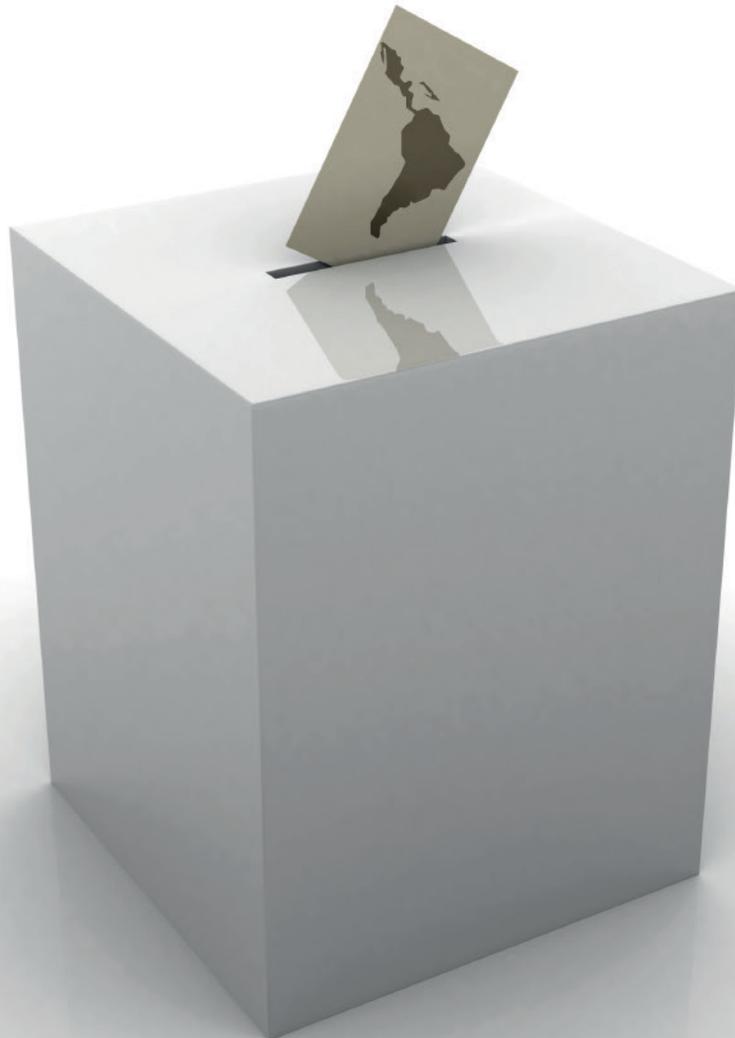


ÍCONOS | 78

Revista de Ciencias Sociales • FLACSO Ecuador • cuatrimestral • ISSN: 1390-1249 • enero - abril 2024



Sistemas electorales subnacionales en América Latina

Subnational electoral systems
in Latin America

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

N.º 78, vol. XXVIII (1er. cuatrimestre)
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065
www.revistaiconos.ec



FLACSO
ECUADOR



FLACSO ECUADOR
1974 - 2024

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Ecuador

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

Íconos. Revista de Ciencias Sociales es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT). Chile
CABELL'S. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México
DIALNET. Universidad de la Rioja. España
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos
ICI Journals Master List. Index Copernicus International. Polonia
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos
I2OR. International Institute of Organized Research. India, Australia
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador
SCOPUS. Elsevier. Países Bajos
SJIF. Scientific Journal Impact Factor. Estados Unidos
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

CONSEJO DE EDITORES (EDITORIAL BOARD)

Editora en jefe (Editors-in-chief)

- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

Editores asociados (Associate editors)

- Anthony Bebbington. Clark University. Estados Unidos
- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Carlos De La Torre. University of Florida. Estados Unidos
- Cristobal Kay. International Institute of Social Studies. Países Bajos
- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Liisa North. York University. Canadá
- Sarah Radcliffe. University of Cambridge. Reino Unido

Editores del dossier 78 (Editors of dossier)

- Tomás Dosek. Pontificia Universidad Católica del Perú. Perú
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México. México
- Antonio Cardarelo. Universidad de la República. Uruguay.

COMITÉ CIENTÍFICO (SCIENTIFIC ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Pablo Pellegrini. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
- Juan Ponce. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

Asistente editorial: María Dolores Vaca

Corrector de estilo: Manuel Acosta

Traducción al inglés: Angus Lyall

Imagen de portada: Antonio Mena

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión: V&M Gráficas

Información o solicitud de canje:

revistaiconos@flacso.edu.ec

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

Íconos. Revista de Ciencias Sociales. –Quito: FLACSO Ecuador, 1997–

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimestral: enero, mayo, septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

Contenido/Content

Dossier de investigación/Research dossier

Presentación del dossier

Sistemas electorales subnacionales en América Latina 7-14

Introduction to dossier

Subnational electoral systems in Latin America

Tomás Dosek, Antonio Cardarelo y Flavia Freidenberg

01. No tan distintos: reformas y tensiones multinivel
en la selección de candidaturas subnacionales en Argentina y Brasil 15-32

*Not so different: Reforms and multilevel tensions in the selection
of subnational candidacies in Argentina and Brazil*

Jayane dos Santos Maia y Jimena Pesquero-Bordón

02. Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las
elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020 33-51

*Small town, big mayor: Abstentionism in municipal elections
in Uruguay, 2010-2020*

Daniel Buquet, Antonio Cardarelo y Nicolás Schmidt

03. Paridad y alternancia en las elecciones subnacionales:
desafíos ante la participación política de las mujeres en Perú 53-72

*Parity and alternation in subnational elections: Challenges to women's
political participation in Peru*

Juan Manuel Ponte

04. Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires:
la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa 73-93

Immigrant voting in the province of Buenos Aires:

Subnational voter registration policy under the spotlight

Ana Paula Penchaszadeh y Julieta Nicolao

05. De la reforma electoral plurinacional a la democracia intercultural en Bolivia: el caso del pueblo mosetén. 95-114
From plurinational electoral reform to intercultural democracy in Bolivia: The case of the Mosestén people
Augusto Díaz-Villanueva

Temas/Topics

06. ¿Hacia una “nueva” cuestión campesina en Argentina? 117-136
Towards a “new” peasant question in Argentina?
Julia L. Colla y Sebastián Valverde

07. Neoliberalismo autoritario, élites económicas y reforma educativa en México, 2013 137-153
Authoritarian neoliberalism, economic elites, and educational reform in Mexico, 2013
Jesús Bojórquez-Luque

08. Estado, turismo y covid-19 en Argentina: implicaciones de las políticas durante la pandemia 155-175
State, tourism, and COVID-19 in Argentina: Implications of policies implemented in the pandemic
Erica Schenkel

09. Feminismos antiespecistas en Ecuador y Colombia: prácticas queer y veganismos decoloniales 177-197
Antispeciesist feminisms in Ecuador and Colombia: Queer practices and decolonial veganisms
Juan José Ponce-León

10. El excedente de fuerza de trabajo en Argentina: un análisis desde la economía feminista 199-217
The surplus labor force in Argentina: An analysis from feminist economics
Virginia Noemí Alonso y Corina Rodríguez-Enríquez

dossier

Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020

Small town, big mayor: Abstentionism in municipal elections in Uruguay, 2010-2020



-  Dr. Daniel Buquet. Profesor titular. Universidad de la República (Uruguay). (daniel.buquet@cienciassociales.edu.uy) (<https://orcid.org/0000-0001-8083-4950>)
-  Dr. Antonio Cardarello. Profesor adjunto. Universidad de la República (Uruguay). (salvador.cardarello@cienciassociales.edu.uy) (<https://orcid.org/0000-0003-2355-9993>)
-  Mgtr. Nicolás Schmidt. Profesor asistente. Universidad de la República (Uruguay). (nicolas.schmidt@cienciassociales.edu.uy) (<http://orcid.org/0000-0001-5083-5792>)

Recibido: 17/05/2023 • Revisado: 19/07/2023
Aceptado: 16/10/2023 • Publicado: 01/01/2024

Resumen

En este artículo se establecen los factores que influyen en los distintos niveles de involucramiento de la ciudadanía en las elecciones municipales en Uruguay a partir de 2010. Diversos estudios muestran que la concurrencia a votar en las elecciones locales es inferior a las nacionales, pero que la participación aumenta a medida que disminuye el tamaño del municipio. Sin embargo, en Uruguay la concurrencia a votar es muy alta en todas las elecciones porque el voto es obligatorio. Por esa razón, utilizamos una forma original para medir el involucramiento de la ciudadanía en las elecciones subnacionales mediante la cuantificación del “voto en blanco parcial” o la abstención de nivel, que captura el porcentaje de quienes asisten a votar, pero se abstienen en alguno de los niveles (departamental o municipal). Verificamos que la relación inversa entre tamaño del municipio y participación electoral también se cumple aun cuando el voto obligatorio no la muestra en la concurrencia a votar, pues en muchas municipalidades pequeñas los votos por las autoridades locales superan los obtenidos por las departamentales, con lo cual se invierte la relación del modelo de elecciones de segundo nivel. Nuestros hallazgos permiten observar diferentes niveles de involucramiento de la ciudadanía, más allá de la mera concurrencia a votar, la única variable analizada hasta ahora por la comunidad académica.

Descriptores: abstencionismo; ciudadanía; elecciones; municipios; participación; Uruguay.

Abstract

This article identifies the factors that have influenced varying levels of citizen involvement in municipal elections in Uruguay since 2010. Several studies show that turnout in local elections is lower than in national elections, whereas that participation increases as the size of the municipality decreases. However, in Uruguay turnout is very high in all elections because voting is compulsory. For that reason, we use a novel way to measure citizen involvement in subnational elections by quantifying the “partial blank vote” or level abstention, which captures the percentage of those who turn out to vote but abstain at one of the levels (departmental or municipal). We show that the inverse relationship between municipality size and electoral participation also holds, even when compulsory voting does not show it in turnout. In many small municipalities the votes for local authorities exceed those obtained by departmental authorities, thus inverting the relationship of the second level election model. Our findings allow us to observe varying levels of citizen involvement beyond the mere turnout to vote, which has been the only variable analyzed thus far by the academic community.

Keywords: abstentionism; citizenship; elections; municipalities; participation; Uruguay.



1. Introducción

En el presente artículo se analiza el nivel de involucramiento de la ciudadanía con la elección de los gobiernos locales (municipios) que se establecieron en Uruguay a partir de 2010. La democracia a nivel local es la que más se aproxima al sentido clásico del autogobierno, ya que por su escala permite a los ciudadanos tener una incidencia más directa en las decisiones políticas (Dahl y Tufte 1973). A su vez, la participación en las elecciones es uno de los componentes decisivos de la democracia representativa porque es la principal instancia en la que el pueblo se gobierna a sí mismo (Dahl 1971; Lijphart 1997; Przeworski 2010). La elección de gobiernos locales busca acercar a la gente a la política, aunque paradójicamente diversos estudios muestran que la participación en las elecciones locales es muy inferior a las nacionales, ya sea en Europa (Gendzwill 2019) o en Estados Unidos (Warshaw 2019). Sin embargo, existen pocos estudios comparados sobre América Latina y los trabajos que abordan casos particulares también son escasos en la región.

En Uruguay no hubo un tercer nivel de gobierno electivo –con la excepción de tres localidades– hasta 2010. Sin embargo, desde entonces el electorado ha sido convocado en tres ocasiones (2010, 2015 y 2020) para elegir alcaldes y consejos municipales en un número creciente de municipios que se han ido estableciendo desde entonces. Como esta elección se realiza mediante voto obligatorio, la elevada participación en todas las instancias ofrece pocos elementos para diferenciar el interés de la ciudadanía respecto de los distintos niveles de gobierno si buscamos determinar el involucramiento ciudadano a través de la asistencia a las urnas. Vale agregar que la asistencia a las elecciones en Uruguay siempre ha sido de las más altas de la región (Pérez-Liñán 2001) y del orbe (Fumagalli y Narciso 2012).

El voto obligatorio es poco común en el mundo, solo 29 países lo establecen, aunque alcanza a la cuarta parte de las democracias (Birch 2016). Sin embargo, la norma está presente en la mayor parte de América Latina, donde 10 de 18 países lo establecen en sus constituciones. Solo tres de esos 10 países no establecen sanciones para quienes no cumplan con ese deber y tan solo cinco países cuentan con un “voto obligatorio estricto” (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú), considerando el nivel y el alcance de las sanciones (Flórez Ruiz 2022). Y, aun así, Uruguay parece ser el país donde la norma genera el mayor cumplimiento, dada la mayor asistencia a votar que se observa, incluso respecto de países con sanciones más gravosas como Bolivia.

Pero esa alta participación esconde diferentes niveles de interés de la ciudadanía en la elección de las autoridades del segundo y tercer nivel de gobierno que interesa conocer. Con esa finalidad, nuestro trabajo se enfoca en dos particularidades del sistema electoral uruguayo en el ámbito subnacional. En primer lugar, la simultaneidad de la elección de autoridades en el segundo nivel de gobierno (intendentes y juntas departamentales) y en el tercero (alcaldes y consejos municipales) y, en segundo término, el

Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020

voto con boletas diferentes para ambos ámbitos que se introducen en el mismo sobre y qué, cuando se vota por los dos niveles deben corresponder al mismo partido.¹ De esta forma, la ausencia de una de las dos boletas implica un “voto en blanco parcial” que podemos asociar al menor interés que esa elección representa para el votante,² ya sea porque simplemente no le interesa votar al otro nivel o que decide no hacerlo porque querría votar por candidatos de otro partido. En consecuencia, para identificar y explicar el nivel de involucramiento tomaremos como variable dependiente el voto en blanco parcial, que en este trabajo denominamos abstención de nivel en lugar de asistencia a votar.

Aunque no hay estudios que explican los bajos niveles de abstención en las elecciones uruguayas, desde que se realizan las elecciones municipales se ha notado un alto porcentaje de voto en blanco para las autoridades locales (Cardarello y Magri 2011). También se ha demostrado que ese comportamiento se distribuye de forma muy heterogénea a lo largo del territorio nacional (Buquet, Cardarello y Schmidt 2018). Sin embargo, hasta el momento no se han estudiado de forma sistemática los factores que determinan ese comportamiento. Para cubrir esa laguna, en este artículo establecemos los factores que influyen en los distintos niveles de abstencionismo que se observan en las elecciones municipales uruguayas entre 2010 y 2020, a partir de los resultados de las elecciones subnacionales en cada municipio. Más específicamente, detectamos las variables que explican los diferentes niveles de abstencionismo a partir de hipótesis elaboradas sobre la base de la literatura académica que estudia la asistencia a las urnas (*turnout*).

La investigación en la que se basa el presente artículo contribuye, por un lado, a incrementar el conocimiento sobre la participación electoral a nivel municipal en América Latina, cuestión que ocupa un espacio menor en la literatura. Por otro, permite verificar de forma original que se pueden observar diferentes niveles de involucramiento de la ciudadanía, más allá de la mera asistencia a votar que ha sido hasta ahora la única variable analizada por la academia.

El resto del artículo se desarrolla en cuatro apartados. En primer lugar, se describe el proceso de implementación del tercer nivel de gobierno y el sistema electoral que se utiliza en Uruguay. Luego se discute la literatura académica sobre participación electoral y se plantean las hipótesis de la investigación. En tercer término, se presentan los datos, los modelos estadísticos y su correspondiente análisis. Finalmente, el artículo cierra con unas breves conclusiones que repasan los hallazgos, establecen sus limitaciones, señalan su relevancia para la democracia e indican futuras líneas de profundización.

¹ El voto con boletas diferentes en distintas elecciones concurrentes es la norma, pero la obligación de votar al mismo partido en ambas elecciones es una particularidad única de Uruguay.

² Se trata de una situación similar al *voter roll-off* en Estados Unidos. En ese país normalmente hay muchas elecciones simultáneas y todas las candidaturas aparecen en la misma boleta en orden de importancia. Se dice *roll-off* cuando los votantes solo votan por los cargos más importantes (presidente, legisladores nacionales) que aparecen al principio (*top-of-the-ballot*) y no completan la boleta.

2. Gobierno municipal y reglas electorales

Uruguay tiene desde su origen dos niveles claramente diferenciados de gobierno, el nacional y el departamental. Durante la vigencia de la Constitución de 1830 no existía ningún nivel relevante de autonomía departamental. La autonomía departamental se origina en 1918 como consecuencia de la reforma constitucional aprobada ese año, a partir de la cual se crea un tercer nivel de gobierno. Luego, la Constitución de 1934 funda las bases del sistema vigente en la actualidad para el gobierno de nivel subnacional, con la excepción de los municipios. En su artículo 236 establece que el “gobierno y la administración de los departamentos, con excepción de los servicios de policía, estarán a cargo de un intendente, una junta departamental y una o más juntas locales” (Constitución de la República Oriental del Uruguay 1934, 45). Al año siguiente de la reforma constitucional se aprueba la Ley Orgánica Municipal (Ley 9.515/1935) que entre otras cosas regula el tercer nivel de gobierno, estableciendo juntas locales honorarias compuesta por cinco miembros que elegirán entre ellos a un “presidente, quien ejercerá la función ejecutiva en su jurisdicción” y “durarán en el ejercicio de sus funciones por igual término que la Junta Departamental” (Ley 9.515/1935, arts. 54-55).

La reforma constitucional de 1934 estableció también el sistema electoral para la elección de los gobiernos departamentales a imagen y semejanza del sistema electoral nacional. El intendente se elige “a mayoría simple de votantes, mediante el sistema de doble voto simultáneo” (Constitución de la República Oriental del Uruguay 1934, 45) y las juntas departamentales (de 11 miembros en Montevideo y nueve en el interior) se adjudican de forma proporcional entre los partidos, pero atribuyendo “a la lista cuyo candidato a intendente haya resultado triunfante, la totalidad de los cargos que corresponden a su lema” (Constitución de la República Oriental del Uruguay 1934, 45). Este formato, con ligeras variantes, se mantiene en la actualidad.

Finalmente, la reforma constitucional de 1967 fijó el número de miembros de las juntas departamentales en 31 para todo el país. Por otra parte, se extendió el mandato de los gobernantes de cuatro a cinco años en todos los niveles. La principal novedad que incorporó este texto en el plano de las elecciones subnacionales fue la prohibición del “voto cruzado”, exigiendo para validar el voto que ambas hojas pertenezcan al mismo lema. La última reforma constitucional, de 1996, separó en el tiempo las elecciones nacionales de las subnacionales, e instauró por primera vez la distinción entre la materia departamental y la municipal, estableciendo de forma explícita un tercer nivel de gobierno. Sin embargo, la puesta en práctica del nuevo formato de autoridades locales debió esperar hasta la aprobación de las leyes 18.567 en 2009 y 18.653 en 2010.

Los municipios creados mediante la Ley 18.567/2009³ se gobiernan a través de un concejo municipal o ayuntamiento, aunque la ley lo denomina municipio y

³ Para un exhaustivo repaso del proceso ver Cardarello et al. (2010).

Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020

establece que “cada municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes” (Ley 18.567/2009, 1). En el presente artículo utilizaremos la expresión “concejo municipal” para referirnos a la autoridad que gobierna el municipio, término que corresponde con el carácter de “concejales”⁴ de sus integrantes y que resulta adecuado por la generalización de su utilización. Los concejos municipales se componen de cinco miembros electos a través de un sistema de representación proporcional (Ley 18.567/2009). A su vez, el primer titular de la lista más votada del lema más votado es designado como alcalde, autoridad a la que le corresponde presidir el órgano (Ley 18.567/2009).

En Uruguay todos los concejos municipales se componen de cinco miembros, independientemente de la población o del número de electores del municipio. Esta norma es excepcional en el contexto regional, ya que todos los países de América Latina prevén un número variable de concejales en los órganos de gobierno local.⁵ El primer problema con esta magnitud es que la relación entre el número de representantes y el número de electores resulta entonces muy variable, ya que aproximadamente va de 1000 a más 100 000,⁶ por lo que el nivel de representatividad y la capacidad de rendición de cuentas no se desarrollan de la misma forma. Situación que marca una fuerte diferencia en la proximidad que puede existir entre los votantes y sus representantes.⁷

La presentación de candidatos en las elecciones municipales está reservada a los partidos políticos que cumplan el requisito de participar en las elecciones internas de los partidos, que se realizan el año previo y que marcan el inicio del ciclo electoral nacional. Las candidaturas en cada municipio podrán ser presentadas por las autoridades partidarias o por “las agrupaciones nacionales o departamentales que hayan obtenido de la autoridad partidaria la autorización para el uso del lema a todos sus efectos” (Circular 8544/2010, art. 9). No es posible entonces, formar una agrupación o movimiento electoral en el ámbito municipal que pueda presentar candidatos en las elecciones municipales por fuera de los partidos políticos nacionales. En términos prácticos, quienes deseen participar en el gobierno municipal deberán hacerlo a través de un partido político de escala nacional, ya que los costos de crear un partido para un municipio son inaccesibles y para un solo departamento son significativamente altos.⁸ Además de estos obstáculos formales, el bajo nivel de descentralización

⁴ En el artículo 11 se establece que los “restantes miembros se denominarán concejales”, refiriéndose a los cuatro integrantes que no ocupan el cargo de alcalde (Ley 18.567/2009, 3).

⁵ Por ejemplo, en Chile se eligen entre seis y ocho concejales de acuerdo con la cantidad de electores de cada comuna, en Colombia entre siete y 21, en Ecuador entre cinco y 15. En Costa Rica se eligen entre cinco y 13 regidores y en Paraguay las juntas municipales tienen entre siete y 13 miembros.

⁶ A modo de ejemplo, la ciudad de Maldonado, capital del departamento homónimo, tiene 77 692 personas habilitadas para votar y elige cinco concejales, al igual que Ismael Cortinas en el departamento de Flores con tan solo 1080 personas habilitados para ejercer el derecho al voto.

⁷ En Europa la relación es de entre 100 y 2000 electores por representante, mientras que en América Latina va de 20 000 a 80 000 (Nickson 2013).

⁸ Crear un partido para competir en un solo departamento, aunque resulta extremadamente difícil, no es imposible. El Partido de la Concertación fue establecido solo para competir en las elecciones departamentales y municipales de Montevideo en 2015. Pero su surgimiento dependió de la conjunción de la voluntad política de los dos partidos tradicionales a nivel nacional. El intento de

de un país unitario como Uruguay favorece la nacionalización del sistema de partidos (Harbers 2010).

A su vez, los partidos habilitados deben presentar listas donde incluyan hasta cinco candidatos a concejales titulares y hasta 15 suplentes. Es importante hacer notar que la candidatura para el cargo de alcalde no es específica o diferenciada de la de concejal. En principio, dado que el alcalde es el “primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial (municipio) que resulte electo y proclamado” (Ley 18.567/2009, 15), todos los primeros titulares de listas son candidatos a alcalde, pero también a concejales y, de hecho, muchos de ellos son electos concejales, pero no alcaldes.

Podría decirse que el cargo de alcalde no es electo como tal, sino que es asignado *ex officio* a uno de los concejales electos. Pero en términos prácticos y simbólicos, dada la preminencia de la figura del alcalde en el esquema de gobierno municipal,⁹ es posible que la contienda electoral sea vista sobre todo como una competencia por el cargo de alcalde, tanto por los políticos como por la ciudadanía. Esto último tiene consecuencias prácticas, ya que muchos primeros titulares de las listas aspiran exclusivamente al cargo de alcalde, pero al resultar electos concejales se encuentran en una posición no deseada que, en muchos casos, abandonan. Adicionalmente, la lista de candidatos a concejales se presenta en una hoja de votación que debe distinguirse con un lema partidario, cuestión relevante por cuanto la mención al partido político genera una restricción en la votación que se realiza simultáneamente con la elección departamental, impidiendo que el votante escoja a partidos diferentes en ambas instancias.

Por último, para votar el elector solo puede elegir una lista previamente confeccionada y no puede alterar el orden de los candidatos en esa lista, sistema que se denomina de listas cerradas y bloqueadas. Sin embargo, el hecho de que un mismo partido pueda presentar diversas listas implica de cierta forma que existe un sistema de voto preferencial intrapartidario. El sistema es de triple voto simultáneo: el votante puede elegir un partido, dentro de él un sublema y, finalmente una de las listas que pertenecen al sublema. Pero el sistema de votación es restrictivo, porque los electores solo pueden emitir un voto único a favor de una lista de candidatos cerrada y bloqueada, además de que, si pretenden votar en la elección departamental, deberán hacerlo por una lista del mismo partido.

Este último aspecto es crucial para el estudio de la participación electoral en el tercer nivel de gobierno en Uruguay. Como el sistema establece el voto obligatorio y su cumplimiento es generalizado, no observamos en ningún ámbito niveles relevantes de abstención electoral, es decir, de no asistencia a votar. Pero, como en las

repetir la experiencia en 2020 fracasó. Parece sumamente improbable que líderes políticos del ámbito departamental –menos aún del municipal– puedan incurrir en costos semejantes.

⁹ Además de las prerrogativas que le atribuye la legislación es el único cargo rentado en el Consejo Municipal.

Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020

elecciones subnacionales se vota al mismo tiempo y con boletas diferentes para el gobierno departamental y para el municipal, con la restricción de que ambos votos deben estar dirigidos al mismo partido, lo que se puede observar es la presencia o no de ambas boletas en los votos. Si el votante desea pronunciarse por ambos niveles de gobierno deberá introducir boletas del mismo partido. Pero también puede votar por cualquiera de los dos niveles sin restricciones, absteniéndose de votar en el otro nivel. Así, encontramos que muchos votantes solo se pronuncian en la elección departamental y se abstienen en la municipal o viceversa. La diferencia en la cantidad de votos para cada una de las autoridades subnacionales permite cuantificar distintos niveles de participación, a pesar de la obligatoriedad del voto y de su generalizado cumplimiento.

3. La participación electoral en el ámbito municipal

La mayor parte de los estudios sobre elecciones locales ha asumido que se trata de elecciones de segundo nivel (*second order elections*), expresión acuñada originalmente por Reif y Schmitt (1980) en un estudio de las elecciones al parlamento europeo, y luego generalizada también para las elecciones de nivel subnacional (Lijphart 1997). Son elecciones de segundo nivel en el sentido de que se trata de instancias de menor relevancia que las nacionales y que, por tanto, concitan menor interés en el electorado. Ese menor interés es la razón que explica que normalmente concorra menos gente a votar en esa instancia en comparación con las elecciones nacionales.

Sin embargo, diversos estudios han mostrado que esa menor concurrencia no es generalizada y que la variación observada responde a diferentes factores explicativos. Por un lado, los niveles de participación en elecciones locales pueden entenderse por el mismo tipo de variables que se utilizan para explicar la participación en las elecciones nacionales. Esas variables, a su vez, pueden dividirse en tres tipos diferentes: sociodemográficas, políticas e institucionales (Cancela y Geys 2016). Entre los factores sociodemográficos se destaca que la gente con mayores ingresos y de mayor nivel educativo concurre a votar con mayor frecuencia (Lijphart 1997).

Las variables políticas que más influyen en la concurrencia a votar son la competitividad de las elecciones (Blais 2006) y el gasto en las campañas (Caldeira y Patterson 1982), aunque ambos aspectos pueden estar conectados porque la competitividad no incentivaría directamente a los electores a concurrir, sino que haría que los políticos realizaran mayores esfuerzos para movilizar a los electores en esas circunstancias (Cox y Munger 1989). Finalmente, las variables institucionales son las que muestran efectos decisivos en la concurrencia a votar, en particular el voto obligatorio, pero también la facilidad de la inscripción en el registro cívico de electores y el sistema de adjudicación de cargos por representación proporcional. Todas estas variables

significativamente aumentan la participación (Geys 2006). Un estudio reciente sobre elecciones presidenciales en México incorpora una variable novedosa al exponer que la participación electoral disminuye cuando aumenta la percepción de inseguridad (Somuano y Corcho 2021).

Por otra parte, los factores que más influyen específicamente en la participación en elecciones locales son el tamaño y la composición de la población, la simultaneidad con otras elecciones y el sistema electoral (Cancela y Geys 2016). En particular, cuando el voto es obligatorio variables como el menor tamaño de los distritos y la mayor competitividad, más que incrementar la asistencia a las urnas disminuyen el voto inválido, es decir, los votos en blanco y nulos (Barnes y Rangel 2018).

Como ya se mencionó, desde el punto de vista de la teoría de la elección racional se espera que los votantes participen más en las elecciones cuando hay más en juego, es decir, cuanto más importante es el cargo a elegir. Pero también deberían participar más cuando esperan que su voto pueda ser decisivo. Por lo tanto, en primer término, la participación en elecciones locales aumentaría en aquellos lugares donde los funcionarios electos cuentan con mayores facultades para actuar en sus áreas de autoridad, mientras que disminuiría en aquellas donde se tiene escasa influencia en los resultados de las políticas. Hay más en juego en las elecciones si los cargos son más poderosos (Hajnal y Lewis 2003; Henderson y McEwen 2010). En segundo lugar, también deberíamos esperar un aumento de la participación cuando se perciba que la elección es competitiva, porque aumenta la probabilidad de que un voto sea decisivo. Y, de la misma forma, debería aumentar la participación cuanto menor sea el tamaño del electorado, porque esa disminución también aumenta la probabilidad de que un voto sea decisivo.

Asimismo, los incentivos para votar en municipalidades pequeñas también aumentan porque se reducen los costos de información, lo que conduciría a una mayor participación (McDonnell 2020). Por último, desde un punto de vista “tocquevilliano” (Kouba y Dosek 2022) se sostiene que la mayor concurrencia a votar en pequeñas localidades obedece en realidad al mayor capital social (Putnam 2000), que se expresa en vínculos sociales más fuertes y en relaciones más directas en esos contextos. Aunque en el estudio pionero de Fornos, Power y Garand (2004) no se encontraron variables socioeconómicas que influyan en la asistencia a votar, Carreras y Bowler (2018) muestran, a partir de datos de LAPOP, que en América Latina existe una mayor propensión a votar en zonas rurales y en pequeñas ciudades en comparación con ciudades medianas y grandes.

Aunque recientes revisiones de la literatura (Cancela y Geys 2016; McDonnell 2020) muestran que la mayoría de los estudios coinciden en que se incrementa la participación a medida que se reduce el tamaño del municipio, la información al respecto para América Latina es relativamente escasa. Un estudio de Remmer (2010) sobre Costa Rica, una investigación comparada sobre Bolivia y Brasil (Boulding y Brown 2015) y un trabajo reciente acerca de Brasil de Speck y Peixoto (2022), confirman esa hipótesis, aunque este último muestra que en Brasil la concurrencia

Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020

a votar en las elecciones estadales y municipales supera a la de las nacionales. Para el caso mexicano, aunque no se incluye como variable el tamaño del municipio, Soto Zazueta y Cortez (2014) verifican que la participación se incrementa cuando aumenta el porcentaje de población rural del municipio. Por su parte, Sonnleitner (2007) plantea que la participación a nivel municipal aumenta con el desarrollo económico, aunque existen excepciones que dan cuenta de la complejidad de la relación.

El único estudio comparado con amplia cobertura disponible para la región, muestra una relación negativa y significativa entre el tamaño del municipio y la participación en 13 de los 15 países de América Latina seleccionados, incluyendo Uruguay (Kouba y Dosek 2022). Sin embargo, una investigación comparada publicada recientemente y que incluye casos de América Latina, muestra que la mayor participación en elecciones locales en países con municipalidades más pequeñas en promedio no es significativa estadísticamente (Kouba, Novák y Strnad 2021). En cualquier caso, no existen estudios que evalúen el involucramiento de los electores a nivel municipal a través del voto en blanco parcial en elecciones concurrentes de segundo y tercer nivel.

Las elecciones municipales en Uruguay se realizan simultáneamente y bajo las mismas reglas, por lo que no existe variación en el plano institucional. El estudio, por tanto, no permite observar el efecto de este tipo de variables, sin embargo, ofrece la oportunidad de verificar con mayor precisión el impacto de otras variables al mantener fijas las institucionales. A partir de la información disponible estamos en condiciones de poner a prueba dos variables sociodemográficas y una política. En el plano sociodemográfico utilizaremos un índice elaborado por el Gobierno que se basa en niveles de ingreso, de educación y de urbanización a nivel municipal y también en el tamaño de la población. En la variable política no podemos verificar el impacto del gasto en campañas, pero sí el nivel de competitividad de cada elección municipal a partir del margen de victoria. En consecuencia, formulamos las siguientes hipótesis:

1. A mayor nivel de desarrollo socioeconómico del municipio menor abstención en la elección municipal.
2. Cuanto menor el tamaño del electorado del municipio menor abstención en la elección municipal.
3. A mayor competitividad de la elección municipal, menor abstención en la elección municipal.¹⁰

La variable dependiente de la investigación es la diferencia observada en cada municipio entre la votación por los cargos departamentales y por los municipales. El cálculo para la obtención de los valores de la variable dependiente consiste en la resta de los

¹⁰ En términos formales la Corte Electoral denomina esta situación como voto en blanco parcial, que se diferencia del voto en blanco total. Esta denominación no hace referencia a los votantes que directamente no concurren a votar, a los que llamaremos los que se abstienen de ir a votar.

votos válidos en la elección municipal y de los votos válidos en la elección departamental en el municipio sobre el total de votos válidos de la elección departamental (que es la que tiene mayor jerarquía como nivel de gobierno). La originalidad de este trabajo reside en que no medimos la asistencia a votar, sino la abstención en el voto municipal entre quienes sí concurrieron a votar, de tal forma que nuestra medida no toma en cuenta a los que no acuden a las urnas para evitar el efecto del voto obligatorio. El nombre que le hemos dado a la variable dependiente en términos conceptuales es el de abstención de nivel, justamente para capturar a quienes concurren a votar (es decir, no se abstienen de participar en la elección) pero si se abstienen (eventualmente) de votar en alguno de los niveles (departamental o municipal).

En primer término, esperamos que esa diferencia sea positiva y significativa a partir del modelo de elecciones de segundo nivel. En este caso, el segundo nivel no refiere al nacional como el primero, sino al departamental. La elección municipal es de menor relevancia porque las atribuciones y los poderes de las intendencias son superlativamente superiores a las de los municipios. Por cierto, las elecciones departamentales en Uruguay también son de segundo nivel respecto de las nacionales, lo que se puede constatar por el sistemático descenso en la asistencia a votar en esa instancia. Esa disminución es de entre 2 % y 4 % desde que las elecciones departamentales se realizan separadas de las nacionales (Acosta y Lara y Luján 2022), valor que es menor pero significativo, dado que en ambas instancias rige el mismo régimen de voto obligatorio con iguales niveles de sanciones.

De todas formas, cuando las elecciones departamentales eran simultáneas a las nacionales también se observaba un menor número de votos válidos para ese nivel (voto en blanco parcial o *voter roll-off*) que fue creciendo desde menos de 1 % hasta el 2 % en las tres elecciones realizadas luego de la dictadura. En ese caso, el sistema de votación era el mismo que se utiliza actualmente para las elecciones subnacionales: se votaba con dos hojas diferentes que debían introducirse en el mismo sobre siempre y cuando pertenecieran al mismo partido político. Por lo tanto, la posibilidad de no votar en alguno de los dos niveles ya estaba presente y era utilizada por el electorado, aunque en proporciones muy menores.

4. Datos y análisis

Para el presente artículo hemos construido una base de datos original a partir de datos de elecciones municipales y departamentales de las últimas tres elecciones (2010, 2015 y 2020). La base de datos inicial sobre la que se recabó la información tiene más de 650 000 observaciones. Esto se debe a que la desagregación de los datos es por hoja de votación de cada partido para cada “serie” electoral en todas las elecciones, que corresponde a una zona específica del territorio. La única manera de llegar

Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020

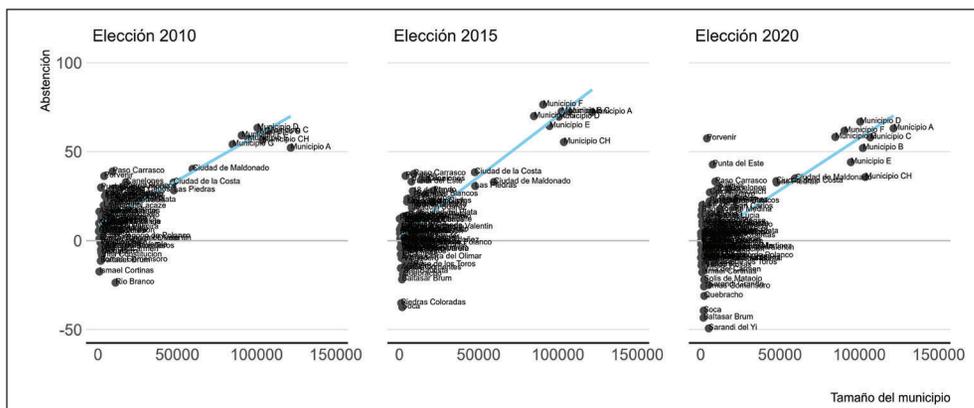
al resultado por partido en cada municipio y en cada elección (municipal y departamental) es a partir de esta dimensionalidad.

Los municipios en Uruguay constituyen una delimitación territorial que se conforma por un conjunto de series electorales. Esto permite, al contar con los datos de resultados electorales a nivel de serie electoral, construir “artificialmente” municipios e identificar resultados electorales para niveles superiores de Gobierno (departamental o nacional). Por esta razón resulta que es posible capturar a los votantes de la elección de nivel departamental en un municipio.

Dado que el interés de este artículo radica en el abordaje de los niveles de abstención que suceden entre niveles (departamental vs. municipal), es necesario reestructurar los datos para que ambos sean comparables. Es decir, para poder comparar tanto la participación electoral como la votación propiamente dicha de un nivel a otro, es necesario construir los municipios (a partir de las series electorales) en el nivel departamental. Esta operación implica una reducción de la dimensionalidad de los datos ya que no todo el territorio se encuentra municipalizado, pero si todos los votantes están obligados a acudir a la elección departamental.

Puesto que una de las preguntas centrales del artículo es la importancia de la elección municipal en relación con la departamental, hemos construido un conjunto de variables que nos permiten acercarnos a este fenómeno. En tal sentido, se elaboró una variable que denominamos abstención de nivel que no es más que la relación de participación en la elección de cada uno de los niveles en los municipios. Como ya se dijo, la abstención es la diferencia entre la votación en la elección municipal y departamental sobre la votación departamental. También hemos construido la variable “tamaño del municipio” (figura 1), que puede ser implementada al menos de dos maneras. Una forma simple sería definir el tamaño del municipio como la cantidad de personas habilitadas a votar en la elección.

Figura 1. Abstención y tamaño del municipio



Elaborada con base en Schmidt, Cardarelo y Luján (2020).

Otra manera, que es la que preferimos, es utilizar un criterio empírico para reducir la perturbación del efecto participación en nuestro argumento y en el modelo. En este caso utilizamos el valor máximo del vector de votos válidos de las seis elecciones (tres departamentales y tres municipales). Es decir, que el “tamaño” del municipio no considera a quienes no concurrieron a votar ni tampoco a los que anulan el voto. Este criterio tiene la virtud de que no engloba la abstención de la elección como abstención de nivel, ni lo agranda artificialmente.

En la figura 1 se muestran los gráficos de dispersión entre nuestra variable dependiente y la variable independiente principal, las que hemos denominado abstención de nivel y tamaño. De esta figura se desprenden varios elementos que nos interesan destacar particularmente. En primer lugar, se observa la relación positiva entre abstención y tamaño, representada por el ajuste lineal de los datos. En segundo lugar, sobresalen por su tamaño y por los altos niveles de abstención los municipios en los que está dividida la capital del país, Montevideo (denominados con letras), y algunas ciudades grandes del interior (Maldonado, Ciudad de la Costa, etc.). Finalmente, y quizá lo más interesante, es que hay varios municipios en los tres ciclos electorales que tienen una abstención negativa, es decir, que hay más votos para las autoridades municipales que para las departamentales. Esto indica que en esos casos el votante tiene mayor interés por la competencia local que por la departamental. En definitiva, en la figura se muestra que a medida que crece el tamaño del municipio el interés por la competencia local pierde fuerza en relación con la competencia departamental.

Ahora bien, a los efectos de verificar esta relación se presentan tres modelos en los que testeamos distintas especificaciones para evaluar el vínculo entre el interés por la competencia local medido como abstención de nivel (variable dependiente) y algunas variables que la literatura señala como relevantes para explicarla (tabla 1).

Tabla 1. Estadísticas descriptivas de las variables

	Mínimo	Media	Mediana	Máximo	Desvío
Abstención	-49,29	10,54	6,3	76,42	20,73
Tamaño (ln)	4,74	8,2	8,08	11,7	1,44
Priorización (ingreso, educación, urbanización)	0,02	0,46	0,47	1	0,13
Margen de victoria entre partidos	0,19	28,98	22,1	96,06	22,51
Margen de victoria intrapartidos	0,55	27,08	21,38	89,9	22,07

Elaborada con base en Schmidt, Cardarello y Luján (2020).

Nota: (ln) Significa logaritmo natural o neperiano, es un símbolo estándar. En este caso indica que se utiliza el logaritmo del tamaño y no el tamaño directamente.

Los modelos incluyen las siguientes variables:

- **Tamaño:** es el máximo valor de votos válidos en cualquiera de las elecciones subnacionales celebradas entre 2010 y 2020. Como se aprecia en la tabla 1, la variación de esta variable es grande. Para los modelos utilizamos el logaritmo de ese valor.

Tanto la literatura como los datos que se observan en la figura 1 abonan en la dirección de un vínculo positivo. Esto quiere decir que a medida que el tamaño del municipio es más chico los votantes tienden a preferir participar en ese nivel por encima del segundo nivel. Dicho de otro modo, cuanto más grande es el municipio, mayor es la abstención de nivel. En este caso, la abstención es del nivel municipal ya que la competencia departamental genera mayor interés. Por tanto, en los modelos esperamos observar esta dirección de la relación entre estas dos variables.

- **Priorización:** esta variable es un índice de priorización socioterritorial elaborado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) del Gobierno nacional y mide el nivel de desarrollo del municipio. Dado que no contamos con medidas socioeconómicas canónicas a nivel de municipios, este índice puede cubrir este vacío. El índice pretende “conocer las condiciones socioeconómicas de la población y la identificación de los territorios que se encuentran en una situación relativa más comprometida en términos de su desarrollo que permitan el diseño diferencial de políticas” (OPP 2016, 10). El índice tiene dos dimensiones, socioeconómica y territorial, y está compuesto por indicadores de ingresos, de educación y de urbanización. Por cómo se construye, el índice varía de cero a uno. Cuanto más cercano a cero se encuentra el índice indica una mayor necesidad de priorizar el territorio para aplicar políticas públicas. Por lo tanto, esperamos una relación significativa positiva de esta variable con la abstención. Es decir, a medida que crece el valor del índice de priorización (territorio con menos necesidades), mayor es la abstención de nivel (municipal).
- **Competitividad:** esta variable hace referencia al margen de victoria y es la diferencia en el porcentaje de votos entre el primer y segundo partido. Cuanto más chica es la distancia más competitiva es la elección. Por lo tanto, esperamos que exista una relación significativa y positiva entre esta variable y la abstención de nivel.
- **Interacción tamaño/competitividad:** en este caso esperamos que el efecto de la interacción entre la competitividad y el tamaño tenga un coeficiente negativo porque ambas variables actúan por separado disminuyendo la abstención, pero no necesariamente confluyen, tal como muestran Kouba y Dosek (2022). Es decir, que esperamos una disminución de la abstención a medida que se reduce el tamaño del municipio, aunque también se reduzca la competitividad, pero la competitividad puede reducir la abstención a medida que aumenta el tamaño del municipio porque para que el efecto conjunto de dos variables sea negativo es necesario que solo uno de los dos términos sea negativo.
- **Competitividad interna:** esta variable solo está disponible para el ciclo electoral de 2020, que es en el que tenemos para ambos niveles la desagregación por hojas de votación a nivel de serie electoral. Es posible que un municipio no presente

un escenario competitivo entre partidos o que el partido ganador obtenga una mayoría importante, pero que la competencia de la elección se canalice dentro del partido mayoritario y hegemónico. Entonces, margen interno es igual a margen, pero dentro del partido (las dos hojas de votación más votadas) que ganó la elección. Por lo tanto, esperamos también una relación positiva en este caso, a mayor margen mayor abstención.

Como se observa en la tabla 2, se presentan tres modelos. El primero es un OLS con datos agrupados, el segundo es un modelo de panel con efectos aleatorios y el tercero un OLS convencional para 2020 en el que agregamos la variable competitividad interna.

En términos generales, la variable “tamaño” es significativa y robusta a diferentes especificaciones y modelos, al mismo tiempo que el signo es el esperado. En segundo lugar, la variable priorización también tiene el signo esperado y es significativa en dos de los tres modelos, por lo que podemos afirmar que el nivel sociocultural favorece la participación a nivel municipal. En tercer lugar, la competitividad también es significativa y robusta en las tres especificaciones, lo que favorece la participación.

Tabla 2. Modelos estadísticos empleados

	Variable dependiente: abstención de nivel		
	OLS	OLS Panel	OLS
	(1)	(2)	(3)
Tamaño (ln)	13,68*** (1,13)	10,07*** (1,32)	12,38*** (2,27)
Priorización	14,62* (7,93)	21,62** (11,02)	18,36 (14,74)
Competitividad	1,02*** (0,24)	0,38* (0,22)	1,04*** (0,37)
Tamaño (ln)*competitividad	-0,13*** (0,03)	-0,06** (0,03)	-0,13*** (0,05)
Competitividad interna			0,01 (0,07)
Constante	-110,34*** (8,46)	-82,39*** (9,55)	-106,31*** (18,24)
Observaciones	307	307	106
R2	0,57	0,37	0,43
R2 ajustado	0,57	0,36	0,41
Error estándar residual	13,85 (df = 302)		15,03 (df = 100)
Estadístico F	101,58*** (df = 4; 302)	175,88***	15,30*** (df = 5; 100)

Elaboración propia.

*p<0,1 **p<0,05 ***p<0,01

Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020

Por otra parte, la variable competitividad conjuntamente con tamaño, tiene el signo esperado y también es significativa, es decir, que no convergen en la explicación. La abstención disminuye en los municipios pequeños, aunque no haya competitividad, y la competitividad disminuye la abstención en los municipios grandes. Por último, vemos que la variable competitividad interna, en el modelo 3, no resulta significativa y que la magnitud es pequeña.

5. Conclusiones

En el presente artículo se evidencian posibilidades originales de avanzar en el estudio de las elecciones locales, un campo que aún se mantiene “sorprendentemente fragmentado e incompleto” (Gendźwiłł y Steyvers 2021, 1), especialmente en América Latina. Concretamente, en el texto se verifica que la relación inversa entre el tamaño del municipio y la participación electoral, que ha establecido la literatura para diversos casos y regiones, también se cumple aun cuando el voto obligatorio no permite mostrarlo claramente a través de la asistencia a las urnas. Aquí hemos utilizado una forma original de conocer el interés de la ciudadanía en las elecciones subnacionales a través de la cuantificación del “voto en blanco parcial” o abstención de nivel.

En primer lugar, los resultados son consistentes con la literatura que estudia la asistencia a votar en elecciones locales, e ilustra un mayor nivel de votos válidos para las autoridades locales a medida que se reduce el tamaño del municipio, de forma independiente a la concurrencia a votar. En segundo lugar, mostramos la presencia de un fenómeno aún más peculiar: en muchas de las elecciones en municipalidades pequeñas la abstención de nivel es negativa, es decir, los votos por las autoridades locales superan los recibidos por las autoridades departamentales, con lo cual se invierte la relación del modelo de elecciones de segundo nivel. En estos casos la ciudadanía demuestra un mayor involucramiento con la elección de sus autoridades locales, absteniéndose de votar por la mucho más poderosa figura del intendente departamental. Este hallazgo ofrece pistas relevantes para la discusión sobre la democracia a nivel local, ya que, bajo ciertas circunstancias, que incluyen ámbitos de pequeña escala, la gente se involucra más en la política. Dentro de estas condiciones, la cercanía entre electorado y representantes aparece como un factor fundamental para promover la participación, en línea con la visión de la democracia que sostiene que *small is beautiful*, un ámbito de proporciones humanas donde la ciudadanía aprende el arte de la política (Dahl 1967).

En el artículo se demuestra que otras variables que tradicionalmente han sido vistas como impulsoras de la participación electoral también se verifican como factores que reducen la abstención de nivel, entre las que sobresalen la competitividad de la elección y el mayor desarrollo social. En particular, es relevante constatar que

la competitividad favorece el involucramiento ciudadano en la política junto con el tamaño, porque esto sugiere que la mayor participación que se verifica en el ámbito local no es necesariamente a costa de una pérdida de competitividad (Kouba y Dosek 2022). Sin embargo, todavía resulta necesario profundizar en los factores que favorecen la participación política en los municipios pequeños y determinar el peso relativo del cálculo estratégico respecto del efecto del capital social.

Las conclusiones de este artículo están limitadas por la información utilizada. Si bien los resultados electorales a nivel municipal arrojan conclusiones muy sólidas por el gran volumen de los datos, no permiten observar otras variables que de seguro influyen en el comportamiento electoral, especialmente a nivel individual. En el futuro sería deseable contar con encuestas de amplia cobertura para verificar otras hipótesis sobre el abstencionismo a nivel local como la edad o el nivel de instrucción, por un lado, o la ubicación ideológica y el interés en la política, por otro.

Adicionalmente, aunque las conclusiones son muy sólidas para el caso uruguayo, la contribución del artículo no permite su generalización dadas las particulares reglas electorales utilizadas. De todas formas, se debería avanzar en el estudio de la “abstención de nivel” en otros países donde se realicen elecciones de segundo y tercer nivel simultáneamente, con el objetivo de confirmar o refutar nuestros hallazgos. En una época en la que se observa un generalizado malestar ciudadano hacia la política, el estudio de la democracia local ofrece perspectivas prometedoras para analizar los ingredientes capaces de revertir el deterioro y recuperar el vínculo democrático entre gobernantes y gobernados.

Referencias

- Acosta y Lara, Federico, y Diego Luján. 2022. “Covid-19 y elecciones subnacionales en Uruguay. Explorando efectos sobre el nivel de participación electoral”. En *La democracia a prueba: los años que votamos en pandemia en las Américas*, compilado por Cintia Pinillos, Esteban Iglesias, Juan Bautista Lucca y Osvaldo Iazzetta, 343-360. Buenos Aires: CLACSO / UNR Editora. <https://bit.ly/46IQdUR>
- Barnes, Tiffany D., y Gabriela Rangel. 2018. “Subnational patterns of participation: Compulsory voting and the conditional impact of institutional design”. *Political Research Quarterly* 71 (4): 826-841. <https://bit.ly/3PRSoHT>
- Birch, Sara. 2016. *Full participation: A comparative study of compulsory voting. Full participation*. Nueva York: United Nations University Press. <https://lc.cx/qectBD>
- Blais, André. 2006. “What affects voter turnout?”. *Annual Review of Political Science* 9 (1): 111-125. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.9.070204.105121>
- Boulding, Carew, y David S. Brown. 2015. “Do Political Parties Matter for Turnout? Number of Parties, Electoral Rules and Local Elections in Brazil and Bolivia”. *Party Politics* 21 (3): 404-416. <https://doi.org/10.1177/1354068813475496>

- Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020
- Buquet, Daniel, Antonio Cardarello y Nicolás Schmidt. 2018. *Efectos de las reglas electorales sobre el sistema de partidos subnacional*. Montevideo: Dirección de Descentralización e Inversión Pública. <https://bit.ly/48MhEie>
- Caldeira, Gregory A., y Samuel C. Patterson. 1982. "Bringing home the votes: Electoral outcomes in state legislative races". *Political Behavior* 4 (1): 33-67. <https://bit.ly/3Mj1eEL>
- Cancela, João, y Benny Geys. 2016. "Explaining Voter Turnout: A Meta-analysis of National and Subnational Elections". *Electoral Studies* 42: 264-275. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.03.005>
- Cardarello, Antonio, y Altaír Magri, coords. 2011. *Cambios certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010*. Montevideo: Congreso Nacional de Intendentes / Universidad de la República / Instituto de Ciencia Política. <https://bit.ly/3RU4kT4>
- Cardarello, Antonio, Martín Freigedo, Daniela Vairo y Manuela Abrahan. 2010. "Mucho ruido... y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010)". En *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, coordinado por Pedro Narbondo y María Ester Mancebo, 54-76. Montevideo: Fin de Siglo.
- Carreras, Miguel, y Shaun Bowler. 2018. "Community Size, Social Capital, and Political Participation in Latin America". *Political Behavior* 41: 723-745. <https://bit.ly/3ZSgJSU>
- Circular 8544/2010. "Reglamentación de las Elecciones Municipales". Corte Electoral, 12 de marzo. <https://lc.cx/KjEpkB>
- Constitución de la República Oriental del Uruguay. 1934. Convención Nacional Constituyente, Montevideo, 18 de mayo. <https://lc.cx/QRo8jS>
- Cox, Gary, y Michael C. Munger. 1989. "Closeness, Expenditures, and Turnout in the 1982 US House Elections". *American Political Science Review* 83 (1): 217-231. <https://doi.org/10.2307/1956441>
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1967. "The city in the future of democracy". *American Political Science Review* 61 (4): 953-970. <https://doi.org/10.2307/1953398>
- Dahl, Robert A., y Edward R. Tufte. 1973. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Flórez Ruiz, José Fernando. 2022. "El voto obligatorio en América Latina: lecciones para Colombia". Policy Paper, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. <https://bit.ly/3rKAcio>
- Fornos, Carolina, Timothy Power y James Garand. 2004. "Explaining Voter Turnout in Latin America 1980 to 2000". *Comparative Political Studies* 37 (8): 909-940. <https://doi.org/10.1177/0010414004267981>
- Fumagalli, Eileen, y Gaia Narciso. 2012. "Political institutions, voter turnout, and policy outcomes". *European Journal of Political Economy* 28 (2): 162-173. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2011.10.002>
- Geys, Benny. 2006. "Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-Level". *Electoral Studies* 25 (4): 637-663. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2005.09.002>
- Gendzwill, Adam. 2019. "Local autonomy and national-local turnout gap: Higher stakes, higher turnout?". *Regional & Federal Studies* 31 (4): 519-539. <https://doi.org/10.1080/13597566.2019.1706496>

- Gendźwiłł, Adam, y Kristof Steyvers. 2021. "Guest editors' introduction: Comparing local elections and voting in Europe: lower rank, different kind... or missing link?". *Local Government Studies* 47 (1): 1-10. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1825387>
- Hajnal, Zoltan L., y Paul G. Lewis. 2003. "Municipal institutions and voter turnout in local elections". *Urban Affairs Review* 38 (5): 645-668. <https://doi.org/10.1177/1078087403038005002>
- Harbers, Imke. 2010. "Decentralization and the Development of Nationalized Party Systems in New Democracies: Evidence from Latin America". *Comparative Political Studies* 43 (5): 606-627. <https://doi.org/10.1177/0010414008330285>
- Henderson, Alisa, y Nicola McEwen. 2010. "A comparative analysis of voter turnout in regional elections". *Electoral Studies* 29 (3): 405-416. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2010.03.012>
- Kouba, Karel, Jakub Novák y Matyáš Strnad. 2021. "Explaining voter turnout in local elections: a global comparative perspective". *Contemporary Politics* 27 (1): 58-78. <https://doi.org/10.1080/13569775.2020.1831764>
- Kouba, Karel, y Tomas Dosek. 2022. "Municipal size and local democracy: understanding the trade-off between participation and contestation in Latin America". *Local Government Studies* 48 (5): 951-972. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.2013208>
- Ley 9.515/1935. Ley Orgánica Municipal. Diario Oficial 8759, 1 de noviembre. <https://lc.cx/-cjQI1>
- Ley 18.567/2009. Descentralización Política y Participación Ciudadana. Diario Oficial 27 838, 19 de octubre. <https://lc.cx/UZteyQ>
- Lijphart, Arendt. 1997. "Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma presidential address", American Political Science Association. *American Political Science Review* 91 (1): 1-14. <https://doi.org/10.2307/2952255>
- McDonnell, Joshua. 2020. "Municipality size, politisomuancal efficacy and political participation: A systematic review". *Local Government Studies* 46 (3): 331-350. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1600510>
- OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay). 2016. "Municipalización en el Uruguay: percepción ciudadana". Documento de trabajo, OPP.
- Pérez-Liánán, Aníbal. 2001. "Neoinstitutional accounts of voter turnout: moving beyond industrial democracies". *Electoral Studies* 20 (2): 281-297. [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(00\)00019-6](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(00)00019-6)
- Przeworski, Adam. 2010. *Democracy and the Limits of Self-Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Reif, Karl Heinz, y Hermann Schmitt. 1980. "Nueve elecciones nacionales de rango secundario: un marco conceptual para el análisis de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo". *Revista de Estudios Políticos* 16: 7-58. https://lc.cx/T_nJfC
- Remmer, Karen L. 2010. "Political Scale and Electoral Turnout: Evidence from the Less Industrialized World". *Comparative Political Studies* 43 (3): 275-303. <https://doi.org/10.1177/0010414009352638>
- Schmidt, Nicolás, Antonio Cardarello y Diego Luján. 2020. "Datos electorales de Uruguay 1910-2020". Acceso en enero de 2023. <https://lc.cx/A1vJAa>

- Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020
- Somuano, María Fernanda, y David Corcho. 2021. *Reflexiones sobre la participación ciudadana en México: las elecciones de 2018*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
<https://bit.ly/3LQUz43>
- Sonnleitner, Willibald. 2007. "Participación electoral y desarrollo humano: apuntes metodológicos para el análisis territorial y multidimensional del voto en México y Centroamérica". *Estudios Sociológicos* 25 (75): 813-835. <https://doi.org/10.24201/es.2007v25n75.435>
- Soto Zazueta, Irvin, y Willy W. Cortez. 2014. "Determinantes de la participación electoral en México". *Estudios Sociológicos* 32 (95): 323-353. <https://bit.ly/48KRNY6>
- Speck, Bruno Wilhelm, y Vitor de Moraes Peixoto. 2022. "Participação eleitoral nas disputas nacionais, estaduais e municipais no Brasil (1998-2020)". *Revista Brasileira de Ciência Política* 39: 1-42. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2022.39.258449>
- Warshaw, Christopher. 2019. "Local elections and representation in the United States". *Annual Review of Political Science* 22: 461-479.
<https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050317-071108>

Cómo citar este artículo:

Buquet, Daniel, Antonio Cardarelo y Nicolás Schmidt. 2024. "Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 78: 33-51. <https://doi.org/10.17141/iconos.78.2024.5955>