformado por Dalma Aachen y Pablo Areosa por la lista 950-A, además de María Luz Lafón y Roberto Moreira por la lista 1204-A del PN, como se sintetiza en la tabla 7. El Frente Amplio no logró retener el lugar conquistado en 2015 en el órgano de gobierno local, que quedó conformado por el 100% de sus integrantes nacionalistas. Respecto a esto, hay un factor institucional que favorece la «representación desproporcional» en los concejos, que tiene que ver con la baja magnitud de la circunscripción de los municipios. Como sostienen Buquet et al. (2018), el hecho de que la circunscripción de los municipios sea M = 5 genera una escasa proporcionalidad que se ve reflejada en la composición de los concejos de buena parte de los departamentos del país, ya que en su mayoría solo tienen representación dos partidos, que en el caso de Flores es uno solo (p. 49).

8. Conclusiones: escenarios futuros y desafíos

El Partido Nacional volvió a ganar la Intendencia en Flores, la mayoría de ediles en la Junta Departamental y la totalidad del gobierno municipal de Villa Ismael Cortinas. Logró una amplia ventaja en todos los casos, aunque

con variaciones de magnitud. En contraste con el resultado de 2015, que consistió en una victoria imponente en el nivel departamental y un poco más moderada en el nivel municipal, en las últimas elecciones fue en el otro sentido.

Los números de 2020 pueden ser una manifestación del bajo atractivo de la oferta electoral para los floresinos en el nivel departamental cuando el PN ofrece una interna poco competitiva. O bien puede ser una forma de poner en marcha los mecanismos de rendición de cuentas por inconformidad respecto a la administración anterior. En cualquier caso, no son lecturas excluyentes y, de ser correctas, se habilita un margen para el crecimiento de los otros partidos. Asimismo, los incentivos del sistema electoral subnacional hacen que la votación tienda a la concentración electoral a nivel partidario (Cardarello, 2009). Pero, al mismo tiempo, se observa el efecto opuesto a la concentración al mirar la composición de la oferta en materia de listas, que en los últimos diez años ha tendido a ser cada vez más elevada (Buquet et al., 2018, p. 49). En última instancia, la volatilidad electoral observada en las elecciones departamentales en Flores se interpreta como respuesta a la coordinación estratégica de los líderes que buscan influir en el resultado concentrando los votos en una candidatura única (*ibidem*, p. 50).

En suma, el Partido Nacional se muestra como un partido sumamente fuerte en el departamento, con las herramientas necesarias para manipular la oferta electoral e influir en los resultados de forma que le sea conveniente. Para las próximas elecciones, en 2025, es factible que se abra una oportunidad para el ingreso o consolidación de liderazgos nuevos en el PN, dado que el intendente actual estará finalizando su segundo mandato. Por su parte, los otros partidos muestran una mayor apuesta por el proyecto político departamental que todavía no muestra resultados electorales consistentes. Necesitarán profundizar en la construcción de liderazgos, la unidad partidaria y el diseño de propuestas menos abstractas y más tangibles, para poder presentarse como alternativas viables en disputar el gobierno de Flores.

Bibliografía

Bottinelli, O. (1991). *El sistema electoral uruguayo. Descripción y análisis*. Working Paper n.º 3. Instituto de Ciencia Política, Heidelberg.

Buquet, D. (2003). «El doble voto simultáneo». *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 1(2), 317-339.

Buquet, D., y Piñeiro, R. (2014). «La consolidación de un nuevo sistema de partidos en Uruguay». *Revista Debates*, 8(1), 127-148.

Buquet, D., Cardarello, A., y Schmidt, N. (2018). *Efectos de las reglas electorales sobre el sistema de partidos subnacional.* Serie Descentralización y Desarrollo Territorial. Montevideo: OPP.

Cox, G. (2004) [1997]. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa

Cardarello, A. (2009). *La reelección inmediata del ejecutivo a nivel subnacional: un estudio de tres casos.* Tesis de doctorado en Ciencia Política. Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

López Cariboni, S. (2007). «¿Cuán "locales" son las elecciones municipales en Uruguay? Estimando independencia de resultados y comportamientos electorales». *Revista Uruguaya de Ciencia Política,* 16, ICP-FCU, Montevideo.

Luján, D. (2010). *El costo de coordinar: explicando el número de candidatos presidenciales en América Latina.* Tesis de maestría en Ciencia Política. Universidad de la República. Montevideo.

Luján, D., y Schmidt, N. (2017). «Volatilidad electoral y alternancia política a nivel subnacional en Uruguay, 2000-2015». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 63(232), 219-246.

Mieres, P. (1999). *La reforma constitucional de 1996 en Uruguay y sus posibles efectos sobre los partidos y el sistema de partidos*. Working Paper n° 158. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Social.

Muñiz, S. (2017). «"Blanco como hueso de bagual": las elecciones departamentales y municipales 2015 en Flores». En A. Cardarello y M. Freigedo (coords.). *Los desafíos de un cambio. Elecciones departamentales y municipales 2015* (pp. 380-401). Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

Sartori, G. (2009) [1976]. *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Madrid: Alianza.

Documentos revisados

Decreto n.º 0882. Presupuesto Quinquenal 2016-2020 (Junta Departamental de Flores, 11 de abril de 2016, artículo 5).

Intendencia Departamental de Flores. (2020). Rendición de Cuentas 2019, pp 1-24.

Ley N° 19875. Prórroga de la fecha para la celebración de las elecciones departamentales y municipales (Registro Nacional de Leyes y Decretos del Centro de Información Oficial, 8 de abril de 2020).

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. (2015). Regiones agropecuarias del Uruguay, pp. 14-15.

Resolución 181/19. Informe de Auditoría a la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al ejercicio 2017 de la

Tribunal de Cuentas. (11 de diciembre de 2019). Informe de Auditoría de la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al ejercicio 2018 de la Intendencia Departamental de Flores (E. E. 2980/19–E. 2347–25/06/19), pp. 1-11.

Tribunal de Cuentas. (16 de enero de 2019). Informe de Auditoría a la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al ejercicio 2017 de la Intendencia Departamental de Flores (E. E. 4462/18–E. 3440–05/07/18), pp. 1-12.

Artículos de prensa

«Castaingdebat deseando irse de la AUF: "Me llevo una decepción grande en cuanto a valores y ética"». (4 de enero de 2019). *Sport 890*. Recuperado de: https://www.sport890.com.uy/2019/01/04/11006-castaingdebat-auf/

«En forma sorpresiva, murió a los 67 años el intendente electo de Flores». (8 de junio de 2005). *La Red 21*. Recuperado de: https://www.lr21.com.uy/politica/178389-en-forma-sorpresiva-murio-a-los-67-anos-el-intendente-electo-de-flores/

«Frentistas de Flores critican al diputado oficialista Ruiz». (30 de octubre de 2017). *El País*. Recuperado de: https://www.elpais.com.uy/informacion/frentistas-flores-critican-diputado-oficialista-ruiz.html

«Los ediles de Flores cobrarían una partida mensual de $25.000 por con-

cepto de gastos de representación». (23 de diciembre de 2015). *Portal Ecos Regionales*. Recuperado de: http://www.ecosregionales.uy/sitio/2015/12/23/los-ediles-de-flores-cobrarian-una-partida-mensual-de-25-000-por-concepto-de-gastos-de-representacion/

«Los ediles de Flores están en condiciones de cobrar la partida de $25.000 retroactiva a enero». (24 de abril de 2016). *Portal Ecos Regionales*. Recuperado de: http://www.ecosregionales.uy/sitio/2016/04/24/los-ediles-de-flores-estan-en-condiciones-de-cobrar-la-partida-de-25-000-retroactiva-a-enero/

«Mazzulo, procesado y "candidato favorito"». (27 de noviembre de 2012). *Portal 180*. Recuperado de: https://www.180.com.uy/articulo/30179_Mazzulo-procesado-y-candidato-fav/

Fuentes consultadas

Congreso de Intendentes: http://www.ci.gub.uy/

Corte Electoral: https://www.corteelectoral.gub.uy/, https://eleccionesdepartamentales2020.corteelectoral.gub.uy/

Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales; https://www.impo.com.uy

Factum: https://portal.factum.uy

Instituto Nacional de Estadística: https://www.ine.gub.uy

Instituto Nacional de Impresiones e Informaciones Oficiales: https://www.impo.com.uy

Intendencia Departamental de Flores: https://www.imflores.gub.uy

Junta Departamental de Flores: http://www.juntadeflores.gub.uy/

Opción Consultores: https://www.opcion.com.uy/opinion-publica/intencion-de-voto-elecciones-departamentales-2/, https://www.opcion.com.uy/opinion-publica/intencion-de-voto-elecciones-departamentales-setiembre-2020/

Tribunal de Cuentas: http://www.tcr.gub.uy/

Unidad de Política y Relaciones Internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales-Udelar: https://bancodedatos-fcs.shinyapps.io/politica/

Florida

¿De la histórica alternancia al partido predominante?

Lucía Falero

1. Introducción

Desde la reapertura democrática hasta el período 2010-2015, el departamento se caracterizó por la alternancia entre partidos, fracciones y liderazgos en el nivel departamental. Luego de ese período, la alternancia se interrumpió tras la victoria del Partido Nacional en tres elecciones consecutivas.

Estos movimientos generan algunas interrogantes vinculadas a posibles cambios en las pautas de la competencia y conformación de los gobiernos en próximas elecciones, donde parecería perfilarse el Partido Nacional como predominante.

Los gobiernos municipales cuentan con relativa corta experiencia, tres períodos electorales en dos de sus municipios, mientras que el tercero de ellos transita su segundo período, debido a su creación posterior (2015); a pesar de esto, se constatan cambios y continuidades. Entre los cambios más destacados, se observa que algunos alcaldes han logrado el éxito electoral tras un cambio de lema, del Partido Colorado hacia el Partido Nacional; también se registran continuidades en este nivel, como la alta rotación en los cargos de concejales, la reelección de los alcaldes en dos oportunidades, aunque con algunas particularidades. El Partido Nacional, siguiendo la tendencia de las dos últimas elecciones, tanto en el nivel departamental como en el municipal, ha logrado un desempeño electoral que le permite en los dos últimos períodos mantenerse al frente de los tres municipios.

Tabla 1. Votos válidos en elecciones departamentales, Florida, 1984-2020. En porcentajes

Elección	PN	FA	PC	Otros
1984	42,2	9,2	46,8	1,5
1989	49,9	9,4	33,8	6,8
1994	38,5	18,1	39,7	3,8
2000	39,5	22,2	37,3	1,0
2005	42,2	42,9	14,9	0,0
2010	44,7	44,2	10,9	0,3
2015	59,7	32,1	6,5	1,7
2020	53,7	35	9	2,3

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

El objetivo central del presente capítulo es describir el proceso electoral 2020 y sus resultados en los niveles departamental y municipal en Florida, y a la vez registrar los cambios y continuidades de su evolución electoral. Finalmente, se realizan algunas consideraciones de orden general, apuntando a los escenarios y desafíos futuros.

2. Antecedentes departamentales. Evolución electoral 1984-2020

Se considera pertinente destacar las características que adquiere la competencia electoral en el departamento; con excepción de las últimas dos elecciones, de 2015 y 2020, ningún partido resultó electo por una mayoría absoluta de votos; la más próxima a dicho umbral fue la elección del año 1989.

En cuatro oportunidades la competencia fue reñida, con márgenes de diferencia muy acotados; en la elección de 1994 la diferencia fue de 1,2% a favor del Partido Colorado; en el año 2000 el margen fue de 2,2% con la victoria del Partido Nacional. En el año 2005 obtuvo por primera vez el éxito

Tabla 2. Votos válidos obtenidos por los intendentes de Florida, 1984-2020

Período	Intendente	Partido	Fracción	% Partido	Int/Partido	Int/Total
1985-1990	Augusto Montesdeoca	PC	UCB	46,8	47,8	22,3
1990-1995	Cono Alfredo Brescia	PN	H	49,9	51,2	25,4
1995-2000	Juan Justo Amaro	PC	L 15	39,6	60,8	24,1
2000-2005	Andrés Arocena	PN	LNF	39,5	63,9	25,3
2005-2010	Juan Giachetto	FA	CW	42,9	79,7	34,2
2010-2015	Carlos Enciso	PN	AMO	44,7	73,2	32,7
2015-2020	Carlos Enciso	PN	AMO	59,7	96,4	57,6
2020-2025	Guillermo López	PN	AMO	53,7	90,4	48,6

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

electoral el Frente Amplio por una diferencia de 0,7%; y en la siguiente elección, en 2010, lo hizo el Partido Nacional con un margen aún más reducido de 0,5% de los votos. Ambas elecciones se definieron tras el escrutinio de los votos observados.

En las elecciones del 2015 se destacó como hecho inédito en la evolución política del departamento la reelección de un intendente, Carlos Enciso.

Las tablas 1 y 2 que se presentan a continuación ilustran el porcentaje de votos válidos en las elecciones departamentales según partido político e intendente electo desde el año 1984 a la actualidad.

Hasta las elecciones del año 2000 la competencia electoral se definía en un escenario bipartidista[1] entre el Partido Nacional y el Partido Colorado.

1 Numerosos estudios en ciencia política dan cuenta de la importancia de las reglas electorales como variable explicativa principal en la configuración de los sistemas de partidos. Ello a su vez incide de forma particular en la competencia política. En este sentido, siguiendo las leyes de Duverger (1954), la competencia bipartidista responde a un factor general de orden técnico, esto es, el régimen electoral, «el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende al dualismo de partidos» (Duverger, [1954]; 2002, p. 245).

El año 2005 significó un punto de inflexión en dos sentidos; por un lado, el Frente Amplio ganó por primera vez las elecciones departamentales; y, por el otro, el Partido Colorado experimentó un desempeño electoral decreciente desde entonces, quedando relegado a la posición de tercer partido, aunque mostró una leve recuperación de 2,5 puntos porcentuales en la última elección. Desde el año 2010 el Frente Amplio se posiciona como segunda fuerza política.

Florida ha sido gobernada por intendentes de los tres principales partidos. El Partido Colorado obtuvo el éxito electoral en dos períodos: Augusto Montesdeoca (1985-1990) y Juan Justo Amaro (1995-2000); el Frente Amplio lo hizo en un período, Juan Giachetto (2005-2010); y el Partido Nacional en cinco períodos, Cono Brescia (1990-1995), Andrés Arocena (2000-2005), Carlos Enciso (2010-2015, 2015-2020) y en las últimas elecciones, tras la victoria electoral de Guillermo López.

Si se considera el porcentaje de votación obtenido por los intendentes en relación con el total de los votos válidos, solo en las elecciones del 2015, por primera y única vez, la candidatura de un intendente logra superar ampliamente el umbral de la mayoría absoluta.

En las últimas elecciones de setiembre del 2020, el porcentaje de votos alcanzados por el intendente fue del 48,6% en relación con el total de votos válidos, superando el partido la mayoría absoluta (53,7%); ello respondió al efecto de la acumulación de votos por sublema.[2]

2.1. Evolución en la composición del Legislativo departamental (1984-2020)

El sistema electoral es mayoritario y subsidiariamente proporcional. Supone una mayoría automática de dieciséis bancas de un total de treinta y una en la junta departamental al partido que gana las elecciones; ello posibilita la gobernabilidad, bajo el supuesto de que el partido de gobierno

2 Esta observación es importante si se tiene en cuenta que en las elecciones subnacionales opera el mecanismo del triple voto simultáneo o, dicho en otros términos, un voto preferencial intrapartidario, que implica ciertos grados de libertad para los electores, permitiéndoles votar en una misma elección por lema, dentro de él un sublema, y finalmente una de las listas que pertenecen al sublema. Ello atenúa la rigidez del sistema de listas cerradas y bloqueadas que no permite alterar el orden de los candidatos (Buquet, Cardarello y Schmidt, 2018, p. 16).

Tabla 3. Composición de la Junta Departamental de Florida, 1985-2020

Partido / Período	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	1985-2020	Promedio ediles
PN	13	16	10	16	11	16	19	17	118	14,75
FA	2	3	4	5	16	12	10	11	63	7,9
PC	16	10	16	10	4	3	2	3	64	8
Otros[2]	-	2	1	-	-	-	-	-	3	0,37
Total	31	31	31	31	31	31	31	31	248	31

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

actúe con disciplina partidaria. Por tanto, cuando el partido ganador no alcanza el 50% de los votos, se produce el efecto de la subrepresentación en los restantes partidos, sobre todo en los que ocupan terceras o cuartas posiciones, tal como se representa en tabla 3 en la composición de la Junta Departamental de Florida desde 1985 hasta 2010. Cuando el partido ganador alcanza la mayoría, el sistema se vuelve proporcional y no hay subrepresentación (elecciones 2015 y 2020).

Como se señaló, solo en las últimas dos elecciones se alcanzó una mayoría absoluta de votos, lo que permitió al Partido Nacional en las elecciones de 2015 obtener 19 escaños en el Legislativo departamental, y 17 en las últimas elecciones de 2020.

La integración de la Junta evidencia la tendencia decreciente del Partido Colorado y, de forma inversa, muestra el crecimiento en la representación del Frente Amplio, que, si bien no se ha sostenido, ha mantenido niveles relativamente estables en el número de ediles desde 2005 a la actualidad.

Por su parte, el Partido Nacional ha mantenido una estabilidad y representación mayores, como el partido que más ediles ha tenido (con un promedio de 14,75 en las ocho legislaturas, equivalente a 118 ediles en términos absolutos). Ello se explica porque siempre ha ocupado la posición de primer o segundo partido político en las elecciones, obteniendo el gobierno en cinco de ocho períodos.

3. Oferta electoral departamental y valoración de la gestión

3.1. Oferta partidaria en el nivel departamental

La oferta electoral para las elecciones que se celebraron en setiembre del 2020 estuvo conformada por nueve candidatos a intendente, distribuidos en cuatro partidos.

El partido del gobierno departamental (PN) presentó dos candidaturas: Guillermo López, quien ocupó el cargo de director general de Obras en la Intendencia durante la segunda administración de Enciso, perteneciente a la Agrupación Manuel Oribe, sector del exintendente; y Fernando Pérez D'Auria con el respaldo del Espacio 40 de José Andrés Arocena.

Las decisiones partidarias tienen gran peso en las aspiraciones que los actores puedan tener. En este sentido, el Partido Nacional mostró algunos signos de división interna. El entonces alcalde de Sarandí Grande, Cayetano Stopingi, había declarado públicamente sus aspiraciones de proyectarse como intendente de Florida en las elecciones de 2020. Sin embargo, en la interna partidaria no logró los convencionales necesarios para proclamar oficialmente su candidatura y presentó un recurso de reposición y acción subsidiaria de apelación ante la Corte Electoral, con la finalidad de dejar sin efecto las proclamaciones de las candidaturas a intendente que había realizado la Convención departamental del PN el 6 de febrero de 2020. Dicha solicitud fue finalmente desestimada por la Corte.

El Partido Colorado también presentó dos candidatos: por un lado Pablo Lanz, del sector Ciudadanos, con una trayectoria previa de cinco períodos como edil en la Junta Departamental de Florida, por tercera vez candidato a intendente y ocupando actualmente una banca en el Senado;[3] recibió también apoyo de sectores batllistas. Por otro lado Claudio Fernández, quien presentó por primera vez su candidatura con el apoyo de la Lista 22, del histórico líder Juan Justo Amaro, respaldada por el sector Batllistas.

En el Frente Amplio se presentaron tres candidaturas: Álvaro Vega, que ocupó el cargo de diputado por el departamento de Florida en dos períodos y ya se había postulado anteriormente como candidato a la intendencia; Eduardo Riviezzi, que cuenta con una trayectoria previa en la Junta

3 Ocupa la banca en reemplazo de Adrián Peña, que fue designado ministro de Medio Ambiente.

durante varios períodos, fue además candidato a diputado en el año 2019; y Mariana Lorier, nominada por el Comité Funcional de Trabajadores de la Educación, quien presentó por primera vez su candidatura.

En la interna del FA hubo sublemas que apoyaron a los tres candidatos: el Movimiento de Participación Popular, el Partido Socialista, el Partido Comunista, la Vertiente Artiguista y Baluarte Progresista. Mientras que otros sublemas tomaron posición por algunos de los candidatos: la 424 y la 3107 por Vega; la 113 por Riviezzi; y la 2121, la 738, la 3311 y la 711 por Lorier.

Se presentaron algunas diferencias respecto a la oferta electoral de las elecciones 2015, en las que competían cinco partidos (PN, FA, PC, PI, AP). En las últimas elecciones, tanto el Partido Independiente como Asamblea Popular no presentaron candidatos. La novedad, en esta elección, fue el ingreso a la competencia del partido Cabildo Abierto, que presentó dos candidatas: Flavia Silva, del sector Avanza, y Marisol Mernes, del sector Altar de la Patria.

Ninguno de los candidatos que compitieron en estas elecciones había ocupado anteriormente el cargo de intendente, con excepción de la breve experiencia de Guillermo López como intendente interino tras la renuncia de Carlos Enciso para iniciar su campaña en las elecciones nacionales de octubre de 2019.

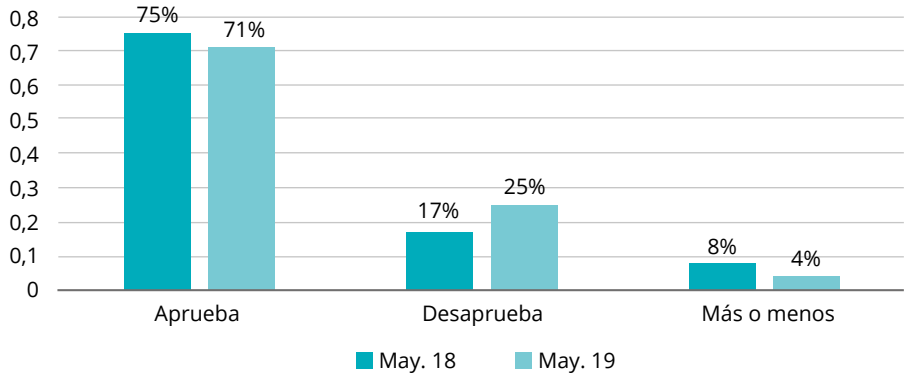
3.2. Valoración de la gestión departamental como punto de partida de la campaña electoral

Según surge de los datos de opinión pública relevados por Ágora Consultores,[4] en el mes de mayo de 2019 los niveles de aprobación de la gestión de Enciso rondaban el 71%, 4 puntos porcentuales menos que en la medición de mayo del año anterior. La desaprobación en mayo de 2019 se ubicaba en el 25%, un 8% más, en comparación con el mismo período de 2018. Mientras que un 4% mantenía una postura intermedia en la medición de 2019, y era de 8% en 2018.

Más allá de las variaciones en la popularidad del intendente Enciso, esta se mantuvo en niveles altos (gráfico 1), lo cual da cuenta de la relevancia de su liderazgo.

4 https://www.agora.com.uy/opinion-publica/florida-hacia-las-departamentales-2020.

Gráfico 1. Aprobación de la gestión de Carlos Enciso, comparación mayo 2018-mayo 2019. En porcentajes



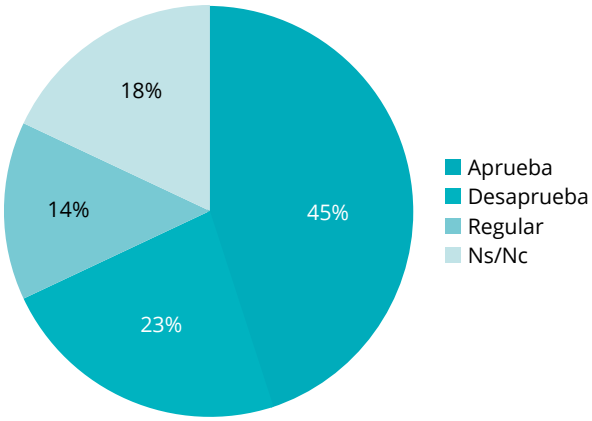
Fuente: Ágora Consultores.

Las disposiciones electorales no permiten la reelección de los intendentes por tercer período consecutivo. Al respecto, en una entrevista realizada en diciembre de 2019,[5] Enciso afirmaba lo siguiente:

> Yo creo que el legislador es sabio, porque un período a veces es insuficiente, en dos períodos se pueden hacer cosas, yo renuncié unos meses antes para la campaña y está el ingeniero López de intendente. Pero creo que salir del primer nivel de gestión de una intendencia, cambiar un poco de escenario, es sano para el sistema y para la persona. Ser intendente es una tarea de mucha presencia semanal en todo el departamento y, si uno lo hace bien, como creo que tratamos de hacerlo, también cansa físicamente; si después tienes salud, votos y circunstancias políticas puedes volver, pero el intervalo de cinco años es bueno que exista. En este período salí electo diputado pero, si no, igual era sano para el sistema que no hubiera más de una reelección consecutiva.

5 Las entrevistas fueron realizadas por la autora en el marco de la investigación financiada de la edición 2018 (PAIE, CSIC).

Gráfico 2. Aprobación de la gestión de Guillermo López, febrero 2020. En porcentajes



Fuente: Ágora Consultores.

Los altos niveles de aprobación de la gestión de Enciso al frente de la Intendencia pueden haber influido positivamente en los resultados electorales que obtuvo el Partido Nacional, tanto en las elecciones departamentales como municipales en el 2020, a la vez que significaron un reto en términos de competencia política para los candidatos de los partidos desafiantes.

Para las elecciones de este período, el Partido Nacional presentó una oferta electoral de dos candidaturas. Una de ellas, la del intendente electo Guillermo López, sucesor de Enciso, obtuvo el 48,6% de los votos para el partido; la otra, con un magro 4,6%, fue la de Fernando Pérez D'Auria.

Los resultados obtenidos por López fueron un 2,6% mayores que lo relevado en las encuestas de opinión pública sobre la valoración de sus meses de gestión a febrero del 2020 como intendente interino (gráfico 2); ello da cuenta de que, a pesar de no ser muy conocido, votó muy bien.

En una entrevista realizada en el programa *Desayunos Informales* de Canal 12,[6] el 2 de octubre del 2020, López declaraba lo siguiente:

6 https://www.teledoce.com/programas/desayunos-informales/primera-manana/guillermo-lopez-fue-elegido-intendente-de-florida-el-resultado-fue-la-aprobacion-de-diez-anos-de-gestion-del-pajaro-enciso/

El domingo fue una jornada intensa y larga. El resultado era la aprobación de diez años de la gestión del Pájaro Enciso. También la expectativa del vecino floridense. En función de los datos objetivos, el margen fue mayor al esperado.

4. La campaña hacia las departamentales

La descripción de la campaña electoral se realizó a partir de consideraciones sobre el posicionamiento de los diferentes candidatos, tanto en la interna de los partidos como en la competencia interpartidaria. Para ello se tomaron en cuenta sus pronunciamientos públicos de los candidatos en diferentes medios, los temas y ejes centrales de las campañas y sus enfoques discursivos.

El relevamiento realizado por Opción Consultores[7] en los meses previos a la elección (julio-agosto del 2020) mostraban una intención de voto de 41% en favor del PN, frente a un 29% del FA; ello marcaba una distancia del 12% entre los principales partidos, mientras el PC presentaba una intención de voto del 9% y CA un 4%. Un 12% de los encuestados no se habían pronunciado por ninguno de los partidos, lo que indicaba, a priori, que la diferencia entre los candidatos no era contundente.

4.1. Partido Nacional

En el Partido Nacional, tanto la visibilidad pública como las estrategias de campaña de los dos candidatos fueron diferentes.

Guillermo López desarrolló su campaña haciendo énfasis en los diez años de la gestión anterior de Carlos Enciso, señalando en varias oportunidades que su candidatura representaría la continuidad. Se posicionó como sucesor de dicha administración, de la cual formó parte, defendió la gestión realizada, aunque también planteó algunos cambios y mejoras en el marco de un nuevo proyecto que contaría con un equipo diverso, joven pero también con experiencia, hombres y mujeres con perfil técnico. Indicó

7 https://www.opcion.com.uy/opinion-publica/intencion-de-voto-elecciones-departamentales-setiembre-2020/

que estaría en sintonía con el gobierno nacional (de confianza política y personal), apuntando a dar seguridad y certidumbre.

Entre sus argumentos sostuvo la importancia de los logros, también mencionó la idea de hacerse cargo cuando hay equivocaciones y planteó que la transparencia en la comunicación genera confianza.

Como principal problema del departamento destacó las oportunidades laborales de los floridenses. Confeccionó un plan tomando en cuenta las sugerencias y comentarios de la gente. «Estar cerca» fue una de las frases más recurrentes de su campaña, apuntando al proceso descentralizador, e insistió en la importancia de llegar a cada rincón y localidad. Realizó una gira por todo el interior del departamento, con una estrategia de campaña desde el llano, a pesar de partir de una posición de responsabilidad en la gestión.

En varias declaraciones sostuvo que el Interior tiene su valor, y el departamento depende mucho de la vida del Interior. Señaló que no hay ciudadanos de primera ni de segunda, que no hay que generar una dicotomía entre Interior y capital, sino un complemento entre ambos. Sus propuestas principales apuntaron al empleo, calles, caminería y gestión moderna.

Fernando Pérez D'Auria, el otro candidato del Partido Nacional, presentó matices en su posicionamiento con respecto a López, aunque sostuvo que forman un partido unido. Sin embargo, se autoidentificó como independiente, y afirmó que *no estaba alineado con nadie*. Argumentó, durante la campaña, no tener dudas sobre el triunfo del Partido Nacional, pero en un potencial escenario de triunfo de Guillermo López, Pérez D'Auria declaró que se posicionaría en un rol de control de la gestión.

Como principal crítica planteó la mala administración de los recursos en todas las gestiones anteriores; al respecto, señaló la necesidad de administrar los recursos públicos con eficiencia y honestidad, y destacó que las cinco listas que lo acompañaron querían un cambio para Florida.

Sus principales propuestas se centraron en la creación de comisiones barriales, con participación de la ciudadanía, generando procesos de planeación y ejecución de acciones de desarrollo local. Haciendo énfasis en la seguridad pública, se mostró a favor de los allanamientos nocturnos, la fiscalización de ruidos molestos, la necesidad de un plan conjunto con el Ministerio del Interior en cuanto a las cámaras de vigilancia. El turismo también estuvo presente en su plan de gobierno. Propuso la remodela-

ción de espacios públicos, la promoción de productos de emprendedores floridenses, la generación de fuentes de trabajo; revitalizar el turismo local y aumentar esfuerzos para generar conciencia colectiva de cuidado del medio ambiente.

Estuvo presente la preocupación por los problemas y el divorcio político existente entre el municipio de Sarandí Grande y la Intendencia, donde queda de rehén el ciudadano de esa localidad; promovió la importancia del diálogo y la necesidad de buscar acuerdos para que allí las obras se puedan llevar a cabo.

4.2. Frente Amplio

Álvaro Vega fue uno de los candidatos por el Frente Amplio. En sus propuestas de campaña planteó la necesidad de establecer acuerdos con otras intendencias, generar corredores turísticos, atraer inversiones promocionando las fortalezas de cada lugar y racionalizar gastos, a la vez que promovió el uso común de infraestructura entre las localidades de departamentos vecinos, llevar a cabo políticas integradas y transversales de cultura, deporte y desarrollo social.

Respecto a la gestión, sostuvo la idea de una Intendencia desplegada en el territorio, y con edificio vacío, con poca gente. Puntualizó en la necesidad de *descentralización real,* que deconstruya las formas de poder instaladas en la ciudad de Florida pero también en el interior del departamento. Afirmó que en lugares chicos existen *dueños del pueblo* que dan o quitan. Propuso que en los lugares donde no hay municipios, que sean las juntas locales las que terminen manejando los destinos del pueblo, que se integren con los mejores vecinos. Planteó una preocupación por estimular la identidad de las diferentes localidades.

Sus propuestas apuntaron a que no sea necesaria la realización de grandes obras, sino que mediante pequeños cambios significativos sea posible fomentar el desarrollo en cada lugar, y que ello supondrá mejoras globales. Insistió en la idea de no *habrá más pueblos ni ciudadanos olvidados*.

Mariana Lorier fue candidata por el Frente Amplio, pero se identificó como independiente y como candidata de la renovación. Argumentó que su nominación estuvo a cargo de sus colegas docentes. Sus principales propuestas se basaron en el cambio, en generar oportunidades y posibilidades para el

conjunto de la ciudadanía. Sobre todo destacó la necesidad de desarrollar políticas de empleo focalizadas en los jóvenes, fomentando la participación ciudadana, el desarrollo productivo, social y cultural. Sostuvo la importancia de dar apoyo al turismo y a los emprendedores locales, que las personas tengan la oportunidad de poder quedarse en su lugar y desarrollarse.

Se mostró crítica en cuanto a la gestión anterior, por el desfinanciamiento de la Intendencia, la falta de mantenimiento de espacios públicos, la creación de empleos por ser *amigo de, vecino de.* Planteó que el gobierno debe ser para todos y todas sin mirar el color político.

El candidato del FA Eduardo Riviezzi ocupó el cargo de edil titular durante varios períodos en la Junta Departamental de Florida. En sus propuestas de campaña presentó algunas coincidencias con los otros candidatos de su partido, señaló la necesidad de realizar algunos cambios, fundamentalmente en la gestión, entendiendo que no fue buena a pesar de los recursos con los que contó. Afirmó que quien asumiera debía encargarse de los residuos, calles, alumbrado, tránsito, animales sueltos, temas netamente de competencia de las intendencias, que tienen que estar resueltos.

Si bien reconoció que en las diferentes administraciones se lograron realizar avances que debían ser tenidos en cuenta por quien asumiera la nueva administración, argumentó que eran insuficientes.

Según afirmó, se presentaron dificultades para acceder a la información en temas de gestión, tanto para los actores políticos como para la población en general. Partiendo de ello propuso llevar a cabo un plan de *territorio inteligente*, de acceso rápido a la información, a través del cual se pudieran gestionar reclamos por la ciudadanía y con una respuesta rápida.

En relación con el crecimiento, consideró importante el fortalecimiento de las microrregiones departamentales, muy vinculadas a la agroindustria, generando empleo en esas ramas que ya tienen experiencia en el territorio.

4.3. Partido Colorado

Pablo Lanz fue uno de los candidatos a la Intendencia por el Partido Colorado, que presentó un itinerario de campaña peculiar. Ocupó un escaño en la Junta Departamental de Florida como edil titular y había sido candidato a diputado por el sector Ciudadanos en las elecciones nacionales de octubre de 2019 por Florida.

En el inicio de la campaña, desde el mes de marzo, se encontraba ocupando el cargo de director general de Desarrollo Rural del MGAP. En los primeros días de setiembre asumió la banca en el Senado, en lugar de Adrián Peña, que pasó a ocupar el cargo de ministro de Ambiente.

En sus primeras declaraciones en los medios mostró una postura crítica hacia la gestión departamental de la Intendencia, destacando la utilización de recursos como plataforma político-electoral; señaló que habían caído las inversiones genuinas de la Intendencia y aumentado estrepitosamente el gasto de funcionamiento, con la creación de cargos de particular confianza.

Era fundamental, según Lanz, optimizar recursos. Veía el fideicomiso como una herramienta válida pero que no se acompasaba con el funcionamiento de la gestión propiamente dicha de la Intendencia: se debía ser austeros con el gasto, cuidar los recursos. Mencionó que el ingreso de funcionarios no era sinónimo de mayor eficiencia y mejores resultados, y que se debía aprovechar a los funcionarios ya formados con que contaba la Intendencia.

Otras de sus propuestas centrales se basaron en la importancia de los valores, la convivencia, la educación, el desarrollo social y cultural. Enfatizó en las políticas de inclusión y en atender a las situaciones de violencia de género de manera integral.

En relación con las políticas de descentralización, propuso otorgarles mayor autonomía a los municipios y crear otros donde no los había, como la zona sur del departamento.

Claudio Fernández, el otro candidato por el PC, respaldado por el sector de Juan Justo Amaro, se presentó como candidato de la renovación. Se posicionó como un ciudadano común, trabajador. Afirmó que realizaba la actividad política por convicción, con el respaldo de un equipo. Apostó al cambio pero de la mano de gente de mucha experiencia. Argumentó que sus principios eran los de «humildad, sinceridad y honestidad».

Hizo presente un cuestionamiento sobre el alcance de la descentralización, planteando que muchos lugares del interior del departamento estaban abandonados. Afirmó conocer la realidad de todo el departamento no solo desde la política, sino desde su actividad privada. Propuso un trabajo desde lo social, un plan de gobierno reducido, específico, claro, con objetivos que se pudieran alcanzar. Reacondicionar espacios públicos, foresta-

ción, atender las demandas de la ciudadanía en relación con la recolección de residuos y alumbrado público, fueron otras de sus propuestas.

4.4. Cabildo Abierto

Flavia Silva, una de las candidatas por Cabildo Abierto, por el sector Avanza, se pronunció sobre lo que entendió como una campaña de candidatos de otros partidos, que promoviendo el *voto útil* intentaron difundir la idea de que el voto a su partido representaba un voto perdido, e impulsando de esta manera el trasiego de votos hacia otros candidatos. Esta preocupación dio lugar a que el líder del partido a nivel nacional, Manini Ríos, se expidiera reafirmando que «Cabildante vota cabildante».

Su estrategia de campaña se centró en el pedido del voto al electorado indeciso, argumentando que este representaba al 12% de la ciudadanía que no tenía simpatía ni se sentía representada por el resto de la oferta política, particularmente, el Partido Nacional y el Frente Amplio.

Destacó el acceso a la representación legislativa como vía de ingreso a la política y forma de aprobar propuestas. Entre las principales propuestas mencionó la educación de la población en el manejo de los residuos, la fiscalización y el control del tránsito, y la buena administración de los recursos.

Marisol Mernes, la otra candidata del partido, del sector Altar de la Patria, presentó propuestas similares, con énfasis en la familia como eje central de la sociedad; proyectos ambientales; control en el tránsito; el cambio en la manera de gestionar, sin prometer puestos laborales con los que no se pudiera cumplir.

Transcurrida la campaña electoral, Marisol Mernes se escindió del sector Altar de la Patria y fundó un nuevo sector, Renacer Artiguista.

5. Resultados de las elecciones departamentales

El triunfo del Partido Nacional en setiembre consolidó su posición en el departamento, dado que por segunda vez superó la mayoría absoluta de votos (53,7%).

No obstante, si se lo compara con el desempeño electoral en las anteriores elecciones, se observa una caída de 6 puntos porcentuales. Por su parte, tanto el Frente Amplio como el Partido Colorado presentaron un leve

Tabla 4. Votos válidos por lemas y por candidato. En porcentajes

Lema	Candidato	Votos	% partido	% total	Total partido
PN	Guillermo López	22.711	90,4	48,6	53.7
	Fernando Pérez D'Auria	2.293	9,1	4,9	
	Al lema	114	0,5	0,2	
	Total	25.118	100		
FA	Álvaro Vega	8.753	53,5	18,7	35
	Mariana Lorier	4.882	29,8	10,4	
	Eduardo Riviezzi	2.533	15,5	5,4	
	Al lema	192	1,2	0,4	
	Total	16.360	100		
PC	Pablo Lanz	2.861	68,2	6,1	9
	Claudio Fernández	1.326	31,6	2,8	
	Al lema	10	0,2	0,02	
	Total	4.197	100		
CA	Flavia Silva	610	56	1,3	2,3
	Marisol Mernes	468	42,9	1	
	Al lema	12	1,1	0,02	
	Total	1.090	100		
	Total	46.765	100		

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

crecimiento en relación con las elecciones de 2015: 2,9% y 2,5% respectivamente. De ello se deriva un aumento del número de ediles en el legislativo departamental: el FA pasó de 10 a 11 ediles, el PC de 2 a 3 ediles, y el PN perdió dos bancas, pasando de 19 a 17 representantes legislativos.

Cabildo Abierto, con un 2,3% de los votos, no logró el umbral mínimo para obtener representación.

Tabla 5. Composición de la Junta Departamental de Florida, 2020-2025

Partido	Sublema	Hoja	Ediles	Total sublema	Total partido
PN	Defensores de las Leyes	6262	7	13	17
		262	2		
		6226	2		
		6221	1		
		88046	1		
	Todos Juntos por Florida	252	1	2	
		911	1		
	Crece Nuestra Esperanza	250-1250	1	1	
	Todos Florida	40	1	1	
FA	Unidos Asumimos Nuevos Desafíos	1901001-2901001-3901001	2	5	11
		1609-2609-3609	2		
		103	1		
	Por un Florida para Todas y Todos	77-177-277	2	4	
		424	1		
		9-209-309	1		
	Florida es Más	738	1	1	
	Sumemos	890	1	1	
PC	Ciudadanos Batllistas de Florida	501	2	2	3
	Por la Ruta de Juan Justo Amaro	322	1	1	

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

El desempeño electoral de los candidatos en la interna de sus partidos en relación con el total de votos válidos muestra resultados interesantes. En el Partido Nacional, con el 53,7% del total de votos, se observa una diferencia sustantiva entre Guillermo López (48,6%) y Fernando Pérez D'Auria (4,9%), que podría deberse al respaldo del sector de Enciso a la candidatura de López.

En la interna del Frente Amplio, el candidato con mayor caudal electoral fue Álvaro Vega (18,7%), seguido por la candidata Mariana Lorier (10,4%), y, en tercer lugar, se encuentra Eduardo Riviezzi (5,4%); logrando el partido un desempeño global del 35%.

En el Partido Colorado el candidato más votado fue Pablo Lanz (6,1%), el segundo candidato, Claudio Fernández obtuvo el 2,8%, en términos generales, el partido alcanzó el 9% de los votos.

Por su parte, en la interna de Cabildo Abierto se observa una diferenciación menor, dado que Flavia Silva obtiene un 1,3% de los votos, y Marisol Mernes el 1%; en términos generales se traduce en una votación del 2,3% para el partido.

6. Las elecciones municipales

6.1. El contexto municipal de los períodos 2010-2015 y 2015-2020

En departamento de Florida cuenta con tres gobiernos de tercer nivel. Se crearon en 2010 los gobiernos municipales de Sarandí Grande y Casupá, y en 2015 se agregó un tercer municipio, Fray Marcos.

Sarandí Grande tiene una población de 6.130 habitantes; Casupá, 2.402 habitantes, y Fray Marcos, 2.398 habitantes, según datos del último censo realizado por el INE en 2011.

En el primer mandato, resultó electa en Sarandí Grande la alcaldesa Ana Stopingi, del Partido Nacional, y en la localidad de Casupá, el candidato Luis Oliva Castro, del Partido Colorado.

El concepto de *cohabitación* (Cardarello, 2011), refiere a la posibilidad de que haya un gobierno departamental de un signo y uno municipal de otro, fenómeno que no se presentaba con anterioridad, ya que los intendentes nombraban a los integrantes de las juntas locales, con excepción de las juntas locales autónomas electivas. Con el carácter electivo de los

Tabla 6. **Integración de los concejos municipales en Florida, 2010-2015**

Municipio	Partido	Sublema	Hoja de votación	Titular	Cargo
Sarandí Grande	PN	Por un Sarandí Unido	262-A	Ana María Stopingi	Alcaldesa
			262-A	Carlos Dos Santos	Concejal
			7362-A	Jaqueline Dárdano	
			862-A	Julio Francisco Ghirardi	
	FA	Todos por Sarandí	901001-A	Fabriciano Bermúdez	
Casupá	PC	Vamos Uruguay-Vamos Florida	10-B	Luis Oliva Castro	Alcalde
			10-B	César Patrón	Concejal
	PN		201062-B	Carlos Córdoba	
			436-B	Ramón Rodríguez	
	FA		103-B	Luis Gardiol	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Junta Electoral de Florida.

municipios, la cohabitación es posible. Esta situación estuvo presente en el primer período (2010-2015): en el nivel departamental, el intendente electo pertenecía al PN, mientras que, en el nivel municipal en Casupá, el alcalde pertenecía al PC.

En las elecciones del año 2015, el escenario presentó algunos cambios en el nivel municipal, ya que no solo se creó un nuevo municipio en Fray Marcos, sino que, además, en Casupá se dio la particularidad de que resultó reelecto el mismo alcalde, Luis Oliva Castro, pero bajo el lema Partido Nacional. En el caso de Sarandí Grande, si bien no hubo reelección, el Par-

Tabla 7. Integración de los concejos municipales en Florida, 2015-2020

Municipio	Partido	Sublema	Hoja de votación	Titular	Cargo
Sarandí Grande	PN		623-A	Cayetano Stopingi	Alcalde
			623-A	Ricardo Fernández	Concejal
		Alianza Nacionalista de Florida	6226-A	Omar González	
			62126-A	Robinson Areosa	
	FA	Juntos por Sarandí Grande	609-A	Emilia Panizo	
Casupá	PN		1162-B	Luis Oliva Castro	Alcalde
			1162-B	José Luis Núñez	Concejal
			1162-B	Nidia María Silva	
			1162-B	Andrés De León	
			6203-B	Carlos Perdomo	
Fray Marcos	PN	Sigue Contigo	62126-C	Ruben Frachia	Alcalde
			62126-C	Ernesto Pombo	Concejal
			1162-C	Eduardo Tapie	
	FA	Juntos por Fray Marcos	6091001-C	Ibrahin Blanchet	
	PC	Florida Batllista	1422-C	Stella Mary Tucuna	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Junta Electoral de Florida.

tido Nacional se mantuvo al frente del municipio a través del electo alcalde Cayetano Stopingi, sobrino de su antecesora.

Luego de los resultados electorales quizás se pueda pensar que los liderazgos personalistas tienen alguna incidencia en los municipios. El caso de Luis Oliva es un ejemplo de ello, pues a pesar del cambio de lema logró consolidar los votos de una elección a la siguiente. Igualmente, dicho caso

no debe tomarse como una regla, dado que puede estar ligado a cualidades personales y de gestión particulares.

En el segundo período no se registraron relecciones en los cargos de concejal. Las tablas 6 y 7 ilustran la conformación de los municipios.

6.2. Relación entre el gobierno departamental y los gobiernos municipales

Existe amplio consenso entre los actores políticos en el nivel municipal[8]en cuanto a los logros obtenidos en los municipios en las anteriores gestiones de juntas locales; destacan la descentralización en la gestión y la toma de decisiones, la cercanía con la ciudadanía, así como la posibilidad de realizar obras a escala mayor:

> En aquel momento los municipios no contaban con rubros, como ahora. Ahora cuentan con el gobierno central por medio de OPP y la Intendencia. [...]. El primer paso que nosotros dimos fueron las reuniones barriales, cuando recién asumimos, para poder armar un presupuesto para Casupá, para que la gente participara. Ahora tenemos calles asfaltadas, nomenclatura, la plaza de deportes, un estadio que fue hecho en el primer período. (Concejal titular de Casupá en el primer período)

Alcaldes y concejales enfatizan el trabajo en equipo, lo cual favorece la posibilidad de plantear propuestas, negociar y lograr acuerdos, valoran positivamente la gestión particular del alcalde en incentivar la participación de todos en el Concejo. Quizás la impronta personal de los alcaldes y su estilo de gestión modera el desincentivo que podría suponer el carácter no remunerado del cargo de concejal.

> Los vecinos nos plantean inquietudes, las planteamos en el municipio y entre todos se les busca una solución, se trabaja bien, cómodos, que es bueno. Obviamente que no todos opinamos igual, pero siempre se trata de tener la mayoría». (Concejal titular de Casupá en el segundo período)

8 Se hace referencia a los municipios de Casupá y Fray Marcos. En el caso de Sarandí Grande no fue posible entrevistar a los actores políticos de la localidad. Se seleccionaron los principales testimonios para los casos de coincidencia en los argumentos. Las entrevistas fueron realizadas por la autora en el marco de la investigación financiada de la edición 2018 (PAIE. CSIC).

El cargo de alcalde adquiere mayor relevancia, tiene atribuciones específicas y una posición de privilegio en la toma de decisiones, entre ellas, presidir las sesiones del Municipio y resolver por doble voto en caso de empate entre sus integrantes (artículo 14 de la ley 19272). A su vez, su condición remunerada le posibilita mayor presencia en la localidad, con dedicación exclusiva a la tarea.

> La descentralización que se logra con los municipios es impresionante, en comparación con anteriores juntas locales. En cuanto al presupuesto, desde OPP hacen un traspaso de fondos a nombre del Municipio de Fray Marcos, a la Intendencia, y la Alcaldía con los concejales dispone de ese dinero. (Concejal de Fray Marcos)

Si bien el alcance de la descentralización sigue siendo cuestionado por la falta de autonomía financiera de los municipios, se han evidenciado mejoras de un período al siguiente. Los municipios están muy enlazados a la política departamental; hay una mayor presencia de las autoridades departamentales en estos y un vínculo fluido entre ambos niveles.

> Cuando esa interrelación que tiene que haber entre los diferentes niveles funciona, se logran muchas cosas que antes no se podían lograr. Con el intendente nos reunimos en forma bastante periódica, pero con los que hay trato directo es con todos los directores de los diferentes departamentos. (Alcalde de Casupá en el primer y segundo período)

> Ha sido un período donde ha habido mucha inversión pública. Todo se gestiona a través de la Intendencia. Hay veces que viene directo de OPP, pero siempre está la Intendencia de por medio. (Alcalde de Fray Marcos en el segundo período)

> En general ha habido buena relación. Los presupuestos de los municipios han estado en el quinquenal, votado por la Junta Departamental y ha habido recursos extraordinarios, obras que se han incorporado, ayudado por el financiamiento externo, fideicomiso, Fondo de Desarrollo del Interior. Los alcaldes tienen su peso político, son electos directamente, pero el intendente tiene que equilibrar y no olvidarse que en Florida hay muchas localidades pequeñas y rurales que no tienen

> municipio y no pueden estar fuera de la intervención de obras. (Intendente de Florida en los dos períodos anteriores)

Luego de conocerse los resultados de la última elección, Cayetano Stopingi afirmaba en medios de prensa la necesidad de mejorar el vínculo con el gobierno departamental y de realizar un trabajo conjunto:

> Tenemos que hacer una buena gestión, y para eso tiene que haber una línea clara entre el gobierno nacional, departamental y municipal. Una cosa es lo político y otra las responsabilidades institucionales. [...] Ayer hablé con Guillermo López, lo felicité por la victoria y la campaña. Dejamos en claro la voluntad de la gente. Quedamos en juntarnos para conversar. [...] Ahora hay que dar vuelta la página, es momento de dialogar para lograr lo mejor para Sarandí. Hay que dejar las cicatrices de lado.[9]

Lograr una buena relación entre ambos niveles de gobierno resulta condición necesaria, aunque no suficiente, a los efectos de desarrollar políticas territoriales coordinadas, que en definitiva tienden a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía que es el objetivo central que persigue la descentralización del gobierno.

7. Resultados de las elecciones municipales

Las elecciones del presente período registraron algunas líneas de continuidad respecto al período anterior. En particular, la victoria electoral del Partido Nacional con un alto nivel de votación, que supera de forma sustantiva los umbrales de la mayoría absoluta, lo que le permite obtener los cargos de alcalde en los tres municipios, a la vez que cuenta con la mayoría de los cargos de concejal.

Cabildo Abierto se presentó por primera vez, con dos candidaturas, al igual que en las elecciones departamentales. Pero en el nivel municipal solo compitió en el Municipio de Sarandí Grande y obtuvo un 1,2% del total de votos válidos.

9 https://www.facebook.com/tvflorida.canal/photos/a.1434892273481830/2411300052507709/

Tabla 8. Resultados de elecciones municipales 2020 por partido. En porcentajes de votos válidos

Municipio	PN	FA	PC	CA	Votos válidos
A–Sarandí Grande	75,6	17,4	5,7	1,2	4.714
B–Casupá	82,2	9,1	8,7	-	1.975
C–Fray Marcos	76,2	16,1	7,7	-	2.094

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

En el municipio de Sarandí Grande fue reelegido Cayetano Stopingi, quien en medios de prensa del departamento sostuvo lo siguiente, haciendo alusión a las diferencias que había tenido en la interna del Partido Nacional:

> Se hizo justicia y las urnas nos acompañaron, se hizo justicia para nuestra interna. Volví a ser candidato con el apoyo de toda mi familia y contra todo el Partido Nacional unido, y ganamos igual. Ya está, dimos vuelta la página. Cuando resolvimos que íbamos a ser candidatos al municipio sabíamos que teníamos que dejar atrás un montón de rencores, heridas y cicatrices, ponerle una curita arriba y seguir.[10]

En el Municipio de Casupá resultó electo Luis Oliva Monfort, quien expresaba tras su triunfo electoral: «Casupá ha tenido una evolución importante en la gestión de mi padre. Hubo un trabajo coordinado entre Intendencia y Municipio. Le daremos continuidad».[11]

Luis Oliva Monfort es hijo del anterior alcalde, Luis Oliva Castro, que estuvo por dos períodos consecutivos al frente del municipio. Debido a las restricciones electorales no pudo aspirar nuevamente a su reelección y para este período fue designado por Guillermo López en el cargo de director general de Desarrollo Social en el Ejecutivo departamental.

10 https://www.tvflorida.com.uy. 29 de setiembre del 2020.
11 Declaraciones en CW33 La Nueva Radio Florida.

Las elecciones municipales de Fray Marcos presentaron algunas novedades. El anterior alcalde, Ruben Frachia, que aspiraba a su reelección, no logró los votos suficientes y en este período ocupa el cargo de concejal.

La alcaldesa electa en Fray Marcos es Stella Tucuna, quien en la anterior gestión ocupaba el cargo de concejal por el Partido Colorado. Para estas elecciones compitió pero bajo el lema Partido Nacional, y su candidatura logró el 31,2% del total de votos válidos del partido, que le permitieron posicionarse al frente del municipio. La diferencia con el segundo más votado dentro del lema, Ruben Frachia, fue de 9,8%.

En declaraciones de prensa, Tucuna afirmó:

> Uno a veces lo sueña, lo piensa, pero cuando llega a veces le cuesta un poquito asumirlo [...]. Se dio lo que uno deseaba, y por lo que he estado trabajando toda mi vida y preparándome para poder lograr una gestión de cinco años que quede en la historia de Fray Marcos. [...] Sé que vamos a trabajar muy lindo con todo el equipo de Guillermo López.[12]

Vista la integración de los municipios en los tres períodos, se observa una alta rotación en los cargos de concejal, ya que en los dos concejos municipales creados en 2010, de un período al siguiente no se registraron relecciones (tablas 6 y 7).

Para estas elecciones, la integración de los municipios confirma la alta rotación de los cargos de concejal. En el municipio de Sarandí Grande no hay concejales que hayan ocupado anteriormente el cargo; solo se destaca la reelección del alcalde Cayetano Stopingi. En el Concejo Municipal de Casupá solo fueron reelegidos dos concejales que ocuparon el cargo en el período anterior (2015). En el caso de Fray Marcos, tres de los actores políticos que integraban el municipio anteriormente ocupan cargos en este período, con la particularidad de que la electa alcaldesa del municipio por el lema Partido Nacional ocupaba el cargo de concejal en la administración anterior pero por el lema Partido Colorado. El anterior titular del cargo de alcalde ocupa en el período 2020-2025 el cargo de concejal.

12 https://www.cw33florida.com.uy/index.php/locales/132-estela-tucuna-electa-alcaldesa-de-fray-marcos-hablo-en-exitorama

Tabla 9. Integración de los concejos municipales en Florida, 2020-2025

Municipio	Partido	Sublema	Hoja	Nombre	Cargo
A–Sarandí Grande	PN	Podemos Florida	6003-A	Cayetano Stopingi	Alcalde
				Maximiliano Ripoll	Concejal
			62-A	Francisco Acerenza	
				Ivana Porcal	
	FA	Juntos para Renovar	1690-A	Raúl Amaro	
B–Casupá	PN		62-B	Luis Oliva Monfort	Alcalde
				Jorge Maffei	Concejal
				María Cecilia Masaguez	
				Carlos Perdomo	
			333-B	José Luis Núñez	
C–Fray Marcos	PN	Juntos por Florida	6203-C	Stella Tucuna	Alcaldesa
			6260-C	Ruben Frachia	Concejal
		Florida Blanca	6233-C	Martín Mónico	
			1162-C	Eduardo Tapié	
	FA	Fraternidad Frenteamplista Floridense	103-C	Sabrina Maqueira	

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

Puede sostenerse que la competencia política en el tercer nivel se sitúa en torno al cargo de alcalde. La evidencia indica que quienes han sido titulares de las alcaldías parecerían estar satisfechos con la posición alcanzada, dado que aspiran a su reelección y compiten para ello.

Sin embargo, no es posible afirmar que se trate de una tendencia generalizada, por un lado, debido a la corta experiencia con que cuenta el nuevo nivel de gobierno, y por otro, por la excepción que representa la alcaldesa que ocupó el cargo en Sarandí Grande en el primer período (2010-2015) pero luego no compitió por su reelección.

La integración partidaria de los municipios es otro dato relevante a considerar. En el primer período (2010-2015), el Concejo Municipal de Casupá contaba con representantes de los tres partidos políticos mayoritarios (PC, PN, FA) y Sarandí Grande con dos partidos (PN, FA), pero tras las elecciones siguientes (2015) el escenario cambió: el Municipio de Casupá quedó integrado por un solo partido (PN), el de Sarandí Grande con una composición similar (PN, FA), y el nuevo municipio de Fray Marcos, con tres partidos (PN, PC, FA).

Luego de las elecciones de setiembre de 2020 (tabla 9), el municipio de Sarandí Grande presenta una composición partidaria que se mantiene estable respecto a los dos períodos anteriores: cuatro de sus cinco integrantes, incluido el alcalde, pertenecen al Partido Nacional, mientras que el Frente Amplio mantiene un cargo de concejal.

El municipio de Casupá mantiene una composición partidaria homogénea, ya que sus cinco integrantes pertenecen al Partido Nacional, en coincidencia con la integración del período 2015-2020.

En Fray Marcos, municipio creado para las elecciones de 2015, hubo cambios en la representación de los partidos respecto al anterior período: el Partido Colorado perdió su representación el municipio quedó integrado por cuatro representantes del Partido Nacional y una representante del Frente Amplio. Características similares se observan en la integración del municipio de Sarandí Grande.

A partir de estas consideraciones, es probable que la tendencia predominante del Partido Nacional en el nivel departamental se traslade al nivel municipal, más aún si se toma en cuenta la simultaneidad de las elecciones de alcaldes y concejales con la elección de intendentes y ediles. Las listas de candidatos para los municipios figuran en hojas de votación separadas de las listas de candidatos para los cargos departamentales (listas cerradas y bloqueadas), no obstante, ambas votaciones corresponden al mismo lema, dado que votar por diferente lema da lugar a la anulación del voto.

8. Conclusiones: escenarios futuros y desafíos

El tipo de sistema de partido predominante de Sartori (1976), refiere a la competencia de más de un partido, de forma legal y legítima, pero con uno de ellos que ha obtenido, por lo menos, tres mayorías absolutas consecutivas.

En el nivel departamental se destaca el triunfo del Partido Nacional por

tercera vez consecutiva, superando ampliamente, por segunda vez, el umbral de la mayoría absoluta. Ello estaría indicando una posible tendencia a posicionarse como predominante en el departamento. En este sentido, y considerados los argumentos de Sartori, se debe tener cautela. Esto implica esperar a lo que ocurra en las próximas elecciones y dejar planteada la interrogante inicial de este capítulo. Más aún si se considera que el total de votos válidos obtenidos por el partido ganador fue menor que en la elección anterior y ello tuvo como consecuencia la pérdida de dos bancas en la representación legislativa departamental.

Los resultados electorales en el nivel municipal dan cuenta del crecimiento del Partido Nacional y su éxito en los tres municipios, obteniendo no solo los cargos de alcalde, sino también ampliando su representación entre los cargos de concejal. Otro aspecto relevante es la importancia creciente que adquiere el cargo de alcalde y su posición en el escenario político electoral.

Entre los desafíos a futuro podría argumentarse la importancia de lograr mejores espacios de diálogo y acuerdos políticos entre el gobierno departamental y los gobiernos municipales.

Un posible escenario a considerar es quizá la ampliación de la descentralización y la creación de municipios en aquellas zonas que aún no cuentan con un gobierno de estas características, sobre todo en el sur del departamento.

Bibliografía

Buquet, D., Cardarello, A., y Schmidt, N. (2018). *Efectos de las reglas electorales sobre el sistema de partidos subnacional,* Serie Descentralización y desarrollo territorial. Montevideo: Dirección de Descentralización e Inversión Pública OPP.

Cardarello, A. (2011). «Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo: las elecciones municipales 2010 en Uruguay», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20(1), 63-94.

Cardarello, A., y Freigedo, M. (2017) «Los desafíos de un cambio». En A. Cardarello y M. Freigedo (coords.), *Los desafíos de un cambio. Elecciones departamentales y municipales 2015.* Montevideo: Congreso de Intendentes-ICP/FCS.

Cardarello, A., y Magri, A. (coords.) (2011). *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010.* Montevideo: Departamento de Ciencia Política, FCS Udelar, Congreso Nacional de Intendentes. AECID.

Chasquetti, D. (2010*). Carreras legislativas y Parlamento en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras*. Montevideo: Cauce-FCS.

Duverger, M. (2002) [1954]. *Los partidos políticos*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Sartori, G. (1976). *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis.* Madrid: Alianza.

Fuentes consultadas

Ágora Consultores: https://www.agora.com.uy/opinion-publica/florida-hacia-las-departamentales-2020/

Corte Electoral: www.corteelectoral.gub.uy

CW33 La Nueva Radio Florida: http://cw33florida.uy/index.php/locales/34787-marisol-mernes-realizo-cierre-de-campana
http://www.cw33florida.uy/index.php/locales/ultimas-noticias/34798-mensajes-finales-de-los-candidatos-a-intendente-en-florida
https://www.cw33florida.com.uy/index.php/locales/132-estela-tucuna-electa-alcaldesa-de-fray-marcos-hablo-en-exitorama

El Heraldo: http://elheraldo.com.uy/08/09/2020/de-cara-al-27-perez-dauria-presento-plan-de-gobierno/
http://elheraldo.com.uy/26/09/2020/tengamos-muchos-o-pocos-votos-sera-un-gran-triunfo/
http://elheraldo.com.uy/05/08/2020/jovenes-de-la-lista501-con-programa-propio/

Florida diario: https://floridadiario.com.uy/2020/09/08/claudio-fernandez-es-tristisimo-ver-como-esta-la-rambla-de-amaro/

Florida24: https://www.florida24.com.uy/index.php/2405-asi-estamos-con-pablo-lanz-y-el-movimiento-ciudadanos

La Mañana.uy: https://www.xn—lamaana-7za.uy/agro/florida-necesita-inversion-en-trabajo-y-vivienda/

Ley 19272 «Descentralización política y participación ciudadana»

Opción Consultores: https://www.opcion.com.uy/opinion-publica/intencion-de-voto-elecciones-departamentales-setiembre-2020/
Teledoce: https://www.teledoce.com/programas/desayunos-informales/primera-manana/guillermo-lopez-fue-elegido-intendente-de-florida-el-resultado-fue-la-aprobacion-de-diez-anos-de-gestion-del-pajaro-enciso/
Tu mañana es hoy. «A solas»: https://fb.watch/22ulJkBCGK/
https://fb.watch/22UzhteXCv/
https://fb.watch/22Ot6toc1V/
https://fb.watch/22Ioi8LZiA/
https://fb.watch/23NFtWvd4-/
https://fb.watch/23NKzHnug9/
https://fb.watch/23NC8JYoV6/
https://fb.watch/244vxPGaaN/
https://fb.watch/247T7JisLv/
Youtube: https://www.youtube.com/watch?v=Ym107CUNXuw

Durazno

De la continuidad a la continuidad

Oscar Aguirre, Carlos Rodríguez Torres

1. Introducción al caso del departamento de Durazno[1]

Las elecciones departamentales y municipales en el departamento de Durazno estuvieron signadas por una continuidad en la conducción del Ejecutivo departamental en manos del Partido Nacional (PN) y en particular del Herrerismo, con el papel protagónico de su líder carismático, quien ha sido la gran figura de la política departamental en las últimas décadas, el popular intendente Carmelo *Cacho* Vidalín. que se consagra como tal por cuarta vez.

Por única vez en la historia del departamento gobernó un partido distinto al PN, y fue el Partido Colorado (PC) en la década del cuarenta, de la mano de Huáscar Parallada.[2] Esta característica clasifica al sistema de partidos como bipartidista o bien bipartidista de partido predominante, según la clasificación de Giovanni Sartori (1992), en particular, fuera de la capital departamental; se registra una predominancia muy marcada del PN en localidades como Sarandí del Yi o Villa del Carmen, con votaciones que

1 Fundada por Fructuoso Rivera un 12 de octubre de 1821 bajo el nombre de Villa San Pedro del Durazno, la ciudad que se erige sobre las márgenes del río Yi recibe su nombre a raíz de un monte de duraznos que creció en una zona de campamentos militares y tránsito de personas en un paso del río que servía de vía de comunicación entre la posteriormente ciudad capital y el interior de la mesopotamia que se desplegaba entre los ríos Yi y Negro.

2 Según datos de la Enciclopedia Electoral 1910-2010 (2010), el PC ganó las elecciones departamentales con 8.159 votos contra 5.239 del PN. El intendente electo fue Huáscar Parallada (Batllismo).

superan el umbral del 75% y 80%, o en circuitos rurales con cerca del 90% de los votos válidos.

Una de las novedades en esta elección en Durazno fue que se mantuvo el fenómeno de arrastre característico entre las elecciones nacionales y departamentales, al igual que en la mayoría de los departamentos (López, 2007). A pesar de la reforma electoral de 1996 que separó en el tiempo y desvinculó ambas elecciones, se ha presentado un comportamiento electoral diferenciado donde, a pesar del posicionamiento del Frente Amplio (FA) como primera fuerza política en el país a partir de la elección de 1999, en este departamento el PN se ha mantenido como el principal partido político por amplio margen sobre sus oponentes. Este fenómeno se da a pesar de la atípica distancia entre las elecciones nacionales de octubre y las departamentales y municipales que por la pandemia global del coronavirus se realizaron excepcionalmente en setiembre de 2020.

Otra novedad relacionada con lo anterior es la caída del caudal electoral del FA a una cuarta parte de los votos válidos cuando venía creciendo y había tenido votaciones cercanas al 30% en las tres elecciones anteriores.

Otro hecho novedoso fue la presentación de una candidatura por el PN, fruto de la arrasadora victoria en la interna de junio de las *listas*[3] que acompañaron la candidatura de Vidalín. El FA también tuvo un comportamiento novedoso y optó por múltiples candidaturas a la jefatura departamental, al igual que en la anterior elección, cuando había roto su tradición histórica de presentarse con una única candidatura, y esta vez no con dos, sino con tres candidatos/as con perfiles bien distintos.

Una última novedad fue el resurgimiento del PC y la irrupción de un cuarto partido relevante, Cabildo Abierto (CA), que había tenido un desempeño importante en las elecciones nacionales de octubre. El PC había tenido pésimos resultados en el departamento, obteniendo un solo edil en 2015, y logró en esta elección un importante caudal de votos que resultó en cuatro curules en el hemiciclo departamental, de los cuales dos pertenecen al ala batllista representada por Ciudadanos y liderada por Ana Hunter. Hunter, que ha alternado en el Senado de la República en lo que va del período, es hija de Jorge Hunter, un reconocido caudillo local colorado con proyección nacional en la década de los noventa y parece liderar a nivel

3 En este capítulo se usarán indistintamente las expresiones *lista* y *hoja de votación*.

local una renovación del PC. Por otra parte, los denominados partidos menores como el Partido Independiente (PI) o la Unidad Popular (UP) expresan un resultado electoral muy malo. Todo lo dicho en este párrafo confirma el fenómeno de arrastre y se condice con los resultados electorales nacionales, manteniendo cierta estabilidad en lo que ha sido el patrón electoral del departamento pero rompiendo el esquema de comportamiento diferenciado de las elecciones nacionales que había mantenido hasta el momento.[4]

Este artículo se estructura de la siguiente forma. En primer lugar, se evalúa la gestión departamental, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo local y la formación del gobierno departamental. En segundo lugar, se analizan la campaña electoral y los resultados de las elecciones de setiembre de 2020. Finalmente se estudia la conformación del gobierno municipal y la gestión del tercer nivel de gobierno, así como también su relación con el gobierno departamental.

2. Gestión departamental, relación Ejecutivo-Legislativo y formación del gobierno subnacional

2.1. La gestión departamental como contexto

La gestión departamental presentó luces y sombras. Se realizaron por un lado importantes obras de arquitectura e infraestructura vial impulsadas —en parte— por transferencias desde la Oficina de Presupuesto y Planeamiento (OPP) dependiente del gobierno nacional y se logró abatir el déficit presupuestal (OPP, 2019). Durazno es hoy en día una de las pocas comunas que presenta superávit en sus estados contables.[5] Por otra parte, se destaca la creación de un bioparque municipal y el cambio de la iluminación a lámparas LED principalmente en la ciudad capital.[6] Sin embargo, en la otra mano, sigue quedando en el debe[7] el desarrollo de políticas de par-

4 Con la salvedad del período 1990-1995.
5 https://www.elobservador.com.uy/nota/intendencias-cerraron-con-deficit-por-mas-de-1-000-millones-en-2019-202081715330
6 Entrevista a Andrés Pereyra y Juan Straneo.
7 Esta información surge de entrevistas a Raúl Licandro.

ticipación ciudadana[8] y nuevas políticas sociales; si bien estas últimas son resorte del gobierno nacional (Veneziano, 2001), por lo general son asumidas también por las administraciones departamentales.[9] En este sentido, el departamento cuenta con una amplia tradición de centros barriales que cumplen una función social y roles atribuidos generalmente a políticas de carácter nacional.[10] Otra área que no integra los cometidos esenciales de un gobierno subnacional pero ha sido una característica del departamento es el desarrollo de diferentes actividades culturales y recreativas.

En cuanto al ABC municipal, el alumbrado, el barrido, la recolección de residuos y la caminería siguen siendo de muy buena calidad, con algunas salvedades. Sin embargo, la gestión ambiental vista desde la oposición política parece ser mala, con un tratamiento de residuos a cielo abierto[11] sin una clasificación previa ni un tratamiento puntual para los residuos peligrosos.[12] Los ríos[13] han sufrido un claro deterioro ambiental con una tala indiscriminada y contaminación,[14] y se investiga si los agrotóxicos utilizados por la actividad agropecuaria llegan o no al río Yi.[15]

Por otro lado, la figura del intendente en Uruguay es muy fuerte, no solo por las capacidades institucionales que le otorga la Constitución de la República, sino también por contar con una bancada muy amplia y disciplinada, a pesar de la cruda interna que sufre en muchos departamentos el PN. Parte de la clave del éxito ha sido el propio Vidalín, que ha sabido cohesionar la interna nacionalista nucleando primero tras su candidatura el grueso de la oferta electoral dentro del PN y logrando luego equilibrios entre herreristas y aliancistas a la hora de construir su gabinete, traducido en acuerdos también en la Junta Departamental de Durazno (JDD). Incluso en esta elección tuvo que sopesar el peso de la fracción liderada por Juan

8 Se intentó llevar adelante un programa de presupuesto participativo, pero en una evaluación a priori y según datos surgidos de las entrevistas, no tuvo los resultados esperados ni tampoco un diseño e implementación eficientes.
9 Este dato surge de la entrevista a Raúl Licandro.
10 Policlínicas, comedores, polideportivos, etc.
11 http://www.elacontecer.com.uy/36191-2019-09-26.html
12 Esta información surge de una entrevista al edil Pablo Revello (FA).
13 También Revello insistió en este punto.
14 http://radiouruguay.uy/durazno-denuncian-grave-contaminacion-del-rio-negro/
15 http://www.elacontecer.com.uy/38415-2021-02-26.html

Tabla 1. Composición de la Junta Departamental de Durazno, 1985-2020

Partido / Período	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	1985-2020
PN	17	20	18	17	19	20	21	18	150
FA	1	1	3	4	10	9	9	7	44
PC	13	9	10	10	2	2	1	4	51
CA	-	-	-	-	-	-	-	2	2
Otros	-	1*	-	-	-	-	-	-	1
Total	31	31	31	31	31	31	31	31	248

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos de FCS-Udelar y de la Corte Electoral.
* Edil obtenido por el PGP.

Sartori[16] que, a través de su suplente en el Senado, Juan Straneo, parece haberse convertido en la oposición al Herrerismo dentro del partido. De hecho, el nuevo alcalde de Sarandí —la segunda localidad más poblada del departamento—, Carlos Luberriaga, pertenecía a dicho sector y en campaña para las municipales supo marcar una oposición bien marcada contra el oficialismo *vidalinista*.

2.2. Relación entre Ejecutivo y Legislativo departamentales

El papel del Legislativo local ha sido más bien de carácter pasivo, dado el diseño institucional de los gobiernos departamentales, donde el intendente cuenta con muchos poderes y con la mayoría absoluta en la JDD con el solo hecho de que su partido sea el más votado. Esto implica que, más allá de que un partido no haya alcanzado el 50 % + 1 de los votos, tiene asegurada la mayoría absoluta en la JDD.[17] Sin embargo, esto último no ha sido necesario, dada la alta votación de los nacionalistas en el departamento. Desde el retorno a la democracia a nuestros días, el PN ha superado sistemáticamente el umbral del 50 % de votos, como muestran los datos presen-

16 A pesar de que esta nueva fracción no integra la primera línea del gabinete departamental.
17 Comúnmente conocido como *mayorías automáticas*.

tados en la tabla 1. Todo esto, parafraseando a Koolhas y Rodríguez (2006), hace que el régimen de gobierno en el nivel departamental sea catalogado como de *hiperpresidencialista*.[18]

A pesar del retorno de Vidalín, que ha sabido conciliar diferentes posturas dentro de la interna nacionalista, en los primeros meses del período legislativo la bancada del PN no siempre se mostró alineada con el intendente.[19] De hecho, en algunas circunstancias, herreristas y no herreristas votaron divididos. Con el paso del tiempo se logró volver a un clima de disciplina partidaria, fruto —quizás— de diferentes acuerdos políticos al interior del PN.

A menudo genera rispideces hacia adentro y hacia afuera del partido de gobierno la discusión presupuestal. En el año 2015, el presupuesto fue discutido y aprobado con algunas modificaciones al proyecto original que venía desde el Ejecutivo. Un punto fuerte de discusión entre oficialismo y oposición fue la no presupuestación de un proyecto que modernizara el vertedero municipal de residuos. Por otro lado, algunas intenciones de reestructuras y cambios en parámetros impositivos quedaron por el camino, básicamente por no contar el Ejecutivo con el apoyo de su partido a nivel del Legislativo local.[20]

Un gran logro de la pasada administración Vidalín fue la del abatimiento del déficit presupuestal (OPP, 2020) y el logro de un superávit en las finanzas públicas del departamento. También se promocionaron emprendimientos productivos locales y se atrajeron inversiones. Sin embargo, otros asuntos quedan en el debe. Tal es el caso de la gestión de los recursos humanos, que se caracteriza por un ingreso de funcionarios a través de vías clientelares, dado el bajo porcentaje de sorteos y concursos de ingresos que comparativamente se registran. Por otro lado, proliferan los vínculos laborales no presupuestales y no se han realizado grandes regularizaciones (ONSC, 2020).[21]

18 «[...] la elección directa del intendente, el mandato fijo del gobierno, la designación o sede del gabinete con total prescindencia del Legislativo y los amplios poderes legislativos que el jefe comunal posee, hacen que el régimen de gobierno pueda ser catalogado como hiperpresidencialista» (Koolhaas y Rodríguez, 2006, pp. 2-3).

19 Este dato surge de las entrevistas y de la revisión de actas de votación nominales en la JDD.

20 Estos datos surgen de la entrevista a Javier Niche pero lo reconocen también fuentes del oficialismo.

21 A pesar de los anuncios. Véase https://www.duraznodigital.uy/2019/01/vidalin-viviendas-para-municipales.html

2.3. Formación del gobierno departamental

Un dato que hemos elaborado y creemos relevante para el caso de estudio es el del índice de congruencia de Amorim Neto.[22] Para ello fue necesario previamente recolectar y sistematizar la información sobre la integración del gabinete municipal y la filiación fraccional[23] de cada uno de sus titulares.

Si bien existen otras reglas de juego[24] que afectan la disciplina partidaria, en nuestra hipótesis planteamos que esta está sujeta a la distribución

22 Inspirado en los índices de desproporcionalidad que miden la coherencia entre votos y escaños legislativos asignados. Este autor toma como base el índice de Rosey, en el indicador que elabora los porcentajes de cargos ejecutivos suplantará los porcentajes de escaños legislativos, y este último, a los porcentajes de votos. La fórmula matemática consiste en sumar los valores absolutos de las diferencias entre los porcentajes de cargos ministeriales y porcentajes de escaños legislativos en un período dado, para luego dividirlos entre dos y restárselos a 1. El índice oscilará entre 0 y 1, donde 1 será una congruencia perfecta entre los porcentajes de escaños y cargos ejecutivos, y 0 todo lo contrario. En caso de que no se le hubieran adjudicado cargos en el Ejecutivo a los partidos o a las fracciones como pretende analizar mi estudio, y bien los titulares a cargos ejecutivos hayan sido adjudicados a *outsiders*, el índice no se calculará dado que arrojaría un valor de 0,5 y se le debe asignar, según el autor, automáticamente el valor 0. En este, por tratarse de un estudio a nivel municipal, los cargos ministeriales serán porcentajes de directores asignados por el intendente y los porcentajes de escaños legislativos corresponderán a los porcentajes de ediles en la Junta Departamental según las fracciones previamente determinadas en el partido de gobierno.

23 Según Aguirre (2012): «El concepto *fragmentación* se utiliza corrientemente para caracterizar al sistema de partidos a partir del número de actores relevantes que actúan en su seno, mientras que el concepto *fraccionalización* se utiliza para denominar a las subunidades de los partidos. Una de las principales características del sistema de partidos en Uruguay y los partidos políticos en particular es la estructura fraccionalizada de su interna (González, 1993). Esto supone que además de competencia interpartidaria existirá una fuerte competencia intrapartidaria. Este último aspecto se incrementa en los casos del nivel local, donde históricamente el sistema de partidos ha contado con un partido predominante. Buquet, Chasquetti y Moraes (1998) estudiaron este tema en profundidad haciendo hincapié en el diferencial respecto a los partidos europeos (no fraccionalizados), que, por lo general, cuentan con un jefe de partido. En Uruguay, en cambio, es más apropiado hablar de un conjunto de *jefes de fracción* dentro de cada partido. En este punto es importante definir qué entendemos por *fracción*, de modo de evitar lecturas ambiguas. Siguiendo a Sartori (1992), denominamos fracción a las subunidades dentro de un partido político, diferenciando a estas organizaciones de lo que podrían ser tendencias o facciones coyunturales dentro de un partido homogéneo».

24 Según Gary Cox (2004), las reglas que determinan quién tiene el poder de las nominaciones para la confección de las listas es una de ellas y de carácter fundamental. Con representación proporcional y lista cerrada y bloqueada, generalmente los líderes de los partidos tendrán el control sobre las nominaciones y, por tanto, el partido tenderá a estar unificado en el Parlamento. Esto se debe a que los legisladores deben su elección y reelección al líder del partido, por tanto, deberán actuar acordes con los intereses de este.

Tabla 2. Gabinetes departamentales (2000-2015)

Año	2005	2010	2015	2020
Intendente	Carmelo Vidalín (ADN)[a]	Benjamín Irazábal (ADN)	Carmelo Vidalín (ADN)	Carmelo Vidalín (ADN)
Secretaría general	Luis Gelós (ADN)	Domingo Bocchiardo (ADN)	Juan José Bruno (TPD)[b]	Domingo Rielli (DET)[c]
Coordinador general	Sergio Valetta (ADN)	María Ramos (ADN)	María Ramos (ADN)	María Ramos (ADN)
Depto. Desarrollo Social[d]	Claudio Piñeiro (ADN)	Luis Martínez[e] (ADN)	Pablo Langone (MD)[f]	Claudio Piñeiro (DET)
Depto. Hacienda	José P. Rodríguez (ADN)	Sebastián Ervitti (ADN)	José P. Rodríguez (ADN)	Sebastián Erviti (ADN)
Depto. Servicios y Medio Ambiente	Armando Martínez (ADN)	Marcos Tiscordio (ADN)	Alejandro Petutto (ADN)	Mauricio Hernández (ADN)
Depto. Obras	Benjamín Irazábal (ADN)	Raúl Montero (ADN)	Raúl Montero (ADN)	Matías Cabrera (ADN)
Depto. Administración	Anabela Prieto (ADN)	Anabela Prieto (ADN)	Nicolás Irazabal (ADN)	Ana Laura Gadea (AN)
Depto. Promoción Social y Deporte	Domingo Rielli (ADN)	Luis Iturria[g] (ADN)	Atiliano Bustillo (ADN)	Juan José Bruno (TPD)

a Alianza Departamental Nacionalista, sector de filiación herrerista vinculado a Carmelo Vidalín.
b Todos por Durazno, sector históricamente de filiación aliancista vinculado al candidato Juan José Bruno pero que en las últimas elecciones acompañó la candidatura de Vidalín.
c Durazno Entre Todos.
d Creado a los pocos meses de comenzada la primera administración Vidalín.
e Fue reemplazado al poco tiempo de asumir por Gonzalo Ferrés, quien pertenecía a la misma fracción del Intendente.
f Más Durazno, sector aliancista ligado a la candidatura de Rielli.
g Hijo del exintendente Raúl Iturria.
h www.elacontecer.com.uy.
i www.durazno.gub.uy.

Fuente: Elaboración propia basada en entrevistas, análisis de artículos de prensa,[h] consultas en el sitio web de la Intendencia Municipal de Durazno[i] y Aguirre (2012).

Tabla 3. Índice de congruencia 2015

Fracción	A = % de asientos legislativos	B = % de cargos ejecutivos	Valor absoluto de A – B
Herrerismo	0,66	0,78	0,12
No herrerismo	0,34	0,22	0,12

Total sumatoria 0,24. Índice de Congruencia = 1 – ½ * 0,24 = 0,88.
Fuente: Elaboración propia.

de cargos que el intendente haga en el Ejecutivo departamental. El éxito o fracaso de un gobierno a la hora de lograr acuerdos parlamentarios estará signado en buena medida por la participación que tengan en diferentes cargos de naturaleza ejecutiva los diferentes partidos y fracciones que integran el Parlamento. En tal sentido, la correlación de fuerza que traduzca la conformación del gabinete debería guardar cierta similitud con la de la bancada legislativa. En otras palabras, el nivel de congruencia del gabinete determinará el grado de satisfacción de los socios del Ejecutivo con la distribución de cargos. Cuanto más congruente, más justo será el trato que cada actor ha recibido.

El Ejecutivo departamental duraznense[25] está compuesto actualmente por seis departamentos, a saber: Desarrollo Social, Hacienda, Obras, Administración, Servicios y Medio Ambiente, y Promoción, Bienestar Social y Deporte; a lo que se suman los cargos de secretario y coordinador general. Para la construcción del índice elaboramos un modelo simplificador. Las listas ligadas a la candidatura de Vidalín que en la interna de junio acompañaron la candidatura del actual presidente de la República Luis Lacalle Pou[26] se agruparon en la fracción *herrerista*, mientras que aquellas que acompañaron las otras candidaturas[27] en esa elección se agruparon en la fracción *no herrerista*.

25 Al momento de asumir el gobierno, el nuevo intendente debe designar un gabinete y, al mismo tiempo, las fracciones de su partido que contribuyeron al triunfo presentan apetencias por los cargos. Cuanto mayor sea el grado de congruencia entre la distribución de posiciones en el gabinete y la proporción de escaños que cada fracción partidaria aporta, mayor será el grado de satisfacción con el intendente y, por tanto, mayor será la disciplina en las votaciones de la Junta Departamental.

26 Y previo a ello a su padre, el expresidente Luis Alberto Lacalle Herrera.

27 Sartori, Larrañaga o Antía.

Así, Bruno y Gadea no fueron considerados como integrantes de la fracción herrerista afín al intendente Carmelo Vidalín. Los casos de Rielli y Piñeiro son algo particulares, dado que su sector, que años antes había desafiado al hoy intendente llegó a un acuerdo con el *vidalinismo*, y compartió lista con el otrora intendente Benjamín Irazábal (2010-2015), hombre de confianza y sumamente leal a Vidalín. Este acercamiento también se produjo a nivel a nacional y es por eso que para el análisis en el modelo simplificador construido fueron considerados dentro del Herrerismo.

Una vez hechos los cálculos correspondientes, puede observarse que el índice arroja un valor elevado y por lo tanto existe congruencia entre la integración del gabinete departamental y el peso de las fracciones dentro del PN. El intendente Vidalín supo, durante el período pasado, una vez más cumplir con las apetencias de las fracciones y es de suponer que se aseguró una mayoría sólida y disciplinada en la JDD, de modo tal que pudo llevar adelante su proyecto de gestión 2020-2025. Un estudio más profundo del organigrama municipal más allá del gabinete podría iluminar mejor los acuerdos en la interna nacionalista y así permitir conclusiones más consistentes que expliquen el comportamiento de los actores políticos a nivel local, sin embargo, ello no es objeto de este artículo.

3. Elecciones departamentales

3.1. Oferta partidaria a nivel departamental

Para comprender la lógica electoral que rige en el departamento[28] es necesario observar la trayectoria histórica de las elecciones departamentales, en donde el PN se ha impuesto sistemáticamente por amplio margen y, en particular, la fracción herrerista (si bien a menudo ha sido fuertemente desafiada, según muestra la tabla 4). No quedan dudas de que el Herrerismo, a través de uno de sus principales caudillos, Carmelo Vidalín,[29] ha logrado una predominancia casi absoluta sobre los otros sectores nacionalistas

28 En la esquina de una de las plazas públicas más importantes de la ciudad capital y sobre la avenida 18 de Julio se erige un monumento al caudillo nacionalista Luis Alberto de Herrera. Esto no es una mera casualidad, sino que refleja gran parte de la historia política del departamento.

29 Recuérdese también que la base electoral del PN está actual e históricamente ligada al interior e interior profundo del Uruguay.

Tabla 4. Votos válidos obtenidos por los intendentes de Durazno, 1984-2020. En porcentajes

Período	Intendente	Partido	Fracción	% partido	% interna	Int/Total
1985-90	Luis Hugo Apolo	PN	Wilsonismo	53,98	52,22	26,76
1990-95	Raúl Iturria	PN	Herrerismo	61,53	56,44	32,76
1995-00	Luis Hugo Apolo	PN	Wilsonismo	54,50	47,94	23,99
2000-05	Camelo Vidalín	PN	Herrerismo	51,40	75,22	38,66
2005-10	Camelo Vidalín	PN	Herrerismo	59,45	84,60	48,70
2010-15	Benjamín Irazábal	PN	Herrerismo	64,26	49,91	30,44
2015-20	Carmelo Vidalín	PN	Herrerismo	65,81	65,39	40,95
2020-25	Carmelo Vidalín	PN	Herrerismo	55,27	100	49,14

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

y, en parte, esta puede ser explicada por el carácter plebiscitario bipolar que adquieren las elecciones cuando se presentan *incumbents* (Cardarello, 2005). Esto implica que cuando los intendentes hacen uso de la reelección inmediata, las elecciones adquieren un carácter plebiscitario sobre su gestión departamental y, como lo muestra la tabla 4, cada vez que Vidalín se presentaba a la reelección aumentaba un 10% aproximadamente su caudal de votos con respecto a la anterior elección.

En la línea de los expuesto más arriba, la tabla 5 da cuenta de la performance electoral de los partidos políticos del departamento desde las elecciones de 1984 en adelante. Se observa claramente según la clasificación de Sartori (1992) un sistema bipartidista tendiente al tipo de partido predominante.

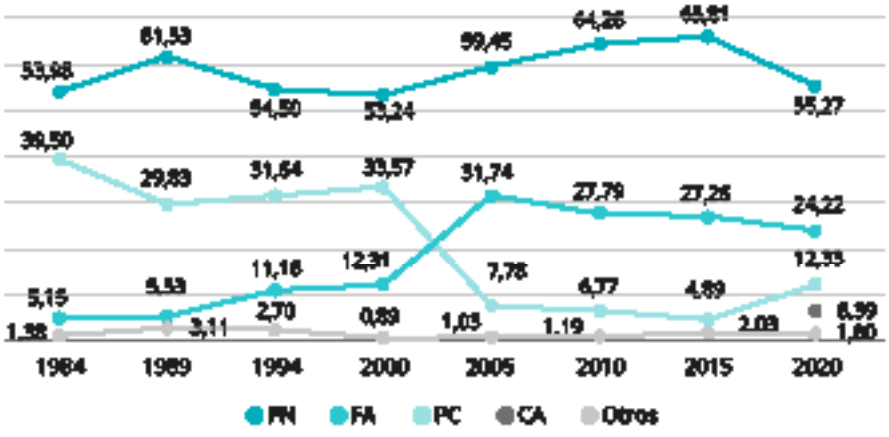
En setiembre de 2020, seis partidos presentaron un total de 52 hojas de votación con candidaturas a la JDD y 22 hojas de votación con candidaturas a

Tabla 5. Votos válidos en elecciones departamentales, 1984-2020

Elección	PN	FA	PC	CA	Otros
1984	53,98	5,15	39,50	–	1,38
1989	61,53	5,53	29,83	–	3,11
1994	54,50	11,16	31,64	–	2,70
2000	53,24	12,31	33,57	–	0,89
2005	59,45	31,74	7,78	–	1,03
2010	64,26	27,79	6,77	–	1,19
2015	65,81	27,26	4,89	–	2,03
2020	55,27	24,22	12,33	6,39	1,80

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

Gráfico 1. Evolución electoral en Durazno, 1984-2020. En porcentajes sobre votos válidos



los dos municipios del departamento. El PN presentó 19 listas a la JDD, el PC 14, el FA 11, CA 6, el PI y la UP[30] solo una. A nivel ejecutivo, el PN presentó, por primera vez, candidato único a la jefatura departamental, mientras que el FA —también por primera vez— presentó triple candidatura. De igual forma, el PC presentó tres candidatos, CA dos y, tanto UP como PI, presentaron una.

3.2. Análisis de la campaña para las elecciones departamentales

Históricamente en el Estado uruguayo en general, y en las intendencias en particular, se han construido redes clientelares a través de cargos públicos y servicios focalizados con destino a los militantes del partido de gobierno.[31] A este hecho Durazno no es ajeno y varios ediles de la oposición entrevistados afirmaron que estas prácticas de patronazgo son moneda corriente en el departamento.[32]

Sumado a ello, el control de los medios de comunicación[33][34] por empresarios afines[35] al PN[36] da una notoria ventaja al oficialismo (Gómez, Franco, Gelves y Thevenet, 2017). Por otra parte, Vidalín ha hecho un uso muy inteligente de estos medios y en sintonía con lo anterior, llegando incluso a recibir consultas y resolviendo problemas concretos en vivo a través de audiciones radiales.[37]

La campaña para las elecciones departamentales se vio atravesada por la pandemia global del coronavirus. En un principio, antes de la llegada de esta, las elecciones estaban previstas para el 10 de mayo de 2020, pero el 17 de abril la Corte Electoral emitió la circular n.º 10853 que habilitó —con base en la ley 19875, aprobada el 8 de abril— la prórroga por única vez del acto eleccionario y fijó como nueva fecha el 27 de setiembre de 2020.

30 Con la salvedad de Villa del Carmen donde la UP no presentó ninguna hoja de votación.
31 https://www.busqueda.com.uy/Secciones/Hoy-nadie-sabe-que-hace-un-funcionario-y-gran-parte-del-Estado-es-un-territorio-clientelar-con-altos-jerarcas-designados-a-dedo-uc1347.
32 Licandro, Revello y Niche.
33 https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/13950.pdf.
34 La familia Rielli, conglomerada en el grupo Rielli-San Martín, estrechamente ligada al PN, es dueña de dos radios AM, dos FM y un canal de televisión.
35 Domingo Rielli es secretario general de la IDD y ha participado en varias elecciones encabezando listas del PN. Véase http: //elecciones.corteelectoral.gub.uy/Departamentales/2015.
36 https://brecha.com.uy/hermanos-todos-los-medios.
37 Este dato surge de las entrevistas a Pablo Revello y Javier Niche.

A continuación, se hará un análisis general de las campañas políticas de los partidos más importantes para las elecciones departamentales en Durazno.

La campaña para las elecciones departamentales comienza, para el PN, un año antes con los resultados de las elecciones internas de los partidos políticos. En el departamento, el PN suele ser el partido más votado y las elecciones de 2019 no fueron la excepción. Con el 67% de los votos, resultó ganador de las elecciones primarias, y el *vidalinismo*[38] cosechó el 71% de los votos al Órgano Deliberativo Departamental (ODD). Técnicamente, el —en ese momento— exintendente Carmelo Vidalín era el único habilitado legalmente para ser candidato a la jefatura departamental, ya que superaba ampliamente el 30% de los convencionales y, a sabiendas de lo ocurrido en la anterior convención nacionalista de 2014,[39] así fue proclamado por el ODD partidario a mediados de setiembre. Con un único candidato, el PN se propuso retener la Intendencia sin mayores problemas, ya que Vidalín gozaba de gran aceptación y adhesión en el electorado duraznense.

Si bien la campaña sufrió un *parate* debido a la declaración de emergencia sanitaria, una vez fijada la nueva fecha para el acto eleccionario las agrupaciones nacionalistas salieron a buscar los votos. Básicamente, la campaña estuvo centrada en las fortalezas de la gestión 2015-2020: las obras de infraestructura, la buena situación financiera de la comuna y los emprendimientos productivos que se generaron. Este fue el repertorio argumentativo utilizado por las agrupaciones del sublema ADN (Herrerismo), mientras que el resto de las agrupaciones administraban la tensión de apoyar a un candidato que no era el propio y aunaban esfuerzos para conglomerar a todas las agrupaciones no vidalinistas para ir bajo un paraguas común.[40] Estas agrupaciones hacían un especial énfasis en las labores de contralor que desempeñarían desde la JDD sobre el Ejecutivo departamental y en una agenda legislativa vinculada, entre otros temas, a la transparencia pública.

38 Bajo el sublema Alianza Departamental Nacionalista (ADN).

39 Finalmente, luego de varios días de incertidumbre a principios de febrero de 2015, se llegó a un acuerdo donde Vidalín «prestaba» sus convencionales para proclamar la candidatura de Juan José Bruno (CDT), ya que la candidatura de Domingo Rielli (MD) obtuvo los convencionales restantes (5) sin requerir los votos de Vidalín. Finalmente, la distribución de convencionales dentro del PN fue la siguiente: 30 votos para Vidalín, 25 para Rielli y 25 para Bruno, por lo cual se habilitaron las tres candidaturas a la intendencia departamental (El Acontecer, 2015b).

40 http://www.elacontecer.com.uy/37020-2020-02-19.html.

Por último, la campaña del PN estuvo signada por los impulsos de las agrupaciones oficialistas, los acuerdos electorales que estas hicieron con otras agrupaciones como el Movimiento de Acción Social (MAS) del excandidato a intendente para las elecciones departamentales de 2015 y actual secretario general de la Intendencia Domingo Rielli, y la inclusión del exintendente y actual diputado Benjamín *Lalo* Irazábal al sublema Durazno Entre Todos, del MAS. El alineamiento estratégico del actual secretario general de la Intendencia al gobierno de Vidalín dejaba ya pautado quién podría ser uno de los próximos candidatos a la jefatura departamental, pasando del dominio de un caudillo netamente político —como el actual intendente— a un empresario que concentra casi la totalidad de los medios de comunicación en el departamento (Gómez et al., 2017, pp. 38-39).

El FA, por su parte, buscó en esta elección despegarse del ajustado resultado electoral de noviembre, en donde se constató, con menor diferencia que en octubre, la pérdida electoral del FA y el cambio de gobierno. En ese sentido, la campaña del FA estuvo marcada por la novedad de la triple candidatura que, por vez primera, experimentaría esta fuerza política en el departamento de Durazno. Esta triple candidatura expresaba el equilibrio de fuerzas al interior de la coalición de partidos de izquierda y cada uno de los candidatos tenía experiencia política tanto a nivel nacional como departamental: Raúl Licandro (lista 1971 Orejanos) fue candidato a diputado en las elecciones nacionales de 2019 y ocupaba una banca en la JDD; Laura Baldenegro (MPP) era edila desde 2010 y segunda suplente del diputado Martín Tierno, y Magdalena Recoba (independiente apoyada por el Partido Comunista, el Partido Socialista y Asamblea Uruguay) fue propuesta como candidata por *las bases* y se había desempeñado como directora departamental de la oficina del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en Durazno en los tres gobiernos frenteamplistas.

El énfasis de la campaña del FA estuvo marcado por su programa departamental único[41] que, como en todos los departamentos, es utilizado por los diferentes sectores y candidaturas para guiar sus campañas políticas. Se pueden destacar varios temas centrales de este programa que los candi-

41 El programa único y contar con candidatos que no muestran un perfil muy distinto ideológicamente hablando, creemos que es una mala estrategia desde filas del FA, dado que no generan una disputa intrapartidaria ni tampoco extrapartidaria, dada la hegemonía del PN con una fuerte impronta de competencia interna entre sus fracciones.

datos han explotado en la búsqueda de instalar ciertos temas en la agenda política del departamento en el transcurso de la campaña electoral: la descentralización administrativa del gobierno departamental, presupuestos participativos,[42] trabajo y desarrollo sustentable.[43] Por otro lado, otro de los énfasis de la campaña tenía que ver con la conquista del undécimo edil, mínimo indispensable para generar hechos políticos relevantes desde la JDD y poner en marcha los llamados a sala al intendente electo.[44]

Por último, a pocos días del acto eleccionario, el FA decidió concentrar sus baterías en varios puntos que históricamente ha denunciado en el departamento: el clientelismo político,[45] la carrera funcionarial de los trabajadores de la IDD y la relación con los municipios. Sobre el primero de estos puntos, la fuerza política ha denunciado frecuentemente el ingreso directo de funcionarios a la estructura estatal sin sorteos o concursos, y propuso en su momento la instalación de estos mecanismos para eliminar el clientelismo.[46] Además, proponía fortalecer los municipios, tema que ha sido una bandera del FA desde su creación con la ley del 2009 y con sus primeras elecciones en el 2010, dotándolos de recursos y prerrogativas para que lleven adelante sus políticas públicas. Por último, a pocos días de la fecha final, el FA acordó, en caso de que llegara al gobierno, una reducción del sueldo del intendente, secretarios, coordinadores y directores en un 30%, y destinarlo a un fondo de recuperación salarial.[47]

El PC, sin embargo, sacó rédito de la renovación que presentó su partido a nivel nacional, ya fuera por el liderazgo de Ernesto Talvi o la vuelta del conocido Julio María Sanguinetti. Esto generó movimientos a la interna del PC que hasta el período 2015-2020 contaba con un único edil en el Legislativo local. De todas formas, el impulso de la renovación dio como resultado la proclamación de tres candidaturas: la del conocido Edgardo *Patón* Lerena, Darío Martínez y Ana Hunter. Cada una de estas candidaturas presentó su propio programa y llevó adelante una campaña particular. El énfasis de cada campaña se lo daba su candidato y, así, por ejemplo, el sector

42 http://m.elacontecer.com.uy/36975-2020-02-07-noticia-2020-02-07.html.
43 http://www.elacontecer.com.uy/37512-2020-07-08.html.
44 http://www.elacontecer.com.uy/37018-2020-02-19.html.
45 Dato que surge de las entrevistas realizadas.
46 http://www.elacontecer.com.uy/37486-2020-06-24.html.
47 http://www.elacontecer.com.uy/37794-2020-09-17.html.

de Hunter (Ciudadanos) centró sus baterías en el apoyo a las pequeñas y medianas empresas como política para la generación de puestos de trabajo, además de promover obras de infraestructura vial urbanas y rurales, políticas de seguridad, iluminación y serenazgo.[48] En suma, la campaña de este partido estuvo centrada en fortalecer su representación en la JDD y así lo hizo, consiguiendo triplicar los votos obtenidos en elecciones anteriores y obteniendo cuatro ediles.

Por último, la campaña de CA estuvo signada por su novedad en el terreno político-electoral y todas las miradas estaban puestas en su posible desempeño en las elecciones departamentales. Desde tiendas propias y oficialistas lo veían como un actor que pescaba en la pecera del PN y que podría complicar las predicciones de este último.[49] Además, la campaña electoral de esta colectividad política estuvo atravesada por las disputas internas que se daban en su seno, con denuncias de presiones,[50] falsificaciones de firmas[51] y jugadas deshonestas. La relación entre los dos candidatos a la jefatura comunal y a la JDD no era buena y expresaba la lucha intestina que se estaba dando a nivel nacional dentro del partido, en donde se denunciaba que una cúpula de militares dominaba la estructura partidaria.[52]

De todas formas, el énfasis común de la campaña de CA estaba en el acceso a la JDD. Luego, cada uno de los candidatos llevaba adelante sus propias líneas políticas: Gurbindo, por ejemplo, anexó su campaña a las movilizaciones que ya se estaban realizando en contra del trazado del Ferrocarril Central que transportará la producción de la nueva planta de celulosa UPM en Durazno.[53] Esta vinculación viene desde el origen, cuando el diputado Eduardo Lust de CA era quien llevaba adelante la recolección de firmas para la modificación del trazado; por otra parte, Carlos Kuster centró su campaña dos ejes: el trabajo y el medio ambiente. El trabajo era un tema de importancia para el dirigente, que veía con preocupación los

48 http://www.elacontecer.com.uy/37767-2020-09-10.html.
49 http://www.elacontecer.com.uy/37518-2020-07-10.html.
50 http://www.elacontecer.com.uy/37555-2020-07-22.html.
51 http://m.elacontecer.com.uy/36928-2020-02-03-noticia-2020-02-03.html.
52 https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/7/cansados-de-verticalazos-y-de-una-conduccion-poco-horizontal-dirigentes-abandonan-cabildo-abierto.
53 http://www.elacontecer.com.uy/37518-2020-07-10.html.

efectos negativos de la pandemia global del coronavirus;[54] por otro lado, el traslado del vertedero municipal era una de las medidas propuestas por el candidato por el impacto negativo en la calidad de vida de la gente que vivía en zonas aledañas.[55]

3.3. Resultado de las elecciones departamentales

Las elecciones pasaron y los resultados quedan. En Durazno, el acto eleccionario confirmó algunas de las certidumbres y presentó algunas sorpresas. Lo sabido era que Vidalín corría con grandes probabilidades de ser reelecto y así lo fue, pero con una pérdida del 10% de los votos con respecto a las elecciones del 2015, según los datos del escrutinio primario de la Corte Electoral.

El PN obtuvo el 55,26% de los votos y, dentro de este, la vidalinista ADN cosechó casi el 50% de los votos; la lista 4110 fue la más votada con 6.112 votos. Por su lado, el *riellismo* (DET) obtuvo 30,70% de los votos, con la lista 2597 como la más votada con 2.089 votos, al momento que las agrupaciones nucleadas en el sublema Unidos por Durazno (listas 36 y 400) obtuvieron el 13,57% de los votos dentro del PN.

El FA obtuvo 9.268 votos, representando el 24,22% del total, casi 3% menos que las elecciones anteriores. Dentro del FA, Laura Baldenegro (Durazno al Frente) fue la candidatura más votada, con el 35,80% de los votos, el *orejano*[56] Raúl Licandro (Por el Frente y por Durazno) el 33% y la independiente Magdalena Recoba (Unidad y Pluralismo Frenteamplista) cosechó el 31,10% de los votos.

Tanto el Partido Colorado (PC) como Cabildo Abierto (CA) fueron la sorpresa de estos comicios. El primero de ellos mejoró su *performance* en un 7,54% respecto a las elecciones de 2015, mientras que el segundo se estrenó obteniendo 6,39% de los votos. Dentro del PC, Ana Hunter (Ciudadanos Durazno) fue la candidata más votada, con 40,53% de los votos, seguida por el ya conocido Edgardo Lerena (Por un Durazno Mejor) con el

54 http://www.elacontecer.com.uy/37434-2020-06-08.html.
55 http://www.elacontecer.com.uy/37582-2020-07-29.html.
56 Orejanos Durazno es el nombre de una agrupación local que no cuenta con un correlato a nivel nacional en la interna frenteamplista más allá de que han demostrado apoyo a diferentes candidaturas a nivel nacional.

Tabla 6. Votos válidos por lemas y por candidato. En porcentajes

Lema	Candidato	Fracción	% partido	% total	Total partido
PN	Carmelo Vidalín	ADN	98,97	49,14	55,26
	Al lema		1,03		
	Total		100		
FA	Laura Baldenegro	Durazno al Frente9	35,34	8,08	24,22
	Magdalena Recoba	Unidad y Pluralismo Frenteamplista	30,66	6,60	
	Raúl Licandro	Por el Frente y por Durazno	32,64	7,03	
	Al lema		1,36		
	Total		100		
PC	Ana Hunter	Ciudadanos	40,33	4,42	12,33
	Darío Martínez	Batllistas	23,17	2,54	
	Edgardo Lerena	Por un Durazno Mejor	35,85	3,93	
	Al lema		0,65		
	Total		100		
CA	Guillermo Gurbindo	Movimiento Acción Ciudadana	63,73	3,62	6,39
	Carlos Kuster	Durazno de Pie	35,60	2,02	
	Al lema		0,67		
	Total		100		
PI	Federico Arreiz	Tu Durazno pide un cambio	100	0,76	0,94
	Al lema		0		
	Total		100		
UP	Martín Barrero	En Lucha por la Soberanía	100	0,76	0,86
	Al lema		0		
	Total		100		

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

Tabla 7. Número efectivo de partidos en el nivel departamental, Durazno

	2010	2015	2020
NEP votos	2,23	1,96	2,62
NEP bancas	1,98	1,92	2,44

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

Tabla 8. Composición de la Junta Departamental de Durazno, 2020-2025

Partido	Sublema	Hoja	Ediles	Total sublema	Total partido
PN	Alianza Departamental Nacionalista	241	1	9	18
		4110	7		
		3355	0		
		417	0		
		665	0		
		8888	0		
		4121	1		
	Durazno entre Todos	11	2	6	
		425	0		
		2525	2		
		2597	2		
		258880	0		
	Unidos por Durazno	400	1	2	
		36	1		
	Dignidad Arriba	71	1	1	
		1007	0		
		26	0		
		6332	0		
		6	0		

Partido	Sublema	Hoja	Ediles	Total sublema	Total partido
FA	Durazno al Frente	609	3	3	7
		949	0		
		1968	0		
		3609	0		
	Por el Frente y por Durazno	1971	1	2	
		991813	1		
		5271			
	Unidad y Pluralismo Frenteamplista	90	1	2	
		738	0		
		2121	1		
		1001	0		
PC	Ana Hunter	600	2	2	4
		15600	0		
		100600	0		
	Edgardo Lerena	9007	0	1	
		323	0		
		2323	0		
		2317	0		
		23	1		
	Darío Martínez	2040	0	1	
		2000	1		
		1541	0		
		1540	0		
		1515	0		

Partido	Sublema	Hoja	Ediles	Total sublema	Total partido
CA	Guillermo Gurbindo	1301	0	1	2
		550	0		
		2050	0		
		1550	0		
		50	1		
	Carlos Kuster	820	1	1	

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

36,37% y Darío Martínez (Batllistas Durazno) con el 23,10% de los votos. En el estrenado CA, Guillermo Gurbindo (Movimiento de Acción Ciudadana) fue el candidato más votado, con el casi el 64% de los votos, seguido de Carlos Kuster (Durazno de Pie) con el 36%.

A pesar de la tendencia demostrada a lo largo de las décadas, el sistema de partidos en Durazno parece presentar en esta elección una leve tendencia hacia la fragmentación, dejando de ser un sistema de dos partidos a uno de dos partidos y medio más característico de la política uruguaya de los últimos años a nivel nacional. Para demostrarlo utilizamos la fórmula del matemático Marku Laakso y el politólogo Rein Taagepera (1979) que desarrollaron la fórmula matemática del número efectivo de partidos (NEP), retomada y divulgada años más tarde por Shugart y Taagapera (1989).

La tabla 8 muestra como quedó compuesta la JDD según partidos, sublemas y hojas de votación. Opera un mecanismo de representación proporcional (D'Hondt) según lo que establece la Constitución de la República, de presentarse un partido político que supere el 50% de los votos; de lo contario, operaría un mecanismo de mayoría automática, otorgando el 50% de los cargos para el partido ganador, más allá de la diferencia que obtenga ante el segundo partido en orden de relevancia electoral.

4. Las elecciones municipales

4.1. La gestión municipal y la relación entre el gobierno departamental y los gobiernos municipales

Zuasnabar, Silva y Ferla (2011) investigaron la instalación de los municipios en todo el país. Concluyeron que tanto el intendente como los alcaldes en general tenían una visión positiva el uno del otro, y además coincidían en que la falta de recursos había sido una constante hasta ese momento. Otro importante hallazgo de estos autores es el del buen vínculo que generalmente tienen los alcaldes con sus pares, lo que a menudo se ve acentuado por la pertenencia a un mismo partido o incluso a una misma fracción partidaria.

Con base en algunas entrevistas podemos afirmar, en cambio, que sí hubo algunos conflictos entre los alcaldes y los ediles departamentales a pesar de tener el mismo signo político.[57] Algunos aspectos del tercer nivel a nuestro juicio se desvían de algunos rasgos característicos del sistema político uruguayo. Uno de ellos es la representación proporcional. Existen municipios con poco más de 2.000 habitantes y otros en la capital del país que se aproximan a los 200.000 habitantes. Este tipo de concentración de poderes en el Ejecutivo local creemos que deteriora otro de los roles que institucionalmente tienen las juntas departamentales, que es el rol legislativo.

Por otra parte, hay ciudades en donde existe una fuerte identidad local,[58] que incluso compiten con la capital político-administrativa departamental por ser el principal polo económico y político, y en donde la figura del alcalde no hizo otra cosa que empoderarlas. Si bien creemos que esto definitivamente no ocurre en Durazno, prevemos que puede suceder en Sarandí del Yi a partir de la elección de Luberriaga en 2020.

57 Según Aguirre (2017), «lo anterior tiene validez desde la visión de los ediles, pero también de la lectura de la misma ley que creó las alcaldías a partir del año 2010. Muchas de las funciones de representación —no así las de contralor— que antes eran ejercidas por los ediles o por los secretarios ejecutivos de las juntas locales o juntas locales autónomas como las que hubo en Bella Unión, San Carlos o Río Branco, son ahora ejercidas por los alcaldes. La superposición o el desplazamiento de la función de representación del edil se ve más agravada cuando el clivaje es territorial. Además de lo anterior, el edil es honorario, mientras que el alcalde percibe un jugoso salario».

58 El caso más notorio es el del departamento de Colonia.

Con 7.389 habitantes y una superficie de 656 km^2,[59] la gestión del municipio de Sarandí del Yi estuvo guiada por diferentes compromisos: la remodelación de la plaza Dr. Enamorado (principal plaza de la ciudad), la importante avenida Petrini y el cerramiento de la piscina municipal. Según palabras del exconcejal en el período 2015-2020 Guillermo Píriz (FA), la gestión del exalcalde Mario Pereyra (desde el 2010-2020) no ha respondido al espíritu de la Ley de Descentralización o la ha cumplido solo en parte, no respondiendo a los pedidos de la gente en lo que tiene que ver con un proyecto cultural serio o un proyecto deportivo, y gran parte de los recursos que se han invertido en obras han quedado en mal estado.

Los debes de la administración del municipio tienen que ver, según la fuente anteriormente citada, en fomentar la participación de la ciudadanía como uno de los pilares de la Ley de Descentralización, llevar adelante proyectos serios y que tengan visión de futuro y la planificación. Los recursos destinados a este municipio por la Intendencia departamental están sobre el 9% cuando la población habitante Sarandí del Yi es el 12% del departamento, afirma Píriz. Otras fuentes consultadas afirman que el debe de la administración nacionalista en el departamento ha sido su impronta centralista.

De todos modos, la relación entre el gobierno departamental y el municipal, a grandes rasgos, fue buena. Hay que tener en cuenta que tanto los intendentes Irazábal (2010-2015) como Vidalín (2015-2020) fueron de la misma línea política que el alcalde Mario Pereyra, y conservó a nivel municipal hasta el mismo número de hoja de votación. Sin embargo, según el exconcejal consultado, la relación entre los diferentes niveles de gobierno no fue buena y hubo varias rispideces que fueron «tapadas» para no generar impactos en la opinión pública. La posición del intendente Vidalín con respecto al municipio era «cerrada», no concurría a las grandes actividades estivales de la localidad, pero se presentaba estratégicamente cuando de presupuestos se hablaba.

Esta mala relación y centralismo por parte de las autoridades departamentales para con el municipio es percibido por la población y, prueba de ello, afirma Píriz, fueron los resultados electorales de las últimas elecciones municipales, en que el actual alcalde Carlos Luberriaga hizo campaña polí-

59 https://otu.opp.gub.uy/perfiles/durazno/sarandi-del-yi.

Tabla 9. Resultados de elecciones municipales 2020 por partido. En porcentajes de votos válidos

Municipio	PN	FA	PC	CA	AP	Votos válidos
A–Sarandí del Yi	81.06	12.00	3.24	2.31	1.40	5.068
B–Villa del Carmen	72.43	4.45	12.41	10.1	-	1.886

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

tica llamando a votarlo a él, pero no a Vidalín. Producto de esto es que, por primera vez en las tres elecciones municipales, es notoria la diferencia de votos entre candidaturas a este municipio.[60]

4.2. Resultados electorales y formación del concejo municipal

En la tabla 9 se muestra la distribución de votos en términos porcentuales para cada uno de los partidos políticos. Nótese la diferencia abrumadora del PN en Sarandí del Yi, de casi un 70% sobre el partido en segundo lugar de relevancia, el FA. El NEP de valor 1,49 indica que estaríamos frente a un sistema de un partido y medio, claramente un sistema de partido predominante según la clasificación de Giovanni Sartori (1992). Si bien la diferencia no es tan acentuada como si ocurre en las elecciones nacionales, este caso, al igual que Villa del Carmen donde no ocurre algo muy distinto, da cuenta de la hegemonía del PN en el interior del departamento. En Villa del Carmen, el segundo partido en orden de relevancia es el PC y la votación de la izquierda se reduce a un escaso 4,45%.

Los resultados electorales determinaron la conformación de los concejos municipales que muestra la tabla 10. Por primera vez desde que existen las alcaldías, el FA no consigue un solo concejal como sí lo había obtenido en Sarandí del Yi en las elecciones municipales de 2010 y 2015.

60 En las primeras elecciones municipales, la lista 41 ganó por una diferencia de cuatro votos a la lista 1. En las elecciones del 2015, la diferencia aumentó a 15 votos a favor de la lista 41 frente a la lista 25. En las elecciones 2020, esta diferencia se amplió drásticamente a 875 votos y la lista 41 del actual alcalde llegó a los 2.300 votos, mientras que la segunda tuvo 1.425 votos.

Otro hecho no menor es que la disputa muy pareja que habían tenido aliancistas y herreristas en 2010 y 2015 ya no existe, e irrumpe en la escena política Carlos Luberriaga, ligado al sector liderado por Juan Sartori a nivel nacional y que tiene como principal referente en el departamento a Juan Straneo.[61] Luberriaga llamó a no votar a Vidalín[62] y mantuvo un discurso de cambio respecto a la gestión oficial del *delfín* de Vidalín en la localidad, Mario Pereyra, que a su vez no podía ser reelecto por haber sido alcalde en dos oportunidades consecutivas. De la entrevista realizada a Andrés Pereyra surge que es muy probable que Luberriaga haya captado votos que otrora eran frenteamplistas, dato que se corrobora cuando se observa la diferencia que obtuvo sobre el Herrerismo y el descenso estrepitoso de la votación del FA en la localidad.

En las municipales de 2015, el candidato Nuber Medina fue reelecto como alcalde en Villa del Carmen, pero esa vez alineado al *vidalinismo*, no como otrora lo había hecho, ligado a una lista de filiación aliancista, y por la sorprendente diferencia de 4 votos[63] sobre el otro candidato nacionalista (lo que hubiera sido digno de llamar *empate técnico* si se tratase de una encuesta). Medina, ante la imposibilidad de ser reelecto, no compitió en 2020 y Fernando Rodríguez, leal a Vidalín, se consagró con una aplastante victoria y fue proclamado alcalde.

5. Conclusiones: escenarios futuros y desafíos

El formato bipartidista de partido predominante no parece que vaya a alterarse en el futuro. La poca volatilidad electoral observada de una elección a otra, el alto grado de institucionalización del PN a nivel local y las abrumadoras diferencias que se constatan elección tras elección, y en diferentes contextos, no pueden hacer pensar otra cosa que esto. En la interna del PN, sin embargo, habría más incertidumbre acerca de lo que pase una vez que Vidalín no pueda ser reelecto. El *posvidalinismo*, sin dudas, como lo demuestra la evidencia empírica presentada en este trabajo y en anteriores (Aguirre, 2012; 2016), traerá consecuencias para la interna

61 Que incluso desafió a Vidalín en el ODD nacionalista pero no pudo conseguir el 30% que lo hubiera lanzado como candidato a intendente en setiembre de 2020.
62 Este dato surge de las entrevistas a Juan Straneo y Andrés Pereyra.
63 Fuente Corte Electoral.

Tabla 10. Integración de los concejos municipales en Durazno, 2020-2025

Municipio	Partido	Sublema	Hoja	Nombre	Cargo
A–Sarandí del Yi	PN	Sublema Hoja 220-A	220-A	Carlos Luberriaga	Alcalde
				Ariel Pereyra	Concejal
				Micaela Pérez	
		Alianza Departamental Nacionalista	4110-A	Jorge Colina	
				Jorge García	
B–Villa del Carmen	PN	Sublema Hoja 4110-B		Fernando Rodríguez	Alcalde
				Raúl Lazo	Concejal
	4110-A	Sublema Hoja 2020-B	2020-B	Mirian Silveira	
		Sublema Hoja 241B	241-B	Néstor Silvera	
		Sublema Hoja 4121-B	4121-B	Lorena Olivera	

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

nacionalista, como ya ocurrió en el período 2010-2015 durante su ausencia. Y es que, hasta el momento, el actual intendente ha tratado de cubrir estos flancos que su propio liderazgo ha dejado abierto: la falta de un líder que, ya sea por su edad o por las restricciones legales, se encontrará —con seguridad— fuera de la política local después del 2025. Atendiendo a este devenir, ha perfilado a sus anteriores oponentes al punto que otro caudillo, Domingo Rielli, ya se encuentra corriendo por la carrera del sillón comunal para las próximas elecciones y así lo ha afirmado en reiteradas ocasiones,[64] a la luz de que no encuentra en su entorno más cercano un claro sucesor, más allá de Benjamín Irazábal, hoy diputado nacionalista por Durazno e intendente durante el período 2010-2015. Jorge Reina, joven político duraznense que prometía una carrera política más auspiciosa y que fue inten-

64 http://www.elacontecer.com.uy/37590-2020-07-30.html.

dente interino e intendente[65] con posterioridad a la renuncia de Vidalín para dedicarse a la campaña, se muestra hoy bastante alejado de la política del departamento. Los otros nombres que pueden entrar a competir por el sillón comunal son Juan José Bruno y Juan Straneo, el primero con más experiencia y trayectoria política que el segundo, ambos pertenecientes a sectores no herreristas.

En resumen, hemos analizado la gestión departamental. Hemos descubierto así, por ejemplo, que a la muy buena gestión financiera se opone una gestión más sombría en materia de recursos humanos y medio ambiente y hemos comprobado la hipótesis de que la distribución de cargos en el gabinete atendiendo al peso de las fracciones tiene consecuencias en la disciplina partidaria, y que el liderazgo y estrategia política de Vidalín en este sentido ha sido fundamental para lograr cohesión en la interna nacionalista. Posteriormente analizamos, con base en datos de la Corte Electoral y en anteriores trabajos, el desempeño electoral de los partidos políticos de la escena local y también evaluamos la gestión y la *performance* electoral de los partidos en los municipios.

Esta convocatoria que hace el Congreso de Intendentes y el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar nos ha dado la posibilidad de sistematizar información electoral, pero también de investigar en dos áreas aún poco estudiadas en nuestro país, como lo son la formación del gobierno departamental, la relación de este con el Legislativo local y la política subnacional en el tercer nivel de gobierno. En el primer caso hemos verificado nuestras hipótesis para el caso de Durazno con base en la teoría general, mientras que en el área municipal creemos que hemos podido realizar un aporte más, que servirá para acumular experiencias concretas que cuajen en enunciados generales del comportamiento político en el tercer nivel de gobierno.[66] Se nos abre así la puerta para un nuevo desafío, que no es más que aquel de que podamos seguir investigando la política duraznense con el fin de conocerla mejor y contribuir así al cúmulo académico en el tópico de la política subnacional, y por qué no, contribuir también al fortalecimiento de la ya robusta democracia en nuestro país.

65 Período que se extendió hasta setiembre a causa de la postergación de las elecciones.
66 En particular de las localidades del interior del país que no son capitales departamentales, donde creemos que se da un comportamiento peculiar.

Bibliografía

Aguirre, O. (2012). *Sistema electoral, fraccionalización y formación del gobierno municipal. Estudio de un caso: Durazno (2000-2012).* Monografía final de la Licenciatura en Ciencia Política, Udelar (inédito).

Aguirre, O. (2017). «Durazno 2010-2015: de la continuidad a la continuidad». En A. Cardarello y M. Freigedo (coords.), *Los desafíos de un cambio. Elecciones departamentales y municipales 2015*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

Amorim Neto, O. (1998). «Cabinet formation in presidential regimes: An analysis of 10 American countries» Presentado en Latin American Studies Association, Chicago.

Buquet, D., Chasquetti, D., y Moraes, J. A. (1998). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* Montevideo: Instituto de Ciencia Política–CSIC.

Cardarello, A. (2005). «Los intendentes y la elección inmediata. Los efectos probables y apreciados en 2005». En D. Buquet (coord.), *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno. 2004-2005*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política.

Cox, G. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: Hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa.

Gómez, G., Franco, F., Gelves, F., y Thevenet, N. (2017). *En pocas manos. Mapa de la concentración de los medios de comunicación*. Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung.

González, L. E. (1993). *Estructuras políticas y democracia en el Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria–Instituto de Ciencia Política.

Koolhaas, M., y Rodríguez, J. R. (2006). «Estrategias de conformación de gabinetes en las nuevas intendencias de izquierda». Ponencia presentada en el Primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política de la AUCIP. Montevideo.

Laakso, M., y Taagepera, R. (1979). «Effective number of parties: a measure with application to west Europe», *Comparative Political Studies*.

ONSC. (2020). *Informe de vínculos de la Oficina Nacional del Servicio Civil 2019*. Montevideo.

OPP. (2020). «Reporte de proyectos de OPP y transferencias del Gobierno Nacional. Durazno», https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/informes/2019-11/durazno.pdf

López, S. (2007). «¿Son las elecciones municipales elecciones locales? Estimando diferencias de resultados y comportamiento electoral», *Revista Uruguaya de Ciencia Política,* 16.

Sartori, G. (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.

Taagepera, R., y Shugart, M. (1989). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems.* New Haven: Yale UniversityPress.

Veneziano Esperón, A. (2001). «Descentralización participativa: el caso de Montevideo». En M. E. Laurnaga (comp.), *Elecciones locales y departamentales, liderazgos y descentralización en Uruguay*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política.

Zuasnabar, I., Ferla, P., y Silva, L. (2011). *Evaluación de los gobiernos municipales. La visión de alcaldes e intendentes*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer–Universidad Católica del Uruguay.

Entrevistas realizadas

Licandro, Raúl. Edil por el FA en el período 2015-2020.

Niche, Javier. Edil suplente y presidente del FA.

Pereyra, Andrés.[67] Edil del PN desde 2015 y secretario de bancada de Aire Fresco.

Piriz, Guillermo. Concejal del FA del Municipio de Sarandí del Yi entre 2010 y 2020.

Revello, Pablo. Edil del FA por tercera vez consecutiva.

Straneo, Juan. Senador suplente y edil por el PN en el período 2015-2020

67 Oriundo de Sarandí del Yi, hijo de Mario Pereyra, exalcalde de esa localidad durante el período 2010-2020.

Lavalleja

Elecciones departamentales y municipales 2020

Yoana Cabrera Noble

1. Introducción

Desde 1990 el departamento de Lavalleja ha sido gobernado ininterrumpidamente por el Partido Nacional. Tras dos gobiernos de Adriana Peña, las elecciones departamentales de 2020 implicaban un cambio obligado en la titularidad del Ejecutivo departamental. El triunfo de Mario García confirmó el cambio en la correlación de fuerzas en la interna del Partido Nacional en el departamento.

Esta elección significó continuidad al mismo tiempo que cambio. En primer lugar, continuidad respecto a las anteriores en tanto que la competencia fue fundamentalmente dentro del Partido Nacional. Sin embargo, la novedad radicó en que los candidatos no estaban estrictamente vinculados a la Intendencia, en tanto que la intendenta no pudo nominar a su sucesor. Los candidatos por el Partido Nacional fueron Carol Aviaga, exdirectora de Servicios Sociales de la Intendencia durante el período 2005-2010 y senadora de la República en el período 2015-2020, y el diputado por el departamento Mario García, quien finalmente resultó electo.

En cuanto al ámbito municipal, la novedad para estas elecciones radicó en la creación del Municipio de Mariscala, el cuarto del departamento, que ya contaba con municipios en Solís de Mataojo, José Pedro Varela y José Batlle y Ordóñez. En términos de continuidad, se presentaron a la reelección los tres candidatos de los municipios ya existentes y resultaron reelectos dos de ellos: Verónica Machado (Solís de Mataojo) y Pablo Patiño (Batlle y Ordóñez).

Este capítulo se propone dar cuenta de los antecedentes, el proceso y los resultados de las elecciones departamentales y municipales en el departamento de Lavalleja. Para ello se estructura en tres secciones. En primer lugar, se presenta un panorama de la gestión de Adriana Peña en el período 2015-2020 y de los concejos municipales existentes. Posteriormente, se analizan las elecciones departamentales, haciendo foco en las candidaturas, la campaña electoral y finalmente los resultados de la contienda. Por último, se analizan las elecciones de los cuatro concejos municipales.

2. La gestión departamental como contexto

En este apartado se presentan algunos comentarios sobre la gestión departamental y municipal durante el período 2015-2010, repasando algunos acontecimientos importantes acontecidos, así como algunas de las políticas implementadas.

2.1. Gestión del Ejecutivo departamental

El liderazgo de Adriana Peña hizo historia en el Uruguay: fue la primera mujer reelecta a la intendencia de su departamento y la primera mujer presidenta del Congreso de Intendentes. Al no candidatearse a ningún cargo que obligara a su renuncia, su gestión se extendió hasta el final del mandato, que concluyó en noviembre de 2020.

El segundo período de gobierno de Adriana Peña comenzó marcado por la cuestión presupuestal. En primer lugar, arrastró las polémicas del gobierno anterior, especialmente respecto a la gestión de su suplente Alfredo Villalba. En segundo lugar, entre las primeras acciones de la Intendencia contó la solicitud de una línea de crédito por cinco años al Banco República.

También durante el primer año de gobierno, la Intendencia recibió dos negativas de la Junta Departamental que afectaron al resto del período de gobierno: por un lado, al proyecto de fideicomiso que incluiría trece obras para el departamento y, por otro, al presupuesto quinquenal. Como consecuencia, el Ejecutivo departamental debió regirse por el presupuesto aprobado para el período de gobierno anterior.

Otro de los mojones políticos del período fue la renuncia, tras un año y algunos meses de gestión, de la agrupación de Mario García y del exin-

tendente Alejandro Giorello —hasta entonces secretario general de la Intendencia— a sus puestos en el Ejecutivo departamental. Estas renuncias se debieron, declaró Giorello, a diferencias con la intendenta en cuanto al rumbo político.[1]

Entre las principales acciones del período de gobierno cuentan, sin intención de exhaustividad, la recuperación salarial de los funcionarios de la Intendencia, el comienzo de obras de la nueva terminal de ómnibus, la compra de contenedores de residuos, la instalación de luces LED para luminarias, la remodelación de varias plazas, las obras en los accesos a ruta 8, la puesta a punto del nuevo edificio del CURE, obras de caminería rural y obras en el predio de la estación de AFE.

2.2. Gestión de la Junta Departamental

En líneas generales, la Junta Departamental tuvo un relacionamiento tormentoso con el Ejecutivo departamental, obstaculizando las principales iniciativas de este y ejerciendo sus facultades de contralor en repetidas ocasiones. Estas situaciones conflictivas no fueron únicamente con ediles del Frente Amplio, sino que los ediles de la lista 59 se comportaron de manera independiente frente a las iniciativas del Ejecutivo a pesar de pertenecer al partido oficialista.

El primer indicio de ello se vio en la votación de la línea de crédito del Banco República, una de las primeras propuestas del Ejecutivo departamental, que inicialmente no consiguió los votos porque los ediles del grupo 59 no la apoyaron, y lo hicieron tras la incorporación de algunas condiciones.

Esta situación se vio agravada al tratar el presupuesto quinquenal, que fue enviado a la Junta Departamental por la Intendencia en enero de 2016; discutido en abril, no consiguió los votos necesarios y finalmente los plazos

1 El exintendente Alejandro Giorello declaró en conferencia de prensa el 13 de setiembre de 2016: «Hemos tenido una reunión donde participó el Diputado García y ahí nos hemos dado cuenta que el rumbo político que tiene la intendente Peña para manejarla en este periodo no va de la mano con el camino político que nosotros entendemos que debería tener en estos 5 años» (Diario *La Unión*, 14 de setiembre de 2016, http://diariolaunion.com/2016/09/14/un-dia-dijo-adios-alejandro-giorello-varela-dejo-la-secretaria-general-de-la-intendencia-de-la-valleja).

constitucionales para su consideración se vencieron. Tanto los ediles oficialistas como los opositores acusaron a su contraparte de falta de voluntad de diálogo y acuerdo.

El trabajo de la Junta Departamental se centró en el contralor del Ejecutivo departamental, principalmente desde los ediles del Frente Amplio, lo que se refleja en los sucesivos llamados a sala de la Intendenta y otros miembros del Ejecutivo departamental y una actitud de desconfianza frente a sus iniciativas.

Una situación de tensión entre el Ejecutivo y Legislativo departamental ocurrió en torno a la aprobación de la ampliación presupuestal de 2017. En esta oportunidad, los ediles realizaron modificaciones en el proyecto original sobre los salarios de los cargos de confianza. Sin embargo, al aprobar el proyecto las modificaciones no fueron reflejadas correctamente y el Ejecutivo se amparó en ello para efectivamente subirle el sueldo a los directores. Frente a esto, la Junta votó una medida interpretativa de este proyecto que posteriormente la Intendencia vetó. Finalmente, la Junta Departamental levantó el veto interpuesto por la intendenta, con una mayoría de 21 votos sobre 29.

2.3. Gestión de los concejos municipales

Hasta las elecciones de 2020, el departamento de Lavalleja contaba con tres municipios: Solís de Mataojo, José Pedro Varela y José Batlle y Ordóñez, este último inaugurado en el periodo 2015-2020. En esta sección se repasará brevemente la gestión de cada uno de estos municipios.

El plan quinquenal del Municipio de Solís de Mataojo proponía revitalizar la plaza principal, la construcción de una ciclovía, contribuir a la protección medioambiental, la promoción de espacios de participación ciudadana y la eficiencia en los servicios municipales y la articulación con políticas nacionales y departamentales. De acuerdo con lo reportado en los Avances de Gestión Semestral, estos objetivos fueron cumplidos. Entre las obras realizadas, cuentan la compra de luminarias, el trabajo relativo a la gestión de residuos, compostaje y huertas domésticas, la reforma de la plaza, oferta de actividades deportivas y culturales, plantación de árboles, entre otras.

Por su parte, el Municipio de José Pedro Varela planteó en su plan quinquenal brindar servicios básicos —como mantenimiento de veredas,

reorganización de residuos, adquisición de maquinaria, etcétera—, coordinar con las iniciativas nacionales en materia de infancia, juventud y adultos mayores, estimular el desarrollo cultural, turístico y económico, mejorar el desarrollo urbanístico, crear y remodelar de espacios de recreación, contribuir al ordenamiento del tránsito, promover la participación ciudadana y la vida saludable y reformar la plaza principal de la ciudad. Según lo reportado en los Avances de Gestión Semestral, estos objetivos fueron alcanzados. Sin embargo, desde la Intendencia se consideró que no se cumplió una meta del compromiso de gestión correspondiente al año 2019. Además, la intendenta mostró una postura crítica respecto a la gestión del alcalde Acosta, perteneciente al sector de García.[2]

Finalmente, el plan quinquenal del Municipio de José Batlle y Ordóñez incluía brindar los servicios básicos correspondientes al municipio, contribuir al fortalecimiento de espacios deportivos y de recreación, al desarrollo cultural y turístico del municipio y consolidar el proceso de desarrollo urbano y ordenamiento del tránsito. De acuerdo con los informes de Avances de Gestión Semestral estos objetivos fueron, en su mayoría, cumplidos, quedando pendiente la construcción de la nueva terminal de ómnibus.

3. La elección departamental de 2020

3.1. Candidatos

Diez candidatos compitieron en la contienda departamental. Por el Partido Nacional se presentaron Mario García y Carol Aviaga. Por el Frente Amplio lo hicieron Cecilia Bianco, Pablo Fuentes y Julián Mazzoni. Los candidatos por el Partido Colorado fueron Luis Carresse y Julio Sánchez. El Partido Independiente postuló a Estrella Cabana, Cabildo Abierto postuló a Sandra Inzaurralde y Asamblea Popular a Julio Tellechea.

2 Por ejemplo, la intendenta Peña, consultada sobre la relación con los municipios declaró a *Primera Página* en su edición del 10 de febrero de 2020 que «El Municipio de José Pedro Varela tenía todo el equipamiento para hacer el arreglo de calles, nunca lo hicieron, pero es más fácil echarle la culpa a la intendencia. Varela es un tema aparte, el alcalde no hizo nada, la que hizo fue la IDL. Cuando los 100 años de Varela fuimos nosotros a limpiar el pueblo, a tapar los pozos, fuimos nosotros a hacer la tarea del alcalde». Disponible en: http://www.primerapagina.com.uy/2020/02/adriana-pena-mi-futuro-politico-hubiera.html.

En el Partido Nacional la definición de las candidaturas empezó a gestarse en las elecciones internas, donde las cuatro principales agrupaciones presentaron lista propia. En primer lugar, la Agrupación Aparicio Saravia (lista 58), encabezada por el diputado Mario García, fue la más votada. La lista 59, Divisa Blanca, de la edila Alexandra Inzaurralde, obtuvo el segundo lugar. A esta le siguió la lista 51 de Adriana Peña y en cuarto lugar quedó la lista 404404, Aire Fresco, de Carol Aviaga.

De estos cuatro liderazgos departamentales, Adriana Peña y su sector fueron los únicos que apoyaron la precandidatura a la presidencia de Jorge Larrañaga, mientras que los tres sectores restantes apoyaron la precandidatura de quien finalmente resultó ganador, Luis Lacalle Pou. De cara a las elecciones de octubre, Adriana Peña se alejó de Alianza Nacional y finalmente se unió a la lista 404 como candidata al Senado. Esta alianza tenía como contrapartida el apoyo a la entonces senadora Carol Aviaga en su candidatura a la Cámara de Diputados por esta lista.

Al mismo tiempo, las agrupaciones Aparicio Saravia y Divisa Blanca formaron una alianza para las elecciones de octubre, presentando a Mario García como primer candidato a diputado y a Alexandra Inzaurralde como su primera suplente, y comparecieron con la hoja de votación número 5859. Finalmente, García resultó reelecto diputado, doblando los votos obtenidos por Aviaga.

Los resultados de las elecciones internas dejaron mal parado al sector de Adriana Peña en la Convención Departamental, donde no pudo presentar un candidato propio y terminó apoyando a Carol Aviaga como candidata a intendenta de Lavalleja. De esta manera, la Convención Departamental del Partido Nacional proclamó como candidatos a la Intendencia a Mario García y a Carol Aviaga, ambos pertenecientes al sector Todos de Luis Lacalle Pou. Dos características resaltaban en estas dos candidaturas: ambas respondían a la misma corriente del Partido Nacional a nivel nacional y el candidato del sector más votado de la elección interna competía contra la candidata de la cuarta lista más votada en la misma instancia.

Finalmente, la candidatura de Mario García obtuvo el apoyo de las listas 22, 58, 59, 252, 880, 1007 y 2004. La candidatura de Aviaga fue apoyada por las listas 404 y 51, además de las listas 80 y 19 del Partido Nacional y contó con apoyos de dirigentes del Partido Colorado y de Cabildo Abierto.

En la interna del Frente Amplio la novedad se dio a conocer en agosto de 2019 y fue la decisión de presentar candidaturas múltiples para las elecciones departamentales. En esta instancia se propusieron tres duplas, cuyo orden debía ser definido posteriormente. Una dupla estaba integrada por Cecilia Bianco, expresidenta de MEVIR, y Daniel Ximénez, quien había sido candidato único en otras oportunidades. Otra dupla estaba formada por Pablo Fuentes, edil por el Partido Socialista y el diputado por el Movimiento de Participación Popular Javier Umpiérrez, quien fue reelecto en octubre de 2019. La tercera dupla estaba integrada por Julián Mazzoni y Ernesto Cesar, ambos con una reconocida trayectoria en la Junta Departamental de Lavalleja. Finalmente, en febrero se confirmaron las candidaturas de Bianco, Mazzoni y Fuentes.[3] Una peculiaridad de la proclamación de los candidatos fue que en la convención departamental se fue votando a los tres de manera sucesiva, para que obtuvieran igual cantidad de votos.

Si bien en un principio el MPP propuso a Fuentes, posteriormente prestó su apoyo a las tres candidaturas. El socialista Fuentes contaba con el apoyo del Partido Socialista y del Partido Demócrata Cristiano. La candidatura de Cecilia Bianco fue apoyada por Espacio Frenteamplista, formado por Marcha Frenteamplista (agrupación a la que pertenece la candidata), Asamblea Uruguay, Casa Grande, Alianza Progresista, Nuevo Espacio y frenteamplistas independientes. La candidatura de Mazzoni fue apoyada por el Partido Comunista, PAR, la Vertiente Artiguista, el Encuentro Social de Lavalleja.

En la interna del Partido Colorado, la Convención proclamó inicialmente a tres candidatos: Luis María Carresse (Ciudadanos), Gustavo Risso (Batllistas) y Juan Francisco Mautone (Tercera Vía). En ocasión de votar las tres candidaturas, convencionales pertenecientes al sector de Carresse prestaron su voto a los otros dos candidatos. Sin embargo, de las tres candidaturas la única que subsistió fue la de Carresse. Mautone presentó su renuncia en el mes de julio y Risso bajó su candidatura por problemas de salud. Finalmente, a fines del mes de julio la Convención Departamental se volvió a reunir y proclamó como candidato a intendente a Julio Sánchez, por el sector Batllistas en Lavalleja. Esta candidatura quedó muy aislada y

3 De las duplas que se manejaron en un principio solo se mantuvo la de Bianco-Ximénez. Ximénez fue incluido en la plancha de Bianco como primer suplente.

se incorporó tarde a la campaña. Carresse, por su parte, definió a la suya como «una candidatura plural» ya que a pesar de pertenecer al sector Ciudadanos (listas 9, 10 y 600), fue apoyado por Tercera Vía (9007) y sectores batllistas que apoyaban a la candidatura de Risso agrupados en el sublema Somos Batllistas.

Además, la Convención de Cabildo Abierto eligió por unanimidad a Sandra Inzaurralde como candidata única. En el acto de proclamación de la candidata, esta reivindicó la identidad de Cabildo Abierto y aseguró que su partido no realizaría alianzas con ningún otro partido.

Por su parte, el Partido Independiente se presentó a las elecciones departamentales bajo su lema, tal como lo había decidido la Mesa Ejecutiva en diciembre, y con lista única. Por último, cabe mencionar que Unidad Popular también se presentó a las elecciones departamentales, proclamando a Julio Noel Tellechea como candidato único.

3.2. Campaña

Como en líneas generales sucedió en el resto de los departamentos, la campaña tuvo dos impulsos, uno a partir de febrero y otro a partir de agosto, con el punto de inflexión que marcó la irrupción de la emergencia sanitaria y la consecuente posposición de las elecciones departamentales y municipales de mayo a setiembre. La actividad de campaña estuvo marcada por las limitaciones que impuso la situación de pandemia, que llevaron a los candidatos en el período de mayor restricción de actividades sociales a realizar conferencias de prensa y actividades virtuales para dar a conocer sus propuestas. Más cerca de las elecciones, los candidatos comenzaron a realizar actividades presenciales en las distintas localidades del departamento.

Por el lado del Frente Amplio, durante la campaña los tres candidatos buscaron mostrar unidad interna. Ejemplo de ello fue la entrega en conjunto del programa de gobierno único elaborado por el Frente Amplio y su presencia conjunta en distintas apariciones públicas. No obstante, cada candidato realizó distintas actividades por separado tratando sus agendas particulares.

En cuanto al Partido Nacional, García y Aviaga mostraron diferentes posturas respecto a la necesidad de apelar a los socios de gobierno de su par-

tido a nivel nacional. Carol Aviaga se hizo llamar desde etapas tempranas de la campaña «la candidata de la Fuerza Multicolor», y su aspiración era, como se leía en su programa de gobierno departamental, «encabezar un gobierno departamental que incluya a otros partidos políticos». Buscaba así votos por fuera del Partido Nacional, tratando de capitalizar la coalición gobernante a nivel nacional, énfasis que no puso García.

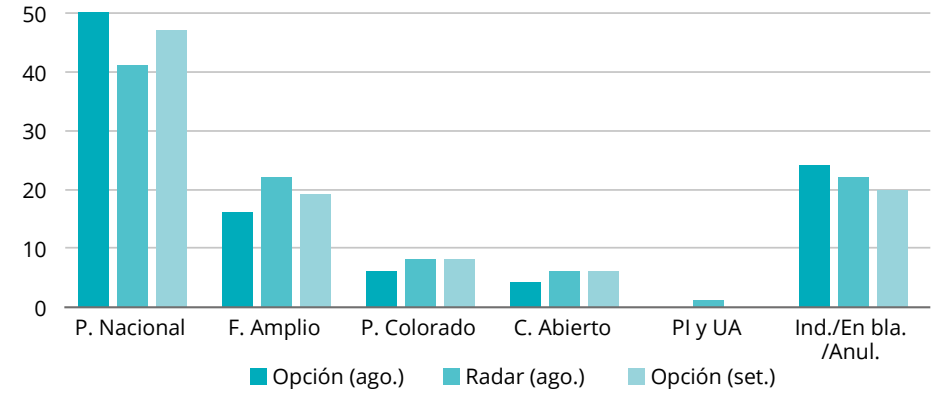
Esta búsqueda de aliados por fuera del Partido Nacional, de Aviaga, tuvo repercusiones en la interna de Cabildo Abierto, ya que en etapas tempranas de la campaña un dirigente de la lista 11820 anunció su respaldo a esta candidata. Frente a este hecho, la Junta Nacional de Cabildo Abierto sancionó a quien tomó a título personal la decisión en nombre de toda la agrupación y sin la autorización de las autoridades nacionales, según versiones de prensa. Igualmente, Aviaga contó con adhesiones a su candidatura desde el Partido Colorado, Cabildo Abierto y el Frente Amplio.[4]

Durante la campaña, dirigentes nacionales asistieron a Lavalleja a distintas actividades apoyando a candidatos de sus partidos respectivos. Sin ánimos de exhaustividad, por el Partido Nacional estuvieron Carlos Camy, Juan Rodríguez y Juan Sartori; por el Frente Amplio estuvieron Rafael Michelini, Óscar Andrade, Eduardo Brenta, Cristina Lustemberg, Charles Carrera, Santiago Soto, Lilián Kechichián, Enrique Rubio y Constanza Moreira. Por el Partido Colorado se hicieron presentes Tabaré Viera y Gustavo Zubía; y por el Partido Independiente, Pablo Mieres.

Las encuestas de intención de voto a candidatos a intendente marcaron en todo momento que el Partido Nacional retendría el gobierno departamental. En la interna de este, señalaban el favoritismo de Mario García por sobre Carol Aviaga. Hubo tres encuestas de intención de voto disponibles

4 Frente a la pregunta de qué implicaba el lema de su campaña, la Fuerza Multicolor, Aviaga declaró: «Para mí es primordial el trabajo en equipo, y también integrar en la mesa de trabajo las diversas miradas de los vecinos en torno al matiz político. Si bien soy candidata por el Partido Nacional, hay un nuevo paradigma en la política departamental que es la fuerza multicolor. Naturalmente en estas instancias los vecinos terminaban decidiendo entre dos candidatos del Partido Nacional, hoy es así también, pero hay una gran diferencia: nuestra fuerza está integrada políticamente y técnicamente por vecinos de todos los partidos políticos, no solo del Partido Nacional. Nosotros tenemos en nuestro equipo político y técnico a representantes del Partido Colorado, de Cabildo Abierto, del Partido Independiente y del Frente Amplio. Esto llegó para quedarse, y yo estoy feliz de trabajar de esta manera» (Sala de Redacción de la FIC, 24 de setiembre de 2020, https://sdr.fic.edu.uy/recta-final-con-horizonte-blanco).

Gráfico 1. Intención de voto, elecciones municipales de Lavalleja, 2020. En porcentajes



Fuente: Elaboración propia basada en datos de Opción Consultores y Grupo Radar.

para el departamento (gráfico 1). Al comparar los datos de Opción para los meses de agosto y setiembre, se observa una caída de 3% de la intención de voto del Partido Nacional y una leve ganancia de votos para Frente Amplio, Partido Colorado y Cabildo Abierto, aunque cabe advertir que estos datos caen dentro del margen de error y que los datos de setiembre combinaban los ya presentados en agosto.

En cuanto a la intención de voto por candidatos, los datos presentados por Grupo Radar en agosto de 2020 mostraban que García tenía el 22% de la intención de voto y Aviaga el 15%. En la interna del Frente Amplio, los datos presentaban a Fuentes como favorito, seguido por Mazzoni y cerrando con Bianco. Dentro del Partido Colorado, por su parte, Grupo Radar mostraba como amplio favorito a Carresse.

Llegado a este punto, cabe presentar brevemente las principales propuestas programáticas de los dos candidatos favoritos: Carol Aviaga y Mario García. Como primer apunte, es curiosa la elevada presencia de propuestas de ambos candidatos sobre temáticas no estrictamente vinculadas a las funciones de la Intendencia, como el fomento de las tecnologías de la información y la comunicación, la seguridad ciudadana, la creación de fuentes de trabajo y el apoyo al emprendedurismo. Las propuestas que tratan sobre temas más tradicionales de materia departamental se encon-

traban relegadas en el conjunto de las propuestas programáticas. Respecto a estas temáticas, ambos candidatos incluyeron propuestas en temas de seguridad vial, infraestructura para el departamento y medio ambiente.

Además de las temáticas mencionadas, Aviaga y García coincidieron en incluir propuestas sobre turismo, educación y cultura, medio ambiente e infraestructura. Sin embargo, realizaron algunos énfasis particulares. Aviaga, por ejemplo, enfatizó en propuestas vinculadas a las tecnologías de la información y la comunicación, desarrollo agropecuario, bienestar animal y agroecología. García, por su parte, enfatizó en propuestas sobre empleo, deporte, seguridad, políticas sociales y en medidas a la interna de la Intendencia Departamental.

Ambos candidatos presentaron al turismo como una opción para la creación de fuentes de empleo. García propuso la desestacionalización del turismo, el estudio de la viabilidad del turismo interdepartamental, opciones de turismo social, fomento del turismo rural, creación junto con privados de rutas de degustación, realización de acciones vinculadas al deporte, la cultura y la recreación con foco turístico, obras en el camping sobre el río Santa Lucía, entre otras propuestas. Las propuestas de turismo de Aviaga se centraron en el concepto de Ruta Mágica e implicaban la venta del departamento a otros países como destino turístico, la generación de paquetes turísticos, la captación de fondos nacionales para el desarrollo del turismo, la generación de incentivos para la inversión, la capacitación en áreas vinculadas al turismo y la mejora en la infraestructura. Las dos propuestas que más repercusión tuvieron durante la campaña electoral fueron, precisamente, relacionadas con el turismo: García propuso la creación de un parque acuático cerrado y Aviaga un parque de diversiones temático. Sin embargo, ninguna de estas propuestas estaba incluida explícitamente en los documentos programáticos.

3.2. Resultados de la elección

El departamento de Lavalleja tiene, siguiendo la clasificación de Sartori (1980) un sistema de partidos predominante, ya que ha obtenido la mayoría de los escaños en el legislativo departamental por tres décadas. Desde las elecciones de 1989 el Partido Nacional fue el más votado y, con ello, la mayoría automática en la Junta Departamental, como prevé el sistema

Tabla 1. Votos válidos en elecciones departamentales (1984-2020). En porcentajes

Elección	PN	FA	PC
1984	46,2	5,1	47,2
1989	51,2	5,1	38,5
1994	48,8	11,0	37,6
2000	53,6	12,1	33,5
2005	71,3	21,0	6,8
2010	56,1	34,0	9,1
2015	56,4	35,2	7,3
2020	59,9	22,9	11,6

Fuente: Elaboración propia con datos de Corte Electoral.

electoral uruguayo, que otorga esa mayoría al partido más votado en las elecciones departamentales. Desde las elecciones de 2000 hasta las recientes elecciones de 2020, el Partido Nacional obtuvo más de la mitad de los votos válidos, es decir, los votos emitidos a favor de algún lema (tabla 1).

En las elecciones departamentales de 2020, el Partido Nacional obtuvo el 59,9%, incrementando en 3,5% los votos válidos respecto a la elección anterior. El segundo partido más votado fue el Frente Amplio, con el 22,9% de los votos válidos, perdiendo votos respecto a las elecciones de 2010 y 2015. El tercero más votado fue el Partido Colorado, con el 11,6% de los votos válidos y aumentando su caudal electoral en 1,8% respecto a las elecciones de 2015. La novedad de esta última elección radicó en la participación de Cabildo Abierto, que obtuvo el 4,8% de los votos válidos. El Partido Independiente y Asamblea Popular lograron una magra votación, de 0,4% y 0,3% de los votos válidos, respectivamente.

La tabla 2 muestra datos de los votos válidos obtenidos por quienes resultaron electos intendentes de Lavalleja en el período 1984-2020. Se observa la elevada votación del Partido Nacional en el departamento durante este período. A partir de las elecciones de 1995 hasta la fecha, todos

Tabla 2. Votos válidos obtenidos por los intendentes de Lavalleja (1984-2020). En porcentajes

Período	Intendente	Partido	Fracción	% Partido	Int./ partido	Int./ total
1985-90	Daoiz Librán Bonino	PC	Unión Colorada y Batllista	47,2	22,2	10,5
1990-95	Héctor Leis	PN	Agrupación Aparicio Saravia	51,2	25,1	12,9
1995-00	Héctor Leis	PN	Agrupación Aparicio Saravia	48,8	94,6	46,1
2000-05	Herman Vergara	PN	Herrerismo-Divisa Blanca	53,6	50,9	27,3
2005-10	Herman Vergara	PN	Herrerismo-Divisa Blanca	71,3	56,5	40,3
2010-15	Adriana Peña	PN	Unidos por Lavalleja-Alianza Nacional	56,1	77,9	43,6
2015-20	Adriana Peña	PN	Unidos por Lavalleja-Alianza Nacional	56,7	53,8	30,3
2020-25	Mario García	PN	Agrupación Aparicio Saravia	59,9	57,0	34,2

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos de FCS-Udelar y de Corte Electoral.

los intendentes han obtenido más de la mitad de los votos en la interna de su partido.[5] El intendente electo Mario García obtuvo 57,0 % de los votos recibidos por el Partido Nacional, siendo el tercero más votado en la interna de su partido considerando a todos los intendentes, detrás de Leis en 1995 y Peña en 2010. En cuanto al porcentaje total de votos obtenidos por los intendentes electos, el panorama es bastante heterogéneo: desde un

5 Como recaudo a la hora de leer este cuadro se debe tener en cuenta el cambio en las reglas electorales introducidos por la reforma de 1997 que limita a tres el número de candidatos al Ejecutivo departamental, lo que podría afectar los porcentajes elevados de votos al interior del partido y, eventualmente, totales, en comparación con las dos primeras elecciones del período.

Tabla 3. Votos válidos por lemas y por candidatos. En porcentajes

Lema	Candidato	Fracción	% partido	% total
PN	Mario García	Agrupación Aparicio Saravia	57,0	34,2
	Carol Aviaga	Aire Fresco Lavalleja	42,3	25,3
	Al lema		0,7	0,4
	Total		100	59,9
FA	Julián Mazzoni	Partido Comunista	41,9	9,6
	Cecilia Bianco	Marcha Frenteamplista	34,4	7,9
	Pablo Fuentes	Partido Socialista	22,6	5,2
	Al lema		1,1	0,3
	Total		100	29,9
PC	Luis María Carresse	Ciudadanos	86,3	10,0
	Julio César Sánchez	Batllistas	13,3	1,5
	Al lema		0,4	0,0
	Total		100	11,6
CA	Sandra Inzaurralde	Movimiento Social Artiguista	100	4,8
	Al lema		0,0	0,0
	Total		100	4,8
PI	Estrella Cabana	-	100	0,4
	Al lema		0,0	0,0
	Total		100	0,4
	Julio Tellechea	-	100	0,3
AP	Al lema		0	0,0
	Total		100	0,3

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos de FCS-Udelar y de Corte Electoral.

mínimo de 10,5% de los votos válidos totales hasta el 46,1%. Mario García resultó electo con el 34,2% de los votos totales, ubicándose como el cuarto intendente más votado del período de interés.

Los votos obtenidos por cada candidato a intendente en las elecciones de 2020 se muestran en la tabla 3. Mario García fue el candidato más votado dentro del Partido Nacional y de toda la elección. Obtuvo en total 8,9% más votos que Carol Aviaga, su principal competidora. A su vez, Aviaga fue la segunda candidata más votada, con un cuarto de los votos válidos totales. En la interna del Partido Nacional, Mario García obtuvo el 57,0% de los votos válidos recibidos por el lema, mientras que Carol Aviaga obtuvo el 42,3%.

Dentro del Frente Amplio, el candidato más votado fue Julián Mazzoni, con el 41,9% de los votos de su partido y el 9,6% de los votos totales. Cecilia Bianco obtuvo el segundo lugar, con poco más de un tercio de los votos dentro de su partido y 7,9% de los votos totales. El candidato menos votado fue Pablo Fuentes con el 22,6% de los votos que obtuvo el Frente Amplio y el 5,2% de los votos totales.

En la interna del Partido Colorado, Luis María Carresse obtuvo el 86,3% de los votos del partido y el 10% de los votos totales. Julio César Sánchez, por su parte, obtuvo el 13,3% de los votos al partido y 1,5% de los votos totales.

En cuanto a las candidaturas únicas, Sandra Inzaurralde por Cabildo Abierto obtuvo el 4,8% de los votos totales. La candidata por el Partido Independiente Estrella Cabana obtuvo el 0,4% de los votos totales y Julio Tellechea, por Asamblea Popular, obtuvo el 0,3% de los votos.

La tabla 4 muestra la composición de la Junta Departamental de Lavalleja para el período 2020-2025. Por el lado del oficialismo, el Partido Nacional obtuvo 20 bancas. Doce de estos ediles pertenecen al sublema Avancemos Lavalleja que respaldaba la candidatura del intendente electo Mario García. Dentro de este sublema, la lista 58 obtuvo siete ediles, la lista 59 cuatro y la lista 22 un edil. En suma, mientras la alianza entre las listas 58 y 59 persista, el intendente contaría con más un tercio de los votos de la Junta Departamental. El sublema Aire Fresco Lavalleja, integrado por la alianza formada por Peña y Aviaga, obtuvo un total de ocho bancas: cinco pertenecientes a la lista 51 de Peña, que ocupa una de las bancas, y tres pertenecientes a la lista 404 cuya referente en el departamento es Aviaga. Una peculiaridad es que la lista de la candidata Aviaga no fue la más votada dentro del sublema, sino que fue la de la Peña.

Tabla 4. Composición Junta Departamental (2020-2025)

Partido	Sublema	Hoja	Ediles	Total sublema	Total partido
PN	Avancemos Lavalleja	58	7	12	20
		59	4		
		22	1		
	Aire Fresco Lavalleja	51	5	8	
		404	3		
FA	Construyendo el Cambio	182	1	2	7
		1001	1		
	Espacio Frenteamplista de Lavalleja	2005	1	2	
		2121	1		
	Con el Frente, con la Gente	2609	1	1	
	Sumemos	1890	1	1	
	Comprometidos con el Cambio	90	1	1	
PC	Compromiso por Lavalleja	9	1	2	3
		600	1		
	Somos Batllistas	2000	1	1	
CA	Movimiento Social Artiguista	1811	1	1	1

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos de FCS-Udelar y de Corte Electoral.

Por otra parte, el Frente Amplio obtuvo un total de siete bancas, con un panorama muy fragmentado, ya que cada edil pertenece a una lista distinta. Así, el sublema Construyendo el Cambio obtuvo dos bancas: una perteneciente a la lista 182 y otra a la 1001, a la que pertenece el candidato Mazzoni. El sublema Espacio Frenteamplista de Lavalleja obtuvo dos bancas, una por la lista 2005, a la que pertenece la candidata Bianco, y una por la lista 2121. El Movimiento de Particupación Popular, quien presentó tres listas idénticas, una apoyando a cada candidato del Frente Amplio, obtuvo

una banca por la lista 2609. El sublema Sumemos ganó una banca por la lista 1890. Por último, el sublema Comprometidos, a través de la lista 90, a la que pertenece el candidato Fuentes, obtuvo una banca.

El Partido Colorado obtuvo tres bancas. Dos de ellas corresponden al sublema Compromiso por Lavalleja: una para la lista 600, del candidato Carresse, y otra para la lista 9. La lista 2000 obtuvo la tercera banca.

Cabildo Abierto obtuvo una banca para la agrupación Movimiento Social Artiguista, única lista presentada a la elección.

La evolución de la composición de la Junta Departamental desde 1984 hasta la fecha muestra (tabla 5) el protagonismo indiscutido del Partido Nacional, que ha obtenido la mayoría de los cargos desde 1989. La particularidad de los resultados de esta elección es que el Partido Nacional, por sí solo y en la medida en que muestre unidad en su interna, contará para este período —como lo hizo en 2005-2010— con las mayorías requeridas para sancionar el presupuesto de la Junta Departamental.

El Frente Amplio, por su parte, obtuvo cuatro ediles menos que en los dos periodos de gobierno pasados. Esto puede implicar limitaciones a la hora de ejercer su rol de contralor como oposición al gobierno, por ejemplo, para solicitar la intervención del Tribunal de Cuentas, como lo dispone el artículo 273 de la Constitución de la República, o para llamar a sala al intendente, como lo prevé el artículo 278. Además, la emulación a nivel departamental de una coalición multicolor nacional con la inclusión de personas pertenecientes al Partido Colorado y Cabildo Abierto en el gabinete implica una dificultad adicional para el Frente Amplio a la hora de actuar como oposición.

La evolución del Partido Colorado en el departamento muestra dos escenarios fuertemente contrastantes y coherentes con las dinámicas a nivel nacional. Por un lado, fue la segunda fuerza en la Junta Departamental hasta el año 2005, donde se redujo notoriamente su presencia, relegado al tercer lugar. No obstante, en el período de gobierno 2020-2025 el Partido Colorado cuenta con un edil más en comparación con los obtenidos desde las elecciones de 2005.

La otra novedad en la composición de la Junta Departamental radica en la presencia de un cuarto partido político: Cabildo Abierto. Un hecho similar se había verificado solo en el período de gobierno 1990-1995, cuando la Junta Departamental tuvo un edil perteneciente al Nuevo Espacio.

Tabla 5. Composición de la Junta Departamental de Lavalleja (1985-2020)

Partido / Período	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025
PN	14	17	16	17	23	18	18	20
FA	1	1	3	3	6	11	11	7
PC	16	12	12	11	2	2	2	3
NE	-	1	0	0	-	-	-	-
CA	-	-	-	-	-	-	-	1
Total	31	31	31	31	31	31	31	31

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos de FCS-Udelar y de Corte Electoral.

4. Las elecciones municipales 2020

En el acto electoral tuvieron lugar las elecciones municipales. Implementadas por primera vez en el año 2010, los dos municipios creados entonces fueron los de José Pedro Varela y Solís de Mataojo. Para las elecciones de 2015 se creó el Municipio de José Batlle y Ordóñez y para las elecciones de 2020 la novedad fue la creación del Municipio de Mariscala.

En cuanto a la oferta electoral, en los cuatro municipios se presentaron candidatos por cuatro partidos: Partido Nacional, Frente Amplio, Partido Colorado y Cabildo Abierto. Asimismo, en los municipios ya establecidos se presentaron a la reelección los tres alcaldes. En el Municipio de José Pedro Varela fue candidato el entonces alcalde Danielo Acosta por la lista 5859-A, en el Municipio de Solís de Mataojo lo hizo Verónica Machado con la lista 11-B (quien no apoyó a ninguno de los dos candidatos nacionalistas) y en el Municipio de José Batlle y Ordóñez se presentó Pablo Patiño por la lista 5859-C ,apoyando al candidato García.

Tabla 6. Resultados de las elecciones municipales por partido. En porcentajes de votos válidos

Municipio	PN	FA	PC	CA	Votos válidos
A–José Pedro Varela	75,9	10,8	7,9	5,4	3.410
B–Solís de Mataojo	73,5	18,8	3,3	4,4	2.141
C–José Batlle y Ordóñez	82,9	9,5	6,3	1,3	1.858
CH–Mariscala	72,7	4,8	14,9	7,5	1.321

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

4.2. Composición de los concejos municipales

El panorama de la elección departamental se intensificó en las elecciones municipales, con un triunfo amplio del Partido Nacional por sobre los demás partidos (tabla 6). En cambio, el orden de los restantes partidos varía según los municipios. Por un lado, en José Pedro Varela y José Batlle y Ordóñez la segunda fuerza más votada fue el Frente Amplio, seguido del Partido Colorado y luego Cabildo Abierto. En Solís de Mataojo, por su parte, el Frente Amplio ocupó el segundo lugar con el 18,8% de los votos, Cabildo Abierto resultó en tercer lugar y por último el Partido Colorado. En el recientemente creado Municipio de Mariscala, el Partido Colorado obtuvo el 14,9% de los votos válidos, Cabildo Abierto alcanzó el 7,5% de los votos y el Frente Amplio fue el que obtuvo menor votación, con el 4,8% de los votos válidos.

La integración de los concejos municipales se muestra en la tabla 7. El alcalde electo del Municipio de José Pedro Varela resultó Martín Rezk, perteneciente a la lista 51-A del Partido Nacional, con el 56,1% de los votos al lema y el 42,6% de los votos válidos. Esto implica un cambio en el sector dentro del Partido Nacional que encabezará el concejo municipal, que además quedó integrado en su totalidad por concejales del Partido Nacional: dos pertenecientes a la lista 51-A y dos pertenecientes a la lista 5859-A, entre los que se encuentra el exalcalde Acosta.

Tabla 7. Integración de los concejos municipales en Lavalleja (2020-2025)

Municipio	Partido	Sublema	Hoja	Nombre	Cargo
A – José Pedro Varela	PN	Todos por Varela	51-A	Martín Rezk	Alcalde
		Todos por Varela	51-A	Daniela Fernández	Concejales
		Todos por Varela	51-A	Daniel Toledo	
		Sublema Hoja 5859-A	5859-A	Danielo Acosta	
		Sublema Hoja 5859-A	5859-A	Blanca Vidal	
B–Solís de Mataojo	PN	Correntada Wilsonista de Renovación	11-B	Verónica Machado	Alcaldesa
		Correntada Wilsonista de Renovación	11-B	Néstor Yelós	Concejales
		Correntada Wilsonista de Renovación	11-B	Carlos Corbo	
		Sublema Hoja 5859-B	5859-B	Jorge Fernández	
	FA	Espacio Frenteamplista de Lavalleja	2050-B	Fernando Larrosa	
C–José Batlle y Ordóñez	PN	Sublema Hoja 5859-C	5859-C	Pablo Patiño	Alcalde
		Sublema Hoja 5859-C	5859-C	Melissa Bentancor	Concejales
		Sublema Hoja 5859-C	5859-C	Yessi Miguel	
		Sublema Hoja 5859-C	5859-C	María Sosa	
		Sublema Hoja 51-C	51-C	José Alberto Vigo	

Municipio	Partido	Sublema	Hoja	Nombre	Cargo
CH–Mariscala	PN	Sublema Hoja 5859-CH	5859-CH	Francisco de la Peña	Alcalde
		Sublema Hoja 5859-CH	5859-CH	Marcos Aguirre	Concejales
		Sublema Hoja 5859-CH	5859-CH	Gabriela Giorello	
		Sublema Hoja 51-CH	51-CH	Rodolfo Alzugaray	
	PC	Ciudadanos	600-CH	John Torres	

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos de FCS-Udelar y de Corte Electoral.

En el Municipio de Solís de Mataojo resultó reelecta la alcaldesa Verónica Machado, líder de la lista 11-B, cuya lista obtuvo el 56,3% de los votos dentro del lema y el 41,3% de los votos válidos. Cabe destacar que su lista ganó 15,9% de votos válidos respecto a las elecciones de 2015. El resto del concejo municipal está integrado por tres miembros del Partido Nacional, dos de ellos por la lista de la alcaldesa y uno por la lista 5859-B. El cuarto concejal pertenece al Frente Amplio, específicamente, al Espacio Frenteamplista de Lavalleja.

En el Municipio de José Batlle y Ordóñez también resultó reelecto el *incumbent,* Pablo Patiño, quien obtuvo el 75,9% de los votos al Partido Nacional y 62,9% de los votos válidos emitidos en el municipio. En comparación con las elecciones de 2015, su lista ganó un 20,2% de votos válidos. Además del alcalde Patiño, fueron elegidos por la lista 5859-C tres concejales más, completando la nómina un miembro de la lista 51-C. La totalidad del concejo municipal quedó integrada por miembros pertenecientes al Partido Nacional.

En el Municipio de Mariscala fue electo como alcalde Francisco de la Peña por la lista 5859-CH, con el 72,2% de los votos emitidos al Partido Nacional y el 52,5% de los votos válidos. El resto del Concejo electo quedó conformado por tres concejales del Partido Nacional, dos de los cuales pertenece a la lista 5859-CH y el restante a la 51-CH. También resultó electo un concejal por la lista 600-C perteneciente al Partido Colorado.

En suma, el Partido Nacional fue el ganador absoluto de las elecciones municipales. El Frente Amplio, por su parte, perdió posiciones, ocupando únicamente un lugar en un concejo, frente a los cinco lugares ocupados en las elecciones pasadas. La novedad es que el Partido Colorado obtuvo un cargo de concejal en el departamento de Lavalleja por primera vez desde la creación de los municipios a través de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, n.º 18567. Además, dos de los municipios son del mismo sector del intendente (Mariscala y José Batlle y Ordóñez) mientras que en Solís de Mataojo y José Pedro Varela estarían planteados escenarios de cohabitación entre sectores del Partido Nacional, tal como lo planteó Nis (2017) para periodos anteriores.

6. Reflexiones finales: escenarios futuros y desafíos

La campaña de cara a las elecciones departamentales y municipales estuvo marcada por la situación de emergencia sanitaria en la que el país y el mundo han estado inmersos. Quienes habían comenzado su campaña de manera temprana debieron interrumpirla y encontrar nuevas formas de dar a conocer sus ideas. En etapas más cercanas a la celebración de las elecciones, y en la medida que las condiciones sanitarias lo permitieron, los candidatos realizaron actividades de campaña más tradicionales.

En cuanto a los resultados, las elecciones dejaron cambios y continuidades. La principal continuidad es la predominancia del Partido Nacional, que obtuvo la intendencia departamental por séptima vez consecutiva. Esta predominancia se ve acentuada en la composición de la junta departamental y de los concejos municipales, donde el Frente Amplio perdió posiciones respecto a pasadas elecciones. No solamente el Partido Nacional salió fortalecido en estas elecciones, sino que el Partido Colorado ganó un edil y un concejal y Cabildo Abierto ganó un edil. Otro de los cambios que dejaron las elecciones es la confirmación del liderazgo de Mario García en el departamento, quien ganó tres elecciones consecutivas en poco más de un año.

De cara al nuevo período de gobierno, los desafíos son muchos. En primer lugar, cabe destacar la difícil posición en la que quedaron los ediles del Frente Amplio para controlar al Poder Ejecutivo departamental. En segundo lugar, resta por ver qué efectos tendrá la inclusión en el gabinete departamental de directores afines al Partido Colorado, Cabildo Abierto, y a los sectores de Peña y Aviaga sobre los ediles de la Junta Departamental.

La interrogante principal es si esto permitirá a García llevar adelante sus políticas y, en caso afirmativo, por cuánto tiempo.

Bibliografía

Nis, A. (2017). «Lavalleja y más Partido Nacional». En A. Cardarello y M. Freigedo (coords.). *Los desafíos de un cambio. Elecciones departamentales y municipales 2015*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.

Fuentes consultadas

Programas de gobierno

Programa de gobierno de la candidata Carol Aviaga: https://www.corteelectoral.gub.uy/canal-sistema-politico/programas_deptales_2020_lavalleja
Programa de gobierno del candidato Mario García: https://www.corteelectoral.gub.uy/canal-sistema-politico/programas_deptales_2020_lavalleja

Páginas web

Corte Electoral: https://eleccionesdepartamentales2020.corteelectoral.gub.uy/#
OPP. Buscador de municipios: https://www.municipios.gub.uy/municipio [acceso 14/10/20]

Prensa consultada

El Observador
El País
La diaria
La Unión
Primera Página
Sala de Redacción FIC

Tacuarembó

Elecciones departamentales y municipales 2020

Amalia Stuhldreher y Pedro Permanyer

1. Introducción

Este capítulo presenta el caso de las elecciones departamentales y municipales realizadas en el departamento de Tacuarembó el 27 de setiembre de 2020 debido a la necesaria postergación de la fecha original que preveía el acto eleccionario para el 10 de mayo de ese año. Las condiciones impuestas por la emergencia sanitaria debida a la pandemia de covid-19 determinaron dicho cambio y permitieron de todas formas la manifestación de la voluntad de la ciudadanía. Considerando estas circunstancias, el presente trabajo se refiere en primer lugar al antecedente de la gestión departamental como contexto de las elecciones, la relación Ejecutivo-Legislativo en el departamento, así como la oferta de candidatos. Se consideran asimismo las dinámicas propias de la campaña electoral, para abordar luego los resultados de las elecciones a nivel departamental. A partir de esto se presentan las elecciones municipales, teniendo también en cuenta el contexto de la gestión anterior y la relación entre los municipios y el gobierno departamental. Finalmente, se presentan las conclusiones y se esbozan algunas perspectivas y desafíos a futuro.

1.1. La gestión departamental como contexto

Considerando la gestión departamental como contexto de la elección de 2020, cabe mencionar en primer término que en el departamento de Tacuarembó precisamente en 2020 se cumplían los veinticinco años o *bodas*

de plata con la ciudadanía relacionados con la permanencia de un sector del Partido Nacional (PN) en el Ejecutivo departamental: concretamente la Agrupación 50 había sido capaz de mantener la preferencia de los ciudadanos durante ese prolongado período, con la alternancia de los intendentes Eber Da Rosa y Wilson Ezquerra. Por otra parte, con relación al tercer nivel de gobierno, desde 2010 el poder se había compartido con el sector del Herrerismo en algunos municipios, con sus respectivos alcaldes y concejales. Como ya había sido el caso en la elección de 2015, también en 2020 esto determinaba que la lógica partidaria llevara a los distintos actores políticos a competir en diferentes niveles de gobierno con ofertas y estrategias diferenciales, que buscaban adaptarse a las exigencias particulares de cada entorno. A la vez, los juegos en la interna de cada agrupación se adaptaban a las estructuras partidarias, que condicionaban decisiones dentro de un marco institucional caracterizado por reglas electorales claras y legitimadas por el voto ciudadano.

Habiendo transcurrido cincuenta años de gobierno del Partido Nacional en Tacuarembó (luego de haber logrado su primer triunfo departamental en 1958 y con la dictadura militar en el medio), nuevamente los nacionalistas estaban frente a una elección donde eran los principales candidatos a ganar las elecciones departamentales. Esta vez, además, como pocas veces antes contaban con el incentivo de aspirar a gobernar en lo departamental en sintonía con el color político del gobierno nacional.

Cincuenta años de gobierno departamental y veinticinco años de gobierno de la misma agrupación se transforman en un hecho histórico en la vida de nuestro país, donde ningún otro grupo político gobernó tantos años de forma ininterrumpida un departamento. Esto da cuenta de la alta estabilidad y baja volatilidad del electorado tacuaremboense. Desde la restauración democrática, en las ocho elecciones departamentales que transcurrieron, el Partido Nacional se ha impuesto como triunfador: aunque no ha podido mantener una continua tendencia al crecimiento (ya que en tres de las ocho elecciones vio disminuir su electorado) se ha consolidado como el actor principal en un sistema de partidos predominante, como se puede apreciar en la tabla 1.

La estabilidad en cuanto al apoyo a los gobiernos departamentales del Partido Nacional en Tacuarembó no implica en ningún sentido inamovilidad en el interior del sistema de partidos. En 1984, un sistema bipartidista

Tabla 1. Votos válidos en elecciones departamentales de Tacuarembó, 1984-2020. En porcentajes

Elección	PN	FA	PC	CA	Otros
1984	47,3	7,9	43,3	-	1,5
1989	53,8	6,5	36,5	-	3,2
1994	52,4	12,9	32,6	-	2,1
2000	71,3	14,4	13,7	-	0,6
2005	73,2	22,2	4,6	-	0
2010	70,5	24,1	5,4	-	0
2015	61,2	31,4	6,8	-	0,6
2020	62,1	18,8	8,2	10,6	0,3

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

integrado por blancos y colorados recibió a un nuevo actor que se presenta cada vez con mejores desempeños: de hecho, el Frente Amplio (FA) desplazó al Partido Colorado como segunda fuerza del departamento a partir de las elecciones del año 2000. Además, en esta última elección apareció un nuevo actor, Cabildo Abierto, que logró una importante votación que le permite ser el tercer partido en cuanto a caudal electoral.

Los permanentes cambios ocurridos en el sistema de partidos no evitaron que —considerando el total del electorado tacuaremboense— los intendentes electos hayan visto aumentar (con excepción de las elecciones de 1994) el apoyo de la ciudadanía, esto es, fueron electos con cada vez un mayor apoyo popular. El descenso puntual del Partido Nacional en diferentes elecciones se produce por el debilitamiento de la fracción herrerista, liderada primero por Sergio Chiesa y desde el 2015 por Alfredo De Mattos, y no por la pérdida de apoyo a las gestiones realizadas (tabla 2).

Tabla 2. Votos válidos obtenidos por los intendentes de Tacuarembó, 1984-2020

Período	Intendente	Partido	Fracción	% partido	Int/partido	Int/total
1985-1990	Sergio Chiesa	PN	PLP	47,3	54,5	25,7
1990-1995	Sergio Chiesa	PN	PLP	53,8	84,5	45,4
1995-2000	Eber Da Rosa	PN	MNR	52,4	32,8	17,1
2000-2005	Eber Da Rosa	PN	AN	71,3	50,3	35,7
2005-2010	Wilson Ezquerra	PN	AN	73,2	51,0	37,2
2010-2015	Wilson Ezquerra	PN	AN	70,5	54,0	37,8
2015-2020	Eber Da Rosa	PN	AN	61,2	65,0	39,8
2020-2025	Wilson Ezquerra	PN	AN	62,1	65,2	40,5

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

1.2. Más sobre el contexto: relación entre el Ejecutivo y el Legislativo departamentales

Dados los lineamiento del sistema electoral y jurídico de Uruguay, en términos generales resulta evidente la preeminencia del Ejecutivo departamental sobre el Legislativo corporizado en las juntas departamentales, lo que condiciona fuertemente la dinámica de los juegos políticos: en muchos casos, esto se manifiesta en el surgimiento de coaliciones dentro de los partidos, una vez que se define quién logra posicionarse a la cabeza del Ejecutivo departamental. Un factor determinante es la disposición constitucional que otorga al lema ganador la mayoría absoluta en la Junta Departamental. Por otra parte, en el nivel subnacional también pueden surgir variaciones, en función de acuerdos pergeñados por los dirigentes sectoriales de las diferentes agrupaciones, por fuera de las dinámicas del Legislativo como tal.

Desde el período iniciado en el año 2005 y hasta la actualidad, el sector del PN liderado por Eber Da Rosa y Wilson Ezquerra a cargo del gobierno integró también al Herrerismo en el Ejecutivo, conformando una suerte de coalición subnacional que ejercía el poder en nombre de todo un partido.

A partir de los acuerdos logrados entre los dirigentes, se dio continuidad a la lógica de colaboración mutua entre los dos principales sectores nacionalistas, lo que se hizo extensivo al accionar de las respectivas bancadas en la Junta Departamental. Esto facilitó las iniciativas del PN, que estaba en condiciones de movilizar mayorías especiales necesarias para aprobar resoluciones de diverso tenor en el cuerpo legislativo.

Sin embargo, aunque las coaliciones logradas a nivel ejecutivo pudieran traccionar apoyos significativos en la Junta de cara a las iniciativas planteadas por el intendente, estas dinámicas no condujeron a un fortalecimiento de la relación entre los poderes. Por un lado, los acuerdos pergeñados en el Ejecutivo por fuera del ámbito legislativo departamental condicionan el accionar de la Junta. Por otra parte, la relación directa entre ambos poderes no logra trascender la vinculación esporádica, acotada a la presencia de técnicos y jerarcas de la Intendencia cuando el cuerpo legislativo lo requiere, así como cuando se plantea la realización formal de procedimientos. Si bien no puede afirmarse que esto se tradujera en una prescindencia absoluta del Ejecutivo respecto a la Junta Departamental, lo cierto es que no se logran consolidar formas de funcionamiento efectivamente autónomas del Legislativo. Resulta de todas formas interesante constatar que el comportamiento político dentro de la Junta no es ni homogéneo ni unidireccional, aún en la interna de los diversos sectores a cargo del gobierno: más bien es posible observar dinámicas de colaboración específica en la interacción con la oposición, que aunque explicita sus discrepancias con el oficialismo, también asume en algunas temáticas posiciones de apoyo a determinadas iniciativas.

Tanto en el período anterior del intendente Ezquerra como durante la etapa liderada por Eber Da Rosa a partir de 2015, en el marco de la Junta Departamental se ha dado una lógica de funcionamiento que lleva a que en términos generales la oposición, y sobre todo la bancada del FA, consolidado como la segunda fuerza más importante dentro del legislativo departamental (tabla 3), no apoye con sus votos la aprobación del presupuesto departamental y las rendiciones de cuentas. De esta forma, en estos dos casos se establece una clara discrepancia con los lineamientos del PN en lo departamental, siendo en estos temas donde el FA marca expresamente sus diferencias. Sin embargo, en las demás cuestiones que impactan de manera directa y visible en la vida de los habitantes, se produce un impor-

Tabla 3. Composición de la Junta Departamental de Tacuarembó, 1985-2020
Ediles por partido

Partido / Período	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	1985-2020
PN	16	17	17	22	23	23	19	20	157
FA	2	1	4	5	7	7	10	6	42
PC	13	12	10	4	1	1	2	2	45
NE	0	1	0	0	0	-	-	-	1
CA	-	-	-	-	-	-	-	3	3
Total	31	31	31	31	31	31	31	31	248

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

tante nivel de acuerdos que significan una aprobación por unanimidad superior al 90% de los asuntos tratados en el órgano. Este alto porcentaje responde a acuerdos partidarios y convicciones de diferente índole que permiten encontrar puntos de coincidencias entre los representantes de los distintos partidos para aprobar con apoyos multipartidarios. A título de ejemplo pueden mencionarse iniciativas como el cambio de nombre de la calle Agraciada a Gral. Líber Seregni, la colocación de un monumento a Wilson Ferreira Aldunate, el texto ordenado del Sistema Único de Cobros de Ingresos Vehiculares (SUCIVE), la creación de una zona azul en el centro de la ciudad, la adquisición y venta de terrenos para cooperativas de viviendas, etc. En este mismo sentido, las tres principales comisiones de la Junta Departamental (Finanzas, Legislación, y Transporte, Vivienda y Ordenamiento Territorial), una vez tratados los asuntos correspondientes, logran una casi total unanimidad.

2. Evaluación de la gestión y oferta de candidatos a intendente

2.1. Oferta partidaria a nivel departamental

Tal como sucediera en 2015, también para las elecciones de 2020 se presentaron ocho candidaturas para el Ejecutivo departamental. En ese sentido, el condicionante vigente desde 1997 con la restricción introducida al doble voto simultáneo (DVS) determina un límite de tres posibles candidatos a intendente por lema y actúa como principio estructurador de la oferta de las diferentes agrupaciones políticas.

Con la predominancia del sector de la Agrupación 50 del PN esbozada anteriormente, la novedad en 2020 estuvo dada por el hecho de que el intendente en ejercicio, Eber Da Rosa, no concretara la aspiración a la reelección por un nuevo período, tal como era la expectativa pública. Junto a razones de salud se sumaron factores de orden político, que determinaron la decisión del propio Da Rosa de comunicar a los convencionales de su agrupación que no sería candidato, considerando que Ezquerra era su sucesor natural debido a la capacidad de gestión, el fuerte liderazgo y apoyo que obtenía dentro de la Agrupación 50. Así, dicha agrupación se presentó a la contienda electoral con Wilson Ezquerra como candidato a la Intendencia. El sector del Herrerismo volvió a apoyar la candidatura de Alfredo de Mattos, nucleando mayoritariamente a casi todos los grupos que habían apoyado meses atrás su candidatura a diputado. Pese a que De Mattos logró mantener la mayoría de los apoyos construidos en la elección de octubre, algunos grupos menores que habían apoyado al Herrerismo en las elecciones nacionales apoyaron en lo departamental la candidatura de Ezquerra (por ejemplo, la Agrupación Federación, liderada por el Ing. Núñez de Moraes, que había comparecido con la lista 97 en las elecciones internas en lo departamental, con aspiraciones propias de ser candidato a intendente).

Para el Partido Colorado (PC), la elección a la Intendencia en 2020 fue condicionada por una progresiva pérdida de influencia, expresada claramente en la elección a diputados en 2019, cuando el partido perdió su representación histórica en la Cámara de Diputados al quedar cuarto en la lista de preferencias de la ciudadanía y perder su escaño a manos del nuevo partido Cabildo Abierto (CA). Este proceso local en conjunción con los cambios en el nivel nacional del PC determinaron que para las elecciones

departamentales de 2020 se presentaran dos candidaturas: por un lado, el sector históricamente liderado por la familia Montaner (ligado en los últimos años al Foro Batllista y luego a Vamos Uruguay a nivel nacional) apoyó a Federico Silva. En contraposición, el sector local que se había identificado con el liderazgo nacional de Ernesto Talvi y que había logrado en las elecciones nacionales un triunfo muy importante en el ámbito local, apoyó a la única candidata mujer a la Intendencia de Tacuarembó, Cristina Secco.

Por su parte, después de tres elecciones consecutivas en que el FA había presentado tres candidaturas alternativas a la Intendencia, en 2020 la coalición de izquierda estructuró su oferta en torno a dos figuras. Por un lado, se presentó con Edgardo Rodríguez, una figura conocida por la ciudadanía, dada su trayectoria como edil y exdiputado. Aunque en esta ocasión lo apoyaron sectores como Asamblea Uruguay, el Partido Comunista y el Nuevo Espacio, además de una variedad de grupos menores, no consiguió aunar el apoyo del Movimiento de Participación Popular (MPP). Dicha agrupación presentó como novedad la candidatura de César González, un referente del ámbito de la educación técnica v director del Polo Tecnológico de Tacuarembó, cuya trayectoria en la vida política activa era relativamente reciente. González logró sumar el apoyo de la Vertiente Artiguista y de Marea Frenteamplista, con la particularidad local de que el Partido Socialista apoyó a los dos candidatos frenteamplistas, presentando una lista a ediles por cada uno de ellos.

También en el campo de la oposición de izquierda, por segunda vez Unidad Popular propuso un solo lema designado Asamblea Popular: con el candidato a intendente Víctor Gandolfo se recurrió a una figura identificada con la militancia sindical. En el polo opuesto del arco partidario, la nueva agrupación de derecha Cabildo Abierto postuló a Solís Echeverría, un referente con trayectoria gremial agropecuaria, como candidato al Ejecutivo departamental.

2.2. Valoración de la gestión departamental como punto de partida de la campaña electoral

En términos generales, durante la campaña electoral en el departamento se hacía manifiesta una valoración positiva de la gestión departamental de la administración liderada por el intendente Eber Da Rosa. Desde fines de 2019, a casi un mes de que el dirigente dejara el sillón departamental,

el estudio de opinión pública realizado por Equipos Consultores mostraba una importante aprobación de los ciudadanos de Tacuarembó sobre la gestión del gobierno departamental, y el 68% consideraban como bueno o muy bueno el desempeño del gobierno. Este apoyo era muy alto entre los votantes nacionalistas, llegando al 80% de aprobación. Entre los colorados y cabildantes dicha aprobación era del 75% y 66% respectivamente. Asimismo, resultaba considerable la valoración de los frenteamplistas, donde el 57% de sus adeptos también mostraban mucha conformidad con el gobierno departamental (*Semanario Tacuarembó Ahora*, diciembre de 2019). Esta situación permitía avizorar ya desde etapas tempranas de la campaña un posible crecimiento del PN en Tacuarembó respecto a los apoyos cosechados en las elecciones nacionales de 2019.

En ese sentido, estudios de la consultora de opinión Opción publicados en agosto de 2020 ya posicionaban a Tacuarembó en un escenario conformado por siete departamentos en los que estaba eventualmente claro tanto el partido como el sublema ganador, ya que su ventaja era de más de 20 puntos, aunque existía una disputa interna (*El País*, 5 de agosto de 2020), en un panorama donde el PN continuaba posicionado como partido predominante en el centro-sur y noreste del país.

Por otra parte, durante la campaña 2020 se explicitaron algunos temas pendientes de la gestión saliente, que se incluyeron en los discursos de los candidatos que desafiaban la candidatura de la Agrupación 50 y que fueron recogidos en la prensa local, tales como la existencia de basurales, animales sueltos y en particular el desafío del vertedero a cielo abierto (*Semanario Batoví*, 11 de setiembre de 2020). Asimismo, se hacía mención a la falta de transparencia de la gestión departamental, haciendo alusión a irregularidades en la gestión de donaciones efectuadas entre agosto y noviembre de 2019 por las empresas Oceantur S.A. y Megaworld Trading S.A. (usuarias indirectas de Zona Franca Florida), que tenían como objetivo apoyar con diversos artículos las obras sociales en todo el departamento, así como colaborar con personas carenciadas.

3. Análisis de la campaña para las elecciones departamentales

En relación con las líneas temáticas de los candidatos cabe considerar sus respectivos eslóganes, lemas, así como el foco de las diversas plata-

formas. La novedad en el espectro de partidos presentes en Tacuarembó, Cabildo Abierto, buscó corporizar una apuesta por el cambio, lo que se ponía de manifiesto a través de la candidatura de Solís Echeverría y del *hashtag* #PorqueQuieroCambiar presentando la lista 551820. Asimismo, la construcción de la narrativa de dicha propuesta sugería la incorporación de la visión de los ciudadanos, con eslóganes como «El mejor plan de gobierno es escucharte». Al mismo tiempo, la apuesta del nuevo actor político ponía énfasis en la «absoluta transparencia» y «despolitización» de la gestión. Así, en el programa de gobierno se señalaba la intención de que «el contribuyente conozca en qué se utiliza el pago de sus aportes, en qué se invierte y cómo se gestiona su dinero», subrayando que «los directores departamentales serán designados únicamente por su capacidad y honestidad, sin importar su bandera política». Se agregaba también la necesidad de estrictos controles y auditorías en todas las dependencias departamentales. Dentro del catálogo de temas a priorizar, el programa de gobierno propuesto enfatizaba las obras, vivienda y trabajo, así como seguridad. Entre el listado de metas se aludía a una propuesta denominada «Tacuarembó produce» («donde cada ciudadano con su esfuerzo logre ser el sustento de su familia»), así como al cierre del vertedero a cielo abierto, proponiendo acciones como «Tacuarembó recicla». En materia del combate de adicciones se proponía la creación de la Clínica Norte de rehabilitación, a lo que se sumaba un Plan de deportes para todos. Destacaba el acápite de «Atención al cliente», una visión que postulaba que el intendente y los funcionarios deberían tener claro que los contribuyentes son el sustento del departamento. En relación con la cárcel departamental, se apuntaba a involucrar a los presos en trabajos y emprendimientos que vendieran sus productos a la Intendencia Departamental de Tacuarembó (IDT). En materia de educación y cultura se proponía un concepto de «cultura inclusiva», con «estaciones culturales», mientras que en el campo de la salud se apostaba a fortalecer la red de policlínicas, a la vez que se mencionaba la creación de oficinas de discapacidad y la necesidad de controlar los perros sueltos. Por otra parte, en materia de turismo se proponía potenciar las estancias turísticas, la pesca deportiva y el turismo de invierno.

El Partido Nacional se presentó con sublemas diversos a la contienda electoral departamental de 2020: el sector del Herrerismo llevó como candidato a intendente al doctor Alfredo De Mattos, que aludía al cambio con el *hashtag* #ahoraporelcambio y con las listas 903, 71404, 430, 503,

7777 y 737. En su programa resultaba llamativa la alusión a los Objetivos del Milenio (ODM) planteados por las Naciones Unidas en el año 2000, aunque no se mencionan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que se propusieron en 2015 y trascienden a los primeros, con un horizonte de proyección al 2030. Dentro de la visión planteada destacaba la idea de un gobierno departamental generador de bienestar y desarrollo para los habitantes. Como misión se señalaba la necesidad de «gobernar con y para la gente», invocando los principios de participación social, trabajo en equipo, innovación y transparencia. Se esbozaban tres ejes horizontales de trabajo (infraestructura para la inversión y el desarrollo, ambiente y calidad de vida, capital humano y capital social), junto con tres ejes verticales (administración, gobierno y gobernanza). Como en el caso de otras candidaturas, la gestión de los residuos sólidos urbanos constituía una temática a abordar y se proponía elaborar un Plan departamental de tratamiento de dichos residuos.

Por otra parte, el sector del intendente saliente Eber Da Rosa dio su apoyo al candidato Wilson Ezquerra, con doce listas (1, 2, 50, 72, 97, 333, 404, 504, 550, 900, 1007 y 1550), entre las que se reflejaban apoyos de referentes que habían sido parte del Herrerismo, así como de integrantes de otros sectores del Partido Nacional como el sartorismo, a lo que se sumaron adhesiones también de otros partidos como el Partido de la Gente y Cabildo Abierto. En la construcción de su mensaje de campaña, Ezquerra apostaba simbólicamente, por un lado, a algunos elementos de continuidad, con eslóganes ya tradicionales como «Gana Wilson, gana Tacuarembó», lo que subrayaba la vinculación con períodos anteriores donde a su agrupación le cupo la responsabilidad del Ejecutivo departamental. Al mismo tiempo, en dicha construcción simbólica el candidato buscaba introducir elementos innovadores, retomando en parte eslóganes anteriores: «Para seguir construyendo», agregándole la palabra «sueños» como elemento distintivo. Se buscaba así trascender críticas electorales realizadas por sus oponentes respecto a la supuesta concentración excesiva de la Agrupación 50 en obras públicas de gran porte y que no se conectaban con las aspiraciones cotidianas de los ciudadanos. Este hecho definió en cierta forma la estrategia de comunicación de los demás participantes, tanto internos del partido como externos, que no podían desconocer la trayectoria de construcción de obras y espacios públicos de los gobiernos de Da Rosa y Ezquerra, pero que buscaban de esta forma diferenciarse y presentarse como más

sensibles a otras cuestiones de la vida de las personas. Esta estrategia fue expresamente ignorada por el candidato Ezquerra quien desde el principio de su campaña manifestó en la prensa y en actos y reuniones partidarias que él no respondería agravios.

También dentro del espectro de los partidos tradicionales, el Partido Colorado presentó dos sublemas a la contienda departamental de 2020. La representante del sector Ciudadanos, Cristina Secco, enfatizó durante toda la campaña el hecho de ser la única candidata mujer, mencionando además atributos como actitud, liderazgo y experiencia. Por otro lado, expresaba un fuerte valor tradicional invocando a Artigas, vinculándolo con su lista, la 1815. Con expresiones como «soy muy campera», la candidata subrayaba su perfil de «mujer rural». Como fue el caso de otras candidaturas, su programa también apostaba discursivamente a un *cambio*, sin contornos demasiados específicos: «Me gustaría cambiar el sentido de la gente, cambiar el que la gente sienta que todo le da igual. Que no haya esa división o esa inclinación tan fuerte que hay acá en Tacuarembó, hacia el PN». En contraposición a esto, expresaba que «La Intendencia es de todos», a la vez que señalaba que «Tacuarembó es un departamento muy grande y está un poco frenado en una cantidad de cosas y hay que generar tales oportunidades». La candidata enfatizaba lo innovador de ser mujer, pero con un discurso a la vez muy tradicional: «Tengo acá las propuestas de gobierno, presentado con la prolijidad propia del ser femenino, diferente a todos los candidatos, punto por punto». En dichas propuestas se apostaba al deporte, así como en particular a la atención y apoyo a mujeres que sufren problemas, incluido el panorama laboral para la mujer. En esa línea argumental se pedía el voto prácticamente por confianza, esto es: «Un voto de apoyo para que crean que una mujer es capaz de gobernar, que puede estar en la Intendencia». Esta candidatura fue apoyada por referentes locales del sector de Ernesto Talvi, como Walter Hugo Rodríguez y Maximiliano Campos, quien abrió lista para ediles y concejales (10600 y 1600). Para la elección municipal de Paso de los Toros fue acompañada por Ramiro Romero y Séptimo Bálsamo, en San Gregorio, por Celiar González y el maestro Luis Loza, mientras que en Ansina la apoyaron Wilker de los Santos y Mariana Wilkins (*Semanario Batoví*, 21 de agosto de 2020).

Por otra parte, dentro del Partido Colorado el sublema Batllismo Unido de Federico Silva se perfilaba con el *hashtag* #ElCandidatoDeTodos. Este postulante a la intendente se presentaba con Nildo Fernández como

candidato a edil con las listas 20 y 221520. De esa forma, se apelaba por un lado a experiencias anteriores («herederos de gestiones exitosas» de la tradicional lista 2215), mientras que también se apuntaba dialécticamente a la «renovación al servicio de Tacuarembó». Con la divisa de la lista 20 «Cambia Tacuarembó», se buscaba discursivamente «vincular el campo y la ciudad», mientras que con la expresión «ediles de cercanía» se apuntaba a subrayar el compromiso de Nildo Fernández, que representaría «un gran equipo para la Junta, para seguir representando al vecino». A la vez, con la postulación de Silva se procuraba subrayar la idea de la innovación, expresada en la alusión «se renueva la esperanza de sentir que llega un cambio». También en esta propuesta se mencionaba la necesidad de transparencia, de valores éticos y de capacidad de gestión, buscando gestar «un nuevo sol para nuestro departamento». Con esto se apostaba a un programa de gobierno participativo, presentando buzones de sugerencias y donde el foco no serían obras puntuales de gran porte, sino que la urbanización llegara a todos los barrios. Finalmente, en la folletería entregada a los vecinos se apelaba al cuidado medioambiental: «Les hablo con el corazón, la mente y el alma [...] no tenemos poder económico ni un millón de carteles pero apostamos a cuidar el medioambiente y los recursos naturales».

En la oposición, por fuera de los partidos tradicionales, el Frente Amplio se presentó a la elección departamental con dos sublemas. Por un lado, Edgardo Rodríguez, referente histórico, exedil, exdiputado y excandidato a intendente del MPP en el departamento de Tacuarembó, en esta ocasión se presentó sin el apoyo de la estructura oficial del MPP, como candidato independiente a la Intendencia con el apoyo de sectores como el Partido Comunista, Asamblea Uruguay, el Nuevo Espacio y una diversidad de grupos menores que se presentaban con diferentes listas. En total, las listas que apoyaban a Rodríguez eran la 9, 90, 98, 499, 738, 800, 949, 982, 1001 y 2121. En su discurso, durante la campaña apostó fuertemente al cambio, contrastándolo con otras propuestas que invocaban la innovación pero que no la corporizaban efectivamente: «Cambiar es con el Frente». Enfatizaba la necesidad de transparencia en la gestión departamental y en algunos actos hizo mención a acciones supuestamente dudosas en relación, por ejemplo, con las ya mencionadas donaciones recibidas por la Intendencia y que en su visión habrían dado lugar a corrupción y peculado.

También desde el FA se presentó la candidatura de César González, que se postuló a la Intendencia departamental con el apoyo del MPP, la Vertiente Artiguista, Marea Frenteamplista de Mario Vergara y otros sectores, a través de las listas 77, 190, 609, 890, 1968, 1983 y 5005. Como ya se mencionó, el Partido Socialista apoyó los dos candidatos a intendente con una lista específica para cada uno de ellos (90 y 190).

Finalmente, desde la agrupación Unidad Popular se presentó el lema Asamblea Popular, con el candidato a intendente Víctor Gandolfo, cuya propuesta señalaba que «la vida de la gente debería estar en el centro de la actividad pública». En este caso, siete sectores integrantes de Unidad Popular acordaron un candidato único en Tacuarembó, con la lista 326, y propuesta de ediles y concejales. Como candidato titular a la Junta Departamental se presentaba Matías del Pino, con Martha Prestes en segundo lugar. Como en el caso de otras candidaturas, también en esta propuesta el candidato a intendente explicitaba una apuesta al cambio, señalando la necesidad de diferenciarse: «Si hay una cosa que está muy manida, muy trillada, es el bendito cambio [...]. Desde la época del 58, cuando el triunfo del Partido Nacional, de ahí para acá la política económica ha sido siempre la misma, con distintos matices, con distintos énfasis [...]. Inclusive en esta última elección, donde gana esta coalición multicolor, proponiendo un cambio, en realidad, no ha cambiado nada». En una crítica general a administraciones de diverso color, expresaba: «No podemos darnos el lujo de desperdiciar el voto en propuestas que desde las últimas siete u ocho décadas han posibilitado que no solo las condiciones de vida del pueblo uruguayo se hayan deteriorado, sino que, como contrapartida, se haya fomentado una concentración de riqueza como nunca se vio. Es hora de terminar con el pobre votando al rico, tenemos que convencernos que somos los trabajadores los únicos que podemos gobernar en beneficio de los trabajadores. Esa y no otra, sería la cuestión a tener en cuenta» (*Semanario Batoví*, 4 de agosto de 2020).

4. Resultado de las elecciones departamentales

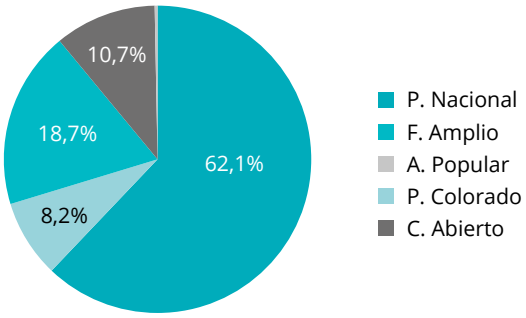
Tomando como referencia la restauración democrática de 1984, la octava elección departamental de Tacuarembó realizada en setiembre de 2020 significó la decimosegunda elección consecutiva que a nivel departamental el PN ganaba desde 1958. El sector de la lista 50 triunfó por sexta

Tabla 4. Votos válidos por lema y por candidato. En porcentajes

Lema	Candidato	Fracción	% partido	% total	Total partido
PN	Wilson Ezquerra	Alianza N.	65,2	40,5	62,1
	Alfredo de Mattos	Herrerismo	34,5	21,4	
	Al lema		0,3	0,2	
	Total		100		
FA	Edgardo Rodríguez	Independiente	54,1	10,1	18,7
	César González	Marea Frenteamplista	45,1	8,5	
	Al lema		0,8	0,1	
	Total		100		
PC	Cristina Secco	Ciudadanos	31,7	2,6	8,2
	Federico Silva	Batllismo	68,0	5,6	
	Al lema		0,3	0	
	Total		100		
CA	Solís Echeverría	Cabildo Abierto	99,9	10,7	10,7
	Al lema		0,1	0	
	Total		100		
AP	Luis Gandolfo	Asamblea Popular	0,3	0,3	0,3
	Al lema		0	0	
	Total		100		

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

Gráfico 1. Votos válidos en Tacuarembó, por lema. En porcentajes



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

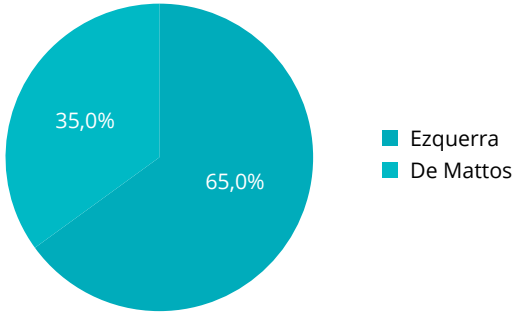
vez consecutiva, esta vez con la candidatura de Wilson Ezquerra, con lo que al final de su nuevo período de gobierno 2020-2025 su agrupación habrá gobernado por treinta años seguidos (tabla 4). El PN obtuvo un importante apoyo de la ciudadanía y con cierta mejoría respecto a los resultados de las elecciones anteriores, dado que incrementó su caudal en 800 votos. Habiendo obtenido el 62,1% de los votos, el PN confirmó una clara supremacía sobre el resto de sus competidores, con una diferencia de más del 43% respecto a la segunda opción más votada, el FA (18,7% de los votos). Esto implica 27.683 votos de diferencia entre un partido y el otro.

En esta ocasión, el FA disminuyó considerablemente su peso en la votación, perdiendo aproximadamente 8.000 votos respecto a las elecciones pasadas. Por su parte, el PC obtuvo un leve crecimiento de aproximadamente 800 votos en comparación con las elecciones de 2015.

Como se muestra en el gráfico 1, seis de cada diez votantes optaron por algunas de las opciones presentadas por los blancos, mientras que dos de cada diez personas se dividieron entre las opciones del novel partido Cabildo Abierto y el PC, a la vez que dos de cada diez optaron por la oferta frenteamplista.

Cabe destacar la aparición de CA a nivel departamental, que en un principio generaba interrogantes acerca de su desempeño, ya que en 2019 había desplazado al PC en la representación nacional al lograr la banca de diputado. En 2020, CA se presentó en la campaña electoral como un contrincante que consideraba que tenía chances claras de lograr el sillón

Gráfico 2. Votos válidos a candidatos del Partido Nacional en Tacuarembó, 2020



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

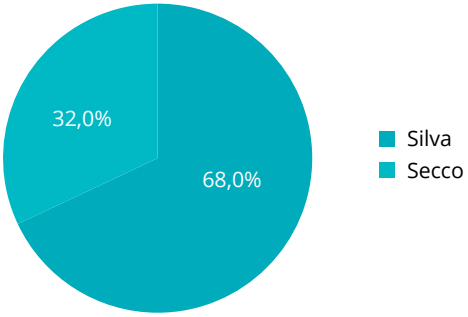
departamental. Con la elección fue evidente que ninguno de los partidos efectivamente contaba con los apoyos suficientes como para poner en riesgo la victoria del PN en Tacuarembó.

Asimismo, la realidad y la dinámica interna de los partidos amerita un análisis aparte. Como se puede apreciar, los tres partidos que tuvieron competencia interna por la candidatura a intendente fueron el PN, el PC y el FA. Tanto en CA como en AP existieron candidaturas únicas.

Como se observa en el gráfico 2, dentro del PN los resultados de las elecciones arrojaron una importante supremacía de la candidatura de Ezquerra sobre la de De Mattos. Esto no resultaba tan evidente al principio de la campaña, ya que De Mattos venía de ganar la diputación en las elecciones nacionales en representación del Herrerismo. Estas dinámicas particulares constituyen una confirmación más de que el electorado ha incorporado con claridad las reglas de juego de cada etapa del período electoral, separando claramente las elecciones nacionales de las departamentales y eligiendo con relativa autonomía sus candidatos en función de sus simpatías y preferencias.

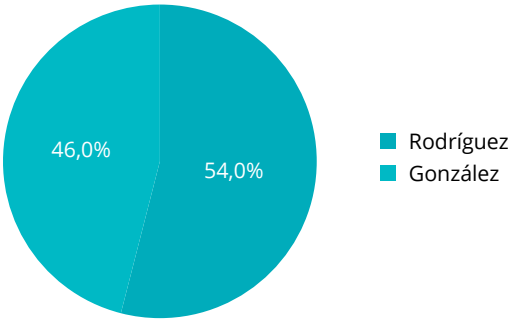
Por otra parte, el gráfico 3 evidencia que dentro del PC tampoco la disputa era lo suficientemente reñida como para causar incertidumbre. Frente a una oferta partidaria de candidaturas nuevas, el peso de la estructura batllista en el departamento se hizo sentir: pese a que ese sector había sido derrotado en las elecciones nacionales en Tacuarembó, en esta ocasión

Gráfico 3. Votos válidos a candidatos del Partido Colorado en Tacuarembó, 2020



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

Gráfico 4. Votos válidos a candidatos del Frente Amplio en Tacuarembó, 2020



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

obtuvo el total de la representación que ese partido logró en estas elecciones a la Junta Departamental, con la candidatura de Federico Silva. Distinta es la situación interna del FA, donde sí existió una interna más competitiva, luego de un largo proceso de reestructuración interna, donde sobre todo el MPP redefinió sus apoyos y produjo un reacomodo estratégico interno. Tras una reñida competencia, el exdiputado Edgardo Rodríguez logró triunfar, revalorizando su ascendiente electoral, ya que de manera inde-

pendiente reunió las alianzas necesarias para ser el preferido en su interna partidaria.

En cuanto a los apoyos obtenidos por cada candidato sobre el total del electorado, tal como se puede apreciar en la tabla 4, los dos candidatos del PN son los que individualmente captaron mayores adhesiones, con la particularidad de que desde 1995 los candidatos de la Agrupación 50 han aumentado su caudal electoral sobre el total de votantes elección tras elección. Luego de los candidatos nacionalistas siguen Solís Echeverría de CA y Edgardo Rodríguez del FA, aunque a una distancia considerable. Estos apoyos son importantes a la hora de considerar la base de legitimidad ciudadana que tiene cada actor para accionar en el escenario político, ya que se traducen muchas veces en la consolidación o declive de los liderazgos.

Estos resultados se reflejaron en la distribución de bancas en la Junta Departamental, donde se presentaron situaciones diferentes entre los partidos. El PN aumentó su representación, con un edil más respecto a los que había logrado en la votación anterior, y cuenta ahora con 20 representantes. En contraste, el FA perdió cuatro ediles por lo que cuenta con seis curules para el presente período. Este resultado causó sorpresa, ya que, si bien la derrota nacional del FA podría suponer una disminución del caudal electoral también a nivel departamental, en las proyecciones se estimaba una pérdida menor de votos. Por su parte, el PC mantuvo los dos ediles que ya había obtenido en la elección pasada y CA en su primera comparecencia en una elección departamental obtuvo tres curules (tabla 5).

En este caso, en el que el partido ganador obtuvo más del 50% de los votos, el sistema de adjudicación de bancas funcionó con los criterios de representación proporcional. Debe recordarse que la Constitución establece que el partido ganador de las elecciones departamentales automáticamente obtiene la mayoría absoluta de escaños, aunque no hubiese superado el 50% de los votos (lo que llevaría a un sistema de mayoría automática). Desde el retorno a la democracia esta situación se dio en Tacuarembó solamente en la elección de 1985, ya que en todas las demás elecciones el sistema funcionó como de representación proporcional, con sucesivos resultados donde el PN superó la mayoría absoluta de votos.

Tabla 5. Composición de la Junta Departamental de Tacuarembó, 2020-2025

Partido	Sublema	Hoja	Ediles	Total sublema	Total partido
PN	Para Seguir Construyendo (Wilson Ezquerra)	50	7	13	20
		550	4		
		1550	2		
	El Cambio es Ahora (Alfredo de Mattos)	903	3	7	
		71404	2		
		503	1		
		430	1		
FA	Frente Tacuarembó (Edgardo Rodríguez)	98	1	2	6
		499	1		
	Unidad para los Cambios (Edgardo Rodríguez)	1001	1	1	
	Juntos para Renovar (Cesar González)	190	1	1	
	Renovamos para Cambiar (Cesar González)	609	1	2	
		1982	1		
PC	Batllismo Unido (Federico Silva)	20	1	2	2
		221520	1		
CA	Mov. Social Artiguista (Solís Echeverria)	551820	3	3	3

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

5. Las elecciones municipales

5.1. La gestión municipal como contexto de la elección

A partir de la creación de los municipios en el año 2010, Tacuarembó tuvo en una primera etapa dos (Paso de los Toros y San Gregorio), para luego incorporar desde 2015 un tercer municipio (Ansina). En los dos períodos de gobierno transcurridos entre el 2010 y el 2020, los tres municipios estuvieron siempre en manos de alcaldes del PN, aunque no siempre dichas autoridades pertenecieron al sector del intendente.

En lo que refiere a la gestión de los gobiernos municipales, pese a existir dos municipios pertenecientes al oficialismo del intendente (Paso de los Toros y San Gregorio) y uno a la oposición dentro del PN (Ansina), existió una permanente coordinación y colaboración. Las tres localidades se distinguieron por un impulso innovador en cuanto al mejoramiento urbano y obras de infraestructura impulsadas en coordinación con el nivel departamental, lo que en varias ocasiones fue reconocido y valorado por los propios alcaldes, que se sintieron respetados en la autonomía y componentes de la descentralización política que la ley les otorga. Esto se dio en situaciones diferentes, ya que uno iría por la reelección mientras que los otros dos ya no podrían hacerlo porque ejercían el cargo por segunda vez.

Ante la situación de impedimento de concurrir por tercera vez consecutiva a la reelección, los alcaldes de Paso de los Toros y de San Gregorio debían enfrentar el desafío de identificar y promover un sucesor que mantuviera a los municipios correspondientes bajo el gobierno de sus sectores. Esto ya empezaba a delinearse cuando en agosto de 2019 falleció Sergio Teixeira, alcalde de San Gregorio, en la localidad de Umbría, España, a la que había viajado con el fin de realizar un hermanamiento por la Virgen del Carmen, patrona de ambas localidades. Esta pérdida dejó un vacío difícil de superar, dado el forjado en su carisma y don de buen vecino, que lo mantenían de forma permanente cercano a las realidades de la comunidad que lo había apoyado con su voto permitiéndole gobernar por dos veces dicha localidad. Esta situación determinó que su sector construyera lentamente la candidatura de Asdrúbal Rodríguez, un vecino conocido como el chofer de la ambulancia del Centro de Salud de la municipalidad. Por su parte, Juan José López, desde Paso de los Toros,

acordaba llevar como sucesor al secretario general del municipio, doctor Jorge Urcelay.

En un clima de buena relación entre los diferentes niveles de gobierno, y apoyados en gobiernos locales que contaban en sus haberes con realizaciones que estaban a la vista de la ciudadanía, San Gregorio y Paso de los Toros enfrentaban elecciones donde sus principales líderes ya no estaban presentes como candidatos, mientras que el alcalde de Ansina iba por su reelección augurando un casi indiscutible triunfo.

5.2. Relación entre el gobierno departamental y los gobiernos municipales

La relación entre el segundo y el tercer nivel de gobierno en Tacuarembó ha transcurrido en un clima de fluida cooperación, donde los actores hicieron coincidir las estrategias locales con las departamentales, conscientes del aún existente grado de dependencia de los gobiernos locales de los recursos del gobierno departamental. En los hechos, aproximadamente el 85% de los recursos invertidos en los municipios tienen su origen en el gobierno departamental y el 15% son recursos obtenidos desde el Fondo de Incentivo para la Gestión Municipal (FIGM).

Dicho aspecto funciona como incentivo para que los alcaldes busquen tener puntos de encuentro, cooperación y buena relación con el intendente. A esto se suma el hecho de que los tres municipios están en manos del PN, por lo que el intendente como figura máxima del partido en el departamento asume en cierta medida la responsabilidad de lograr un funcionamiento partidario unificado y activo, que permita un gobierno de partido y no de sectores.

Una vez transcurrida la elección, los resultados efectivos arrojaron confirmaciones y sorpresas. Por un lado, se confirmó el predominio nacionalista en los tres municipios con una importante diferencia respecto al competidor más cercano en los tres casos. Como ya había sido el caso en las elecciones de 2010 y 2015, en San Gregorio y Ansina la diferencia entre el PN y sus competidores fue más abultada que en Paso de los Toros (tabla 6).

En Paso de los Toros, la notoria presencia militar, con regimientos y cuarteles de un fuerte impacto social en la vida de la localidad, se hizo sen-

Tabla 6. Resultados de elecciones municipales por partido. En porcentajes de votos válidos

Municipio	PN	FA	PC	CA	Votos válidos
A–Paso de los Toros	51	27,6	4	17,4	8.675
B–San Gregorio	79,5	11,5	6,4	2,6	2.794
C–Ansina	83,4	4,4	8,7	3,5	2.139

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Electoral.

tir y se manifestó en la circunstancia de que fue el lugar donde CA obtuvo sus mayores apoyos, mientras que el FA disminuyó aproximadamente el 15% de su electorado, al igual que el PC, que lo disminuyó aunque de forma mucho menos significativa, en torno al 1%.

En San Gregorio la situación fue diferente, si bien se confirmó un altísimo apoyo al PN, de casi ocho personas de cada diez. En este municipio es donde el FA y el PC disminuyeron menos, reflejándose una baja volatilidad intrapartidaria, lo que también se refleja en el hecho de que CA obtuvo allí su peor *performance* municipal.

Por el contrario, Ansina fue el único municipio donde el PN logró crecer casi un 10% respecto a las elecciones municipales de 2015, confirmándose el apoyo de más de ocho de cada diez votantes de la localidad. Uno de los aspectos más llamativos de esta elección es la disminución del caudal electoral del FA: esto es interpretado como una falta de atractivo en su oferta electoral y una muy fuerte polarización interna entre los candidatos a alcalde del PN. En la misma línea de lo que ocurrió en los otros dos municipios, también en este el PC disminuyó su electorado en un 1,5% su electorado en comparación con las elecciones del 2015.

En Paso de los Toros obtuvo la victoria Luis Irigoín, quien era candidato por la Agrupación 50 pero no contaba con el apoyo del alcalde saliente, en el marco de una elección muy competitiva contra Urcelay (candidato apoyado por el alcalde saliente) (tabla 7). Los tres partidos lograron representación en el Concejo Municipal; la mayoría (tres en cinco) fueron electos por el PN.

La polarización interna de la campaña electoral dentro del PN podría presentar algunas dificultades al momento de construir las mayorías.

Tabla 7. Integración de concejos municipales en Tacuarembó, 2020-2025

Municipio	Partido	Sublema	Hoja	Nombre	Cargo
A–Paso de los Toros	PN	Para Seguir Construyendo	2A	Luis Irigoín	Alcalde
		Para Seguir Construyendo	2A	Yamandú Bálsamo	Concejal
		Construyendo con Dignidad	6A	Jorge Urcelay	
	FA	Frente Amplio	2911A	Walter Sánchez	
	CA	Movimiento Social Artiguista	189A	Rolando Sánchez	
B–San Gregorio	PN	Para Seguir Construyendo	2B	Asdrúbal Rodríguez	Alcalde
		Para Seguir Construyendo	2B	Antonio Rivero	Concejal
		Para Seguir Construyendo	2B	Alejandra Castro	
		Por un Mejor San Gregorio	2025B	Gustavo Martínez	
		Por un Mejor San Gregorio	2025B	Martín Medeiro	
C–Ansina	PN	El Cambio es Ahora	436C	Ana Camejo	Alcalde
		El Cambio es Ahora	436C	Javier Martínez	Concejal
		El Cambio es Ahora	436C	Victoria Izquierdo	
		Para Seguir Construyendo	2050C	Pablo de los Santos	
		Para Seguir Construyendo	2050C	Venecia Guedes	

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

En el Municipio de San Gregorio estaba claramente definido que la competencia por el cargo de alcalde sería dentro del PN. Ya desde la elección del 2010, en las tres elecciones municipales todos los concejales electos han pertenecido al PN y, si bien esta elección tenía la particularidad de que no se contaba con el exalcalde Sergio Teixeira, de gran trascendencia popular en la localidad, ya se avizoraba una fuerte puja entre su tradicional contrincante Gustavo Martínez y el novel candidato Asdrúbal Rodríguez, que intentó con éxito aglomerar tras su candidatura a los referentes y simpatizantes de Texeira.

Los resultados de los comicios arrojaron una vez más un concejo municipal de composición plenamente nacionalista con Rodríguez como alcalde. Los demás partidos lograron votaciones muy inferiores a las obtenidas en el nivel departamental; la segunda fuerza fue el FA, seguido por el PC y, con una muy reducida votación, CA en cuarto lugar.

Por otra parte, por segunda vez se realizaron elecciones municipales en Ansina, donde hubo una gran sorpresa: ganó el sector de Alfredo de Mattos y Ana Camejo se convirtió en alcaldesa de la localidad. Se confirmó así el triunfo del sector herrerista en dicha localidad y se transformó en el único municipio de Tacuarembó, desde que estos existen, en el cual el alcalde no logró la reelección inmediata.

Los resultados electorales también arrojaron otra novedad en dicha localidad: el PC fue la segunda fuerza política, desplazando al FA y logrando un porcentaje de aprobación superior al obtenido en el nivel departamental. Sin embargo, esto no fue suficiente para evitar que el PN obtuviera la totalidad de los concejales, tal como ocurrió en San Gregorio de Polanco. En cambio, el FA y CA obtuvieron porcentajes de apoyos muy inferiores que apenas alcanzaron a la mitad de los obtenidos por el PC.

En síntesis, las elecciones municipales confirmaron el predominio del PN. En los tres casos, la competencia interna fue muy reñida y en dos casos la totalidad de los miembros del concejo pertenecen al PN. Con tres alcaldes que ocupan por primera vez dicha posición, el PN enfrenta el desafío de ser capaz de avanzar coordinadamente desde lo departamental y lo local con agendas que colmen las expectativas ciudadanas y coloquen a sus actuales administradores en posición de eventual reelección, ya que, al igual que el intendente departamental, en 2025 tendrían la chance de presentarse como candidatos para continuar sus gestiones, si las circunstancias y las decisiones así lo determinan.

6. Conclusiones: escenarios futuros y desafíos

La elección departamental de 2020 confirmó el predominio histórico del PN desde 1958, tanto en la capital departamental como en los tres municipios y en todas las localidades del departamento. Sin embargo, aunque el desempeño del PN es estable, no ocurre sin cambios internos dentro de las fracciones, que presentan fortalezas como la presencia vigente de sus líderes históricos (Eber Da Rosa y Wilson Ezquerra) en el caso de la Agrupación 50, así como el fortalecimiento del Herrerismo en lo nacional, manteniendo agrupado al sector a nivel local. Pero también aparecen debilidades, como la falta de líderes nuevos con fuerte arraigo popular y visibilidad de gestores que sean capaces de trascender a las estructuras partidarias y captar apoyos legítimos fuera de ella.

Por su parte, el sistema político tacuaremboense también se transformó: cambió el peso político de los actores aliados y opositores; el FA, principal partido de oposición, se debilitó y apareció un nuevo actor, Cabildo Abierto. Este da señales de ser un aliado a la hora de gobernar, sumándose a la gestión departamental e incorporando a su candidato al Ejecutivo departamental como de Medio Ambiente.

En relación con los escenarios y desafíos a futuro, resultan evidentes las posibilidades de proyección del PN, que cuenta con un fuerte aparato político y la capacidad de movilización de dos sectores que convocan un número significativo de adhesiones. Esto implica a la vez fuertes desafíos para los otros partidos en este contexto de claro predominio del PN y la necesidad de que la oposición se reposicione durante la etapa venidera.

Asimismo, se plantean algunos desafíos para la nueva administración liderada por Ezquerra: resulta prioritario definir una agenda que salga al encuentro de los desafíos de la pospandemia, sentando prioridades que atiendan las necesidades de la población del departamento en forma integral. En términos de innovación institucional resulta interesante la propuesta efectuada por el intendente electo respecto a la creación de una futura Dirección de Proyectos que apunta a una planificación del desarrollo departamental a mediano y largo plazo. Dicha proyección fue incluida en la propuesta de presupuesto que deberá ser aprobada por la Junta Departamental.

Finalmente, caben algunos interrogantes en términos de apoyos, alianzas e interacciones futuras con distintos actores. Resulta de particular inte-

rés la forma en la que se plasmará la relación con la nueva junta departamental y qué lugar podrá asumir la oposición con la constelación actual de ediles. Asimismo, será estratégica la interacción que la IDT pueda plasmar con el gobierno nacional, y cabe la pregunta de qué rasgos adquirirá la vinculación con el Ejecutivo nacional con una coalición multicolor con presencia del Herrerismo pero donde también están otras identidades políticas. Finalmente, resultan interesantes los escenarios que puedan proyectarse en la cooperación con el Congreso de intendentes y otras Intendencias. Específicamente, en el ámbito de la región norte han surgido en los últimos años algunas iniciativas interesantes, como el ejercicio de prospectiva territorial (2016-2017) que abordaba expresamente la interacción con el departamento de Rivera (OPP, 2017), así como la elaboración de un Plan de adaptación al cambio climático en el ámbito rural (López y Larghero, 2019) que contemplaba la cooperación Tacuarembó-Rivera.

En esta línea de afianzamiento de la cooperación interdepartamental, asimismo resulta significativa la reciente aprobación de un proyecto regional de fortalecimiento de la industria de la madera con énfasis en la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), donde la Intendencia de Rivera a través de REDEMA (Red de Desarrollo Maderero) lidera el proceso previendo actividades en coordinación con la IDT, dirigidas a los aserraderos y carpinterías de Tacuarembó. Todas estas iniciativas son indicativas del potencial existente para el fortalecimiento mutuo de las Intendencias del norte de cara a los desafíos presentes y futuros.

Bibliografía

López, N., y S. Larghero (2019). *Avance del Plan Departamental de Adaptación al Cambio Climático para Rivera y Tacuarembó.* Rivera: INDRA/NATIVA/IDR/IDT/SNRCC/AECID AUCI.

OPP (2017). *Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte*. Montevideo: OPP.

Fuentes consultadas

Bancos de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales y Corte Electoral
Folletería de los partidos políticos distribuida a la ciudadanía

Prensa

Bique, W. (2020, 4 de agosto). «Candidato de un partido de trabajadores, busca cambios sociales desde la razón», *Semanario Batoví,* p. 3.

Bique, W. (2020, 21 de agosto). «Una Candidata dinámica: Cristina Secco: Actitud, liderazgo, experiencia con logros meritorios», *Semanario Batoví*, pp. 2-3.

«Editorial». (2020, 11 de setiembre). *Semanario Batoví*, p. 2.

Morales, J. (2019, 19 de diciembre). «Encuesta de Equipos Consultores», *Semanario Tacuarembó Ahora*, p. 3.

Morales, J. (2019, 4 de setiembre). «Wilson Ezquerra ganaría las elecciones departamentales, según Equipos Consultores, *Semanario Tacuarembó Ahora*, p. 8.

Noticia de los autores

Oscar Aguirre es licenciado y maestrando en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Su trabajo de investigación se centra en temas de política subnacional, principalmente en el análisis del rol de los gabientes departamentales. Email: oscaraguirrejiji-ji@gmail.com

Nicolás Álvarez es licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República y diplomado en Seguridad Internacional por la Universidad de Santiago de Compostela. Actualmente se encuentra finalizando su tesis de maestría en Ciencia Política. Es docente de Ciencia Política en el Centro de Altos Estudios Nacionales del Ministerio de Defensa Nacional. Su trabajo de investigación se centra en asuntos relacionados a las políticas de seguridad, defensa e inteligencia. Email: nicolasalvarezrosas@gmail.com

Yoana Cabrera Noble es licenciada en Ciencia Política por la Universidad de la República y se encuentra realizando la tesis para obtener el título de magíster en Ciencia Política por la misma Universidad. Su trabajo de investigación se centra en temas de estudios parlamentarios, especialmente en la relación de los representantes con los distritos por los que resultaron electos. Email: ycabreranoble@gmail.com

Nicolás Cancela Lalane es licenciado y maestrando en Ciencia Política por la Universidad de la República. Es G°1 del Instituto de Ciencia Política,

Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Su trabajo se focaliza en temas de política subnacional, principalmente en el análisis del rol de los legislativos departamentales. E-mail: nicocanla@gmail.com

Antonio Cardarello es doctor en Ciencia Política por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Es docente e investigador del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Su trabajo de investigación se centra en temas de política subnacional, elecciones y partidos políticos. Email: salvador.cardarello@cienciassociales.edu.uy

Pablo Cortes es licenciado y maestrando en Ciencias Políticas por la Universidad de la República. Email: cortpablo@gmail.com
Pablo Cortes es licenciado y maestrando en Ciencias Políticas por la Universidad de la República. Email: cortpablo@gmail.com

Lucia Falero es estudiante avanzada de la Licenciatura en Ciencia Política, Universidad de la República. Tiene un posgrado en FLACSO Uruguay. Es profesora de Educación Media en el Área de Ciencias Sociales (CeRP –Florida). Su trabajo de investigación se centra en el tercer nivel de gobierno y las carreras políticas, investigación financiada por el Programa de Apoyo a la Investigación Estudiantil (PAIE-CSIC), Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Email: lucia.falero10@gmail.com

Martín Freigedo es doctor en Ciencias Sociales por la FLACSO México. Es profesor adjunto en el Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Su trabajo de investigación se centra en temas de política subnacional, especialmente en el análisis de los procesos de descentralización y los asuntos de participación ciudadana a nivel local. Email: martin.freigedo@cienciassociales.edu.uy

Esteban García Ortiz es licenciado y magíster en Ciencia Política por la Universidad de la República. Ha trabajado y colaborado en investigaciones del Instituto de Ciencia Política, entre la que se destaca su participación en el proyecto «El control parlamentario ex post en América Latina», financia-

do por la ANII. Sus líneas de investigación son los actores e instituciones políticas, con énfasis en los mecanismos de supervisión legislativa y en la relación entre poderes. Sus trabajos han sido publicados en la *Revista Uruguaya de Ciencia Política* y en *Araucaria,* Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales. Email: elgarciaesteban@gmail.com

Micaela Gorriti es estudiante avanzada de la Licenciatura en Ciencia Política, Universidad de la República. Su trabajo de investigación se vincula a la política exterior, la política subnacional, métodos de investigación social y economía política. Email: micaelagorriti@gmail.com

Javier Gutiérrez es licenciado y maestrando en Ciencias Políticas por la Universidad de la República. Email: yagagut@gmail.com

Pablo Irigoin Silveira es licenciado y maestrando en Ciencia Política por la Universidad de la República. Es miembro del equipo de investigación Polímate (FIC-FING, Udelar). Su trabajo abarca temas de política subnacional, en especial el papel de los legislativos departamentales, y políticas de telecomunicación. Email: pirigoin@gmail.com

Delmira Louis es maestranda en Ciencia Política, por la Universidad de la República, y licenciada en Sociología por la Universidad Católica del Uruguay. Es coordinadora de Opinión Pública en Equipos Consultores. Su trabajo de investigación abarca partidos políticos y opinión pública. E-mail: delmiralouis@gmail.com

Paula Manfredi Scandizzo es licenciada en Ciencias Sociales por el Centro Universitario Regional Litoral Norte, sede Salto, Universidad de la República, y maestrando en Demografía y Análisis Poblacional de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Email: paulamanfredi.s96@gmail.com

Junior Menezes Degea es estudiante avanzado de la Licenciatura en Ciencia Política, Universidad de la República. E-mail: junior.menezes.degea@gmail.com

Ernesto Nieto es doctorando en Ciencia Política, por la Universidad de la República. Profesor adjunto en el Departamento de Ciencias Sociales (Cenur Salto, Udelar). Su trabajo de investigación se centra en temas de opinión pública, procesos electorales y política a nivel subnacional. Es fundador y director de opinión pública de Ágora Consultores. Email: ernestonie@gmail.com

Abel Oroño es magíster en Ciencias Políticas por la Universidad de la República. Su trabajo de investigación se enfoca en los gobiernos subnacionales, particularmente en los procesos de gestión, descentralización y participación ciudadana. Es representante permanente de la Intendencia de Canelones en el Congreso de intendentes de Uruguay. Email: orolug@gmail.com

Pedro Permanyer es licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República. Es profesor del Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social (IDIIS) del Centro Universitario Regional Noreste de la Universidad de la República, sede Tacuarembó. Email: pedropermanyer@gmail.com

Nicolás Pose es doctorando en Ciencia Política por la Universidad de la República y magíster en Economía Política Internacional por la London School of Economics. Profesor asistente en el Programa de Estudios Internacionales, Udelar. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel Iniciación. Su investigación se centra en temas de economía política internacional, especialmente en el estudio de las dinámicas políticas asociadas a la conformación de acuerdos preferenciales de comercio y el regionalismo. Email: nposeo7@gmail.com

Gonzalo Puig Lombardi es magíster en Ciencias Sociales por la Université Sorbonne Nouvelle y licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República. Su trabajo de investigación se centra en temas de política subnacional. Email: gonzalo.puiglombardi@gmail.com

José Raúl Rodríguez es doctorando en Ciencia Política por la Universidad de la República. Es magíster y licenciado en Ciencia Política por la

misma casa de estudios. Sus líneas de investigación principales se refieren a las capacidades estatales subnacionales y descentralización. Se desempeña desde 2007 como consultor de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República de Uruguay. Email: joseraul.rodriguez.pinho@gmail.com

Carlos Rodríguez es estudiante avanzado de Ciencia Política en la Universidad de la República. Sus trabajos de investigación se centran en estudios subnacionales, carreras políticas de los intendentes departamentales, el Partido Nacional y sus mecanismos de selección de candidaturas. Email: carlosrt.1195@gmail.com

Matías Ruiz Díaz es maestrando en Políticas Públicas por la Universidad de la República. Es licenciado en Ciencia Política y en Ciencias de la Comunicación, en la misma casa de estudios. Se desempeña como asistente de investigación en proyectos vinculados a la descentralización territorial y participación ciudadana. Email: matiasruizd@gmail.com

Iván Sánchez Díaz es doctorando en Ciencia Política por la Universidad de la República. Magíster en Estudios Contemporáneos de América Latina y licenciado en Ciencia Política, ambos en la Udelar. Profesor ayudante en el Departamento de Ciencias Sociales (CENUR Litoral Norte, Udelar). Sus temas de investigación tienen que ver con descentralización, coordinación intergubernamental, políticas públicas y reforma de Estado. Email: sanchez.82@gmail.com

Goodfred Schwendenwein es magíster en Derechos Humanos y Democratización por la Universidad Nacional San Martín, Argentina. Licenciado en Ciencia Política y maestrando en Ciencia Política por la Universidad de la República. Ayudante en el Grupo Docente de Ciencia Política en la Facultad de Derecho Udelar. Email: goodfreds@gmail.com

Lucia Skocilich es licenciada en Ciencia Política y candidata a magíster en Ciencia Política por la Universidad de la República. Su trabajo de investigación se centra en temas de sistemas electorales, sistemas de partidos y partidos políticos. E-mail: lucia.skocilich@gmail.com

Marcelo Sosa Gabito es licenciado en Ciencia Política y maestrando en Ciencia Política por la Universidad de la República. Ha trabajado en temas relacionados con los procesos electorales subnacionales, procesos de reformas constitucionales y sistemas de partidos. Email: msosagabito@gmail.com

Amalia Stuhldreher es doctora en Ciencia Política por la Universidad de Mainz, Alemania. Es profesora adjunta del Instituto de Desarrollo Sostenible, Innovación e Inclusión Social (IDIIS) del Centro Universitario Regional Noreste, sede Tacuarembó, de la Universidad de la República. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Su trabajo vincula las relaciones internacionales con temáticas del desarrollo humano sostenible, con un abordaje de gobernanza multinivel que abarca desde el nivel global y los procesos de integración regional (con foco en Mercosur) hasta las implicancias para los niveles subnacionales en Uruguay. Email: astuhldreher@hotmail.com

Enzo Téliz es estudiante avanzado de la Licenciatura de Ciencia Política por la Universidad de la República. Es diputado suplente, electo por el departamento de Treinta y Tres para el período 2020-2025. Email: enzotelizo5@gmail.com

Nadhia Zulueta Nizarala es licenciada en Ciencia Política por la Universidad de la República. Su trabajo de investigación se centra en estudios de opinión pública y en el sistema político subnacional. Email: nnizarala@gmail.com

Las elecciones departamentales y municipales de 2020 se realizaron en un año especialmente difícil para la ciudadanía, por el contexto de pandemia y las dificultades que esta supuso para las movilizaciones y los actos políticos. Uruguay votó y esa participación trajo cambios de representatividad en algunos espacios y continuidades en otros.

El mapa político territorial requiere una nueva radiografía y eso es lo que presentamos en esta obra, coeditada por el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y la Fundación Konrad Adenauer, que brinda una gran variedad de insumos cualitativos y estadísticos y análisis sobre las campañas territoriales, la oferta programática de los partidos y los candidatos durante el proceso electoral, la evaluación de la gestión de gobierno subnacional y hacia dónde apuntan los retos en cada departamento luego de esta instancia electoral.

Programa Uruguay

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA URUGUAY