

La democracia a prueba

Los años que votamos en pandemia en las Américas

Cintia Pinillos, Esteban Iglesias,
Juan Bautista Lucca y Osvaldo Iazzetta (Comps.)



COVID-19 y elecciones subnacionales en Uruguay

Explorando efectos sobre el nivel de participación electoral

Federico Acosta y Lara y Diego Luján

Introducción

El 27 de septiembre del año 2020 se celebraron las elecciones departamentales y municipales en Uruguay, destinadas a elegir a los intendentes de cada uno de los diecinueve departamentos del país, así como a las Juntas Departamentales y a las autoridades del tercer nivel de gobierno en 125 municipios distribuidos en todo el territorio. Estas elecciones debieron celebrarse en el mes de mayo del mismo año pero, como consecuencia de los efectos de la pandemia de COVID-19, fueron pospuestas por más de cuatro meses en un hecho sin precedentes en la historia reciente del Uruguay. Si bien el país atravesó los primeros meses de la pandemia de forma más que aceptable (Klein y Reyes, 21/10/2020), el nivel de participación generaba incertidumbre entre analistas y también en la opinión pública.

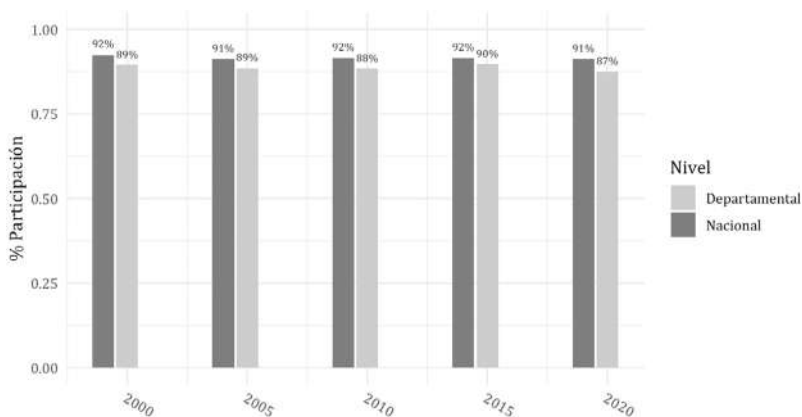
El caso uruguayo es uno entre más de setenta países en el mundo que debieron posponer sus procesos electorales nacionales o subnacionales debido a la pandemia de COVID-19 (IDEA

International, 18/10/2021). En los casos en que estas elecciones se realizaron, ya sea en su fecha prevista originalmente o en una fecha alternativa, se documentan efectos diversos en lo referido a la participación electoral. Estos efectos han sido asociados tanto al estado de emergencia sanitaria producto de la pandemia en el momento de las elecciones como a los mecanismos especiales de votación establecidos para mitigar los riesgos de contagio, como el voto postal, las urnas móviles o el voto temprano (IDEA International, 30/09/2020).

Al momento en que tuvieron lugar finalmente las elecciones, se contaban en Uruguay unos dos mil casos positivos desde el inicio de la pandemia, y menos de cincuenta muertes por COVID-19, mientras que eran 235 los casos activos al día anterior a la realización de las elecciones (Gobierno de Uruguay, 26/09/2020). Aunque se establecieron protocolos sanitarios para el momento del sufragio, no fue implementado ningún mecanismo especial para facilitar el voto, y se mantuvo su carácter obligatorio y presencial (Corte Electoral de Uruguay, 2020). Sin embargo, se flexibilizaron algunos requisitos para justificar la no asistencia a las urnas, en particular para la población mayor de 65 años o en situación de riesgo sanitario (*Radio Montecarlo*, 25/09/2020). Más allá de estas facilidades, la legislación electoral uruguaya dispone de sanciones económicas para quienes no asistan a votar sin justificación, así como otras sanciones no económicas.¹

¹ Para quienes no voten sin una causa justificada se dispone una multa equivalente a unos treinta dólares, así como la imposibilidad de percibir ingresos del Estado y de firmar escrituras, dificultades para viajar al extranjero, entre otras.

Gráfico 1. Participación electoral en elecciones nacionales y subnacionales, 2000-2020



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

La participación electoral en Uruguay ha sido tradicionalmente muy alta en términos comparados, pese a lo cual las elecciones subnacionales han mostrado un nivel de participación algo menor en comparación con las elecciones nacionales² (ver Gráfico 1). En particular, las elecciones municipales han tenido, desde la creación del tercer nivel de gobierno en 2009, un nivel de participación particularmente bajo (Cardarello y Magri, 2011). Durante la elección del año 2020,

² El ciclo electoral uruguayo se repite cada cinco años, con fechas fijadas en la Constitución, sin preverse modificación posible por parte del gobierno. Comienza en junio, con elecciones primarias o internas, simultáneas pero no obligatorias, de los partidos políticos. Continúa en octubre, con elecciones nacionales, cuando se elige la composición completa del Senado y la Cámara de Diputados por un sistema de representación proporcional y el presidente y vicepresidente de la República, excepto que ningún partido alcance el 50% más uno de los votos emitidos. De ser así, un mes después, en noviembre, se lleva adelante un balotaje entre las dos fórmulas más votadas en el mes de octubre. Las elecciones subnacionales se llevan a cabo en mayo del año siguiente, y se eligen los intendentes (Ejecutivo departamental), las Juntas Departamentales (Legislativo departamental), y en simultáneo el tercer nivel de gobierno (alcaldes y consejos municipales). Esto es así desde el año 1999, cuando se aplicaron por primera vez las reglas electorales impuestas por la reforma constitucional de 1996.

la expectativa estaba puesta sobre el efecto que la emergencia sanitaria tendría no solo sobre el nivel de participación del electorado, sino también sobre cómo repercutiría la alternancia política a nivel nacional iniciada en marzo sobre el desempeño de los partidos de la novel coalición de gobierno, y en particular del Partido Nacional [PN], que históricamente es el partido más fuerte en el interior del país. Los resultados ratificaron el predominio del PN en buena parte del territorio nacional, a la vez que marcaron un retroceso del Frente Amplio [FA]. El PN obtuvo quince de los diecinueve gobiernos departamentales y 90 gobiernos municipales, con lo cual logró conquistar algunos municipios históricamente afines a la izquierda, tanto en el interior como en Montevideo. El FA apenas logró retener tres gobiernos departamentales (aunque los tres concentran casi un 60% de la población uruguaya), y obtuvo 32 municipios. El Partido Colorado logró retener el gobierno de Rivera y ganó 3 municipios, por lo que se acentuó la tendencia iniciada en 2005 que lo llevó a ser un partido no competitivo en la mayor parte del territorio nacional. Cabildo Abierto, la gran sorpresa de la elección nacional de 2019, no logró revalidar dicha condición en las subnacionales, en las cuales obtuvo un magro desempeño. Si bien no es el propósito de este trabajo, estos resultados muestran que el aplazamiento de las elecciones no repercutió negativamente sobre la *performance* electoral del partido del presidente, y evidencian que, de alguna manera, el *bonus* en favor del principal partido de la coalición de gobierno no se vio resentido.

Dentro de este panorama general, ¿cuál fue el impacto de la pandemia de COVID-19 sobre los niveles de participación electoral en las elecciones subnacionales de Uruguay del año 2020? En la siguiente sección, repasaremos brevemente los determinantes de la participación electoral identificados por la literatura comparada, y estableceremos la expectativa para el caso uruguayo. A continuación, presentaremos el análisis empírico para dar respuesta a la pregunta de este trabajo, para lo cual procuraremos establecer el efecto de la emergencia sanitaria sobre los niveles de participación electoral, tanto en el plano nacional como departamental, y en función de

otras variables de interés. Finalmente, la última sección discute los hallazgos de la investigación y deriva de ellos algunas conclusiones.

Los determinantes de la participación electoral

Existen muchos factores teorizados por la literatura para explicar los niveles de participación electoral. Factores estratégicos, institucionales y sociodemográficos inciden en las decisiones individuales de voto, y por tanto en la proporción de votantes que acuden a las urnas. Entre los primeros, se destacan los enfoques de elección racional originados en los trabajos de Downs (1957), según los cuales los votantes son individuos racionales que contrapesan costos y beneficios de acudir a las urnas. El costo de la información juega un rol esencial en el cálculo, en la medida en que sin información no es posible para el votante discriminar, entre las distintas alternativas, cuál impactará más favorablemente sobre su utilidad. A su vez, acudir a las urnas tiene un costo en sí mismo, con lo cual el beneficio esperado de su participación deberá ser mayor que el costo para justificar la participación electoral. Por otra parte, la probabilidad de emitir un voto “decisivo” depende de cuán competitiva sea la elección en cuestión, de suerte que en elecciones poco competitivas (donde la distancia percibida entre las principales opciones es muy grande) los incentivos para la participación electoral se reducen. Posteriormente, esta perspectiva fue ampliada y profundizada. Riker y Ordeshook (1968) dieron relevancia al sentido de deber cívico como motivador de la participación electoral. Ferejohn y Fiorina (1975) modificaron el modelo, al considerar un contexto de incertidumbre sobre los resultados y al introducir, a su vez, los costos potenciales del no-voto. El posicionamiento ideológico relativo de los partidos del sistema fue tomado en cuenta por Hinch y Munger (1994), quienes estiman que una mayor distancia entre ellos desincentiva la indiferencia por el resultado, y conduce a una mayor participación. Black (1991) presentó evidencia sobre qué procedimientos administrativos que facilitan

el voto aumentan la participación. Por su parte, Blais (2000) encontró efectos positivos sobre la participación cuanto más cerrado es el resultado de la elección y cuanto más importante sean los comicios en términos de cargos o asuntos en disputa, al tiempo que Franklin (2004) retornó sobre el clásico concepto de competitividad y refinó las teorizaciones y mediciones existentes.

Por otra parte, el diseño de los sistemas electorales también influye decisivamente sobre el nivel esperado de participación electoral. Un factor institucional muy relevante es la obligatoriedad del voto, así como la presencia o no de sanciones efectivas para quienes no asistan a votar. En los sistemas con voto obligatorio y medidas de *enforcement* es lógico esperar mayores niveles de participación. Algo más refinado resulta el efecto de la fórmula electoral, ya que algunos estudios sostienen que los sistemas de representación proporcional suelen incentivar la participación en mayor medida que los sistemas mayoritarios, debido a que los primeros registran una menor cantidad de votos desperdiciados que los últimos (Smith, 2018). Además, los sistemas proporcionales conviven con una mayor fragmentación partidaria, y aumentan la oferta de partidos y candidatos que movilizan electores a las urnas. A su vez, cuando no existe obligatoriedad en el voto (o bien existe formalmente, pero no hay mecanismos de sanción efectivos), la principal incidencia del sistema electoral radica en los incentivos y los esfuerzos que los partidos y candidatos hacen para movilizar electores, es decir, para influir en su decisión sobre si acudir o no a las urnas. La proporcionalidad del sistema electoral actúa como un incentivo a la movilización de electores por parte de las élites políticas (Powell, 1980; Cox, 1999).

Algunos estudios le asignan a los factores sociodemográficos un peso importante en la explicación de los niveles de participación electoral (Lijphart, 1997). De este modo, el nivel educativo o de ingresos, el área de residencia –rural o urbana–, entre otros factores, pueden contribuir a explicar las diferencias observadas en la propensión a acudir a las urnas por parte de individuos

con distintas características. Por último, algunos factores estrictamente políticos también pueden influir en el nivel de participación. Como ya se mencionó, la competitividad de una elección puede aumentar la percepción entre los votantes de que su participación podría ser decisiva. Del mismo modo, factores como la confianza en las instituciones –por ejemplo, los partidos– o el nivel de satisfacción con la democracia también podrían tener un rol explicativo. Algunos estudios han encontrado mayor evidencia respecto de algunos de estos factores (para América Latina, ver por ejemplo Fornos, Power y Garand, 2004), pero a nivel comparado existe cierto consenso en que existen determinantes institucionales, políticos y sociodemográficos a la hora de explicar el nivel de participación electoral. Esto implica que algunos de los factores explicativos operan en el nivel individual, mientras que otros lo hacen en un nivel sistémico.

En el caso de las elecciones subnacionales que tuvieron lugar en Uruguay en 2020, muchos de los factores sistémicos son constantes, ya que no hubo cambios en las reglas electorales ni en el sistema de partidos. A nivel sociodemográfico, la cuestión es parecida: en términos agregados, se trata de variables inelásticas en el corto plazo, de suerte que la forma en la que pueden afectar el comportamiento de los individuos debería ser similar a instancias electorales anteriores. En otras palabras, el aplazamiento de las elecciones departamentales y municipales opera como una especie de “experimento natural” que permite cotejar el impacto de la emergencia sanitaria sobre el nivel de participación del electorado uruguayo, y mantiene relativamente constantes el resto de los factores explicativos principales. *A priori*, cabría esperar que la emergencia sanitaria por la COVID-19 hubiese influido sobre el nivel de riesgo percibido por los votantes, y que afectara el nivel de participación observado durante las elecciones departamentales y municipales. En otros términos, podría derivarse la siguiente hipótesis:

H1. *La pandemia de COVID-19 redujo los niveles de participación en las elecciones departamentales y municipales*

Asimismo, es esperable que estas diferencias no sean homogéneas en todo el territorio, porque la afectación de la pandemia no lo fue, con lo que pudo haberse visto más perjudicada la participación en distritos con mayor incidencia de la pandemia, y por ende con una mayor percepción de riesgo por parte de los votantes, de donde se sigue la siguiente hipótesis:

H2. *Los distritos con mayor incidencia de la enfermedad se vieron proporcionalmente más afectados que los distritos con una menor incidencia*

Finalmente, la gravedad de las consecuencias de la infección también depende de ciertos factores de riesgo individuales, donde la edad tiene una relevancia fundamental. Así, el riesgo percibido de contraer la enfermedad será mayor entre quienes integran el llamado grupo de riesgo –para el caso, los mayores de 60 años³– que entre quienes no lo integran, por lo cual cabe consignar la siguiente hipótesis:

H3. *Los circuitos donde el promedio de edad fue mayor a 60 años –población de riesgo– se vieron más afectados que aquellos con menor promedio de edad*

Análisis empírico: los determinantes de la participación electoral en las elecciones subnacionales en Uruguay 2020

La Tabla 1 presenta modelos lineales múltiples para determinar la validez de la primera hipótesis presentada. La variable dependiente se computa como la diferencia en el nivel de participación entre las elecciones nacionales (que tienen lugar en el mes de octubre) y

³ En Uruguay se definió como población de riesgo a los mayores de 60 años, y así fue comunicado en las campañas gubernamentales (Ministerio de Salud Pública, 2021).

las departamentales (habitualmente en el mes de mayo del año siguiente a la elección nacional, con la excepción ya señalada del año 2020, cuando se pospusieron para septiembre), en cada uno de los diecinueve departamentos del país, y para los cinco ciclos electorales del período 2000-2020. Como muestra el Gráfico 1, el nivel de participación en elecciones nacionales suele ser mayor, en promedio, que el observado en elecciones departamentales, por lo que la variable dependiente captura dicha diferencia, para cada departamento del país.⁴

El primer modelo incluye como variable independiente solamente la variable dicotómica *COVID*, que adopta el valor 1 para las elecciones del ciclo 2020, y 0 para las demás. De este modo, captura el efecto de la emergencia sanitaria sobre la participación electoral. Como se observa, el coeficiente es positivo y estadísticamente significativo, lo cual refleja que, en promedio, la diferencia entre el nivel de participación en elecciones nacionales y departamentales creció durante la vigencia de la emergencia sanitaria del año 2020.

El segundo modelo incorpora, además de la variable *COVID*, una serie de variables sociodemográficas clásicas en la literatura: el porcentaje de población urbana del departamento –*urbanización*–, sobre cuyos efectos hay importantes divergencias en los distintos estudios (Monroe, 1974); la proporción de población con *secundaria* completa, a partir de la cual se espera una relación de que a mayor nivel educativo mayor participación electoral (Campbell, 2009; Gallego, 2010); y el nivel de *ingreso* medio mensual *per cápita* a valores constantes, con lo que se espera una relación positiva con la variable dependiente (Verba, Schlozman y Brady, 1995). Ninguna de estas variables adquiere significación estadística, pero su incorporación no modifica el efecto de la pandemia reportado por el Modelo 1, que se mantiene incambiado.

⁴ Por ejemplo, en Montevideo, en la elección nacional del año 1999, votó el 90,8%, mientras que, siete meses después, en las elecciones departamentales de mayo de 2000, lo hizo un 86,8%.

Tabla 1. Efecto de la emergencia sanitaria sobre nivel de participación electoral

VD: Diferencia de participación electoral (Nacional - Departamental)	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
COVID	0,01 *** (0,00)	0,01 *** (0,00)	0,01 *** (0,00)	0,01 *** (0,00)
Urbanización		-0,00 (0,00)		-0,00 (0,00)
Secundaria		0,00 (0,00)		0,00 (0,00)
Ingreso		-0,00 (0,00)		-0,00 (0,00)
Incumbente			-0,00 (0,00)	-0,00 (0,00)
Competitividad			-0,00 (0,01)	0,00 (0,01)
Número Candidatos			-0,00 (0,00)	0,00 (0,00)
Alternancia Nacional			-0,00 (0,00)	
Nro. Obs.	95	57	95	57
R2	0,20	0,31	0,20	0,32
Adj R2	0,19	0,26	0,16	0,22

*p<0,05; **p<0,01; ***p<0,001

Fuente: elaboración propia.

El tercer modelo considera un conjunto de determinantes institucionales y políticos, en sintonía con la literatura referida en la sección anterior. En primer lugar, se incorpora una variable dicotómica que indica la presencia del *incumbente*, cuyo rechazo puede aumentar la participación (Grofman, Owen y Collet, 1999). A su vez, se podría conjeturar que, dado que varios departamentos presentan un sistema de partidos predominante, la presencia de un intendente que busca su reelección podría aumentar la participación, debido a la capacidad de

movilización del partido predominante en el departamento en cuestión. En segundo lugar, se incorpora una variable que mide la oferta electoral en función del *número de candidatos* que se presentan en la competencia, y se espera que una mayor oferta genere incentivos para la participación (Brockington, 2004). Se adiciona, luego, una medida de la *competitividad* del escenario electoral departamental, calculada como la diferencia entre el partido ganador y el segundo más votado. Como se ha documentado, es esperable que una mayor competitividad acarree mayor participación (Franklin, 2004). Finalmente, una variable dicotómica, que llamamos *Alternancia Nacional*, tiene el objetivo de aislar el efecto del cambio de partido de gobierno a nivel nacional, que se dio dos veces en el período de estudio, en 2005 y en 2020. Al igual que con el Modelo 2, las variables adicionales tampoco adquieren significación estadística, pero su inclusión no modifica el efecto reportado por la pandemia sobre el nivel de participación.

El cuarto y último modelo incorpora todas las variables consideradas y, como se observa, el resultado es similar. La única variable que adquiere significación estadística es la referida a la pandemia. Es importante destacar la estabilidad del efecto reportado por la pandemia, tanto en la magnitud del coeficiente, como en su significación estadística, a través de los cuatro modelos reportados. En todos ellos, se observa que existió un 1% de reducción entre el nivel de participación electoral de las elecciones nacionales, y en comparación con las diferencias reportadas en los ciclos electorales anteriores. En suma, se trata de un efecto de magnitud modesta, pero estable y estadísticamente significativo.

La segunda hipótesis se centra en la diferencia de participación entre distritos electorales en relación con la incidencia de la enfermedad. Para esto, se muestran distintos modelos lineales en los que la variable dependiente es el nivel de participación electoral por departamento, y las independientes son los nuevos casos diarios de COVID-19 reportados por las autoridades, y los casos activos reportados cada día, en un intervalo de entre cero y siete días anteriores a las elecciones departamentales en cuestión. Tomar los casos nuevos y los casos activos en cada departamento durante la semana previa al día de la elección

es una forma de evaluar el impacto del riesgo percibido sobre la decisión de acudir a votar. En línea con el argumento de elección racional señalado en la sección anterior, es esperable que, a mayor riesgo percibido, los votantes sean más reacios a participar de la elección. Como se observa en la Tabla 2, de ambas variables independientes la única que parece tener un efecto sistemático sobre el nivel de participación es el número de casos nuevos, que presenta un coeficiente negativo y adquiere significación estadística en seis de ocho mediciones durante la semana previa a la elección. Esto significa que el nivel de participación se vio afectado por la percepción de riesgo de la ciudadanía, medida como la cantidad de casos reportados en cada departamento.

Tabla 2. Efecto de la emergencia sanitaria sobre nivel de participación electoral

V. D. Participación electoral en el departamento (n=19)						
Día (t=día de la elección)	Casos Nuevos			Casos Activos		
	Estimate	Std. Error	P-value	Estimate	Std. Error	P-value
t	-0,008	(0,002)	0,004**	-0,005	(0,005)	0,429
t-1	-0,002	(0,001)	0,019*	-0,007	(0,006)	0,220
t-2	-0,008	(0,005)	0,122	-0,010	(0,008)	0,230
t-3	-0,003	(0,002)	0,047*	-0,011	(0,006)	0,094
t-4	-0,004	(0,002)	0,102	-0,008	(0,007)	0,259
t-5	-0,006	(0,003)	0,042*	-0,008	(0,006)	0,2034
t-6	-0,004	(0,0012)	0,032*	-0,009	(0,006)	0,149
t-7	-0,005	(0,002)	0,003**	-0,004	(0,006)	0,444

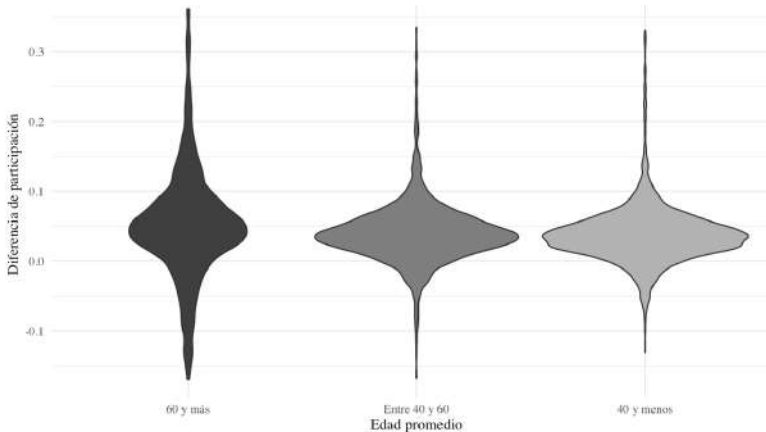
*p<0,05; **p<0,01; ***p<0,001

Fuente: elaboración propia.

La tercera hipótesis busca relacionar la diferencia de participación entre las elecciones departamentales y nacionales para cada circuito con la edad promedio de los votantes de cada uno. Para ello, se sigue una lógica similar: a mayor riesgo percibido, menor propensión a acudir a las urnas. Así, se crea una variable

ordinal de acuerdo con la edad promedio de los circuitos electorales.⁵ Los siguientes diagramas de violín resumen la distribución de los datos por cada una de las categorías de edad señaladas anteriormente. Para todos los casos, el centro de la distribución es un número mayor que cero, y se indica una pérdida de participación entre elecciones. Sin embargo, mientras las distribuciones de los datos de los grupos “entre 40 y 60” y “40 y menos” son similares, es visualmente notoria la diferencia con el grupo de “60 y más”. En este último caso, la distribución muestra una mayor pérdida de participación entre la elección nacional y la departamental, y también mayor dispersión de datos hacia los extremos. Esta diferencia entre grupos de edad se puede evaluar más rigurosamente si se recurre a modelos estadísticos.

Gráfico 2. Distribución de la diferencia de participación (nacional-departamental), según edad promedio del circuito



Elaboración propia con base en datos de Corte Electoral de Uruguay.

⁵ Un circuito electoral se constituye con una comisión receptora del voto. Cada circuito tiene un número de identificación, y cada ciudadano tiene un circuito designado para emitir el voto. Se ubican geográficamente de acuerdo con la densidad demográfica y se privilegia la menor distancia entre el elector y su circuito asignado. En promedio, son asignados 380 votantes por circuito electoral.

Por la naturaleza de nuestros datos, debimos aplicar modelos tipo ANOVA para evaluar la diferencia entre grupos. La prueba arroja una diferencia estadísticamente significativa en la participación electoral de los distintos grupos etarios.⁶ La Tabla 3 muestra que dicha diferencia se encuentra entre la categoría “60 y más” y cada una de las otras dos. En ambos casos, el coeficiente tiene signo positivo, e implica que la pérdida de participación fue mayor en la categoría “60 y más” con respecto a las que se compara. No se encontraron diferencias estadísticamente significativas entre los grupos de edades inferiores.

Tabla 3. Post hoc test Games-Howell: diferencia entre participación electoral entre grupos etarios

Categorías de edad	diff	ci.lo	ci.hi	t	df	p-value
Entre 60 años y más /40 y 60 años	0,01	0,01	0,02	5,36	1867,46	< 0,001
60 años y más /40 y menos	0,01	0,01	0,02	6,29	1825,57	< 0,001
Entre 40 y 60/ 40 y menos	0,00	0,00	0,00	1,78	5558,01	0,178

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Uruguay se ha caracterizado históricamente por una alta participación electoral. La irrupción de la pandemia de COVID-19 en el

⁶ Para evaluar estadísticamente la existencia de esta diferencia se recurrió a aplicar modelos Welch ANOVA, cuyo estimador basado en el t-test de Welch-Satterthwaite admite diferente varianza entre grupos, cuestión que nuestros datos imponen como necesaria. Para determinar entre qué grupos existen diferencias significativas se estimó como más conveniente la prueba *post hoc* de Games-Howell. Se corrieron también las pruebas ANOVA tradicional y el *post hoc* de Trukey (que asumen igualdad de varianza entre grupos), los cuales reportaron resultados similares.

país obligó al sistema político a acordar una postergación de cuatro meses para la celebración de las elecciones subnacionales. Pese a la situación de emergencia sanitaria, el nivel de participación de la ciudadanía en las urnas fue, en promedio, apenas inferior a la de las instancias electorales anteriores, seguramente impulsado por los buenos resultados que mostró el país durante los primeros ocho meses de la pandemia. Dentro de este cuadro general, los resultados reportados a lo largo de este capítulo permiten destacar tres hallazgos. En primer lugar, pese a que el nivel general de participación estuvo en sintonía con procesos electorales anteriores, la pandemia de COVID-19 amplió la diferencia entre la participación en elecciones nacionales y subnacionales, lo cual acentuó la tendencia registrada históricamente.

En segundo lugar, el impacto de la emergencia sanitaria no fue homogéneo entre los diecinueve departamentos del país. Los resultados reportados indican que los votantes fueron elásticos a la cantidad de casos nuevos reportados diariamente, y no así al total de casos acumulados. De este modo, los votantes de los departamentos con un mayor número de casos nuevos reportados tuvieron, en promedio, un nivel de participación menor que aquellos votantes de departamentos con menor número de contagios diarios. A su vez, este efecto estuvo presente, con algunas excepciones, al menos durante la última semana previa al domingo de la elección.

En tercer lugar, el impacto de la emergencia sanitaria tampoco fue homogéneo entre grupos etarios. Como era esperable, y en línea con la literatura de elección racional, la pandemia elevó los costos de acudir a las urnas, especialmente entre aquellos votantes de mayor edad, definidos como grupos de riesgo. Al incrementar el riesgo percibido, los votantes mayores de 60 años fueron quienes exhibieron una mayor diferencia entre el nivel de participación registrado en octubre de 2019 para la elección nacional, y en septiembre de 2020 para las elecciones departamentales y municipales.

Por último, los hallazgos reportados en este capítulo muestran que los factores institucionales, sociodemográficos y de cultura

política que caracterizan a Uruguay como sistema político deben ser complementados con enfoques que busquen captar fenómenos que puedan afectar excepcionalmente el costo percibido de acudir a votar, aún frente a la obligación del voto y las sanciones previstas por no hacerlo. La emergencia sanitaria por COVID-19 constituye un hecho sin precedentes, que permite indagar en la elasticidad de los votantes frente a factores extraordinarios que puedan implicar un cambio en el cálculo detrás de la decisión individual de votar.

Bibliografía

Black, Jerome (1991). Reforming the Context of the Voting Process in Canada: Lessons from other Democracies. En Herman Bakvis (ed.), *Voter Turnout in Canada* (pp. 61-176). Toronto: Dundurn Press.

Blais, André (2000). *To Vote or not to Vote: The Merits and Limits of Rational Choice Theory*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Brockington, David (2004). The Paradox of Proportional Representation. The Effect of Party Systems and Coalitions on Individuals' Electoral Participation. *Political Studies*, 52 (3), 469-490.

Campbell, David (2009). Civil Engagement and Education: An Empirical Test of the Sorting Model. *American Journal of Political Science*, 53(4), 711-786.

Cardarello, Antonio y Magri, Altaïr (2011). Introducción. En Antonio Cardarello y Altaïr Magri (coords.), *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones Departamentales y Municipales 2010* (pp. 15-30). Montevideo: ICP-FCS-Congreso de Intendentes.

Corte Electoral de Uruguay (2020). Elecciones Departamentales y Municipales - 27 de setiembre de 2020 - Información General. <https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/departamentales/elecciones-departamentales-2020-informacion-general>

Cox, Gary (1999). Electoral Rules and the Calculus of Mobilization. *Legislative Studies Quarterly*, 24 (3), 387-419.

Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper and Row.

Ferejohn, John y Fiorina, Morris (1975). Closeness Counts Only in Horseshoes and Dancing. *American Political Science Review*, 69 (3), 950-925.

Flexibilizan justificaciones para no votar y facilitan pagos de multas. No podrán impedir que se vote sin mascarilla (25 de septiembre de 2020). *Radio Monte Carlo*. <https://www.radiomontecarlo.com.uy/es/2020/09/25/nacionales/flexibilizan-justificaciones-para-no-votar-y-facilitan-pagos-de-multas-no-podran-impedir-que-se-vote-sin-mascarilla/>

Fornos, Carolina, Power, Timothy y Garand, James (2004). Explaining Voter Turnout in Latin America, 1980 to 2000. *Comparative Political Studies*, 37 (8), 909-940.

Franklin, Mark (2004). *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gallego, Aina (2010). Understanding Unequal Turnout: Education and Voting in Comparative Perspective. *Electoral Studies*, 29 (2), 239-248.

Gobierno de Uruguay (26 de septiembre de 2020). Información de situación sobre coronavirus COVID-19 en Uruguay 26 de setiembre. <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/noticias/informacion-situacion-sobre-coronavirus-covid-19-uruguay-26-setiembre>

Grofman, Bernard, Owen, Guillermo y Collet, Christian (1999). Rethinking the Partisan Effects on Higher Turnout: So What's the Question? *Public Choice*, 99 (3), 357-376.

Hinch, Melvin y Munger, Michael (1994). *Ideology and the Theory of Political Choice*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

IDEA International (30 de septiembre de 2020). Going against the trend: elections with increased voter turnout during the COVID-19 pandemic.

<https://www.idea.int/news-media/news/going-against-trend-elections-increased-voter-turnout-during-covid-19-pandemic>

IDEA International (18 de octubre de 2021). Global overview of COVID-19: Impact on elections. <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>

Klein, Darío y Reyes, Ángela (21 de octubre de 2020). Manifestaciones, elecciones y cada vez más actividad: cómo Uruguay convive con el covid-19 aun con libertades impensables en otros países. *CNN en Español*. <https://cnnespanol.cnn.com/2020/10/21/covid-19-manifestaciones-elecciones-y-cada-vez-mas-actividad-como-uruguay-controla-el-covid-19-aun-con-libertades-impensables-en-otros-paises/>

Lijphart, Arend (1997) Unequal Participation: Democracy's Unsolved Dilemma. *American Political Science Review*, 91 (1), 1-14.

Ministerio de Salud Pública (2021). Priorización y Escalonamiento de la Vacunación. <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/noticias/-1612033397.pdf>

Monroe, Alan (1997). Urbanism and Voter Turnout: A Note on Some Unexpected Findings. *American Journal of Political Science*, 21 (1), 71-78.

Powell, Bingham (1980). Voting Turnout in Thirty Democracies: Partisan, Legal and Socio-Economic Influences. En Richard Rose (ed.), *Electoral Participation: a Comparative Analysis* (pp. 396-412). Beverly Hills: Sage.

Riker, William y Ordeshook, Peter (1968). A Theory of the Calculus of Voting. *American Political Science Review*, 62 (1), 25-42.

Smith, Daniel (2018). Electoral systems and voter turnout. En Erik Herron, Robert Pekkanen y Matthew Shugart (eds.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems* (pp. 193-211). Nueva York: Oxford University Press.

Verba, Sidney, Schlozman, Kay y Brady, Henry (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

Del amplio y variado abanico de prácticas y ámbitos sacudidos por la pandemia de COVID-19, este libro se centra en el modo en que esta circunstancia afectó el ritmo y la dinámica de la democracia y, particularmente, de una de sus instituciones y rutinas decisivas: las elecciones. Los dieciséis capítulos que reúne reflexionan sobre diversos actos eleccionarios realizados en América Latina y EE. UU. durante 2020 y 2021, que abarcan tanto elecciones presidenciales (Bolivia, EE.UU.), como regionales y municipales (Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay). Sus autores y autoras indagan las formas en que las democracias del continente afrontaron el duro desafío de gestionar la incertidumbre creada por la emergencia sanitaria y económica, sin sacrificar el repertorio básico de derechos e instituciones que supone este régimen.

