La máquina de aprender
Debates sobre la evolución democrática en Uruguay

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

La Máquina de Aprender

LOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA SUBNACIONAL EN URUGUAY

Antonio Cardarello[1] **y Ernesto Nieto**[2]

Introducción

Pese a que el estudio de la democracia ha ocupado un lugar medular en los estudios de Ciencia Política, sabemos menos qué ocurre con la democracia a nivel subnacional, especialmente en el caso latinoamericano. En general los estudios sobre la democracia en la región han sido criticados por una visión exclusivamente centrada en el régimen nacional (Gibson 2005). Este "sesgo nacional" -*whole-nationbias* (Gibson 2005:105)- en los estudios comparativos ha descuidado la creciente autonomía con la que cuentan los gobiernos subnacionales, donde generalmente se puede afirmar que existen por lo menos dos[3]regímenes -nacional y subnacional- pasibles de ser estudiados en forma separada (Gervasoni 2010).

Más allá del sesgo nacional, el relativamente amplio desarrollo de la poliarquía conceptualizado por Dahl (1971)[4] en la región ha incentivado a algunos estudiosos a mirar más allá de las instituciones nacionales, para observar el grado en que la poliarquía nacional puede extenderse hacia las unidades de segundo y tercer nivel de gobierno y de esa manera lograr una cabal comprensión del funcionamiento de la democracia en estos países. Desde principios del presente siglo existe un creciente interés por los procesos políticos subnacionales en la literatura académica que ha explorado las limitaciones del régimen democrático. Este todavía es un campo reciente y se han emprendido estudios comparados con modelos

[1] Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

[2] Departamento de Ciencias Sociales, CENUR – Norte, Universidad de la República.

[3] También en estos países es posible un estudio a nivel de la municipalidad

[4] Se utilizan los términos democracia y poliarquía como sinónimos. La poliarquía refiere a la clásica definición de Dahl (1971) de regímenes sustancialmente liberalizados y representativos, es decir, abiertos al debate público y a la participación de los ciudadanos.

formales; con ello apenas ha comenzado la sistematización del conocimiento producido en esta área.

Este movimiento desde las unidades nacionales hacia las unidades subnacionales en los estudios comparados sobre democracia ha colocado en la agenda de investigación un profundo debate teórico que intenta conceptualizar estas diferencias territoriales en el funcionamiento de la democracia dentro de un país. El supuesto de estos estudios es que las transiciones hacia la democracia pueden y deben estudiarse desde una dimensión territorial ya que el paso del autoritarismo a la democracia no se realiza de forma homogénea en el territorio de un país, lo cual permite la existencia de enclaves poco democráticos a nivel subnacional conviviendo con gobiernos nacionales poliárquicos. Detectar las diferencias entre una mejor o peor democracia a nivel subnacional es una cuestión que merece especial atención.

El objetivo de este trabajo es señalar algunos problemas que entendemos suponen desafíos a la calidad de la democracia a nivel subnacional en Uruguay. El caso uruguayo es reconocido como un modelo ejemplar de democracia nacional según estándares internacionales, pero paradójicamente, hay menos información sobre cómo funciona la democracia en las unidades subnacionales. Este documento no se propone demostrar las diferencias en cuanto a calidad de la democracia subnacional, pero sí ayudar a arrojar luz sobre dicho fenómeno, examinando las principales características institucionales, así como los efectos que provocan, y esbozar algunas propuestas de reforma.

El artículo se organiza de la siguiente manera: en la primera parte nos ocupamos del gobierno departamental, con un repaso de los principales rasgos institucionales para seguidamente presentar las principales dificultades o desafíos que enfrenta la democracia en ese nivel de gobierno, y sugerir algunas reformas que generarían impacto positivo. En la segunda parte nos ocupamos del tercer nivel de gobierno, el municipal. Finalmente, en las conclusiones, repasamos los principales tópicos de esta discusión sobre la democracia subnacional

I- Estructura institucional departamental: Las "reglas de juego"

La estructura del Estado uruguayo establece dos niveles de gobierno subnacional: los Gobiernos Departamentales y los Gobiernos Municipales. En relación con el primero, el país está dividido en 19 departamentos. Cada uno de ellos está gobernado por un intendente, que centraliza las funciones administrativas y ejecutivas en esa jurisdicción, y una Junta Departamental (JD) de 31 miembros que actúa como órgano legislativo y deliberativo. Ambos órganos de gobierno son elegidos directamente por los electores habilitados dentro de cada departamento, mediante sufragio secreto y obligatorio, y por un periodo de cinco años de acuerdo con las disposiciones de la Constitución Nacional vigente desde 1967.

El voto que emiten los ciudadanos a nivel departamental es conjunto, Poder Ejecutivo (PE) y Poder legislativo (PL) en la misma hoja de votación y a través de un sistema de listas cerradas y bloqueadas. El intendente se elige por mayoría simple, mediante el sistema de doble voto simultáneo (DVS), esto permite que un mismo partido pueda presentar múltiples candidatos. Primero se contabilizan los votos por partido, y una vez establecido cuál es el partido con más votos, dentro de éste resulta elegido el candidato más votado. Es por tanto un sistema de voto preferencial. Los intendentes pueden ser reelectos en forma inmediata por una sola vez, debiendo renunciar a su cargo al menos tres meses antes de la fecha de la elección para ser candidatos a la reelección.

En cuanto a las JD, compuestas de 31 ediles[5] en todos los departamentos, el principio de elección que establece la Constitución es el de representación proporcional integral, pero en los hechos el partido triunfador tiene asegurada la mayoría absoluta en el caso de que no la hubiere obtenido en la adjudicación normal de bancas.

Este mecanismo de asignación de escaños, mayoría automática, permite que el partido que obtenga la mayoría de sufragios en la elección, aunque sea relativa, tenga la mayoría absoluta de las bancas (16 ediles en 31). Esto asegura al partido que gana el PE el control de la mayoría en el

[5] Una descripción sobre la evolución institucional de los gobiernos subnacionales puede encontrarse en Cardarello, 2009; Laurnaga, 2004.

legislativo. Dentro del lema mayoritario y entre los lemas restantes, rige la proporcionalidad 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 (1957) 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). La lógica detrás de la regla 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 todas las circunscripciones.

Tabla 1 Características del sistema electoral departamental

Componentes	Intendente	Junta Departamental
Voto	Voto conjunto una única Hoja de Votación	
Circunscripción	Única departamental	Única departamental
Tipo de elección	Elección directa	Elección directa
Cargo	Unipersonal	31 ediles
Período	5 años	5 años
Forma Candidatura	Lista cerrada y bloqueada	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula	Mayoría Simple	Representación Proporcional y Mayoría Absoluta
DVS	Doble Voto Simultáneo[6]	Múltiple Voto Simultáneo[7]
Reelección	inmediata y mediata	inmediata indefinida
Suplentes	4 suplentes	el triple número de suplentes; sistemas: preferencial, respectivo, ordinal y mixto

Fuente: elaboración propia

La relación Ejecutivo-Legislativo subnacional. Factores institucionales y partidarios

Los rasgos presidencialistas se profundizan si lo comparamos con el nivel nacional. Al respecto Laurnaga (2004: 4) sostenía que "Se ha dicho corrientemente en los análisis locales, que el Intendente tiene en su jurisdicción más poder que el propio Presidente de la República, ya que tiene gran autonomía en relación al legislativo comunal, así como capacidad de autonomía relativa respecto a otros órganos de contralor del estado".[8]

En ese sentido operan características como la elección directa del Intendente, el mandato fijo del gobierno, la designación o cese del gabinete municipal con total prescindencia del legislativo y una amplia gama de poderes legislativos y no legislativos. O sean que no operan los *checks and balances*, preocupación central de los Padres Fundadores a la hora de diseñar el presidencialismo en EEUU, recogida en "*The Federalist Papers*". Estos frenos

[6] Implica el voto por un partido y una lista de candidatos al interior del mismo
[7] Implica el voto a un partido, un sublema al interior del mismo y una lista de candidatos a la interna de este.
[8] La autora inmediatamente matiza esto agregando: "Sin embargo, esta aparente fortaleza en su distrito está fuertemente acotada por la restricción de sus competencias y el escaso nivel de autonomía política y financiera que cuentan los municipios" (Laurnaga, 2004: 5).

y contrapesos siguen siendo, en buena medida, una condición importante para que el sistema esté en equilibrio entre los diferentes actores.

Veamos algunas de las principales características en este sentido que tiene cada uno de los poderes en el nivel departamental.

a) Las prerrogativas del Ejecutivo departamental

El PE departamental tiene importantes poderes legislativos proactivos y reactivos. De acuerdo a Shugart y Mainwaring (1997) existen dos tipos de poderes constitucionales con que cuenta el jefe del ejecutivo: i) los proactivos, que permiten al mandatario proponer o impulsar legislación y ii) los reactivos, que lo habilitan a bloquear la legislación aprobada por el congreso.

El intendente tiene iniciativa privativa en materia presupuestaria y tributaria (poder proactivo) y capacidad de veto sobre los proyectos de decreto que envíe la Junta Departamental (poder reactivo). Para levantar el veto, la JD debe pronunciarse por una mayoría especial de tres quintos.

Además, puede determinar la competencia de las direcciones de departamento y tiene capacidad delegativa sobre los directores que están a su cargo. Cuenta también con la capacidad de nombrar y remover a un elevado número de funcionarios departamentales.

b) Las funciones del Legislativo departamental

La Constitución establece que la JD ejercerá las funciones legislativas y de contralor en el Gobierno Departamental y su jurisdicción se extenderá a todo el territorio del departamento. Por último, aunque no por ello menos importante, la JD cumple con la función de representación de la ciudadanía departamental.

Respecto al control que la JD ejerce sobre el PE departamental, esto incluye las siguientes atribuciones: 1) hacer pedidos de informe, 2) llamar a sala al Intendente, 3) crear comisiones de investigación, 4) iniciar el recurso de Juicio Político contra el Intendente, si el mismo hubiese incurrido en actos violatorios de la Constitución

Existen además distintas mayorías especiales que se requieren para la aprobación de asuntos tan diversos como: 1) declarar la amovilidad de sus funcionarios, calificar los cargos de carácter político o de particular confianza y aprobar el presupuesto de la JD, requiere una mayoría especial de 3/5 del

total de componentes de la JD (19 ediles). 2) para contratar préstamos que excedan el período de gobierno, es necesario alcanzar el apoyo de 21 ediles (2/3 de la JD). 3) para llamar a sala al Intendente, alcanza con que se reúna la voluntad de un tercio (1/3) de la JD (11 ediles)

Tabla 2 Comparativo de las atribuciones Intendente - JD

Intendente	Junta Departamental
Poderes legislativos	***Poderes legislativos***
Iniciativa presupuestal	Votación de leyes (mayoría simple)
Iniciativa exclusiva	Levantamiento de vetos (3/5)
Veto parcial y total	
Proyectos de urgencia	
Poderes no legislativos	***Poderes no legislativos***
Designación Directores	Llamados a sala (1/3)
Destitución Directores	Pedidos de Informes
Proposición de Nominaciones	Juicio Político

Fuente: Elaboración Propia

Las atribuciones generan una relación claramente asimétrica en favor del ejecutivo que hace posible que el régimen de gobierno pueda ser catalogado como *hiperpresidencialista* (Cardarello 2009, 2011). Estos factores, sumados a la mayoría automática, hace que el Intendente pueda contar, al menos en principio, con una base legislativa mayoritaria para llevar adelante su agenda de gobierno.

Chasquetti (2014) destaca que esta modalidad de toma de decisiones responde a diversos factores políticos e institucionales. En cuanto a los resultados legislativos queda demostrado en su estudio sobre la actividad del PL nacional una marcada preponderancia del Ejecutivo a la hora de imponer su agenda. Durante el período 1985-2020, el 66,1% de las leyes sancionadas fueron iniciadas por el Ejecutivo. Su tasa de efectividad en el mismo lapso muestra que el 65% de los proyectos que envió al parlamento se transformaron en ley, mientras que sólo el 20% de los presentados por los legisladores alcanzaron idéntico resultado.

Este fenómeno se observa también a nivel subnacional, según los datos trabajados por Cardarello et .al (2007) e Irigoin (2014), el porcentaje de los decretos iniciados por parte del PE se sitúan entre el 80 y 90%. Irigoin y

Cancela (2021) muestran que entre 2015 y 2016 "…los resultados refuerzan la hipótesis de ejecutivos dominantes y de la importancia del trabajo previo en las Comisiones -que no se refleja en las Actas de sesión explicando esto el alto grado de unanimidad en las aprobaciones, representando aproximadamente 2/3 de los decretos y resoluciones. Por su parte, casi un 60% de los decretos que se aprueban provienen del Ejecutivo departamental."

Existe entonces una clara preponderancia de los intendentes sobre la Junta Departamental. La preponderancia no sólo altera el posible equilibrio de poderes, sino que en los hechos genera que el casi exclusivo protagonismo en materia de políticas locales sea del intendente y quede un escaso margen de acción para las JD.

Tabla 3. Iniciativa por poder

Departamento	% de Iniciado por el Ejecutivo		% de aprobados por unanimidad			
	Decretos		Decretos		Resoluciones	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Artigas	60%	85%	20%	31%	82%	58%
Canelones	86%	40%	86%	40%	61%	48%
Cerro Largo	60%	56%	77%	95%	62%	73%
Colonia	58%	43%	19%	11%	4%	3%
Durazno	69%	85%	69%	70%	72%	64%
Flores	23%	17%	92%	78%	92%	88%
Florida	57%	73%	86%	92%	63%	75%
Lavalleja	45%	43%	65%	66%	58%	50%
Maldonado	80%	71%	50%	71%	69%	84%
Montevideo	95%	81%	86%	78%	78%	72%
Paysandú	37%	33%	78%	NR	70%	NR
Río Negro	57%	71%	86%	NR	76%	NR
Rivera	SD	SD	SD	SD	SD	SD
Rocha	SD	SD	SD	SD	SD	SD
Salto	SD	SD	SD	SD	SD	SD
San José	50%	NR	75%	NR	SD	SD
Soriano	9%	NR	91%	NR	33%	NR
Tacuarembó	63%	65%	95%	NR	82%	NR
Treinta y Tres	SD	SD	SD	SD	SD	SD
Media	57%	59%	72%	63%	64%	62%

Fuente: Irigoin y Cancela 2021

Ausencia de alternancia y escasa competencia en algunos departamentos

Para adentrarse en este tema resulta útil el trabajo de Malamud (2004), quien analizando la alternancia en el caso argentino estableció una clasificación en cuatro categorías: 1) *Continuidad* indica las provincias que han sido gobernadas por el mismo partido o coalición desde la primera elección que allí se realizó; 2) *Cambio* refiere a aquellos distritos que cambiaron de manos una sola vez; 3) *Oscilante* son aquellas unidades subnacionales que pendularon entre dos partidos; 4) *Itinerancia* congrega a las provincias que fueron gobernadas por más de dos partidos en este período.

En el caso uruguayo los resultados de la elección de 2020, octava desde la recuperación democrática, permiten constatar algunos escenarios. En ocho departamentos (Canelones, Maldonado, Rocha, Artigas, Salto, Paysandú, Río Negro y Florida) gobernaron los tres partidos mayoritarios (PC, PN y FA). En cinco departamentos han gobernado solo dos partidos, en Rivera, Soriano y Lavalleja gobernaron los partidos fundacionales, mientras que en Treinta y Tres el PN cedió su lugar al FA en 2005 y en Montevideo tras el triunfo del PC en 1984, el FA se mantiene en el GD desde la elección de 1989. Finalmente, en seis departamentos se observa la existencia clara de un Partido Predominante[9]: Cerro Largo, Colonia, San José, Flores, Durazno y Tacuarembó. En todos ellos el PN no tiene rival y a excepción del caso de Colonia donde en dos oportunidades (1984 y 2000) el PC llegó a competir con expectativas, en el resto su continuidad al frente del ejecutivo departamental nunca corrió riesgo (Cardarello y Magri, 2010). La siguiente tabla busca resumir este escenario.

[9] Para Sartori (1980) un sistema Predominante si bien se engloba dentro de los sistemas competitivos, exhibe falta de competitividad. Se caracteriza un sistema como tal cuando un partido gana al menos tres elecciones consecutivas con mayoría absoluta en la cámara. Dado que el caso uruguayo la Constitución asegura la mayoría absoluta en la JD al ganador, una manera de adaptarlo sería observar tres mayorías absolutas en la competencia electoral.

Tabla 4. Departamentos gobernados por partido (1984-2020)

Itinerancia (3 Partidos)	Cambio (2 Partidos)			Continuidad (1 Partido)
PC - PN - FA	**PC – FA**	**PC- PN**	**PN - FA**	**PN**
Canelones	Montevideo	Rivera	Treinta y Tres	Cerro Largo
Maldonado		Soriano		Colonia
Rocha		Lavalleja		San José
Artigas				Flores
Salto				Durazno
Paysandú				Tacuarembó
Río Negro				
Florida				

Fuente: elaboración propia

También podríamos clasificar a los departamentos en predominantes (sin alternancia durante más de tres períodos) y competitivos, donde el cambio es un resultado probable. En este sentido además de los seis casos antes mencionados, otros seis departamentos pueden ser considerados como tales, teniendo en cuenta que el ganador lleva victorioso más de tres elecciones consecutivas. En la mayoría de los casos habiendo obtenido más del 50% de los votos, de todas formas, el arreglo institucional de la mayoría automática hace que esta se asuma, o no debería ser considerada a los efectos de ser predominante a nivel departamental en Uruguay (Cardarello y Puig, 2022).

Tabla 5. Departamentos con partido predominante (1984-2020)

Departamento	Partido	Elecciones	Periodos	% Gobierno	Excepción Alternancia	Elección
Montevideo	FA	1989-2020	7	87,5%	PC	1984
Canelones	FA	2005-2020	4	50,0%	PC	1984 y 1994-2000
					PN	1989
Treinta y Tres	PN	1984-2000 y 2010-2020	7	87,5%	FA	2005
Rivera	PC	1984 y 1994-2020	7	87,5%	PN	1989
Soriano	PN	1989-2020	7	87,5%	PC	1984
Lavalleja	PN	1989-2020	7	87,5%	PC	1984
Cerro Largo	PN	1984-2020	8	100%	NO	
Colonia	PN	1984-2020	8	100%	NO	
San José	PN	1984-2020	8	100%	NO	
Flores	PN	1984-2020	8	100%	NO	
Durazno	PN	1984-2020	8	100%	NO	
Tacuarembó	PN	1984-2020	8	100%	NO	

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, en los siete departamentos restantes se da una situación en principio más competitiva donde, o bien se produce la alternancia, o está latente, aunque algunos como Florida y Artigas parecen ir encaminándose hacia un predominio del PN.

Tabla 6. Gobiernos departamentales por partido (1984-2020)

	PN	PC	FA	PN	PC	FA
Maldonado	1989-2000 y 2015-2020	1984	2005-2010	5	1	2
Rocha	1989, 2000 y 2020	1984 y 1994	2005-2015	3	2	3
Artigas	2005, 2015 y 2020	1984-2000	2010	3	4	1
Salto	1989	1984, 1994-2000 y 2010	2005 y 2015-2020	1	4	3
Paysandú	1989-2000 , 2010 y 2020	1984	2005 y 2015	5	1	2
Río Negro	2005-2010 y 2020	1984-2000	2015	3	4	1
Florida	1989, 2000 y 2010-2020	1984 y 1994	2005	5	2	1

Fuente: Elaboración propia

También es cierto que la ausencia de alternancia entre partidos no necesariamente significa que no exista competencia. De hecho, la competencia suele trasladarse a la interna del partido. El DVS habilita la competencia intrapartidaria, si bien la misma se vio restringida desde 1996. De hecho, los mejores resultados de un partido suelen estar asociados a una fuerte competencia entre dos candidatos, y la performance disminuye si el partido se presenta con un candidato único o hegemónico (en general un incumbent[10]).

Por ejemplo, en 2020 en Treinta y Tres y Cerro Largo la reñida competencia entre dos candidatos significó un aumento en el apoyo al PN por parte de los electores que querían influir en el resultado. En tanto que lo contrario aconteció en Durazno y Flores en los cuales la existencia de un candidato único si bien no conspiró contra las posibilidades del PN de mantenerse en el poder, significó una merma de votos en ambos casos respecto a la elección anterior.

[10] El termino *incumbent* es usado para referirse al ocupante de un cargo público que compite por permanecer en el mismo, es decir intenta la reelección inmediata.

En todo caso debemos hacernos algunas preguntas incómodas sobre la ausencia de alternancia en un número tan importante de departamentos. ¿Es saludable un sistema de gobierno subnacional donde las chances de la alternancia son excepcionalmente pequeñas?; ¿en qué medida, cuando la oposición tiene muy pocas chances de llegar al gobierno, se afecta negativamente la calidad de la democracia?; y si la competencia se traslada al interior del partido dominante, ¿este nivel de competencia con alternancia intrapartidaria desempeña el mismo rol al interior del sistema que la alternancia partidaria? Estos temas están en el corazón de una serie de debates académicos que tienen como mirada inicial el de las democracias a nivel subnacional[11].

Este aspecto, para el caso de Uruguay, al menos merece ser revisado, ¿puede considerarse a Uruguay un caso de democracia a nivel nacional, pero con zonas del territorio con niveles inferiores de calidad democrática en su nivel subnacional? Y si esto así fuera, ¿esto se relaciona con las grandes disparidades entre los poderes a nivel departamental que hemos expuesto anteriormente? Veamos a continuación algunas más de estas disparidades.

La reelección inmediata

No se puede obviar el impacto que la posibilidad de reelección de los titulares del ejecutivo departamental genera en el sistema político. Los efectos de la reelección han sido estudiados por la Ciencia Política (Jones, 1997 y 1999; Cardarello 2011) en variables tan relevantes como el mantenimiento del partido en el poder (impacto sobre la alternancia), en el contigente legislativo del incumbente y en constreñir la oferta al interior de su partido (fraccionalización) y del sistema de partidos (fragmentación).

En 2020, once incumbentes se presentaron en búsqueda de la reelección, a su vez también se presentaban ocho exintendentes en busca de la llamada reelección mediata; esto significa que 19 candidatos que previamente habían ocupado el ejecutivo departamental fueron candidatos en los comicios. Comenzando por los incumbentes en busca de la reelección

[11] Ver, por ejemplo, los trabajos de Gervasoni (2010b) y Gibson (2005).y

inmediata, siete de ellos lo lograron, guarismo ligeramente por arriba del promedio del período (2000-2020). En cuanto a los candidatos a la reelección mediata, tan solo tres de los ocho fueron exitosos. La alta tasa de reelección de los últimos ciclos viene atada al éxito del PN a nivel departamental, ya que son, en mayor proporción, sus candidatos quienes buscan la reelección, y además son exitosos.

Al analizar la tasa de reelección, como apunta Cardarello (2011), debe separarse entre el periodo previo a la reforma constitucional de 1997 y el periodo de las elecciones nacionales y departamentales desvinculadas. Comparando ambas, no se puede obviar el impacto que la posibilidad de reelección de los titulares del ejecutivo departamental genera en el sistema político. Los efectos de la reelección han sido estudiados por la Ciencia Política (Jones 1997, 1999) en variables tan relevantes como el mantenimiento del partido en el poder (impacto sobre la alternancia), en el contigente legislativo del incumbent y en constreñir la oferta al interior de su partido (fraccionalización) y del sistema de partidos (fragmentación). Vemos que la tasa de reelección promedio para el primer periodo (36%) es muy inferior a la del segundo (62,5%).

Tabla 7. Éxito de los Intendentes Incumbentes Uruguay (1989-2020)

Elecciones	Incumbentes	Reelectos	Tasa reelección (%)	Promedio por periodo (%)
1989	15	6	40	36
1994	10	3	30	
2000	13	9	69.2	62,5
2005	10	5	50	
2010	13	8	61.5	
2015	9	6	66,7	
2020	11	7	63,6	

Fuente: Elaboración propia

La Mayoría Automática en las Juntas Departamentales

El origen de este mecanismo se encuentra en de la Constitución de 1934[12]. Oroño sostiene que "… se trataba de una disposición acorde con el ¨senado de medio y medio¨, que va en la dirección de reforzar la preeminencia del ejecutivo departamental. Desde otro ángulo, dirime la interna del lema ganador, en beneficio de la agrupación mayoritaria; pero no incidía en la interna del lema perdedor". (2004:4).

La carta de 1942 acentuó la concentración favorable al PE, otorgando en forma automática la mayoría de la JD al partido del Intendente. Una diferencia importante que destaca Moraes (1997) es que el sistema de mayoría automática (MA), a diferencia de un sistema mayoritario, solo opera cuando el ganador no alcanza por representación proporcional (RP) una mayoría absoluta de escaños, por lo que únicamente en dichos casos se generan desviaciones en la asignación de bancas.

Las críticas hacia este sistema se inscriben en el debate teórico entre los defensores de los sistemas mayoritarios y los proporcionales y se pueden rastrear los antecedentes en el S XIX en posiciones encarnadas por la tesis de la gobernabilidad Walter Bagehot y la concepción de la proporcionalidad defendida John Stuart Mill. Simplificando los argumentos podemos decir que los defensores de los sistemas mayoritarios suelen hacer hincapié en la necesidad de contar con gobiernos estables y coherentes, capaces de llevar a cabo sus programas sin requerir la formación de coaliciones (que por lo general son ad hoc y no programáticas, por lo que escapan a la voluntad del votante). Este sistema apunta a la concentración y a contribuir, en lo posible, a asegurar la gobernabilidad y la estabilidad de los gobiernos. Del otro lado, la proporcionalidad apunta a lograr el principio de la igualdad del voto: el efecto del voto de todos los votantes es igual, o al menos tienen la mínima desviación posible.

---

[12] El artículo 237 establecía que "las Juntas Departamentales se compondrán de once miembros en Montevideo y de nueve en los demás departamentos, distribuyéndose los cargos entre los diversos lemas, proporcionalmente al caudal electoral de cada uno". Y agregaba que "se atribuirá a la lista cuyo candidato a Intendente haya resultado triunfante, la totalidad de cargos que correspondan al lema (…) "dentro de los demás lemas, la distribución se hará por el sistema de la representación proporcional integral".

En el caso de las elecciones departamentales si realizamos un ejercicio con los resultados celebrados desde 1984 encontramos que el partido ganador no superó el 50% de los votos válidos en 60 de las 152 de gobiernos departamentales (39,5%) mientras que en las restantes 92 (60,5%), superó esta mayoría. Esto supone que entre 1984 y2020 aproximadamente un 40% de las mayorías en JD, se dan en función de la legislación electoral y no como reflejo de una mayoría en las urnas.

Tabla 8. Ocasiones en que operó la MA por elección (1984-2020)

Elección	Activa MA	%	%
1984	10	52,6%	
1989	7	36,8%	
1994	14	73,7%	54,4%
2000	10	52,6%	
2005	6	31,6%	
2010	5	26,3%	
2015	5	26,3%	
2020	3	15,8%	30,5%
TOTAL	60	39,5%	

Fuente: Elaboración propia en base a Schmidt et al 2020

La Tabla 8 muestra que la mayor parte de estas mayorías “artificiales” se produjeron previo a la reforma de 1996, cuando las elecciones departamentales eran simultáneas y vinculadas con las nacionales. El número bajó notoriamente a partir de la separación de las elecciones, lo que aparejó el refuerzo de los efectos del SE hacia escenarios bipartidistas, favoreciendo las chances de que el partido ganador pudiera superar la mayoría absoluta.

Resulta difícil sostener que esté asegurada la mayoría en la JD, cuando las cámaras legislativas nacionales rige la RP (en diputados desde 1918 y en el senado desde 1942). Podía justificarse cuando los GD era menos relevantes en el marco del sistema político, pero desde 1985 las atribuciones formales y no formales han ido *in crescendo.* Cabe pensar que la RP obligaría a una mayor negociación y a establecer acuerdos. En términos más amplios, de este modo, el legislativo departamental tendría mayor protagonismo, siendo seguramente más propositivo en cuanto a iniciativas, y más efectivo

en cuanto a la tasa de conversión de iniciativas en decretos aprobados, superando el muy bajo nivel del 10% que mencionamos antes.

Un aspecto no menor es que el sistema actual dificulta de manera clara que partidos más pequeños tengan representación en la JD, y no tener representación en el legislativo durante cinco años significa para los partidos casi desaparecer durante la agenda pública local hasta el próximo período electoral.

Número de Ediles por Departamento

Un aspecto importante a discutir es la necesidad de ajustar la clave de representación, esto es que la magnitud de las JD guarde cierta relación a la cantidad de electores habilitados en cada departamento. Con la composición fija de las JD esto no sucede en la actualidad, y se podría explorar cambiar la magnitud tamaño fijo de la JD por una magnitud variable en el número de ediles.

En los extremos tenemos a Flores con 22.860 habilitados y Montevideo con 1.048.638, que arrojan una tasa de representación de 737 y 33.827 ciudadanos por edil respectivamente. En consecuencia, el nivel de representatividad y la capacidad de rendición de cuentas no se desarrollan de la misma forma en todos los departamentos. En este sentido, se puede concluir que el objetivo de la representación se produce de forma muy heterogénea lo largo del territorio. La modificación de la clave de representación produciría efectos en materia de representación y gobernabilidad. En la Tabla 9 presentamos dos propuestas de ajustes.

Tabla 9. Clave de representación actual en las JD

Departamento	Habilitados	Ediles	Clave
Artigas	64875	31	2093
Canelones	410954	31	13257
Cerro Largo	74892	31	2416
Colonia	107871	31	3480
Durazno	51905	31	1674
Flores	22860	31	**737**
Florida	59696	31	1926
Lavalleja	52389	31	1690
Maldonado	142703	31	4603
Montevideo	1048638	31	**33827**
Paysandú	98276	31	3170
Río Negro	47226	31	1523
Rivera	91161	31	2941
Rocha	63749	31	2056
Salto	105570	31	3405
San José	85858	31	2770
Soriano	76036	31	2453
Tacuarembó	81105	31	2616
Treinta y Tres	44073	31	1422
Total general	2729837	589	**4635**
		Promedio	4635
		Mediana	2453

Tabla 10. Simulación de número de ediles y clave de representación por JD

Departamento	Habilitados	Propuesta 1	Clave Repres.	Propuesta 2	Clave Repres.
Flores	22860	11	2078	11	2078
Treinta y Tres	44073	14	3148	15	2938
Río Negro	47226	14	3373	15	3148
Durazno	51905	15	3460	15	3460
Lavalleja	52389	15	3493	15	3493
Florida	59696	16	3731	17	3512
Rocha	63749	16	3984	17	3750
Artigas	64875	17	3816	17	3816
Cerro Largo	74892	18	4161	19	3942
Soriano	76036	18	4224	19	4002
Tacuarembó	81105	19	4269	19	4269
San José	85858	19	4519	19	4519
Rivera	91161	20	4558	21	4341
Paysandú	98276	21	4680	21	4680
Salto	105570	22	4799	23	4590
Colonia	107871	22	4903	23	4690
Maldonado	142703	27	5285	27	5285
Canelones	410954	62	6628	29	14171
Montevideo	1048638	146	7182	31	33827

Fuente: elaboración propia

En la Propuesta 1 el número varía de un mínimo de 11 en Flores a 146 en Montevideo, tratando de respetar lo más posible la clave de representación. En la Propuesta 2 varia de 11 a un máximo de 31 en Montevideo[13]. En ambas propuestas presentadas el número total de ediles del sistema baja, de 589 a 510 en la primera simulación y a 370 en la segunda, lo cual favorece también el argumento de efectivizar la remuneración.

El costo de los ediles. ¿Honorarios o Rentados?

Es opinión compartida en la academia que el carácter no rentado de los legisladores departamentales atenta contra la profesionalización, pero

[13] De todos modos, el número otorgado a la capital podría variar y ajustarse a 91 como en la Constitución de 1918 o a 65 como en la de 1952.

además favorece la alta rotación en el cargo y la falta de especialización. Pero fundamentalmente se genera un profundo desconocimiento y falta de transparencia, amén de una fuerte asimetría que varía según partido y departamento.

La Constitución establece que los ediles deben ser honorarios. Sin embargo, cada una de las JD encuentra diferentes maneras de compensar el trabajo de los legisladores locales. Se buscan formas indirectas de favorecer a los ediles con partidas económicas, que son en algunos casos verdaderos sueldos encubiertos, y que toman diferentes formas y denominaciones: “gastos o partidas de secretaría”, “vales para combustible”, "reintegro de gastos" y viáticos, gastos de representación, etc. A ello se suman exoneraciones tributarias, como el pago de la patente de sus vehículos, entrega de celulares con consumo pago por la Junta Departamental, computadoras portátiles y tabletas. Incluso en algunos casos las diferentes bancadas tienen una determinada cantidad de pasajes de transporte colectivo desde la ciudad del interior a la capital del país que se reparten alternadamente entre los diferentes integrantes de las mismas.

Esta práctica de varias JD ha sido observada en varias ocasiones por el Tribunal de Cuentas de la República, cuyos dictámenes no son atendidos por esos cuerpos legislativos y las partidas presupuestales terminan ejecutándose sin mayores inconvenientes.

Una de las críticas posibles es que este tipo de comportamiento genera descreimiento en la actividad política por parte de la ciudadanía. Pero además genera asimetrías importantes entre las JD dentro del país, ya que no se recibe el mismo “ingreso” por igual función[14], dado que esto depende del departamento y del partido de turno al frente de la administración e incluso con diferencias notorias al interior de los mismos.

Entre las razones favorables a que el cargo sea rentado se destacan dos. En primer lugar, no es lo mismo el ejercicio de la tarea de edil por una persona que vive de rentas porque su condición económica personal se lo permite, y por tanto tiene todo el día para ocuparse de dicha tarea que aquel

[14]El salario de los Intendentes votado por las JD previo al inicio de una nueva administración también presenta notables diferencias. El intendente de Maldonado es el que percibe mayor salario entre los intendentes del país, y el de Río Negro el que percibe un menor ingreso. El sueldo del intendente fernandino es superior al del presidente de la república.

edil que trabaja X horas por día y destina el tiempo que puede a su tarea como legislador. En segundo lugar, la tarea de edil es un trabajo, cumple las mismas funciones que a nivel nacional un Senador o un Representante Nacional, ¿cuál es el argumento que desde el siglo XXI podemos tener para que aquellos que tienen la responsabilidad de la legislación y control de poderes a nivel subnacional no merezca una compensación acorde a esta responsabilidad?

El ultimo antecedente en procurar habilitar la remuneración de los ediles corresponde a la llamada "minireforma" plebiscitada y rechazada en agosto de 1994[15]. Los principales elementos del proyecto en materia departamental se referían al establecimiento del voto cruzado, la reducción del número de ediles, su carácter rentado y el establecimiento de juntas locales.

La representación de las mujeres en los gobiernos subnacionales

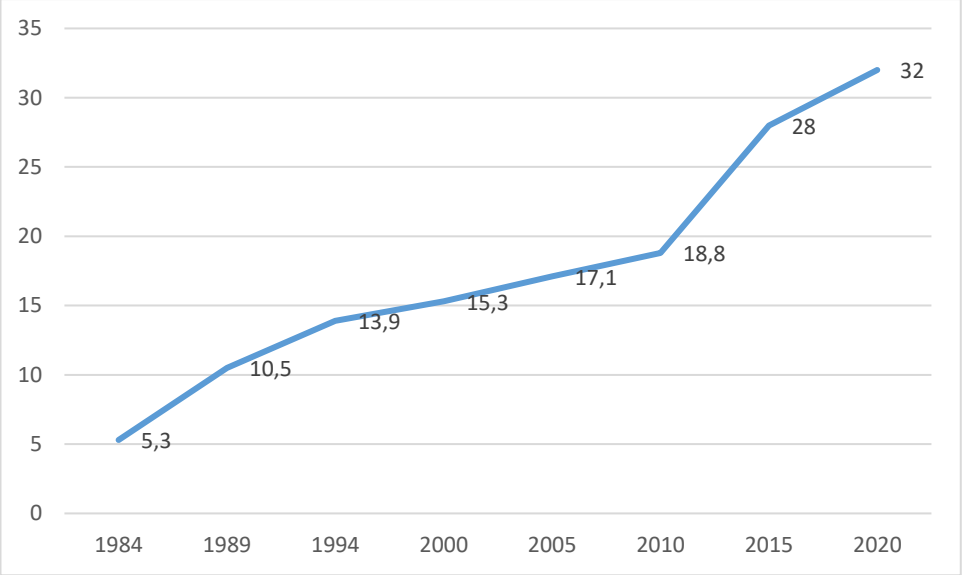
La presencia de mujeres en los cargos ejecutivos subnacionales, particularmente en las Intendencias Departamentales ha sido históricamente baja. Hasta las elecciones de 2005, inclusive, nunca hubo una mujer electa intendenta en calidad de titular (Pérez, 2021). Pese a esta novedad que se dio en el 2010 en dónde 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) por Montevideo y Ana Bentaberri (PN) por San José.

Esta baja representación cambia cuando se analizan los resultados a nivel de las Juntas Departamentales. En este sentido, como muestra el Gráfico 1 siguiente, hay una evolución en cuánto a 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

[15] En anteriores legislaturas (2010-15 y 2015-20) el diputado Alfredo Asti (FA-AU) presentó ante proyectos que no tuvieron andamiento

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

Gráfico 1. Mujeres en el total de las juntas departamentales, 1984-2020 (%)



Fuente: Pérez, 2021

II – Democracia a nivel municipal: algunos problemas sin resolver

La más reciente innovación en materia de instituciones políticas en Uruguay ha sido la creación de los municipios. Esta novedad implicó un claro avance en materia de descentralización al crear el tercer nivel de gobierno. Mucho camino hubo que transitar para que a partir de la reforma constitucional plebiscitada en el año 1996 se pusiera en marcha una arquitectura legislativa que diera impulso a las nuevas instituciones. En esta sección del artículo vamos a hacer referencia específicamente a aquellos aspectos que, si bien se han venido consolidando en los algo más de 12 años

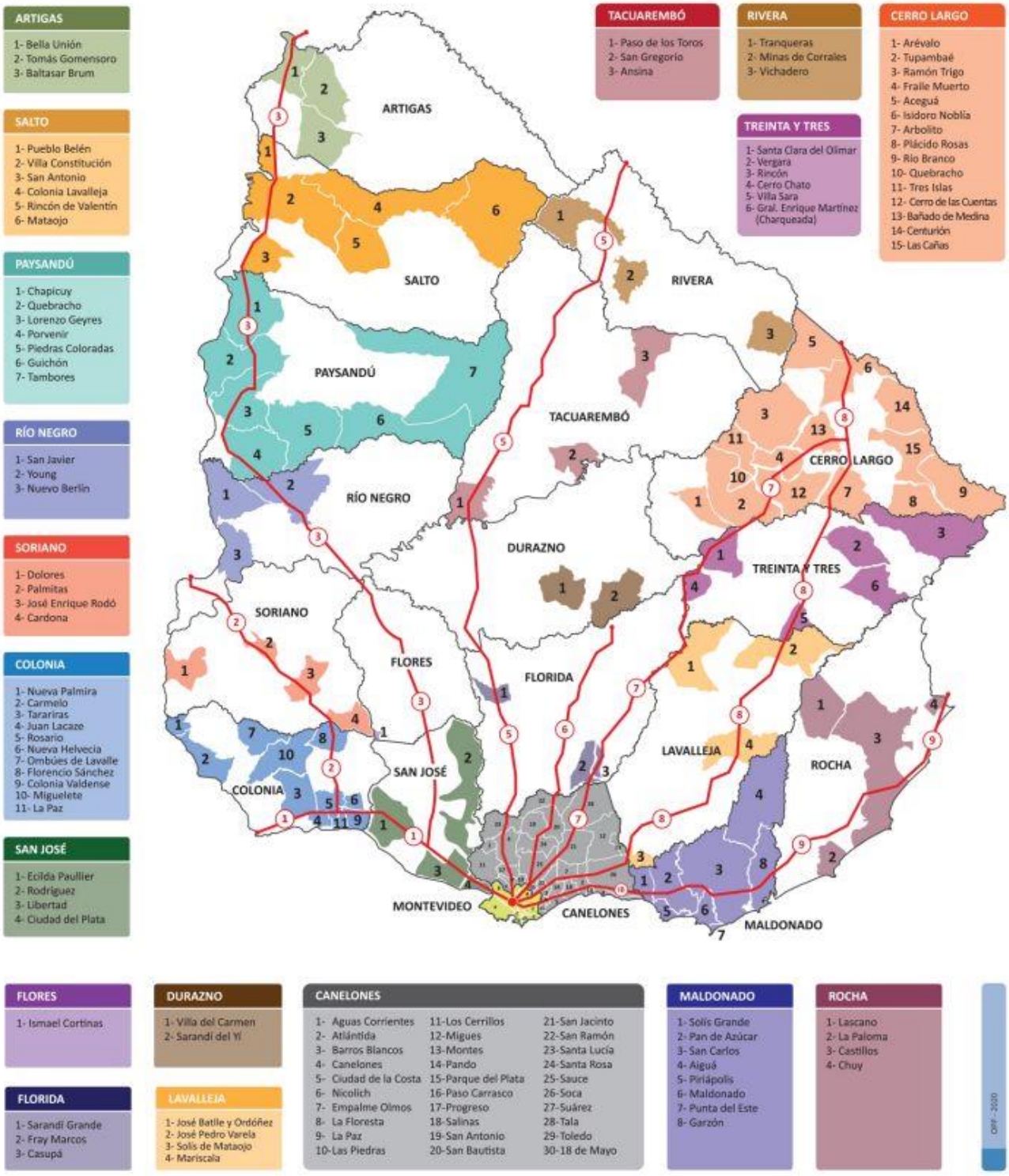
que la reforma se ha impuesto, aún dejan una estela de dudas y de aspectos poco claros.

Como veremos a continuación hay cuestiones que tienen que ver con la nomenclatura institucional, el diseño del gobierno impuesto, sus atribuciones, las reglas de juego electorales y sus particulares impactos y limitaciones, así como dos dimensiones que quizás han quedado en un segundo plano pero fue buena parte de la argumentación dada en su momento para esta creación institucional: por una parte, promover y generar la participación ciudadana y, por otra parte, la ausencia de un tercer nivel de gobierno universal, ya que sólo una parte del país está municipalizada y por tanto descentralizada. Muchos de los aspectos que aquí serán señalados han sido mencionados por diferentes análisis, aunque aquí los presentamos en su sentido más directamente relacionado a los desafíos que implican para el sistema político: son los *outputs* que aún esperan un mejor diseño, aplicación e instrumentación.

Municipios sí, pero ni en todo el territorio, ni para todos los ciudadanos

La ilustración 1 muestra un mapa actualizado de la OPP, Oficina de Planeamiento y Presupuesto dependiente de Presidencia de la República y que es la oficina responsable de los aspectos vinculados a la reforma que estamos analizando desde que la misma se puso en marcha. Hoy con más complementariedad y trabajo junto al Congreso de Intendentes, que también ha venido teniendo un mayor rol y protagonismo en diferentes temas referidos a las relaciones intergubernamentales en los diferentes niveles de gobierno.

Ilustración 1. Mujeres en total de las juntas departamentales, 1984-2020 (%)



Fuente: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Uruguay

En él podemos observar con precisión el segundo nivel de gobierno, los 19 departamentos, y al interior de estos el tercer nivel de gobierno, los municipios. Debemos dirigir la mirada hacia el sur del país y el este para encontrar los únicos tres departamentos que se encuentran totalmente municipalizados, es decir todo el territorio de Montevideo, Canelones y Maldonado tiene municipios. Si ahora nos salimos de esta zona acotada del país vamos a encontrar que prima el color blanco: en todos estos espacios no existen los municipios. Como vemos hay muchos departamentos donde la primacía del color blanco indica la inexistencia del tercer nivel de gobierno. Pero donde eso no es así, como el caso de Cerro Largo o el de Paysandú, donde el espacio del departamento tiene una porción importante de territorio municipalizado la situación no es menos compleja. Es que ninguna de las 16 capitales departamentales de estos departamentos está municipalizada, y con ello estamos diciendo algo mucho más importante y que no se mide en espacio geográfico sino en personas y en ciudadanos.

La enorme mayoría de los habitantes del interior del país vive en un lugar donde no se ha creado el tercer nivel de gobierno, viven en lugares donde no hay municipios. Esto ha generado, en el país de las cercanías, una pequeña gran paradoja: tenemos ciudadanos con opciones de gobierno y elección de cierto tipo, y una parte muy importante de la ciudadanía con otras opciones de gobierno y de elección de autoridades.

Pero veamos estos aspectos con un poco más de detalle, De los 125 municipios con los que cuenta actualmente el país[16], 46 se concentran en el área sur y este del país del país, esto es, Montevideo, Canelones y Maldonado, como mencionamos antes son los únicos departamentos que están municipalizados en su totalidad. En términos de territorio esto supone que solamente el 31% del territorio tiene un tercer nivel de gobierno: para ser una reforma que descentraliza y que pone su foco en el territorio, el 69% del territorio nacional no ha sido alcanzado por la misma. Veamos la otra cara de la moneda, la población municipalizada representa aproximadamente el 73% de los ciudadanos, y esto parece muy bueno, en definitiva, casi 3 de cada 4 ciudadanos viven en municipios, el problema es

[16] En 2010 cuando se crearon fueron 86 los municipios, luego pasaron a ser 112 y en la actualidad tenemos los 125 mencionados, como vemos el proceso desde el punto de vista también nominal transcurre muy lentamente.

que esto obedece a que precisamente los 3 departamentos totalmente municipalizados son los que concentran a la mayor parte de la población del país.

Si dejamos de tener en cuenta a estos tres departamentos, más de 70% de la población del resto del país no vive en zonas con un tercer nivel de gobierno.[17] Observemos un caso en particular en donde el proceso de municipalización ha creado varios gobiernos del tercer nivel y donde el territorio aparece casi todo cubierto de colores: en Cerro Largo hoy existen 15 municipios, varios de ellos de reciente creación: sin embargo más del 70% de la población del departamento vive en su capital departamental y sus barrios suburbanos. Melo, la ciudad capital no está municipalizada. Sin embargo, se han creado municipios como Arbolito o Ramón Trigo donde los datos de población muestran que viven bastante menos de 500 habitantes. Esta es otra parte del proceso de descentralización: esconde una compleja trama de heterogeneidad territorial y fundamentalmente poblacional.

Esta desigualdad pone en jaque el principio básico de igualdad de derechos y de oportunidades, puesto que existen personas que quedan excluidas del *demos municipal* y su consecuente ejercicio de ciudadanía (Chasquetti et al, 2018). Para decirlo en forma aún más clara, existen ciudadanos que eligen autoridades y tienen la posibilidad de participar en un nivel municipal, mientras que otros no tienen esas herramientas. Para que esto cambie, es decir, para conferir igualdad ciudadana en estos aspectos, la única opción disponible es la creación de municipios allí donde estos no existen.

Si ahora acercamos un poco más la lente al resto del mapa de Uruguay podemos constatar buena parte del problema: las 16 capitales de los departamentos que no están totalmente municipalizados no han generado ni un solo municipio en ellas. Es decir, los intendentes que han ocupado cargos en estos 16 departamentos no han municipalizado sus capitales

[17] En 2018 el Programa Uruguay Integra de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) apoyó el desarrollo de diversas investigaciones con el propósito de nutrir el debate sobre la profundización del proceso de descentralización y desarrollo territorial en Uruguay. Entre esos estudios se destacan dos trabajos de relevancia para este aspecto del tema, a saber: "Propuesta de Municipalización Total y Alternativas para la creación de los Municipios" de Chasquetti, D.; Freigedo, M., y González, J. y "Simulación de Alternativas para la creación de Municipios" de Alvarado, R.; Fernández, V.; y Frank, N.

departamentales: allí es donde vive más población y existen los mayores recursos económicos, el mayor despliegue de servicios, etc. Es una cuestión de poder: buena parte de los intendentes del país mostraba recelos en el año 2010 cuando se implementó la reforma[18], hoy en su gran mayoría siguen desconfiando de la necesidad de crear un tercer nivel de gobierno allí donde más población vive y vota. ¿Y cuál es el potencial problema de los intendentes?

El más antiguo que tienen todos los gobernantes en un sistema democrático: perder elecciones. Generar municipios en las capitales de estos 16 departamentos supone generar estructuras para el tercer nivel de gobierno, con todo lo que ello supone, pero lo más importante de todo: supone que los territorios estarán en disputa electoral. Disputa que hoy no existe porque como decía la vieja canción *el ganador se lo lleva todo*, en cambio la aparición de municipios tiene el potencial de tener que compartir territorio y poder con alcaldes de otro partido, o simplemente de sectores diferentes al del mismo partido de los intendentes. Y como bien sabemos quiénes estudiamos las instituciones políticas del segundo nivel de gobierno en Uruguay y como ya se ha mencionado en la primera parte de este capítulo: nuestro sistema a nivel departamental puede ser definido como hiperpresidencialista.

Los intendentes no son gobernadores de un sistema federal, pero para una estructura de gobierno como la de Uruguay tienen mucho poder y muy pocos controles. Sin dudas son las figuras ejecutivas electas más importantes del país después de la del presidente de la república. Seguramente tengan poco interés en compartir su poder con alcaldes y concejos municipales. Por supuesto, en el discurso público estos argumentos no son mencionados, hay una multiplicidad de razones esgrimidas por las cuales no crear municipios allí donde viven la mayor parte de los electores es algo aparentemente bueno: lo que claramente no es bueno es el entramado institucional que se sostiene: una parte de la población tiene determinadas instituciones, otra parte tiene otras; una parte ciertas reglas de juego, otra parte otras; una

[18] Realizamos una somera síntesis de todos los argumentos que se dieron en su momento para oponerse a esta reforma en Cardarello-Nieto, 2019

parte del territorio ciertas estructuras de gobierno, otra parte otras. Una parte de la población vota y elige gobernantes, otra no.

La ley 19172 es muy clara sobre los procedimientos para la creación de los municipios en las capitales departamentales: para la constitución de Municipios dentro de las capitales departamentales se requerirá iniciativa del Intendente y aprobación de la Junta Departamental. Los intendentes son la figura clave en este proceso, tiene un resorte de poder exclusivo y excluyente. Para la resolución de este problema consideramos que hay dos alternativas posibles: la primera es que con la legislación actual apelar a que cada intendente eleve a las Juntas Departamentales los proyectos de municipalización correspondiente, esto es, más o menos la situación actual donde se depende de la exclusiva voluntad del intendente de turno, no parece muy realista pensar que por motus propio los intendentes cambien la práctica habitual que han tenido en los últimos años.

Otra posibilidad es que se regule legislativamente y quizás con un amplio acuerdo que tenga como centro de difusión al Congreso de Intendentes se llegue a un acuerdo por el que en un plazo adecuado de años y que permita el mejor diseño posibles de los territorios y su municipalización se llegue a un acuerdo que permita implementar el tercer nivel de gobierno en todo el territorio.

Con el ejemplo a la vista de los tres departamentos que han sido totalmente municipalizados podemos afirmar que la cohabitación entre intendentes de un partidos y concejos municipales liderados por partidos opositores es posible y sano para la democracia. Compartir poder es difícil, pero brinda mejores herramientas para los ciudadanos.

Municipios para votar

El sistema electoral que rige en los municipios también tiene algunas particularidades que deben de ser mencionadas. En primer lugar, sobre la conformación de estos, como sabemos la asignación de los 5 cargos en el concejo municipal es por el sistema proporcional integral, y aquí comienzan los problemas con la magnitud de la circunscripción, es decir con el número de cargos que se asignan en cada municipio. Cinco es un buen número para

muchas cosas, pero difícilmente lo sea si queremos tener un buen nivel de proporcionalidad en la asignación de los cargos.

Si observamos la forma en que se han adjudicado los cargos desde el año 2010 a esta parte en los municipios nos encontraremos con que la proporcionalidad es difícil de lograr, y esto tiene que ver fundamentalmente con que es muy difícil que sólo con cinco cargos se logre un reflejo proporcional de los votos. Hay allí una limitante, pero esa limitante se acentúa cuando tenemos en cuenta la enorme heterogeneidad de los municipios: en algunos votan algo más de un centenar de ciudadanos, en cambio en otros son varios miles. Sin embargo, el número de cargos a repartir, o lo que es lo mismo, la magnitud, es siempre 5. En este caso podemos repetir lo que ya hemos mencionado cuando analizamos la magnitud de las Juntas Departamentales, deberíamos repensar si pueden un municipio con unos pocos cientos de electores tener la misma cantidad de cargos en un Concejo Municipal que otro donde existen decenas de miles de electores.

Si ahora a esta realidad le agregamos que la legislación electoral que aplica a lo municipal también permite la acumulación por sublemas tenemos una complejización mayor: a los lemas que compiten se les agregan una cantidad importante de variaciones y arreglos partidarios en términos de sublemas, por tanto el ganador del principal cargo en disputa, ciertamente puede ser un candidato que individualmente tuviera significativamente menos votos que otros de su mismo partido pero que no conformaron sublemas tan efectivos. Esto nos lleva al otro problema generado no por la Ley, sino por la práctica política.

Los concejos municipales son órganos plurales que tienen funciones de control y en ciertos aspectos de administración, pero están claramente bajo la influencia directa del alcalde, que además de ser el único cargo rentado, preside el concejo municipal, tiene funciones claramente ejecutivas y en caso de empate posee un voto doble con lo que se le dan más que buenas chances de obtener mayoría. Estos aspectos han generado de manera muy rápida una disociación en términos electorales: aunque formalmente en los municipios no se elija en ninguna hoja de votación o lista a un alcalde, las campañas electorales se están organizando en torno a estas

figuras personales de la política local, las campañas locales rápidamente se han personalizado en todo el territorio municipal.

Tanto en las campañas en los grandes municipios del área metropolitana como en los más pequeños del país aparecen diferentes formas de comunicación política que enfatizan en el nombre del primer candidato a concejal, las campañas aún en los territorios más pequeños se han personalizado. Esto tiene al menos dos aspectos, por una parte, puede ser uno de los elementos que ha facilitado la lógica electoral en los municipios, la competencia de candidatos individuales más que de nombres en una lista a un concejo, en definitiva, la personalización ubica a las personas en tanto candidatos como el centro de la escena. Pero por otra parte esto también le genera problemas al espíritu del órgano de gobierno que se ha creado. Una alta visibilidad y personalización es lo contrario que la conformación de cuasi colegiado como lo es el concejo municipal.

Finalmente, y relacionado a diferentes aspectos electorales la realidad viene mostrando un camino complejo en lo que hace a la participación electoral: hay al menos tres escenarios muy diferentes que se han dado en los tres procesos electorales que hemos tenido desde que se han creado los municipios: en los de mayor población, existe un muy bajo nivel de participación electoral en la elección municipal. Allí la ciudadanía sigue votando mayormente en el nivel departamental, pero no en el municipal.

En el extremo opuesto, en una variedad importante de municipios pequeños la realidad es la inversa, hay más ciudadanos que votan en el nivel municipal que en el departamental. Y en medio de estos dos extremos, una serie de municipios donde la participación electoral en ambos niveles es similar. Hay una serie de posibles razones para estos aspectos, algunas que tienen que ver con la particular forma de elección que tienen los municipios con una serie de restricciones electorales[19], así como otras que parecen obedecer a la forma en que los partidos en los territorios han aprovechado mejor un nuevo escenario para competir por cargos electivos[20]. Estas nuevas realidades, enmarcadas en la heterogeneidad de los municipios también

[19] Buquet, Cardarello y Schmidt (2018) han avanzado en este aspecto señalando las restricciones que el sistema implica para el elector y sus impactos en el sistema.
[20] En Cardarello-Nieto 2019 presentamos la discusión de la participación electoral en los municipios de Uruguay

muestra saldos muy desiguales: hay nuevos gobiernos que tienen una muy alta legitimidad proveniente de los votos obtenidos, otros en cambio, son el resultado de elecciones donde participa con suerte el 30% de los habilitados para hacerlo.

En este caso también se debería de repensar el proceso electoral municipal para mejorar estos aspectos. Por un lado, hay que estudiar si todos los concejos municipales del país deben tener la misma magnitud de 5 cargos, para mejor la representatividad y proporcionalidad, así como la visibilidad de los Concejos parece claro que ese debería ser el piso del cual partir. A mayor cantidad de ciudadanos los concejos municipales deberían tener más integrantes.

El otro aspecto relacionado a la forma en que vota en las elecciones departamentales y municipales también requiere un rediseño institucional con posibles fórmulas alternativas: por una parte, se podría liberalizar las elecciones manteniendo la simultaneidad, los electores tendrían que poder votar a intendentes de un partido y a concejos municipales de otros. Otra alternativa es diferir en el tiempo la elección de intendente con la del concejo municipal. En cualquiera de los dos casos la solución no es sencilla, pero eliminaría las restricciones y por tanto condicionamientos que hoy tienen las elecciones municipales que están fuertemente atadas a la elección departamental.

Municipios para participar

Otro ítem sobre el que queremos detenernos es toda una singularidad de nuestro reciente proceso descentralizador. La Ley 19172 lleva como nombre “Ley de Descentralización y Participación Ciudadana”. La ley descentraliza, crea un nuevo nivel de gobierno (el tercer nivel o según la ley el “local”) pero además establece un marco para la “participación ciudadana”. Es decir, al mismo tiempo y en el mismo proceso institucional en que se crea un nuevo nivel de gobierno la ley ha pretendido establecer uno de los principales objetivos de dicho nivel de gobierno: la participación ciudadana, y como forma de que esto sea aún más explícito en su artículo tercero la ley menciona una serie de incisos que actúan como *principios cardinales del*

sistema de descentralización local, entre ellos en el inciso 4 se menciona a texto expreso "la participación de la ciudadanía" ¿Y qué se entiende por esto en la ley por participación?

Aquí encontramos otros aspectos que muestran la intención de vaso medio lleno, pero que en los hechos viene mostrando el vaso medio vacío. Es en el artículo 5 que se establecen las bases de lo que debería ser la participación: la misma se construye a partir de un axioma general y dos postulados. El axioma general es que "Los Municipios instrumentarán la participación de la sociedad en las cuestiones del Gobierno local", para seguidamente definir los dos postulados que establecerían las formas de participación. El primero de ellos sostiene "Cada Municipio creará los ámbitos necesarios y los mecanismos adecuados, dependiendo de la temática y de los niveles organizativos de la sociedad, *para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control de los asuntos de su competencia*, los que deberán ser implementados bajo su responsabilidad política".

Repasemos brevemente: crear ámbitos y mecanismos para que la población participe de la información, consulta, iniciativa y control. La ley no se queda en la formula, sino que prevé la posibilidad de acción participativa directa de la ciudadanía cuando establece que "Con el porcentaje determinado en el artículo 16 (15%) de la presente ley, podrá promoverse el derecho de iniciativa ante el Municipio en caso de que estos ámbitos no sean establecidos. Pasados sesenta días sin que éste se pronuncie, podrá presentarse dicha iniciativa ante la Junta Departamental. El no pronunciamiento de ésta en un plazo de noventa días se considerará como denegatoria" Es decir, la Ley crea la figura de la participación ciudadana; en caso de que el gobierno municipal no la impulse en determinado tema el 15% de los ciudadanos del municipio pueden plantear la iniciativa ante la Junta Departamental. Si a los 90 días la junta no se pronunció…no habrá participación ciudadana. Claramente en este punto la Ley ha heredado problemas de forma y estilo de sus versiones anteriores[21].

[21] Se pueden ver con más detenimiento estos aspectos formales de la Ley en Participación ciudadana en el tercer nivel de gobierno: ¿La materia pendiente de la descentralización? Julián González Escandissi, en Descentralización en Uruguay. Propuestas para avanzar en la adenda.

¿Sabemos qué ha venido sucediendo con la participación en los nuevos gobiernos del tercer nivel? Hay una serie de pistas importantes en diversos trabajos realizados en los últimos años[22], pero también hay un manto de incertidumbre importante. Por ejemplo, sabemos que en su momento muchos de los alcaldes manifestaron estar de acuerdo con el rol importante de la participación en el funcionamiento de su municipio, sin embargo no es nada claro que los mecanismos estén funcionando con un mínimo común en las diferentes realidades; también sabemos que en buena parte de los municipios se han llevado adelante las *rendiciones de cuentas* que la Ley prevé se deban de implementar, y que son otro de los mecanismos de participación directa de la ciudadanía previstos en la misma, pero poco y nada sabemos sobre los impactos de estas audiencias. Es decir, tenemos alguna información recopilada desde los *outputs* del sistema político, y sobre la percepción que de los mismos tienen las autoridades, tanto alcaldes, intendentes, y hasta concejales. Pero poco y nada sabemos sobre la visión que tienen los ciudadanos de este proceso. ay un problema de origen en este aspecto de nuestra ley: es difícil por la vía de la legislación generar mecanismos efectivos de participación ciudadana, mucho menos cuando la misma ley es la que crea las nuevas unidades de gobierno que deben estar impulsando la participación y más difícil aun cuando todo se pretende hacer al mismo tiempo. Las nuevas instituciones necesitan un tiempo para lograr un desempeño acorde a sus objetivos, pero los ciudadanos también necesitan tiempo para conocer esa nueva institucionalidad. Aquí nuevamente se presentan dificultades que tienen que ver con el diseño y por otro lado con las prácticas de los actores directamente involucrados. En los últimos tiempos viene cobrando mayor influencia el Plenario de Municipios del Uruguay que funciona en el marco del Congreso de Intendentes, seguramente desde allí se debería revisar los resultados concretos a los que se ha venido llegando y las alternativas para generar mecanismos universales y efectivos de involucramiento de la ciudadanía en el gobierno local, que en definitiva ese es uno de los objetivos de la descentralización.

[22] Ferla, P; González. J; Silva, L; Zuasnabar, I "Evaluación de los gobiernos locales. La visión de los alcaldes" KAS, Montevideo,

Los recursos, también para los municipios, siempre son insuficientes

¿Cómo se financian los municipios? Para decirlo de la manera más clara y directa posible: no tienen ningún recurso propio, dependen enteramente para su funcionamiento de partidas presupuestales que son elaboradas y aprobadas por el gobierno nacional y por el gobierno departamental. Los municipios no tienen un presupuesto propio que les permita cubrir sus gastos mínimos de funcionamiento. El artículo 19 es muy claro en la materia del financiamiento de los municipios y los define con precisión como "ordenadores del gasto": dice el inciso *1: "Con las asignaciones presupuestales que los Gobiernos Departamentales establezcan en los programas correspondientes a los Municipios en los presupuestos quinquenales y de las cuales los Municipios son ordenadores de gastos con los límites que aquel fijará…".* Y luego en el segundo se deja en claro que la otra fuente de financiación son los recursos provenientes del gobierno nacional y específicamente del *Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios*[23]

Existe una visión bastante aceptada en las ciencias sociales que establece que todo proceso de descentralización tiene al menos tres grandes dimensiones: la política, la administrativa y la fiscal. La primera por lo general hace referencia a la creación de instituciones políticas de carácter electivo, aunque también podrían ser delegativo; la segunda a la transferencia de funciones desde un nivel superior a otro inferior y por lo general de más reciente creación, la tercera se refiere los recursos económicos. Nuestra descentralización avanzó en los dos primeros aspectos, pero el tercero es aún materia pendiente.

¿Puede existir una descentralización que no transfiera capacidades de definición y ejecución de sus propias partidas presupuestales a las nuevas realidades subnacionales? En los hechos existe y es lo que venimos haciendo en Uruguay, pero eso no significa que sea el modelo o marco ideal. En este sentido, quizás más que en ningún otro de las tres dimensiones señaladas, la nuestra es una *descentralización tutelada*. Se han dado diversas

[23] En la página de la OPP de Presidencia se tiene una descripción precisa de cómo y con qué criterios se distribuyen los recursos: https://www.opp.gub.uy/es/fondo-incentivo-gestion-municipal

explicaciones para esta situación, desde la novedad del proceso y la falta de capacidades municipales para organizar y tener espacios eficaces de acción sobre esta materia, hasta la reivindicación del papel central del gobierno nacional en la asignación de partidas como mecanismo de controlar la ejecución eficiente de las mismas, pasando por el rol que los intendentes quieren mantener en el control económico y fiscal de sus territorios.

Podemos ver entonces que, todos los argumentos, tienen una lógica no descentralizadora detrás. Es decir, el control económico y fiscal, se mantiene en los niveles superiores de gobierno. Como hemos dicho, nuestra matriz política es unitaria y centralizada, estamos lejos de modelos federales donde hay otras formas de ordenamiento económico en los territorios, sin embargo, este aspecto será en el mediano plazo una limitante para el desarrollo de los municipios como verdaderos agentes de desarrollo de sus comunidades. ¿Por qué aún no es el problema principal? Todavía no es un problema insalvable porque la reforma es aún reciente, los municipios siguen lentamente naciendo casi como por goteo en determinados lugares del territorio nacional, pero sobre todo por lo que ya mencionamos anteriormente, los municipios aún, no son una institución universal, sino parcial.

¿Qué es un municipio?

Si (como afirma el griego en el Cratilo)
el nombre es arquetipo de la cosa
en las letras de 'rosa' está la rosa
y todo el Nilo en la palabra 'Nilo'.
Borges- El golem

Las palabras son importantes, ellas le dan sentido al mundo, construyen formas de conocimiento y de arte. Sirven para relacionarnos y por supuesto, son las piedras fundantes con las que construimos las instituciones políticas. Por eso es importante que las palabras sean precisas, porque de lo contrario la rosa pueden ser sus espinas o sus pétalos, sus raíces o su perfume. En el diseño institucional, la rosa no puede ser toda la rosa, sino que debe describir con la mayor precisión de qué cosa de la rosa

estamos hablando. Y como han señalado diversos análisis, la ley es muy poco clara al definir qué cosa son los municipios[24].

Veamos al menos tres posibles usos que hoy tiene el asunto municipal a partir de la ley 19272: el municipio es la delimitación territorial en la que se elige al tercer nivel de gobierno, es decir una circunscripción electoral, la geografía sobre la que esta nueva institución política tiene autoridad; pero el municipio también es la autoridad política local electa, y finalmente, también el municipio es el espacio físico, el edificio donde se realiza la actividad burocrático administrativa del tercer nivel de gobierno[25].

Todos estos sentidos han sido incorporados rápidamente al lenguaje cotidiano, seguramente porque la palabra municipio además tiene otro problema, históricamente así se denominaba a los gobiernos departamentales. Veamos tres ejemplos sencillos: "Hay que ir al municipio a hacer el trámite", "cuando se vota ahora se piensa más en el municipio que en el intendente", "yo no sé muy bien hasta dónde llega el municipio nuestro" podrían perfectamente ser frases tomadas literalmente de conversaciones con actores locales, por cierto, calificados, de muchos municipios del país. Como vemos se trata de tres aspectos que dan lugar a equívocos. La rosa es toda la rosa, y los municipios aquí tienen demasiadas dimensiones para ser definidos con la misma palabra. Para solucionar esto se ha propuesto una serie de reformulaciones al respecto[26], más allá de la viabilidad de estas, lo importante sería tener en claro que *la misma palabra está describiendo cosas diferentes*.

Nuestra lengua es lo suficientemente rica en variaciones como para no tener estos problemas. Necesitamos tener conceptos a partir de palabras diferentes para identificar instituciones distintas. La solución necesariamente pasa por una Ley interpretativa que ponga en orden las palabras y las instituciones que las mismas representan.

[24] Producto sobre reformulación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, Número 19.272. Martín Freigedo , Diego Lamas, Alejandro Milanesi, Álvaro Richino.
[25] Ya en el año 2010 Magri había adelantado algunas de estas posibles confusiones
[26] Producto sobre reformulación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, Número 19.272. Martín Freigedo, Diego Lamas, Alejandro Milanesi, Álvaro Richino.

¿Qué funciones desempeñan los municipios?

Si el nombre ha dado lugar a ciertas complejidades, la pregunta ¿y qué funciones específicas tiene un municipio? ha generado más allá de problemas lingüísticos, ciertas confusiones y tensiones entre el nivel departamental y el municipal. Es que como veremos, tampoco aquí todas las cosas están claramente delimitadas. El artículo 7 de la Ley 19272 versa "La materia municipal estará constituida por…" y a partir de allí tenemos 14 incisos donde se describe las principales áreas de actividad del municipio como órgano de gobierno local. Ellas van desde las más generales "1- Los cometidos que la Constitución de la República y la ley determinen" para pasar luego a una descripción relativamente amplia de las funciones del municipio. Allí aparece desde el mantenimiento de la red vial hasta el control de las fincas ruinosas; desde el control del tránsito y el señalamiento de mismo hasta la recolección de residuos domiciliarios ("salvo la existencia de disposiciones departamentales que lo excluyan"); aparecen también establecidas las funciones en lo que tiene que ver con las relaciones intergubernamentales y por supuesto la responsabilidad por el uso de los recursos financieros y humanos.

No hay dudas de que los municipios, en buena medida, han podido desempeñar muchas de las actividades que la normativa vigente los faculta, y en ese sentido se han convertido en una verdadera herramienta de gobierno y de acción para muchas de las comunidades locales. Pero luego de algo más de diez años de ejecución y de tres procesos electorales también está a la vista que se han generado y se siguen generando problemas de coordinación y de división del trabajo entre la "materia departamental" y la "municipal".

En este sentido el principal desafío hoy consistiría en lograr un acuerdo en los cambios a introducir en la normativa con un objetivo muy claro: ampliar y mejorar la gestión municipal. Y para esto la normativa actual permite una serie de confusiones que han dado lugar a relaciones intergubernamentales de poca o nula cooperación en varios asuntos en diversos departamentos. El caso más sonado, pero quizás ni siquiera el más importante, termino en la justicia cuando el alcalde del municipio de San Antonio en el departamento de Salto embistió con una motoniveladora a una

máquina retroexcavadora. Cual si fueran *Transformers* pero de nuestro planeta la maquinaria departamental y municipal mostró cómo el territorio también puede ser un escenario en disputa material en el más explícito de los sentidos. La explicación que dio el alcalde para su acción es toda una síntesis "Barla explicó a los trabajadores que quería que paren la obra "porque no avisaron nada y yo no estoy de acuerdo"[27]. No le avisaron, y el alcalde no estaba de acuerdo. Problemas de roles, funciones y definición de estos. Sin embargo, este caso, aislado, no puede dejar de hacernos notar los que sin llegar al extremo del recién mencionado se han dado en diversos municipios de varios departamentos: los juegos de poder entre intendentes y alcaldes por establecer con claridad "la materia" de acción de cada uno se han dado en diversidad de escenarios y muchas veces con participantes que pertenecen al mismo partido.

No es necesario la cohabitación política para que las relaciones sean conflictivas y demuestren una escasa o nula cooperación entre los diferentes actores[28]. La mayoría de las veces estos conflictos no toman "estado nacional", salvo casos excepcionales. Pero basta con revisar la prensa de los diferentes departamentos de Uruguay para observar con relativa frecuencia las tensiones que se generan en los territorios y escenarios municipalizados del país.

La normativa no puede evitar los conflictos políticos, tampoco las animosidades personales, pero precisamente establecer con la mayor claridad posible los ámbitos de acción, las responsabilidades, la jurisdicción y hasta los mecanismos de contralor es un valor importante de la democracia. La norma y su peso institucional en definitiva también tienen que servir para que los gobiernos no sean prisioneros de los intereses personales. En este sentido la normativa debe ser bastante más clara y específica de lo que hoy tenemos. El quién hace qué debe ser mucho más específico y menos genérico. Por cierto, las formas de recusar posibles

[27]https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Alcalde-que-embistio-maquinaria-municipal-en-Salto--Estaba-en-un-momento-de-ceguera--uc731745

[28] En el actual período de gobierno podríamos dar varios ejemplos en diferentes puntos del territorio nacional, quizás uno de los más claros sea el que se evidencia en el departamento de Río Negro, entre la alcaldesa del municipio de Young, la segunda ciudad más poblada del departamento y uno de los municipios de mayor población de todo el litoral, perteneciente al P. Nacional, y el intendente del mismo partido: http://www.inforio.com.uy/noticia.php?id=14294

injerencias y el control de estas también deberían ser mucho más claras y contundentes.

A modo de conclusiones

A lo largo del texto fueron identificadas algunas cuestiones cuyo debate y tratamiento se hacen impostergables si se quiere seguir profundizando en el proceso de descentralización y en el fortalecimiento de la democracia en el segundo y tercer nivel de gobierno. Entre las reformas orientadas al GD, mostramos las que entendemos más relevantes y cuyo tratamiento resulta imprescindible si se pretende avanzar en el proceso de descentralización y dotar a los GD de más recursos como demandan frecuentemente los intendentes. Pero avanzar en este sentido implica necesariamente, desde nuestra óptica, repensar el diseño del sistema político en sus aspectos subnacionales.

Entre esas reformas posibles o deseables mencionamos la necesidad de reforzar las prerrogativas del PL, mejorando la asimetría respeto al PE. Pensando en este aspecto no remitirse solo a las prerrogativas institucionales que hacen a la relación entre PE y PL, sino que suprimir la mayoría automática y pasar a elegir por RP en su totalidad le daría una mayor legitimidad y protagonismo al PL como ámbito natural de negociación y acuerdos.

La conveniencia de ajustar el número de ediles por JD guardando relación con la población y habilitados del departamento. Otro tema insoslayable es que los Ediles pasen a ser rentados (una posibilidad que cobraran un X porcentaje del sueldo del Intendente, o que se establezca un sueldo asimilable a un determinado nivel en el escalafón de funcionarios de cada comuna) lo que redundaría en una mayor transparencia y equidad del sistema en su conjunto. Favorecer la presencia de las mujeres a través de la cuota, aplicándola también a la elección de los intendentes, si el partido opta por ir con tres candidatos que estén representados los dos géneros, por ejemplo. Y extendiéndolo también al sistema de suplentes respectivos.

Repasemos ahora algunas de las propuestas que hemos mencionado con relación a los municipios. La necesidad por una cuestión de igualdad ciudadana básica de establecer municipios en todo el territorio y que todos

los ciudadanos tengan acceso al tercer nivel de gobierno. También la necesidad de fortalecer la autonomía en el plano fiscal, donde se observa una dependencia financiera notoria respecto al GD, pero también la de delimitar claramente cuáles son las funciones que el municipio desempeña o debería desempeñar, en definitiva, establecer con la mayor precisión posible cual es la materia municipal.

Al igual que lo observado en las JD la conveniencia de repensar el tamaño de los municipios y su clave de representación, mismo número de concejales para poblaciones muy dispares en término de habitantes y electores representados genera problemas de diverso tipo. La cuestión para nada menor de la denominación y utilización del mismo término para dimensiones o facetas diferentes, antes de que pase más tiempo, se deben dar nombres diferentes para cosas evidentemente diferentes.

Finalmente, los municipios nacieron para generar gobiernos locales y para promover la participación de las comunidades en dichos gobiernos. Esta segunda dimensión tiene evidentes problemas para lograr tomar cuerpo, forma e impulsar la activación ciudadana. Pocos municipios han sido capaces de generar e impulsar espacios de participación en este sentido y esto requiere de una atención significativa.

* * *

Existen otros temas que también necesitan ser abordados y no lo hemos realizado por una cuestión de espacio. A modo de ejemplo, para mejorar las opciones electorales de los ciudadanos a través de la desvinculación de las elecciones departamentales y municipales, bien sea permitiendo el voto cruzado si se producen en el mismo momento, o bien separarlas en el tiempo.

Aspectos tales como la cuestión de los empleados públicos departamentales designados y no por concursos es todo un capítulo que requiere observarse con una nueva mirada que privilegie el manejo transparente y efectivo de los recursos. Junto a ello el tema del clientelismo a nivel de las estructuras de gobierno departamental, y ahora municipal, requiere tanto investigaciones académicas que nos establezcan la dimensión

real de tales fenómenos como incorporar más y mejores prácticas para combatirlos.

El carácter honorario de los concejales, lo que replica en parte la problemática de los ediles, y la asimetría respecto al alcalde y la forma de elección del alcalde también son problemas que hay que observar.

Referencias

Bottinelli, Oscar O. (1991). *El Sistema Electoral Uruguayo. Descripción y Análisis*. Workingpaper 3, ICP, Heildelberg.

Buquet, Daniel, Antonio Cardarello y Nicolás Schmidt. (2018). "Efectos de las reglaselectoralessobreelsistema de partidossubnacional (departamental y municipal)" Serie: *Descentralización y desarrollo territorial, Nº 7*. ISBN: 978-9974-742-24-6. Dirección de Descentralización e InversiónPública – OPP, Programa Uruguay Integra, Montevideo.

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* (págs. 197-216). Montevideo: Fin de Siglo.

Cardarello, Antonio y Ernesto Nieto. 2019. "La participación electoral en los municipios de Uruguay" en Cardarello, Antonio y Paula Ferla (coords.). 2019. *Descentralización en Uruguay*. *Propuestas para avanzaren la Agenda.* Montevideo. 73-86.

Cardarello, Antonio (2011) Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo: Las Elecciones Municipales 2010 en Uruguay. Revista Uruguaya de Ciencia Política [online]. 2011, vol.20, n.1, pp.63-94. ISSN 1688-499X.

Cardarello, Antonio. 2011. *La* búsqueda de saberse inmortal. *La reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales.* Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República, Montevideo.2011

Cardarello, Antonio y *Altaïr* Magri. 2010. "Elecciones Departamentales 2010: consecuencias imprevistas, resultados esperados" en Daniel Buquet y Niki Johnson (coord.): *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-10.* Págs. 295-324.Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Montevideo. ISBN 9789974495043

Cardarello, Antonio, Martín Koolhaas, José R. Rodríguez y Richard Salvat. 2009. "Los ediles departamentales del Uruguay: presentación de resultados de la encuesta nacional a ediles". En *Hacia un Modelo de Gestión Legislativa Departamental en Uruguay.* Proyecto "Función y Producción Legislativa departamental" *Fortalecimiento institucional del Congreso de Intendentes y de los Gobiernos Departamentales.* Págs. 81-122, Congreso Nacional de

Intendentes, AECI, PNUD y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República.

Cardarello, Antonio. 2007. "Función y producción legislativa de las Juntas Departamentales 2005-2007. Un estudio de tres casos". En Técnica y Función Legislativa en Juntas Departamentales. *Fortalecimiento institucional del Congreso de Intendentes y de los Gobiernos Departamentales.* Págs. 57-96, Congreso Nacional de Intendentes, AECI, PNUD y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República.

Cardarello, Antonio. 2005. "Los intendentes y la reelecciónінmediata. Probablesefectos y efectosapreciadosen2005.", en Daniel Buquet (coord.): *Las Claves del Cambio: ciclo electoral y nuevo gobierno.* Págs. 149-162.Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política de la Facultad de CienciasSociales. Universidad de la República, Montevideo. ISBN 9974-1–0405-X

Cardarello, Antonio y Aldo Guerrini (2004): «Las elecciones internas en el interior: Todo el poder a los intendentes», en *Observatorio Político, La política en el umbral del cambio, Informe de Coyuntura,* N.º 5 / octubre, pp. 141-145, Ediciones de la Banda Oriental-Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo

Chasquetti, Daniel. 2014. Parlamento y carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras. Montevideo: Universidad de la República.

Constitución de la República Oriental del Uruguay. Cámara de Representantes. Montevideo, 1997.

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

Dahl, Robert (1971). *Polyarchy: Participation and opposition*. New Haven.

Duverger, Maurice (1957). *Los partidos políticos*, México: Fundación de Cultura Económica (primera edición, París, 1951).

Freigedo, Martín (2015) "¿Por qué unos más y otros menos? Los incentivos para crear mecanismos de innovación democrática en los municipios uruguayos". Tesis de Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales, mención Ciencia Política. FLACSO, México.

Gervasoni, Carlos (2010b) "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces." En*World Politics,* 62(2): 302–40.

Gervasoni, Carlos (2010a). "Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert- Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces". En*Journal of Politics in Latin America,* 2(2): 13–52.

Gibson, Edward (2005) "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries." En *WorldPolitics*, 58(1):101–32.

González Lucas (2014) "El Poder de los Gobernadores. Conceptualización y Análisis Comparado de Argentina y Brasil"

Guerrini, Aldo (2000): «El peso político de los intendentes del interior: apuntes para una discusión a la luz de las últimás consultas electorales», en *Elecciones 1999-2000*. Ediciones Banda Oriental -Instituto Ciencia Política, Montevideo

Hamilton, Alexander, James Madison & John Jay (2009) *The Federalist Papers.* Edited and with an Introduction by Ian Shapiro John Dunn, Donald L. Horowitz & Eileen Hunt Botting *Yale University Press* Pages: 608

Irigoin Silveira, P. "Las juntas departamentales en el gobierno subnacional, un análisis sobre las instituciones electorales y legislativas: el caso de Colonia 2005-2010". Tesis de grado. UR. FCS, 2014.

Jones, M. P. (1999). Electoral Laws and the Effective Number of Candidates in Presidential Elections. *The Journal of Politics*, *61*(1), 171–184.

Jones, Mark P. (1997): *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. University of Notre Dame Press, Indiana.

Koolhaas, Martín y José Raúl Rodríguez (2006): "Estrategias de conformación de gabinetes en las nuevas intendencias de izquierda" en el Primer Congreso de Ciencia Política de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCIP), Montevideo.

Laurnaga Arregui, M., 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 [en linea] 1994, v.7, pp.83-93

Malamud, Andrés (2004). "El bipartidismo argentino: Razones de su persistencia" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, [en línea], v.14, pp.137-153, Montevideo.

Moraes, Juan A. (1997) "Mayoría automática en el Uruguay: la experiencia de los gobiernos departamentales (1984-1994)". Revista Uruguaya de Ciencia Política [en linea] 1997, v.10, pp.47-78

Oroño, A. (2004). *"El sistema de partidos en Canelones ¿Bipartidismo de nuevo tipo?"* Documento de Trabajo Nº 45. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales

Pedersen, M. N. (1979). The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility. *EuropeanJournal of PoliticalResearch*, *7*(1), 1–26.

Rae, Douglas (1967): *The Political Consequences of the Electoral Laws*. Yale University Press. New Heaven.

Riker, William H. (1986). "Duverger's Law Revisited.", en Bernard Grofman and ArendLijphart (eds), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York: Agathon Press, pp. 19–42.

Riker, William H. (1982). "The Two-Party System and Duverger's Law: an Essay on the History of Political Science", *American Political Science Review,* 76, pp. 753–66.

Sabelli, Martha (1993): *"Régimen Municipal uruguayo 1830-1935. Guía para su estudio Junta Departamental de Montevideo"*. "Biblioteca José Artigas", Montevideo,

Salvat, Richard (2009): «Carreras Políticas en la Junta Departamental de Florida: Inestabilidad y Amateurismo. (1985-2005)», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* N.º 18. pp. 193- 216. Ediciones Cauce - Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

Sartori, Giovanni (1994): *Ingeniería institucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. FCE, México.

Sartori, Giovanni (1980), Partidos y sistemas de partidos. *Marco para un análisis*. Alianza Editorial, Madrid. (Versión original 1976).

Schmidt, Nicolás, Cardarello, Antonio y Luján, Diego. 2020. Boreluy: Datos electorales de Uruguay 1910-2020. R package version 0.1.1. https://nicolas-schmidt.github.io/Boreluy/

Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge UniversityPress.