

Coyuntura política en Uruguay. Primer semestre 2023

Daniel Chasquetti

La agenda pública: reformas vs. crisis hídrica

En términos políticos, el 2022 fue un año complicado para el gobierno. Luego del éxito en el referéndum sobre 135 artículos de la LUC, la administración Lacalle Pou quedó empantanada en una serie de denuncias de corrupción centradas en la tramitación de un pasaporte al líder narco Sebastián Marset, y por las actividades ilegales del jefe de la seguridad presidencial Alejandro Astesiano. Ambos casos provocaron la formalización de altos jefes de la policía y personal consular del gobierno, además de provocar la renuncia de la Subsecretaria de Relaciones Exteriores, Carolina Ache. La consecuencia de esos episodios fue una caída moderada de la popularidad del gobierno en la opinión pública y un cambio en las preferencias electorales de la ciudadanía.

En el primer semestre de 2023, los problemas del gobierno se mantuvieron pese al esfuerzo del presidente por centrar la agenda pública entorno a un conjunto de metas de su programa de gobierno. En su discurso del 1º de marzo de 2023 ante la Asamblea General, el presidente anunció una reducción del IRPF y del IASS a una pequeña franja de la población y mencionó la intención de seguir avanzando en materia de políticas sociales, seguridad y búsqueda de acuerdos de libre comercio¹. El mencionado “alivio tributario” fue aprobado como ley en el mes de marzo y contó con el voto unánime de todos los partidos². Por el momento, las iniciativas de políticas sociales y de seguridad no han arrojado grandes y los intentos por alcanzar acuerdos de libre comercio han mostrados escasos avances. A su vez, la agenda del gobierno se ha visto afectada por dos problemas significativos. Las diferencias en la interna de la coalición (que analizamos en la próxima sección) y la emergencia de la crisis del agua.

La inédita sequía sufrida por el país desde el mes de octubre del año pasado provocó un

1 Ver <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/discurso-completo-del-presidente-luis-lacalle-pou-asamblea-general>

2 Ver <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/158020/tramite>

deterioro en las reservas de agua obligando a OSE a reducir la calidad de sus prestaciones. El aumento de la salinidad en el agua ameritó una interpelación parlamentaria a los ministros de Medio Ambiente y Salud Pública a mediados de mayo³. Desde entonces, el debate público se centró casi exclusivamente en la inusitada crisis obligando al gobierno a declarar a mediados de junio la emergencia hídrica. Además, el poder ejecutivo envió al Parlamento un proyecto que exoneraba el IVA a las aguas minerales y otro que crea el Fondo de Emergencia Hídrica como mecanismo presupuestal para afrontar la crisis. Ambos fueron tratados rápidamente en las cámaras y aprobados con el voto de todos los partidos⁴.

Una encuesta de la empresa Factum publicada el 4 de julio mostró que el 63% de la población tiene una opinión mala o muy mala sobre el desempeño del presidente y el gobierno sobre la crisis del agua⁵. Esta reacción del público parece lógica pues el gobierno terminó adoptando medidas en forma tardía y mostró severas dificultades para desarrollar una coordinación institucional acorde a la gravedad del problema. Se han observado contradicciones comunicacionales entre el poder ejecutivo y las autoridades de OSE; la URSEA no ha tenido una voz pública y tampoco fueron convocados el SINAE ni la academia -como si ocurriera en la pandemia-.

La presentación del proyecto de Rendición de Cuentas en el Parlamento el 1º de julio, representa una oportunidad para que el gobierno vuelva a tomar la iniciativa, sobre todo porque esta ley presupuestal determinará la estructura de gastos e inversiones para los próximos dos años⁶. Las reglas de aprobación presupuestal establecen un tratamiento parlamentario rígido en un término no mayor a cuatro meses, que brinda al poder ejecutivo una gran centralidad.⁷ El proyecto presentado describe en forma optimista

3 La interpelación se realizó en el Senado el 17 de mayo. El senador interpelante Enrique Rubio realizó 27 preguntas sobre las prestaciones del servicio, la calidad del agua, los efectos sobre la salud y las medidas que el gobierno venía tomando. La Cámara respaldó a los ministros por 17 votos en 29 presentes. Ver <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/158960/tramite>

4 Ambos proyectos tuvieron un tratamiento *express* en el Parlamento. La Exoneración del IVA a las aguas minerales fue sancionado en un solo día y la Creación del Fondo de Emergencia Hídrica en diez. Ver <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/159538/tramite> y <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/159643/tramite>

5 Ver <https://portal.factum.uy/analisis/2023/ana230704.php>

6 La Constitución impide modificaciones presupuestales en el año electoral y el siguiente gobierno aprobará un presupuesto que recién comenzará a regir en su segundo año del mandato.

7 Las leyes presupuestales son leyes ómnibus que incluyen no sólo las dotaciones de sueldos, gastos e inversiones, sino que también incluyen reformas y modificaciones a las políticas públicas a cargo del Estado. Su aprobación cuenta con un plazo preestablecido (45 días en cada cámara), en caso de vencimiento del tiempo el proyecto es desechado; y el poder ejecutivo cuenta con la posibilidad de enviar dos mensajes complementarios. Al final del trámite, el presidente puede usar su poder de veto sobre los artículos que no sean de su preferencia.

el rumbo económico del país. Destaca el crecimiento del 2022 y el cumplimiento de la mayoría de las metas previstas por el equipo económico. Los pronósticos establecen un crecimiento del 1,3% para 2023, la creación de 12.000 nuevos puestos de trabajo y la recuperación del salario público y privado. La oposición ha criticado el proyecto porque no prevé nuevas dotaciones para áreas estratégicas del país como la educación (ANEP y UdelaR), la seguridad pública (Ministerio del Interior) y el sistema judicial (Fiscalía). Como era de esperar, en la etapa inicial del tratamiento parlamentario la ministra de Economía y Finanzas Azucena Arbeleche se ha erigido como la portavoz del gobierno en el incipiente debate.

La coalición de gobierno en problemas

El segundo gran problema del gobierno en 2023 es la supervivencia de la coalición de gobierno. Recordemos que la coalición “multicolor” es un acuerdo consagrado en la segunda vuelta presidencial de noviembre de 2019, cuyo programa, “Compromiso por el país”, fue suscripto por cinco partidos: Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto, Partido Independiente y Partido de la Gente. La mayoría de los analistas coinciden en que la conducción de la coalición ha seguido un modelo radial, con un presidente actuando como pivot que interactúa bilateralmente con los líderes de los partidos y sus ministros, y que cuenta en el Parlamento con una bancada multipartidaria coordinada con mano férrea por los principales legisladores del Partido Nacional. En términos generales, la coalición ha tenido éxitos destacables pues durante la pandemia cerró filas en torno al presidente y consiguió afrontar la crisis sin fisuras. En el Parlamento, logró aprobar el paquete legislativo que hizo frente a la pandemia y la muy importante Ley de Urgente Consideración, una ley ómnibus de 476 artículos que incluía modificaciones a una treintena de políticas públicas. También consiguió aprobar el Presupuesto y las sucesivas Rendiciones de Cuentas y algunas normas polémicas como la modificación a ley de Negociación Colectiva, la Corresponsabilidad en la Crianza de niños y niñas, etc. En las interpelaciones promovidas por la oposición, la coalición funcionó como un escudo parlamentario que brindó protección a sus ministros. Finalmente, como ya se mencionó antes, en marzo de 2022 consiguió un ajustado triunfo en el referéndum sobre 135 artículos de la LUC lo cual fue interpretado como un voto de confianza de la ciudadanía sobre el rumbo implementado por el gobierno.

Pese a ello, durante los primeros meses de 2023, la coalición comenzó a mostrar diferencias considerables sobre todo durante la tramitación legislativa de la reforma de la seguridad social. Las diferencias y los ultimátum expresados por Cabildo Abierto exigieron al máximo la paciencia y capacidad de negociación del presidente. La sólida convergencia de preferencias entre el Partido Nacional y el Partido Colorado contrasta con las diferencias y matices que a cada paso expone públicamente Cabildo Abierto.

Esas divergencias alcanzaron su clímax con la remoción de la ministra de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Irene Moreira, a comienzos del mes de mayo. La decisión del presidente estuvo motivada por las denuncias divulgadas por la prensa acerca del otorgamiento de viviendas a militantes de Cabildo Abierto. La decisión fue interpretada por el líder del partido, Manini Ríos, como un ataque a su persona y como una persecución abierta a su partido⁸. Si bien la coalición no se quebró, el delicado episodio dejó una herida profunda entre los socios de gobierno. Las relación personal entre el presidente y Manini Ríos está rota y los cuestionamientos públicos entre dirigentes blancos y cabildantes se han vuelto moneda corriente. El deterioro del acuerdo de gobierno se expresó con claridad durante la interpelación realizada a finales del mes de junio al ministro del Interior, Luis Alberto Heber, cuando los diputados de Cabildo Abierto se negaron a votar una moción de respaldo al ministro presentada por el Partido Nacional. Esa situación derivó en la aprobación de una resolución final que cuestiona las políticas implementadas por el Ministerio del Interior⁹.

Es difícil pronosticar cuánto tiempo sobrevivirá la coalición multicolor. La literatura especializada enseña que las coaliciones de gobierno son más proclives a romperse cuando existen factores estructurales contrarios a su estabilidad: un tamaño excesivo (hay socios innecesarios), una gran distancia ideológica entre sus socios o la proximidad del ciclo electoral¹⁰. En tal sentido, la coalición de Lacalle Pou parece enfrentar dos factores negativos: socios con preferencias divergentes y proximidad del año electoral. A esto se agregan las restricciones del sistema electoral que obliga a los partidos a participar en forma individual -están prohibidas las coaliciones electorales- con sus propios candidatos que están naturalmente obligados a diferenciarse. Ambas razones indican que el acuerdo de gobierno -tal cual como lo conocemos- podría extenderse hasta finales de este año o primeros meses del año próximo. No obstante, debería descartarse que esa eventual ruptura genere situaciones críticas basadas en el bloqueo entre poderes pues algunos dirigentes de Cabildo Abierto ya han adelantado su compromiso de brindar gobernabilidad al gobierno en caso de salir de la coalición.

La batalla electoral

En un régimen presidencial estable como el uruguayo, el cuarto año del mandato presenta siempre rasgos muy bien definidos. El gobierno realiza los últimos esfuerzos por aprobar

8 <https://www.elobservador.com.uy/nota/manini-rios-dijo-que-esta-muy-molesto-e-ir-se-de-la-coalicion-es-una-de-las-opciones--20235895247>

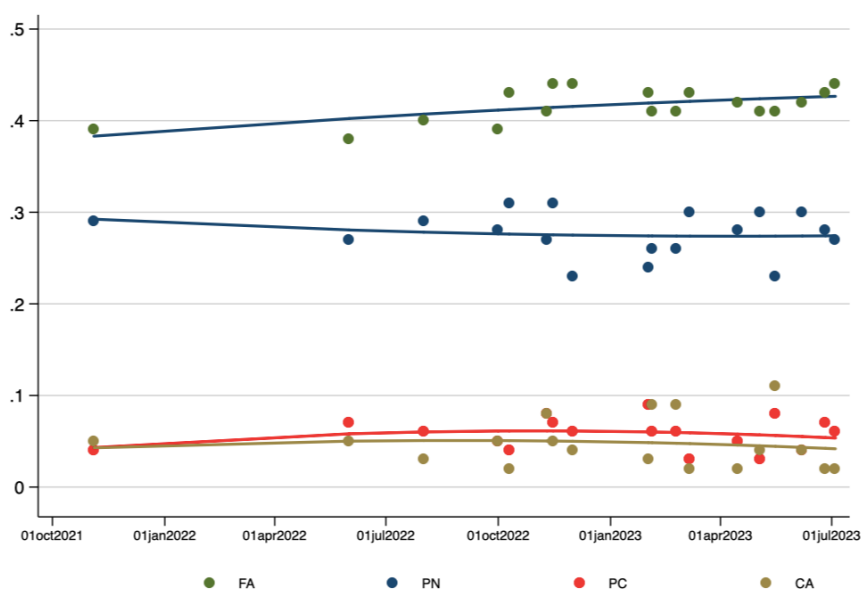
9 Ver <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/159256/tramite>

10 Una literatura más reciente indica que la supervivencia de las coaliciones de gobierno es sensible a la aparición de eventos exógenos como las crisis económicas o los reveses en elecciones de medio período.

sus reformas pendientes, la oposición redobla la apuesta en materia de interpelaciones ministeriales y los partidos comienzan a definir su oferta electoral rumbo a las internas del siguiente año. Sobre este último aspecto, desarrollaremos dos reflexiones.

En primer lugar, las encuestas de intención de voto por partido registraron durante el segundo semestre de 2022, un cambio en las preferencias de la ciudadanía. El gráfico 1 presenta información sobre los resultados de las encuestas de opinión pública publicadas por cuatro empresas nacionales durante el bienio 2021-2023.¹¹ Las líneas expresan la tendencia de cada uno de los principales partidos. Como podrá apreciarse, el Frente Amplio dio un salto a finales de 2022 alcanzando una intención de voto superior al 40%. El Partido Nacional, en cambio, expresa una tendencia estable por debajo del 30%, al tiempo que sus socios de gobierno muestran una intención de voto inferior a 2019 (nunca superan el 10%). Los indecisos (no graficados) oscilan entre un 12% y un 17% a lo largo del período.

Gráfico 1. Evolución de la intención de voto por partidos. 2021-2023



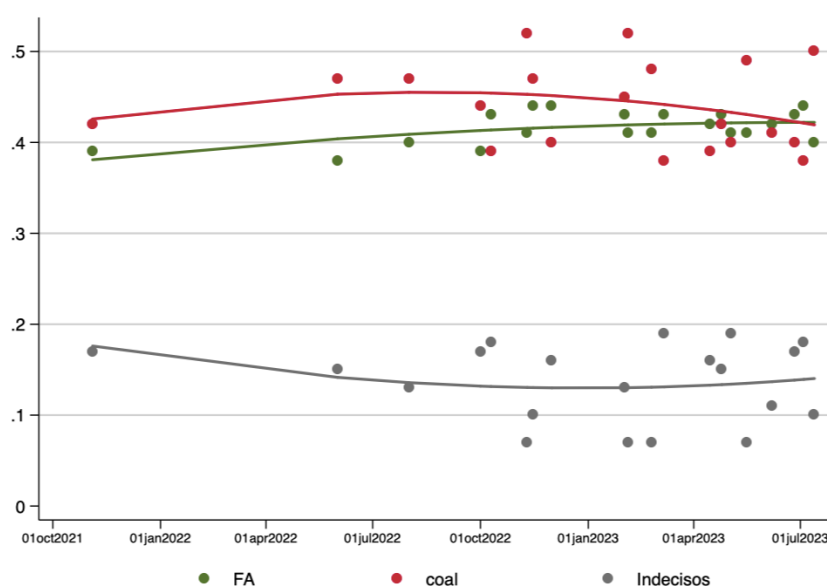
Fuente: Elaboración propia

Otra forma de observar la competencia consiste en analizar la intención de voto por bloques dado que en la segunda vuelta presidencial de noviembre de 2024, los partidos de la coalición buscarán reeditar el acuerdo de 2019. El gráfico 2 muestra la misma

11 El gráfico está construido en base a la técnica de meta-análisis. La base incluye 27 encuestas publicadas por las empresas Equipos Consultores, Cifra, Opción Consultores y Factum. 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.al. para Argentina (<https://www.andytow.com/scripts/borra/?e=2>).

información pero agrupada por bloques político-ideológicos. Como podrá apreciarse, la tendencia de la intención de voto por el bloque de la coalición de gobierno comenzó a caer en el segundo semestre de 2022 hasta una situación de empate en julio de 2023. Estos datos son relevantes porque presagian una elección reñida en caso de mantenerse el actual escenario. Estas tendencias probablemente seguirán moviéndose en el futuro próximo dependiendo de la forma en cómo el gobierno cierre su gestión y de la oferta de candidatos que finalmente ofrezca cada partido.

Gráfico 2. Evolución de la intención de voto por bloques. 2021-2023



Fuente: Elaboración propia

En segundo lugar y como era de esperar en un cuarto año del mandato, la oferta de precandidatos presidenciales se ha ido configurando en casi todos los agrupamientos partidarios.

En el Partido Nacional aparece como favorito el Secretario de Presidencia, Álvaro Delgado, que por ahora enfrentará a la ya proclamada Laura Raffo. Es muy probable que exista una tercera -y hasta una cuarta- candidatura originada en los grupos wilsonistas. Allí aparecen los nombres de la vicepresidenta de la República, Beatriz Argimon, el senador Jorge Gandini y el ministro de Defensa, Javier García. En este partido son muy importantes las estructuras territoriales y por tanto, las alianzas que los candidatos puedan construir. En junio de 2019, el ganador Lacalle Pou había construido una coalición denominada “Todos”, integrada por cuatro grupos (Aire Fresco, Herrerismo, Lista 40 y Mejor País, integrado por algunos intendentes del interior) y que ofrecía al votante un amplio arco de posibilidades. Las candidaturas de Jorge Larrañaga (Alianza Nacional) y Juan Sartori

eran en cambio opciones más restringidas que no podían hacer frente al importante despliegue territorial de la coalición mayor. El escenario actual es muy diferente y muestra como principal novedad la ruptura de la coalición triunfadora de 2019. Delgado cuenta con el apoyo de Aire Fresco y Laura Raffo con el apoyo del Herrerismo y Alianza Nacional, sector que perdió a su líder y sufrió varios desprendimientos a lo largo del período. Entre las corrientes wilsonistas, Argimón y Gandini cuentan por ahora con el apoyo de sus respectivos grupos (Futuro Nacional y Por la Patria), aunque el segundo ha visto reforzado sus apoyos por la cooptación de dirigentes del interior provenientes del sartorismo y de Cabildo Abierto. Aún resta saber qué harán los líderes de Mejor País (Botana y Antía entre otros) y la Lista 40 de Javier García. La decisión que adopten estos sectores puede ser determinante para el resultado final de la elección.

En el Frente Amplio está todavía más avanzado con la confirmación de cuatro candidatos. El intendente de Canelones, Yamandú Orsi fue proclamado por el MPP y cuenta con el apoyo de la Vertiente Artiguista, PAR de Cristina Lustemberg y otros grupos menores. La intendenta de Montevideo, Carolina Cosse, recibió el apoyo del Partido Comunista, el Partido Socialista y otros grupos menores. Por su parte, Convocatoria Seregnista, coalición que agrupa a los sectores moderados del Frente Amplio, proclamará la candidatura del senador Mario Bergara. La cuarta candidatura es la del Intendente de Salto, Andrés Lima, aunque existen dudas sobre su viabilidad dado que cuenta con muy escasos apoyos (por ahora únicamente el de su sector Encuentro Federal Artiguista).

En el Partido Colorado la situación no es tan clara como en los dos principales partidos. La prematura salida de Talvi y el retiro electoral de Sanguinetti, abrieron la puerta a la emergencia de nuevas candidaturas. Los nombres abundan pero ninguno ha sido proclamado por el momento: Robert Silva, Adrián Peña, Gabriel Gurméndez, Armando Acosta y Lara, Andrés Ojeda, etc. En medio de tanta incertidumbre, se abre paso la posibilidad del regreso a la política de Pedro Bordaberry, que en caso de competir, se convertiría en el favorito según varias encuestas.

En Cabildo Abierto, el Partido Independiente y el Partido Ecologista Radical Intransigente, se descuenta que sus respectivos líderes (Manini Ríos, Pablo Mieres y César Vega) encabezarán las fórmulas presidenciales.