

Informe de coyuntura política. Primer cuatrimestre 2024

Daniel Chasquetti

Uno de los rasgos distintivos del sistema presidencial de gobierno es el mandato fijo del poder ejecutivo y del poder legislativo. El periodo de tiempo preestablecido para los titulares de ambos poderes es una regla clave para comprender una parte importante de las decisiones que toman los actores. En el caso uruguayo el período de cinco años determina patrones de comportamiento muy precisos. En la primera parte del mandato el sistema político se concentra en la agenda del nuevo gobierno, pero a medida que pasa el tiempo y se aproxima la siguiente elección, las prioridades de los actores cambian y la cooperación deja paso a la competencia y el conflicto. De esta forma cada año del mandato adquiere rasgos bien precisos que permiten imaginar o pronosticar qué tipo de acontecimientos pueden ocurrir.

El año 2024 es el quinto del periodo y su atributo principal son las elecciones: internas en junio; legislativas y primera ronda presidencial en octubre; y segunda ronda (balotaje) presidencial en noviembre. A esto se le suma la posibilidad de realizar plebiscitos constitucionales coincidentes con las elecciones nacionales, lo cual introduce mayor complejidad y presión sobre los actores. Bajo esas condiciones el gobierno, el Parlamento y los partidos políticos adoptan estrategias con vistas a transitar en forma eficiente dichas instancias. En este informe repasamos las decisiones adoptadas por los diferentes actores en el primer cuatrimestre del año electoral.

1. El reemplazo del elenco ministerial y el *credit claiming* presidencial

El año electoral siempre le impone cambios a los gobiernos vigentes. Las y los ministros con compromiso partidario más fuerte abandonan tempranamente sus carteras con el objetivo de preparar la competencia en las futuras elecciones. El impacto de estos movimientos en el gobierno es mayor cuanto más partidista es el elenco ministerial del presidente. En el caso del gobierno de Luis Lacalle Pou ya se había registrado una salida importante a fines de diciembre de 2023 cuando el Secretario de Presidencia, Álvaro Delgado, renunció a su cargo para presentarse a las internas del Partido Nacional (PN) como candidato presidencial.

Durante el primer cuatrimestre de 2024 se produjeron otras cuatro modificaciones. En las primeras dos semanas de marzo, dejaron sus cargos el ministro de Desarrollo Social, Martín

Lema, de la lista 404 del PN; el ministro de Defensa Nacional, Javier García, de la lista 40 del PN; y el ministro de Turismo, Tabaré Viera, del sector batllista del Partido Colorado (PC) y, a inicios de mayo, hizo lo mismo el ministro de Trabajo y Seguridad Social, Pablo Mieres, del Partido Independiente (PI). Los relevos de los ministros salientes fueron cuidadosamente seleccionados para mantener la arquitectura de la coalición, aunque en el caso del ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se produjo una alteración: el nuevo ministro pertenece al PN y el subsecretario al PI.

En lo que va del período, Lacalle Pou ha utilizado un total de 30 ministras y ministros para 14 carteras. De quienes asumieron al inicio se mantienen en el cargo únicamente la ministra de Economía y Finanzas, Azucena Arbeleche, de la lista 404 del PN, y el ministro de Educación y Cultura, Pablo da Silveira, del mismo sector.

En general, las modificaciones en el gabinete producidas en este año suponen un debilitamiento del gobierno. Los ministros partidistas de primera línea son reemplazados por otros de segundo o tercer orden que en la mayoría de los casos deben su nominación más a sus competencias técnicas que a su trayectoria como cuadros partidarios. Esta situación, sin embargo, es consistente con la debilidad de la agenda del poder ejecutivo en el quinto año del mandato. Las principales reformas fueron tramitadas en los primeros años del periodo (Ley de Urgente Consideración, seguridad social, transformación educativa, etc.), al tiempo que el presupuesto y las sucesivas rendiciones de cuentas fueron pensadas con sentido pro-cíclico, es decir, que a medida que transcurren los años, el gasto público y la inversión del gobierno aumenta. Por esa razón, el quinto año se convierte en una etapa donde el poder ejecutivo administra y ejecuta decisiones adoptadas en los años previos. Estos factores no son una rareza de la administración de Lacalle Pou sino que obedecen a un patrón más general de funcionamiento del sistema vinculado con las reglas de juego institucionales.

Bajo estas circunstancias, la actividad del presidente está orientada al credit-claiming, es decir, a reclamar el crédito por el cumplimiento de determinadas promesas programáticas que el gobierno ha cumplido. Aprovechando su considerable nivel de popularidad¹, Lacalle Pou despliega en estos meses una agenda de inauguraciones de obras, participación en eventos y recorridos por el interior del país con el objetivo de mostrar los resultados de su gestión. Incluso, a finales de abril, el presidente presentó una app "para poder mostrarle a la gente en qué gastamos sus recursos"².

La constitución le prohíbe hacer proselitismo al presidente, pero no desarrollar una actividad política intensa como gobernante. Sus discursos, rondas de prensa e interacción con los vecinos

¹ Las últimas encuestas publicadas sobre evaluación de la gestión del presidente muestran niveles de aprobación superiores al 40%. El saldo neto entre aprobación y desaprobación es de +16% para Equipos Consultores; +18% para Opción Consultores; y +4% para Cifra.

² La app se llama UyMap y está disponible en todas las plataformas. Al respecto, ver <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/gobierno-lanzo-app-movil-a-pedido-de-lacalle-para-poder-mostrarle-a-la-gente-en-que-gastamos-sus-recursos>

buscan en general vincular, aunque sea indirectamente, los logros de su gobierno con la campaña que realizan los candidatos de su partido.

Según datos de la página de Presidencia, en marzo y abril participó de inauguraciones de escuelas, liceos, centros de salud, terminales portuarias, luminarias y rutas en los departamentos de Tacuarembó, Rivera, Colonia, Flores, Florida, Treinta y Tres, Soriano y Canelones. También participó en eventos organizados por las Cooperativas Agrarias Federadas, la Bolsa de Valores, la empresa URUFARMA y los productores de arroz del norte del país³. Esta será la tónica de la actividad presidencial durante el quinto año de gobierno y a ello podría sumarse su participación en la campaña sobre el plebiscito constitucional que introduce cambios al sistema de seguridad social, pues el contenido de la enmienda propuesta por el PIT-CNT afecta la reforma aprobada durante su gobierno.

2. El Parlamento y la agenda residual del período

El gobierno de Lacalle Pou contó con el apoyo mayoritario de su coalición en ambas cámaras del Parlamento. El apoyo de la bancada multicolor consistió en dar prioridad a sus iniciativas, respaldarlas y aprobarlas en las comisiones y el plenario, bloquear las iniciativas de la oposición y defender a sus ministras y ministros en las interpelaciones y ante mociones de censura.

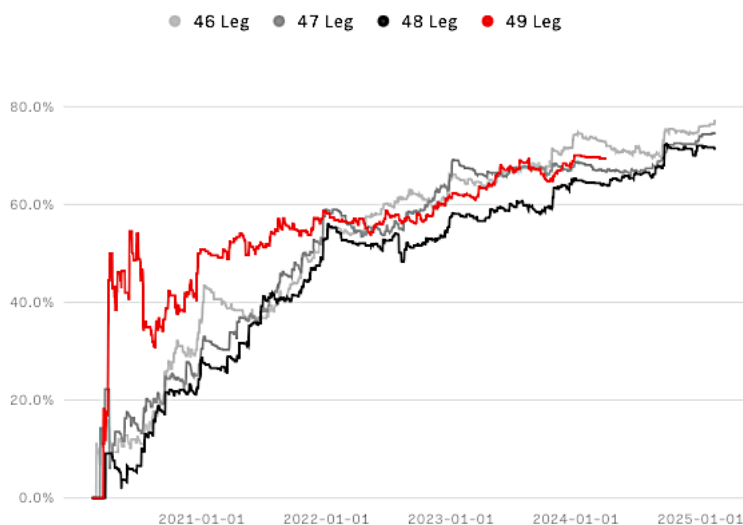
En el primer año el gobierno consiguió aprobar las iniciativas diseñadas para enfrentar la pandemia, la controvertida Ley de Urgente Consideración (LUC) y el Presupuesto Nacional. En los siguientes años obtuvo algunos logros importantes como la aprobación de la reforma de la seguridad social, la rebaja del IRPF y el IASS y las iniciativas para enfrentar la sequía que afectó al país durante 2022-2023, además de aprobar sin mayores dificultades las sucesivas rendiciones de cuentas y sostener a las y los ministros en 12 de las 13 interpelaciones realizadas por la oposición⁴.

El siguiente gráfico muestra que la tasa de eficacia del Poder Ejecutivo (ratio entre el número de proyectos transformados en ley y el número de proyectos presentados) se ubicaba en 69,3% al cierre del primer trimestre de 2024, algo por encima de los últimos dos gobiernos del Frente Amplio a la misma altura del mandato y apenas un par de puntos por debajo del primer gobierno de ese partido. La evolución de la tasa de efectividad del gobierno de Lacalle Pou está en rojo y la de los gobiernos anteriores en tonos de gris.

³ Datos tomados de <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/calendario-actividades>

⁴ La única interpelación donde la coalición falló en la tarea de defender a los ministros, fue en la realizada al ministro del Interior, Luis Alberto Heber, en junio de 2023, en torno al aumento de homicidios en Uruguay. La declaración final cuestionó la política del ministerio y fue votada por el Frente Amplio y Cabildo Abierto.

Tasa de efectividad legislativa del PE



Fuente: Programa de Estudios Parlamentarios

Por tanto, los datos muestran que cada 10 proyectos presentados por el ejecutivo, siete fueron transformados en ley. Esto indica que la mayoría parlamentaria de coalición no funcionó en forma muy diferente a la observada en las anteriores legislaturas y que la agenda sustantiva del gobierno fue aprobada sin mayores dificultades en el Parlamento.

El quinto año legislativo es el más corto del período, pues cuenta con una duración de sólo seis meses en lugar de nueve (comenzó el 1º de marzo y culminará el 15 de septiembre). En este breve año el Parlamento deberá tratar proyectos relevantes que forman parte de lo que denominamos agenda marginal, pues son proyectos que prosperan gracias al agotamiento de la agenda legislativa del gobierno. Al no existir la presión habitual de parte del ejecutivo para sancionar sus iniciativas, el Parlamento cuenta con tiempo para tratar otros proyectos presentados por los propios legisladores.

La nómina de proyectos pendientes es larga pero los principales son: i) modificación de la ley de financiamiento de los partidos (desarchivado por el Frente Amplio (FA) y con media sanción)⁵; ii) eutanasia (presentado por el PC y el FA y con media sanción)⁶; iii) garantías para la primera infancia (presentado por el FA y con media sanción)⁷; y iv) proyecto de paridad en las listas de candidatas y candidatos al poder legislativo (presentado por la senadora Gloria Rodríguez del PN)⁸. Los cuatro proyectos están siendo analizados por diferentes comisiones del

⁵ Ver <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/135668>

⁶ Ver <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/155832>

⁷ Ver <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/153076>

⁸ Ver <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/149963>

Senado y seguramente serán tratados en el plenario de la cámara entre los meses de mayo, junio y julio.

Las sesiones parlamentarias realizadas durante el primer cuatrimestre de 2024 muestran algunos rasgos particulares. Como los partidos están inmersos en la campaña hacia las elecciones internas, la formación del quórum de los organismos es cada vez más difícil, sobre todo en la cámara baja. Muchos legisladores han utilizado sus licencias personales para liberar tiempo para la campaña, en tanto algunas comisiones -las más periféricas- disminuyen su funcionamiento. Estos episodios suelen ser normales en el quinto año legislativo, pero la extensión y profundización de algunos comportamientos pueden transformarse en un asunto crítico que tome estado público. Finalmente, no se debe descartar la posibilidad de que los próximos dos meses se produzcan interpelaciones de ministros, sobre todo de aquellos cuyos ministerios se vinculan con temas que preocupan a la ciudadanía.

3. Los partidos: cierre de la grilla de candidaturas e incertidumbre en los resultados

Durante el primer cuatrimestre de 2024 se terminó de ajustar la grilla de las y los precandidatos presidenciales rumbo a la elección interna. Si bien en el registro de la Corte Electoral están inscriptos 12 partidos políticos⁹, habrá competencia en sólo tres de ellos.

Frente Amplio: competirán los tres intendentes electos en septiembre de 2020: Yamandú Orsi (Canelones), Carolina Cosse (Montevideo) y Álvaro Lima (Salto). El senador Mario Bergara renunció a su candidatura a mediados de abril para apoyar a Orsi tras alcanzar un acuerdo programático que involucra a sus respectivos sectores, el Movimiento de Participación Popular y Convocatoria Seregnista Progresista.

Todas las encuestas de intención de voto muestran a Yamandú Orsi en primer lugar seguido por Carolina Cosse a corta distancia. Cuando las encuestas consideran únicamente a quienes aseguran que irán a votar en junio, se acorta la distancia porcentual entre ambos candidatos. La proporción de personas que finalmente participará en la elección de junio introduce una gran incertidumbre, pues pequeñas oscilaciones al alza o a la baja podrían incidir dramáticamente sobre el resultado final.

En el Partido Nacional competirán cuatro candidaturas: el exsecretario de Presidencia, Álvaro Delgado; la ex candidata a la Intendencia de Montevideo por la coalición multicolor, Laura Raffo; el senador Jorge Gandini y el menos conocido Carlos lafigliola. Durante varios meses se especuló con la posibilidad de que el senador Juan Sartori compitiera por la candidatura del

⁹ A los siete partidos con representación parlamentaria, se suman Asamblea Popular, Partido Verde Animalista, Partido Digital, Partido de los Trabajadores, Partido Devolución y Partido Avanzar Republicano..

partido como lo hizo en 2019.¹⁰ Sin embargo, al cierre del mes de abril comunicó que apoyará a Álvaro Delgado.

Las encuestas de intención de voto muestran invariablemente una ventaja sostenida e indelible de Álvaro Delgado sobre Laura Raffo. El apoyo de la estructura territorial del Partido Nacional (12 de los 15 intendentes) y de la mayoría de los sectores nacionales del partido (Aire Fresco, Lista 40, Mejor País, etc.) transformaron a la candidatura de Delgado en la favorita para alcanzar la nominación. Pese a ello, continúan desarrollándose todas las campañas electorales de forma correcta, pues cuentan con otros objetivos más modestos como fortalecer a sus respectivos sectores a nivel nacional rumbo a la elección de octubre o completar la fórmula presidencial en el caso de Raffo.

En el Partido Colorado competirán siete candidaturas: el expresidente del Codicen de la ANEP, Robert Silva; el expresidente de ANTEL, Gabriel Gurméndez; el exministro de Turismo, Tabaré Viera; la ex subsecretaria de Relaciones Exteriores, Carolina Ache; el exdirector Nacional de Telecomunicaciones, Guzmán Acosta y Lara; el abogado y figura mediática, Andrés Ojeda; y la militante poco conocida, Zaida González. A mediados de abril el diputado Gustavo Zubía descartó su candidatura para apoyar a Andrés Ojeda.

Las encuestas de intención de voto tienen grandes dificultades para estimar la proporción de votos que obtiene cada candidatura dado el tamaño de la muestra. Como el Partido Colorado registra un apoyo electoral muy bajo -entre el 5% y el 8%-, la medición de su contienda interna presenta un considerable margen de error estadístico. Aún así, la mayoría de las encuestas que publican resultados ubican en las primeras posiciones a Robert Silva y Andrés Ojeda, seguidos a una distancia considerable por Gabriel Gurméndez y Tabaré Viera.

El siguiente cuadro ilustra el nivel de competencia de las internas de los tres partidos. Los datos fueron tomados de la última encuesta de cuatro de las seis empresas de opinión pública que regularmente publican sus resultados. Las últimas dos columnas presentan los mínimos y máximos de la intención de voto de las principales candidaturas. La columna Todos indica el rango de votación para el universo de todas las personas votantes del partido y la columna Seguro votan indica el rango para quienes afirman que seguramente irán a votar. Los datos confirman que la interna del Partido Nacional parece estar cerrada, pues la distancia entre el piso (el puntaje más bajo) de Delgado y el techo (el puntaje más alto) de Raffo es de más de 20 puntos porcentuales.

Muy distinta es la situación dentro del Frente Amplio. La distancia entre el piso de Orsi y el techo de Cosse es de sólo dos puntos y en el extremo opuesto sería de sólo cinco. Por tanto, el nivel de participación de las y los frenteamplistas en junio parece ser el principal factor a tomar

¹⁰ En junio de 2019, Juan Sartori obtuvo la segunda posición en la interna del Partido Nacional por delante de Jorge Larrañaga. En esa instancia conquistó 92.707 votos y en octubre del mismo año, su lista al Senado bajo el lema *Todo por el Pueblo*, alcanzó un total de 93.588 votos.

en cuenta. Con alta participación Orsi toma ventaja, pero con baja participación su intención de voto es muy pareja.

Finalmente, aparece la interna más difícil de pronosticar, la del Partido Colorado. Los resultados publicados por alguna de las empresas dejan muchas dudas sobre su consistencia estadística. Aún así, parecería que en principio la elección se definirá entre Ojeda y Silva.

Encuestas Internas de los partidos. Estimación del resultado.

		Todos	Seguro votan*
Frente Amplio	Yamandú Orsi	45-51	47-49
	Carolina Cosse	40-44	44-45
Partido Nacional	Álvaro Delgado	51-62	53-66
	Laura Raffo	21-30	17-29
	Jorge Gandini	3-9	3-8
Partido Colorado	Robert Silva	23-28	26
	Andres Ojeda	21-22	26
	Gabriel Gurméndez	13-14	13
	Tabaré Viera	11-13	12

* Para el caso del PC solo los resultados publicados por Opción Consultores.

Fuente: Encuestas de Equipos Consultores (marzo); Factum (marzo); Opción Consultores (abril) y Cifra (abril).

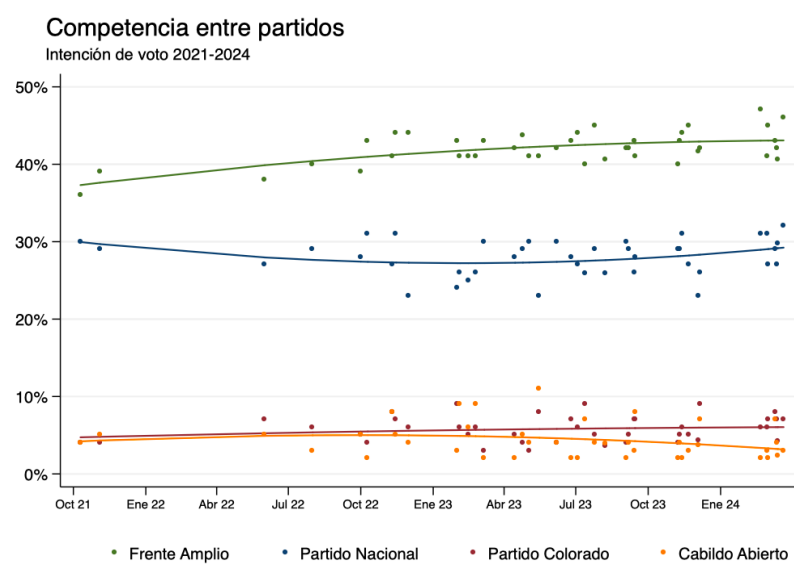
4. La competencia partidaria hacia octubre y el plebiscito de la seguridad social

La carrera rumbo a octubre presenta rasgos bien definidos desde hace meses. El Frente Amplio es el favorito con una intención de voto que oscila entre el 42% y el 45%. El Partido Nacional es el principal competidor con una intención de voto entre el 28% y el 31%. En tanto, sus socios de la coalición, el Partido Colorado y Cabildo Abierto (CA), presentan registros muy inferiores al 10%.

El gráfico 2 ilustra la tendencia observada desde octubre de 2021 hasta mediados de abril del corriente año, utilizando la técnica del meta-análisis¹¹. Mientras el FA parece encontrarse en una meseta del entorno del 42% de intención de voto desde mediados del año pasado, el PN parece haberse recuperado durante el mismo período hasta acercarse al 30%. El PC también está en una meseta del 7%, en tanto CA muestra una caída durante los últimos seis meses que ubica su intención de voto por debajo del 5%.

¹¹ El gráfico está construido en base a la técnica de meta-análisis. La base incluye 40 encuestas publicadas por las empresas Equipos Consultores, Cifra, Opción Consultores, Factum, Nómade y Usina de Percepción Ciudadana. Las líneas de tendencia son el resultado de una regresión polinomial en base a los lineamientos metodológicos utilizados por el *Princeton Election Consortium* (<http://election.princeton.edu/>), el *Upshot Poll Tracking* del New York Times, o *La Borra 2.0* de Tow et.all. para Argentina (<https://www.andytow.com/scripts/borra/?e=2>).

Esta información es relevante porque permite sacar tres conclusiones provisorias. Primero: dado que, según las encuestas, nadie alcanza la mayoría absoluta en primera vuelta, es decir, el 50% + 1 de los votos, parece claro que para definir presidenta o presidente habrá que ir a balotaje. Según los porcentajes de personas indecisas que reportan los estudios de opinión pública (promedian el 10%), parece difícil que el FA pueda obtener una proporción suficiente como para alcanzar el triunfo en primera vuelta. Segundo: parecería lógico que el objetivo principal del Frente Amplio es ganar en primera vuelta pero debido a la paridad entre el Frente Amplio y la coalición en las encuestas, sería difícil lograrlo. En este contexto entonces, para el Frente Amplio, alcanzar el 47,5% en primera vuelta le aseguraría la mayoría en ambas cámaras.. Tercero: la coalición parece haber perdido aproximadamente quince puntos respecto a las últimas elecciones generales de octubre de 2019, en las que alcanzó un 56% de los votos válidos. Sin embargo, esto no supone que no tenga chances de ganar la elección presidencial en una eventual segunda vuelta.. Una parte de quienes le votaron, se movieron hacia el FA y otra parte permanece indecisa. La distribución de votos entre los principales actores de la coalición muestra que el PN es el gran ganador, pues su intención de voto actual es idéntica a la votación recibida en octubre de 2019. Sus socios, en cambio, parecen haber perdido casi la mitad de sus votantes. Este hecho debería motivar una reflexión profunda sobre el papel que cumplió cada actor en ese acuerdo de gobierno y cómo se distribuyen los réditos.



Fuente: Programa de Estudios Parlamentarios.

5. Los plebiscitos

El último domingo de octubre de 2024 se realizarán dos plebiscitos de reforma constitucional. El primero fue propuesto por los legisladores del PN mediante el procedimiento de firmas de 2/5 de los legisladores de la Asamblea General y tiene por objetivo modificar el artículo 11 de la Constitución con el fin de habilitar los allanamientos nocturnos de hogares en caso de que

un juez así lo ordene¹². El segundo fue propuesto por el PIT-CNT mediante el procedimiento de recolección del 10% de las firmas del padrón electoral y tiene por objetivo establecer la edad de jubilación en los 60 años, eliminar las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional y equiparar las jubilaciones mínimas al salario mínimo nacional¹³. La pregunta lógica que suscita es cómo afectarán a la competencia hacia octubre estas dos consultas paralelas.

El primer plebiscito mencionado referido a los allanamientos nocturnos divide al sistema de partidos en los bandos. De un lado están los partidos de la coalición promoviendo la reforma y del otro el Frente Amplio oponiéndose. La defensa de ambos puntos de vista refuerza la lógica tradicional de competencia, por lo que se podría esperar que la decisión final de la ciudadanía sobre el tema tenga un impacto menor en el resultado final de la competencia entre los partidos.

No obstante, las encuestas de intención de voto muestran que existe una mayoría de la ciudadanía inclinada a apoyar la medida¹⁴. Este apoyo inicial alienta la esperanza de quienes impulsan la propuesta, aunque para alcanzar el éxito deberán lograr que las y los votantes del FA obtengan la papeleta y no olviden colocarla en la urna, algo nada sencillo dados los antecedentes previos en materia de plebiscitos¹⁵.

El segundo plebiscito referido a la seguridad social divide drásticamente al FA. De un lado están los sectores que apoyaron la recolección de firmas del PIT-CNT, es decir, el Partido Comunista, el Partido Socialista, el Partido por la Victoria del Pueblo, Casa Grande, etc. y, del otro, los sectores que no juntaron firmas, es decir, el MPP, Convergencia Seregnista Progresistas, Vertiente Artiguista, etc. A estos últimos se suman los partidos de la coalición, por lo que la probabilidad de éxito de la iniciativa es realmente baja.

Dado los alineamientos internos del FA, este plebiscito sí puede provocar algún tipo de impacto sobre la competencia entre partidos rumbo a octubre. La modificación propuesta por el PIT-CNT tendría un impacto superlativo sobre las cuentas públicas del país, por lo cual una división en la interna del partido sobre un tema tan trascendente puede ser un problema realmente grave para sus aspiraciones de ganar la elección. Dado que el FA no saldrá a la discusión y dejará en libertad de acción a sus integrantes, la discusión sobre la viabilidad de la enmienda -dada la

¹² El proyecto reunió 71 firmas de legisladores de los cinco partidos de la coalición y del PERI (55% de la Asamblea General).

¹³ El 27 de abril, día en que vencía el plazo constitucional, el PIT-CNT presentó ante la Asamblea General 430.000 firmas. El 10% del padrón electoral son 267 mil ciudadanos.

¹⁴ La encuesta de la consultora Nómada indica que un 65% está de acuerdo con la propuesta en tanto otra encuesta de la Usina de Percepción Ciudadana muestra que un 60% apoya la medida. Ver <https://www.nomadeconsultora.uy/post/opini%C3%B3n-de-la-poblaci%C3%B3n-sobre-la-propuesta-de-habilitar-los-allanamientos-nocturnos> y <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/10/60-de-los-uruguayos-esta-a-favor-de-habilitar-los-allanamientos-nocturnos/>

¹⁵ En elecciones anteriores algunos plebiscitos que contaban con un apoyo mayoritario fracasaron porque los electores olvidaron colocar la papeleta o porque los partidos no las incluían en la distribución de sus hojas de votación.

afectación de las cuentas fiscales- pone en duda la solidez del enfoque macroeconómico descrito en el programa de gobierno del FA, lo cual parece a priori un factor trascendente para la búsqueda del voto de ciertos sectores medios y medio-altos de la población¹⁶. Los partidos de la coalición lo saben y es probable que centren sus campañas en torno al plebiscito buscando aumentar el costo de esta división en un tema tan trascendente. Lo que aún resta saber es cuán onerosa será esta división en términos electorales.

¹⁶ Nos referimos a los sectores con poder adquisitivo medio y medio-alto que también cuentan con mayores niveles de instrucción como para comprender las consecuencias del plebiscito.