



Revista de Ciencia Política

ISSN: 0716-1417

revcipol@puc.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile  
Chile

BUQUET, DANIEL

URUGUAY 2008: DE LAS REFORMAS A LA COMPETENCIA ELECTORAL

Revista de Ciencia Política, vol. 29, núm. 2, 2009, pp. 611-632

Pontificia Universidad Católica de Chile

Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32414665017>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# URUGUAY 2008: DE LAS REFORMAS A LA COMPETENCIA ELECTORAL

*Uruguay 2008: From Reforms to Electoral Competition*

**DANIEL BUQUET**

*Universidad de la Repùblica*

## RESUMEN

Durante 2008 se fue agotando la agenda de reformas que viene llevando adelante el gobierno del Presidente Vázquez y se fue configurando el escenario de competencia electoral hacia 2009. Los ajustes a la reforma tributaria y la reforma de la enseñanza constituyen las últimas medidas relevantes del gobierno en materia de políticas públicas. En ese contexto los principales acontecimientos políticos giraron en torno a relevantes cambios en la composición del gabinete ministerial y a la proclamación de las precandidaturas presidenciales en los principales partidos políticos. Asimismo, el cuarto año del gobierno de izquierda se caracterizó por un creciente conflicto entre el Presidente y su partido expresado en desavenencias en materia de salud reproductiva, derechos humanos y candidaturas presidenciales.

**Palabras clave:** Uruguay, gobierno, partidos políticos, elecciones.

## ABSTRACT

*During 2008, the agenda of reforms that the government of President Vázquez was promoting, virtually expired. Simultaneously, the setting of the electoral competition toward 2009 began to appear. The adjustments to the tax reform, and the educational reform constitute the last prominent government measures in the area of public policies. In that context, the more relevant political events were prominent changes in the composition of the ministerial cabinet and the nomination of the presidential pre-candidacies in the main political parties. Additionally, the fourth year of the leftist government was characterized for a growing conflict between the President and its party, expressed in disagreements in the fields of reproductive health, human rights, and presidential candidacies.*

**Key words:** Uruguay, government, political parties, elections.

2008 fue un año bisagra en el proceso político uruguayo. Se trata del cuarto y penúltimo año de gestión del gobierno, durante el cual se produce regularmente el traslado de la atención desde las políticas públicas al escenario preelectoral. En ese contexto los principales acontecimientos políticos giraron en torno a relevantes cambios en la composición del gabinete ministerial y a la proclamación de las precandidaturas presidenciales en los principales partidos políticos. La agenda de reformas del gobierno fue perdiendo intensidad hasta prácticamente agotarse con la aprobación de la “reforma educativa” a fines de año. Por otra parte, aparecieron las primeras desavenencias entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, que en este caso corresponden a conflictos entre el Presidente Tabaré Vázquez y su propio partido, expresadas en el voto presidencial al artículo que legalizaba el aborto en la ley llamada de “salud sexual y reproductiva”.

## I. EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DURANTE 2008

En materia social y económica el país continuó y mejoró durante 2008 el ritmo ascendente comenzado en 2004,<sup>1</sup> aunque en el último trimestre del año se vislumbraron los primeros síntomas de los impactos de la crisis mundial. El contexto internacional favorable ha contribuido en buena medida al éxito económico del país durante el actual periodo de gobierno, por lo que el complejo escenario mundial tendrá inevitables consecuencias negativas durante 2009. Pero, mientras tanto, el crecimiento del PIB fue prácticamente un récord histórico, alcanzando 11,5% en 2008, con lo que acumula 36,6% de crecimiento durante la administración Vázquez.<sup>2</sup> Esta cifra extraordinaria se debe en parte al incremento de la actividad, pero también está influida por los espectaculares precios que alcanzaron, durante la primera mitad del año, algunas materias primas que produce el Uruguay. El valor de las exportaciones en 2008 creció 31,8% comparado con 2007 en dólares corrientes. Pero el valor de las importaciones, influido especialmente por el precio del petróleo, creció un 60%, produciendo un significativo incremento del déficit comercial del país.<sup>3</sup>

A su vez, el crecimiento económico tuvo un significativo impacto social. En primer término, el país alcanzó un récord histórico en materia de desempleo con un 6,9% en el último trimestre de 2008,<sup>4</sup> cifra particularmente relevante si se la compara con los aproximadamente 12 puntos que existían al comienzo de la administración. También los salarios reales se incrementaron en promedio 4,34% durante el año 2008, acumulando casi 16 puntos porcentuales de crecimiento desde el comienzo de la administración en marzo de 2005.<sup>5</sup> Como consecuencia de ambos factores el ingreso medio de los hogares

<sup>1</sup> El país sufrió durante 2002 una de las peores crisis económicas en su historia, por lo que los niveles de crecimiento posteriores tienen como punto de partida una situación particularmente negativa.

<sup>2</sup> CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2008, cuadro 2.1.1.1 ([http://websie.eclac.cl/anuario\\_estadistico/anuario\\_2008/esp/index.asp](http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2008/esp/index.asp)).

<sup>3</sup> Banco Central del Uruguay (<http://www.bcu.gub.uy/autoriza/peeeecn/eecn03d1208.pdf>).

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.gub.uy/comunicados/ech/ech0109.pdf>).

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.gub.uy/banco/20de/20datos/ims/IMS/20SR/20Gral/20M/20emp/20B08.xls>).

se incrementó en 9,4% en términos reales, comparando el promedio del año 2008 con el del año anterior. Si comparamos el último trimestre de cada año, el incremento llega al 10,1%.<sup>6</sup> Finalmente, la caída del desempleo, el incremento de los salarios y diversas transferencias derivadas de las políticas sociales han reducido significativamente los niveles de pobreza e indigencia en el país. Cuando comenzó la presente administración la pobreza se estimaba en torno al 30% y la indigencia cerca de 3%<sup>7</sup> mientras que en el primer semestre de 2008 las cifras habían caído a 21,7% y 1,7%, respectivamente.<sup>8</sup>

En síntesis, se trató de un año plenamente exitoso para el país, tanto en el terreno económico como en el social, aunque en el último trimestre aparecieron las primeras señales negativas derivadas de la crisis mundial que se manifestaron en la caída de negocios en el exterior y un incremento en los envíos al seguro de paro.

## II. LA OPINIÓN PÚBLICA DURANTE 2008

El Presidente de la República durante el año 2008 logró remontar una imagen que había venido cayendo –gradual pero sistemáticamente– desde que comenzó su gestión (ver Figura 1). Luego de un comienzo espectacular (que llegó a rozar los 70 puntos porcentuales), la aprobación de la gestión presidencial fue cayendo desde posiciones claramente superiores al 50% durante el primer año, hasta rondar el 40% a fines de 2007. En ese sentido, el año 2008 fue positivo para el Presidente, quien logró retornar a valores próximos al 50%. Concretamente, durante 2008 el promedio de aprobación de la gestión presidencial fue 46%, apenas un punto por debajo de su promedio de 2006 y más de cuatro puntos por encima del promedio de 2007.

Debemos suponer que la mejoría en la imagen del Presidente se debe, al menos en parte, al buen desempeño de los indicadores mencionados en el apartado anterior, tal como se ha mostrado que ocurre para los más diversos sistemas políticos<sup>9</sup> y específicamente para Uruguay (Rius, 1995; Luna, 2002). Por cierto que los primeros indicios de impactos negativos derivados de la crisis mundial no han sido internalizados por la opinión pública y posiblemente transcurran varios meses antes de que ello ocurra. Por lo tanto, es razonable pensar que nos encontramos ante los valores normales de aprobación de una gestión que puede considerarse exitosa desde el punto de vista social y económico, ya que se ubican próximos al porcentaje de votos que el presidente obtuvo en la elección. En todo caso, si los niveles de aprobación de Vázquez no son superiores, es porque los uruguayos aún se caracterizan por su “pesimismo estructural” que se manifiesta en

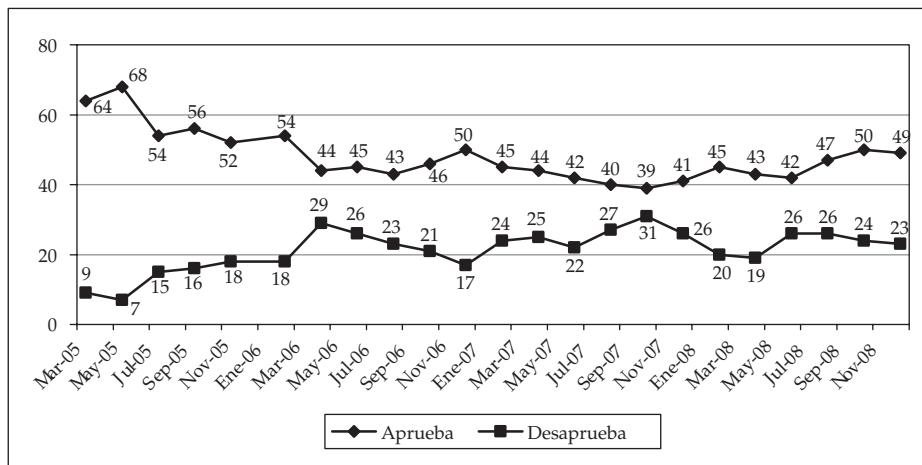
<sup>6</sup> Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.gub.uy/comunicados/ing/ing1208.pdf>).

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20final%20pobreza%20y%20desigualdad.pdf>).

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/pobreza%20informe%201er.%20sem%202008%20versi%F3n3.doc>).

<sup>9</sup> Desde los primeros estudios sobre aprobación presidencial (Mueller, 1970) se ha detectado una influencia relevante de la situación económica. La literatura posterior ha sofisticado la metodología, ha procurado desentrañar los mecanismos que operan y ha incorporado diversas variables pero en ningún caso ha negado la relevancia de la situación económica –objetiva o subjetiva– en los juicios sobre el desempeño de los presidentes.

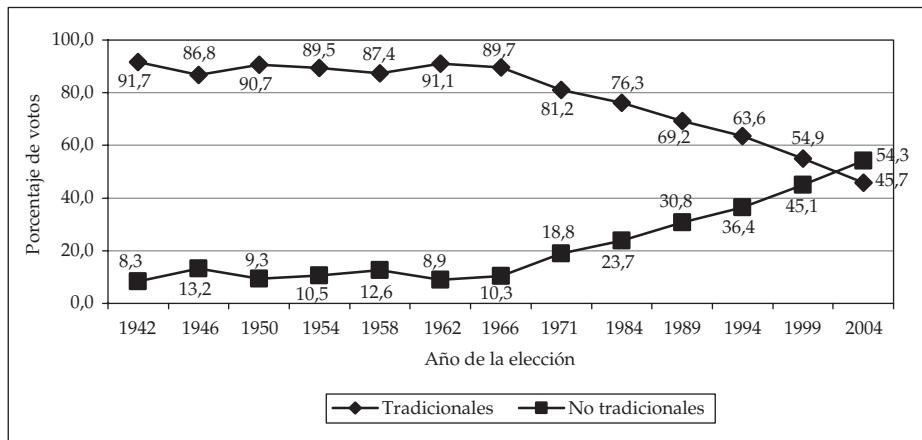
Figura 1: Aprobación y desaprobación de la gestión del Presidente Vázquez

Fuente: Equipos Mori ([www.equipos.com.uy](http://www.equipos.com.uy)).

una propensión a evaluar negativamente la situación del país a pesar de la evolución positiva de indicadores económicos y sociales (Luna, 2002).

Los niveles extraordinarios de aprobación al comienzo del mandato reflejan un natural periodo de “luna de miel” (Brody, 1991) y el significativo descenso de 2007 puede explicarse por la puesta en marcha más o menos simultánea de una serie de importantes y polémicas reformas, sumadas a un empuje inflacionario verificado durante el segundo semestre de ese año (Chasquetti, 2008; Selios, 2008). Durante el año 2008 esas reformas se consolidaron, eliminando incertidumbre sobre sus consecuencias, a lo que debe sumarse el buen desempeño general de los indicadores socioeconómicos.

Figura 2: Evolución electoral en Uruguay

Fuente: Banco de datos de la Facultad de Ciencias Sociales (<http://www.fcs.edu.uy/pri/>).

A su vez, un aspecto que resulta particularmente importante en el umbral de un año electoral, es que la imagen del presidente se muestra fuertemente asociada a la intención de voto por su partido, el Frente Amplio (FA), como suele ocurrir en los sistemas de partidos institucionalizados.<sup>10</sup> El sistema de partidos uruguayo ha mostrado una evolución muy predecible a lo largo de las últimas décadas. En la actualidad se caracteriza por la presencia de cuatro partidos con representación parlamentaria. Los dos partidos tradicionales, el Partido Colorado (PC) y el Partido Nacional (PN), son tan antiguos como el país mismo y, a lo largo de su historia, prácticamente siempre han ocupado posiciones de gobierno a nivel nacional y municipal. Hasta la década de 1960 ambos partidos configuraron un esquema bipartidista que desapareció en 1971 al formarse el FA a partir de un núcleo de partidos menores, llamados “de ideas”.<sup>11</sup> Adicionalmente existe un cuarto partido de escasa magnitud, el Partido Independiente (PI), que es producto de una escisión del FA y se identifica con la centroizquierda.<sup>12</sup>

El sistema de partidos uruguayo ha venido sufriendo una progresiva transformación en las últimas décadas a partir de una tendencia que comenzó a manifestarse en 1971, y que se fue consolidando con el correr de los años. Los cambios han consistido en la sistemática pérdida de votos de los partidos tradicionales y el consecuente crecimiento electoral de los “partidos desafiantes” (González y Queirolo, 2000), que culmina con el triunfo del FA de 2004 (Figura 2). Ese proceso ha sido abundantemente explicado por la academia uruguaya a partir de factores económicos (crisis estructural), sociales (renovación del electorado y características socioeconómicas de la población) y políticos (moderación ideológica del FA vs. derechización de los partidos tradicionales).<sup>13</sup> Pero más allá de la explicación, el proceso había mostrado tal grado de estabilidad que hasta una simple regresión lineal permitió predecir en el año 2000 el resultado de la elección de 2004 con un extraordinario nivel de precisión (González y Queirolo, 2000). Sin embargo, una vez que el FA llegó al gobierno, ese fenómeno dejó de producirse por completo. En consecuencia, el análisis de los procesos electorales en Uruguay requiere la incorporación de instrumentos que no habían sido suficientemente jerarquizados hasta el presente como los llamados modelos de “voto económico” o “funciones voto-popularidad” (Nannestad y Paldman, 1994).

Una vez que el FA asumió el gobierno, las encuestas dejaron de mostrar la tendencia ascendente en la intención de voto por la izquierda que se observa desde la recuperación democrática. En particular, el año 2007 había mostrado una caída de la intención de voto por el FA de prácticamente la misma magnitud que la caída de la imagen presidencial, en el orden de los 10 puntos porcentuales. De forma concomitante, su principal adversario

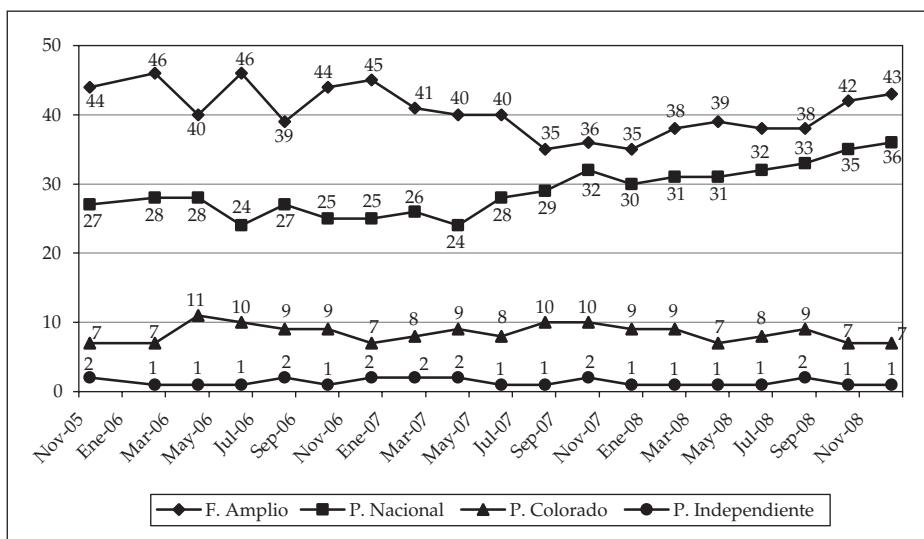
<sup>10</sup> Por ejemplo, la alta aprobación del Presidente Lagos de Chile influyó favorablemente para la elección de su sucesora Michelle Bachelet (Morales, 2008).

<sup>11</sup> Los “partidos de ideas” eran la Unión Cívica del Uruguay (católicos), el Partidos Socialista y el Partido Comunista. En la década de los 60 la Unión Cívica tomó posiciones de izquierda, adoptó la denominación de Partido Demócrata Cristiano y coincidió con socialistas y comunistas en la formación del Frente Amplio.

<sup>12</sup> En la actual legislatura el FA cuenta con el 53% de las bancas, el PN con el 36%, el PC con el 10% y el PI con el 1%.

<sup>13</sup> La literatura sobre el tema es abrumadora. Para tener un panorama de la elaboración más reciente de la academia uruguaya se pueden consultar las compilaciones de Lanzaro (2004) y Buquet (2005).

Figura 3: Intención de voto para las elecciones nacionales de 2009



Fuente: Equipos Mori ([www.equipos.com.uy](http://www.equipos.com.uy)).

político, el Partido Nacional (PN), mostró un crecimiento del orden de los ocho puntos porcentuales. Durante 2008 el FA recuperó casi todo el terreno perdido, volviendo a situarse en niveles similares a 2005, pero al mismo tiempo el PN continuó creciendo, esta vez, captando fundamentalmente electores indefinidos que van tomando partido a medida que el escenario electoral va despuntando. Esta circunstancia permite anticipar que la competencia electoral en 2009 va a reproducir la polarización entre blancos y frentistas, tal como ocurrió en 2004, relegando nuevamente al PC a un lugar marginal. En definitiva, la evolución de las preferencias electorales de los uruguayos ha dejado de reflejar procesos estructurales de larga duración para depender más directamente de percepciones y evaluaciones sobre la coyuntura social, económica y política.

### III. LA REESTRUCTURA DEL GABINETE MINISTERIAL

Durante el año 2008 se produjo una significativa reestructura del gabinete ministerial del Presidente Vázquez. Hasta 2007 sólo se habían producido dos cambios de ministros: la sustitución del Ministro del Interior José Díaz por la diputada Daisy Tourné –que condujo a mejorar la imagen de esa sensible cartera– y el ingreso de Enrique Rubio en lugar de Carlos Viera como director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, movimiento asociado al lanzamiento del proyecto de Reforma del Estado (Chasquetti, 2008). Pero en 2008 la mitad de los ministerios cambiaron de conducción. Casi de forma ritual, al cumplirse tres años de gobierno se realizaron seis sustituciones.

El Ministerio de Relaciones Exteriores pasó de Reynaldo Gargano, viejo líder del Partido Socialista (PS) enfrentado al Presidente, a Gonzalo Fernández, quien hasta

ese momento se había desempeñado como Secretario de la Presidencia, integrante del mismo partido pero completamente alineado con Vázquez. La ministra de Defensa, Azucena Berruti, también persona de confianza directa del Presidente, dejó su lugar al anterior subsecretario José Bayardi, miembro de la Vertiente Artiguista (VA). También en el Ministerio de Ganadería el ministro José Mujica fue sustituido por el anterior subsecretario, Ernesto Agazzi, ambos pertenecientes al Movimiento de Participación Popular (MPP). En el Ministerio de Industria, Daniel Martínez, socialista y ex presidente de ANCAP (la empresa nacional de combustibles) sustituyó al independiente Jorge Lepra. La ex presidenta de ANTEL (empresa estatal de telecomunicaciones), María Simón (independiente) pasó a ocupar el cargo de Ministra de Educación y Cultura en lugar de Jorge Brovetto, también independiente y presidente del FA. Finalmente, el ex intendente de Montevideo Mariano Arana (VA) dejó su lugar como Ministro de Vivienda al independiente Carlos Colacce.

El proceso culminó seis meses después, cuando el Ministro de Economía Danilo Astori (Asamblea Uruguay, AU) dejó el cargo para que lo ocupara Álvaro García (PS). El desfase en el tiempo de este último cambio se justificó en la necesidad de realizar una serie de ajustes a la reforma tributaria promovida desde ese ministerio y a la elaboración de la última ley de rendición de cuentas<sup>14</sup> del periodo de gobierno, pero forma parte de la misma reestructura y fue anunciado junto a los demás.

La causa principal de esta reestructura es precisamente el cambio de prioridades en la agenda política durante el cuarto año de gobierno, el cual estaba agotando su agenda de reformas y sus principales líderes pasaron a ocuparse de la inminente competencia electoral. El propio Presidente fundamentó los cambios diciendo que "...considero 'muy acertado' haber incorporado a los cabezas de lista en el Poder Ejecutivo, pero considero que esa etapa 'ya pasó'." Adicionalmente, "... Vázquez señaló que los cambios en el gabinete 'no responden a una crisis política' y tampoco a que haya existido 'disconformidad' con el desempeño de los ministros relevados, sino que están 'inscritos en un plan de desarrollo estratégico'." Finalmente sostuvo la necesidad de "que los actores políticos fundamentales que tiene el gobierno y que pertenecen a la fuerza política que está en el gobierno, pasen a ocupar su tarea política partidaria como corresponde, sin contaminar la gestión del gobierno nacional...".<sup>15</sup>

Sin embargo tan sólo dos de los reemplazos ministeriales responden estrictamente a esta circunstancia: los de José Mujica y Danilo Astori, los principales contendientes por la nominación como candidatos presidenciales del Frente Amplio para la próxima elección. El resto de los cambios se explica como un aprovechamiento de la oportunidad por parte

<sup>14</sup> La Constitución establece en su artículo 214 que cada gobierno debe elaborar un "Presupuesto Nacional" y enviarlo al Poder Legislativo "dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato" para su aprobación. A su vez, establece que "dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual" debe presentar al Poder Legislativo una "Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal" que puede modificar el presupuesto original. Pero el artículo 229 prohíbe "aprobar presupuestos (...) en los doce meses anteriores a la fecha de las elecciones ordinarias", por lo que la rendición de cuentas del penúltimo año de gobierno es la última oportunidad para establecer disposiciones presupuestales.

<sup>15</sup> Búsqueda N° 1445, 14/2/08, pág. 3.

del presidente para procesar cambios que le resultaban atractivos por distintas razones. Así como Astori y Mujica, los ministros Gargano y Arana podían también considerarse jefes de fracción en tanto, al igual que los primeros, ocupaban sendas bancas en el Senado como cabezas de lista. En consecuencia, los cuatro cambios admiten idéntica justificación: ha llegado el momento en el que los líderes de los sectores abandonen el Poder Ejecutivo y retornen a ocupar sus bancas en el Senado para dedicarse a la batalla electoral. Sin embargo, esta similitud es tan sólo formal, ya que Arana es un líder más bien simbólico de la VA<sup>16</sup> y Gargano, fuertemente cuestionado, ha quedado en minoría dentro del PS. Pero el Presidente Vázquez tenía especial interés en alejar al viejo dirigente socialista de la cancillería, por las permanentes desavenencias que habían mostrado con relación a la cuestión de la inserción internacional del país (Chasquetti, 2008). En el caso de Arana, si bien la situación no había tomado estado público, también se manejó que existía cierta inconformidad con su actuación como ministro.

Los otros tres cambios en el gabinete obedecen a razones específicas. La sustitución de Jorge Brovetto es la única que tiene fundamentos políticos y se debió a su condición simultánea de ministro y presidente del Frente Amplio. En 2007, José Mujica había promovido su sustitución en la presidencia del FA, argumentando que su doble condición no le permitía cumplir adecuadamente con ambas tareas (Chasquetti, 2008). A pesar de que se realizaron intensas negociaciones y diversas propuestas, el líder del MPP no logró su objetivo, pero creó la necesidad de que Brovetto se dedicara al partido de tiempo completo. Las restantes dos sustituciones están fundamentadas en consideraciones personales; la edad de la ministra Berrutti y la condición de empresario y figura extraña a la política del ministro Lepra, aunque en este último caso también existía cierta disconformidad con su gestión.

Se pasa entonces de un gabinete compuesto por la mayoría de los líderes de fracción, un “centro de decisión política” equilibrado que garantizaba un procesamiento fluido de las decisiones y el mantenimiento de la disciplina legislativa (Chasquetti, 2008), a uno compuesto principalmente por figuras de segunda línea y con un perfil más técnico (ver Tabla 1). Una vez concretadas las principales reformas, el gabinete dejó de cumplir la función de ser un centro de negociación y decisión de primer nivel y pasó a ocuparse de la gestión de las políticas públicas ya encaminadas, llevando adelante en ciertos casos algunos ajustes de menor jerarquía.

Como puede verse en la Tabla 2, la composición del gabinete mantiene a grandes rasgos los equilibrios políticos, aunque el PS, el sector del presidente, incrementa su presencia y AU la pierde. De todas formas se puede asumir que la promoción que ha hecho el Presidente de la candidatura presidencial de Astori compensa plenamente ese desequilibrio. Por otra parte es notable el descenso de la edad promedio de los ministros, incluso contando el tiempo transcurrido, lo que muestra que la mayoría de los ministros desplazados están en el final de sus carreras políticas y que el presidente apostó en cierta medida a una renovación generacional. Finalmente el gabinete, con una mujer más, incrementó una pequeña pero

<sup>16</sup> El jefe político de la Vertiente Artiguista es el director de la OPP Enrique Rubio.

Tabla 1: Gabinete de ministros del Presidente Vázquez. 2005-2008

Ministerio	2005			2008		
	Ministro	Fracción	Edad	Ministro	Fracción	Edad
Defensa Nacional	Azucena Berrutti	Partido Socialista	75	José Bayardi	Vertiente Artiguista	53
Desarrollo Social	Marina Arismendi	Partido Comunista	55	Marina Arismendi	Partido Comunista	58
Economía y Finanzas	Danilo Astori	Asamblea Uruguay	64	Álvaro García	Partido Socialista	47
Educación y Cultura	Jorge Brovetto	Independiente	71	Maria Simón	Independiente	54
Canadería, Agricultura y Pesca	José Mujica	Mpp	68	Ernesto Agazzi	Mpp	64
Industria, Energía y Minería	Jorge Lepra	Independiente	62	Daniel Martínez	Partido Socialista	51
Interior	José Díaz	Partido Socialista	73	Daisy Tourné	Partido Socialista	57
Relaciones Exteriores	Reinaldo Gargano	Partido Socialista	70	Gonzalo Fernández	Partido Socialista	56
Salud Pública	Maria Julia Muñoz	Independiente	55	Maria Julia Muñoz	Independiente	58
Trabajo y Seguridad Social	Eduardo Bonomi	Mpp	55	Eduardo Bonomi	Mpp	58
Transporte y Obras Públicas	Víctor Rossi	Alianza Progresista	61	Víctor Rossi	Alianza Progresista	64
Turismo y Deporte	Héctor Lescano	Alianza Progresista	56	Héctor Lescano	Alianza Progresista	59
Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	Mariano Arana	Vertiente Artiguista	71	Carlos Colacce	Independiente	48
Oficina de Planeamiento y Presupuesto	Carlos Viera	Vertiente Artiguista	59	Enrique Rubio	Vertiente Artiguista	65

Fuente: elaboración propia.

significativa presencia femenina que ya constituía un récord absoluto en un país que siempre ha mostrado una fuerte inequidad de género en el ámbito de la política.

El número de cambios en el gabinete realizados durante la administración Vázquez (nueve en total) luce relativamente alto si consideramos que se trata de un gobierno de partido que no sufrió ningún conflicto interno grave a lo largo de este tiempo. En el contexto de los cinco gobiernos democráticos posdictadura se ubica a medio camino, con dos gobiernos que habían realizado más cambios al llegar al cuarto año de mandato (el de Lacalle con 17 cambios entre 1990 y 1993 y el de Batlle con 12 entre 2000 y 2003) y otros dos que habían realizado menos (los dos de Sanguinetti con 6 cambios entre 1985 y 1988 y 7 entre 1995 y 1998).

Tabla 2: Ministros por edad, sexo y sector político

	2005	2008
Promedio de edad	64	57
Hombres	11	10
Mujeres	3	4
Vertiente Artiguista	2	2
Partido Comunista	1	1
Partido Socialista	3	4
Independiente	3	3
Mpp	2	2
Alianza Progresista	2	2
Asamblea Uruguay	1	0

Fuente: elaboración propia.

Más allá de los cambios realizados, la actividad del Poder Ejecutivo mantuvo su ritmo habitual y ninguna política pública ofreció modificaciones relevantes. Las reuniones de gabinete mantuvieron su ritmo semanal y durante 2008 se realizaron 6 Consejos de Ministros abiertos,<sup>17</sup> superando el ritmo que esta actividad había tenido en años anteriores con 4 por año.

#### IV. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DURANTE 2008

Las principales políticas públicas que han caracterizado al gobierno frentista fueron el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES, luego reformulado como Plan de Equidad), la creación de un Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), una importante reforma tributaria y la política laboral (Buquet, 2008). Las dos primeras

<sup>17</sup> Se trata de la realización de la habitual reunión del Consejo de Ministros en diferentes localidades con presencia de público. Una forma novedosa de relacionamiento del gobierno con la ciudadanía promovida por Vázquez que ha cumplido un papel central en la estrategia de comunicación del gobierno.

cuestiones bajaron significativamente su perfil durante 2008 en la medida en que se consolidaron y generaron cientos de miles de beneficiarios, por lo que dejaron de ser objeto de cuestionamiento por parte de la oposición. En cambio, las dos últimas líneas de acción estuvieron en el centro del debate: el polémico Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) durante el primer semestre y los Consejos de Salarios durante el segundo.

## 1. El IRPF

En el caso del IRPF la cuestión se constituyó en un típico caso de judicialización de la política y, en cierto modo, de politización de la justicia. El impuesto grava los ingresos personales en diversas modalidades, como salarios, intereses bancarios o arrendamiento de inmuebles. Entre los ingresos gravables para ese impuesto se encontraban las pasividades y un grupo considerable de jubilados interpuso recursos de inconstitucionalidad<sup>18</sup> contra el impuesto a fines de 2007. La presentación de esos recursos fue activamente promovida por los partidos de oposición que tomaron el tema como cuestión central del debate político.

Luego del verano austral apareció la primera sentencia contraria a la aplicación del IRPF a las jubilaciones. La Suprema Corte de Justicia se pronunció por tres votos contra dos, en un fallo con franca debilidad argumental, que expuso claramente que el interés por el resultado estuvo por encima de los fundamentos (Sarlo 2008). A partir de allí se desarrolló un clima de tensión que enfrentó, por un lado, al partido oficialista, que amenazó al Poder Judicial con recortar su presupuesto e, incluso, con proceder a realizar juicios políticos y, por otro, a los magistrados, que a través de su Asociación realizaron una defensa corporativa de los ministros. La situación propició la realización de la única movilización callejera unida de toda la oposición, que el 28 de abril se manifestó conjuntamente en defensa de la independencia del Poder Judicial.

En ese contexto se produjeron 15 fallos en el mismo sentido hasta que el 7 de abril le correspondió pasar a retiro a la ministra Sara Bossio, una de las que se pronunciaba a favor del recurso. El 22 de abril la Asamblea General designa como ministro de la Suprema Corte al juez Jorge Larrieux, quien luego de estudiar los expedientes se pronuncia a favor del gobierno, volcando la balanza por tres votos contra dos en contra del recurso. Esta circunstancia, en cierto modo fortuita, ya que su designación se realizó por unanimidad y nadie sabía a ciencia cierta qué posición adoptaría el magistrado, se convirtió en un relevante triunfo del gobierno.

A partir de allí el equipo económico se abocó a una reformulación del IRPF que incluyera una denominación diferente para su aplicación a los jubilados de forma de igualar a

<sup>18</sup> “La declaración de inconstitucionalidad de una ley y la inaplicabilidad de las disposiciones afectadas por aquélla, podrán solicitarse por todo aquel que se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo.” Artículo 258 de la Constitución de la República. “El fallo de la Suprema Corte de Justicia se referirá exclusivamente al caso concreto y sólo tendrá efecto en los procedimientos en que se haya pronunciado.” Artículo 259 de la Constitución de la República.

todos los pasivos.<sup>19</sup> Concretamente, el 19 de mayo se anuncia la propuesta de un nuevo impuesto, el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS), para sustituir al IRPF en el caso de las pasividades. Luego, a fines de julio, el presidente y el ministro de Economía anuncian los demás cambios en la materia, que incluyen un aumento del mínimo no imponible, habilita la declaración por núcleo familiar e incrementa las deducciones. En esas circunstancias culmina el proceso de reforma tributaria llevado adelante por el gobierno, aunque el tema del IRPF y el IASS se mantienen como una de las cuestiones centrales que todos los partidos de oposición manejaron en contra del gobierno.

## 2. Los Consejos de Salarios

La otra cuestión central al programa de gobierno del FA que estuvo en el tope de la agenda fueron los Consejos de Salarios que se realizaron durante el segundo semestre de 2008. Estas instancias de negociación colectiva entre trabajadores y empresarios, con el Poder Ejecutivo como mediador, habían dejado de realizarse en 1990, cuando comenzó el gobierno de Lacalle que promovió diversas reformas de corte liberal que incluyeron la flexibilización salarial. La actual administración los restituyó, ampliando su alcance a los funcionarios públicos, los trabajadores rurales y el servicio doméstico. El movimiento sindical uruguayo se encuentra unido desde mediados de la década de 1960 en una única central sindical, el PIT-CNT.<sup>20</sup> El movimiento sindical y el actual partido de gobierno tienen vínculos históricos muy poderosos, al punto que la mayoría de los dirigentes sindicales son miembros de alguno de los sectores que integran el FA. La mayoría de las reivindicaciones del PIT-CNT han estado contempladas en el programa del FA y la restitución de los consejos de salarios era una de las más relevantes.

La instancia de negociación se celebró todos los años desde 2005 y, aunque siempre generó tensiones y enfrentamientos entre sindicatos y patronales, en general se procesó de forma fluida concretando en acuerdos en torno al 90% de los casos. Pero en esta ocasión dos cuestiones contextuales problematizaron la instancia. En primer término el gobierno, previendo que 2009 sería un año electoral, se propuso alcanzar acuerdos de larga duración (entre 24 y 30 meses) de forma de evitar que los consejos sesionen en medio de la campaña. Por otra parte, la difusión de la crisis financiera mundial generó en el empresariado una actitud reacia a acceder a diversas demandas de los trabajadores, en particular a comprometerse a cumplir con ciertos parámetros de recuperación salarial. De esa forma se generó un pico inusual de conflictividad sindical en el correr de los meses de septiembre y octubre, en el marco de acusaciones recíprocas entre trabajadores y empresarios de pretender bloquear los acuerdos. De todas formas, finalmente se lograron convenios en alrededor del 80% de las mesas de negociación, algo menos de

<sup>19</sup> En caso contrario, los que habían recibido sentencia favorable no lo pagarían y los demás sí.

<sup>20</sup> Su denominación original era CNT (Convención Nacional de Trabajadores) y fue ilegalizada luego del golpe de Estado de 1973. El movimiento sindical se fue reorganizando en el tramo final de la dictadura y asumió el nombre de PIT (Plenario Intersindical de Trabajadores). En el momento de la redemocratización, la central sindical decidió recuperar su denominación original, pero sin abandonar la nueva.

lo habitual, pero cifra importante si se consideran las complejidades del contexto, y la conflictividad sindical retornó a los niveles habituales.

### 3. La reforma educativa

La reforma educativa es una cuestión que siempre ha tenido la mayor relevancia para la izquierda, pero que no había logrado mayores avances durante la presente administración. El proceso se trató desde el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y buscó incorporar desde el comienzo del debate a los sectores gremiales de la enseñanza, en claro contraste con su antecedente inmediato, la reforma promovida en 1995 por la administración Sanguinetti que se llevó a cabo en permanente conflicto con los sindicatos educativos. Así, se propició un “debate educativo” que comenzó con asambleas de padres y docentes en los centros educativos y culminó con un Congreso de la Educación a fines de 2006. Este proceso fue finalmente hegemonizado por los sectores gremiales que impusieron en sus resoluciones su visión al respecto, que en su parte medular consisten en un reclamo de autonomía y cogobierno y la exigencia de destinar a la enseñanza un 6% del PIB. Durante 2007 el gobierno comenzó a elaborar trabajosamente su propuesta que, por un lado, pretendía incorporar la participación docente en el proceso de toma de decisiones, pero que, por otro, no estaba dispuesto a entregarles el gobierno de la enseñanza pública. De esta forma y luego de negociaciones que insumieron más de un año dentro del propio partido de gobierno, se terminó elaborando un proyecto de ley transaccional que ingresó al parlamento en junio de 2008. El proyecto, que pretende diseñar un Sistema Nacional de Educación, genera una serie de innovaciones en diversos ámbitos a través de una compleja estructura institucional que incluye el gobierno de la enseñanza, la coordinación entre sus diversas instancias, la descentralización, la participación de diversos actores sociales y la evaluación del sistema (Bentancur 2008). Concretamente, el proyecto incluyó la presencia minoritaria de docentes en los consejos,<sup>21</sup> aunque, de todas formas, contó con el rechazo expreso de los sindicatos de la enseñanza, que aspiraban a tener una presencia mayoritaria en ese ámbito. Por otra parte, las propias autoridades de la enseñanza se mostraron inicialmente críticas con respecto al proyecto porque proponía la creación de diversos organismos en la órbita del MEC, lo que iría en detrimento de la autonomía de la Administración Nacional de la Enseñanza Pública (ANEPE). El segundo semestre de 2008 fue de intensas negociaciones, dentro y fuera del parlamento, en torno a estas cuestiones. El proceso culminó con la aprobación de la ley en el mes de diciembre en un clima de tan alta conflictividad con los sindicatos docentes, que llegó a requerir el desalojo por la fuerza del público asistente a la sesión de la Cámara de Senadores que la aprobó.

<sup>21</sup> El gobierno de la educación pública no universitaria recae en un Consejo Directivo Central y en tres consejos desconcentrados, uno para cada nivel educativo: primaria, secundaria y técnica. La ley aumentó el número de consejos a cuatro, dividiendo el de educación secundaria en media básica por un lado y media superior por otro.

#### 4. La (i)legalización del aborto

Por su parte, otro tema polémico estuvo en el centro de la agenda parlamentaria durante 2008. Buena parte de la bancada legislativa del Frente Amplio, con un fuerte apoyo de organizaciones feministas, decidió promover la aprobación de una ley de salud sexual y reproductiva que incluía un artículo que permitía el aborto legal durante las primeras doce semanas de gestación. La cuestión es particularmente compleja, no sólo porque no es consensual dentro de la bancada de gobierno, sino especialmente porque el propio presidente se había pronunciado en contra y se había comprometido a vetar una disposición en ese sentido, de llegar a ser aprobada en el Legislativo. En ese contexto la cuestión parecía definitivamente bloqueada, en la medida en que sus promotores sabían que nunca llegaría a consagrarse y que el proceso de debate y eventual aprobación legislativa constituiría un inevitable desgaste para el partido de gobierno. De todas formas, a fines de 2007 el proyecto logró media sanción en la Cámara de Senadores. Pero la agenda política de 2008 pareció enterrar el asunto, tal como había ocurrido durante la administración anterior (Chasquetti 2008).

Sin embargo, las peculiares condiciones políticas del cuarto año de mandato,<sup>22</sup> en particular la creciente orientación electoral de las acciones políticas y la concomitante pérdida de liderazgo del presidente cuando no es posible la reelección, hizo que muchos legisladores oficialistas priorizaran su posicionamiento en el tema y lo consideraran más beneficioso que el costo político de enfrentarse con Vázquez. En esas condiciones la ley terminó aprobándose a principios de noviembre, produciendo el anunciado voto y, tal como era previsible, dejando al país con la interrupción del embarazo tan ilegal como antes, en la medida en que el parlamento no pudo reunir los 3/5 de votos necesarios para oponerse al voto presidencial. El conflicto político derivado terminó concentrándose en la interna del Partido Socialista, sector al que pertenecía al presidente. En una decisión difícil de interpretar, el Congreso del Partido Socialista, realizado el 23 de noviembre, lamentó el voto presidencial, expresó su discrepancia con sus fundamentos y se comprometió a volver a promover la ley. Como era de esperarse el presidente no se mostró especialmente entusiasmado con las decisiones del congreso de su partido. Pero lo que con seguridad no podía esperarse era que su reacción fuera tan extrema. Vázquez anunció a principios de diciembre la renuncia a integrar el partido que lo había promovido hasta la más alta magistratura del país. Así las cosas, parecía que el presidente no renunciaba a su liderazgo político e intentaba mostrar su capacidad para castigar las disidencias.

#### 5. Derechos Humanos

Finalmente, la actitud del gobierno con relación a las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura también ha sido un rasgo distintivo de su accionar. Como parte

<sup>22</sup> "...la (...) proximidad del proceso electoral, (...) deja al presidente en condiciones políticamente débiles y forzado a vetar el pasaje de legislación que cuenta, en algunos casos, con parte del apoyo de su partido. (...) El cuarto año, (...) registra el peor momento en la cooperación y el inicio del conflicto expresado en la interposición de vetos." (Buquet, Chasquetti y Moraes 1998:68).

del proceso de transición en Uruguay, se votó en 1986 una ley llamada de “Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado” que fungió como una especie de amnistía que en principio se aplicaba exclusivamente a militares y policías que hubieran actuado por orden de sus mandos superiores y por delitos con motivación política cometidos durante la dictadura. El mecanismo que estableció la ley supone que ante una denuncia en ese sentido el juez debe consultar al Poder Ejecutivo para que establezca si el caso se encuentra comprendido por ley. Si la respuesta es afirmativa, el juez debe archivar el caso. Desde la aprobación de la ley hasta el comienzo de la actual administración la respuesta del Poder Ejecutivo fue afirmativa en la totalidad de las consultas realizadas, por lo que nunca se había procedido a juzgar a nadie por violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura. El cambio se produjo en el actual periodo de gobierno cuando el Poder Ejecutivo comenzó responder negativamente en algunos casos y comenzaron a realizarse procesamientos judiciales que condujeron a prisión, entre otros, a los ex dictadores Juan María Bordaberry y Gregorio Álvarez (Chasquetti, 2007, 2008). Pero el Frente Amplio y el entonces candidato Tabaré Vázquez se habían comprometido a mantener vigente la ley y a actuar dentro de los márgenes de la misma.<sup>23</sup>

Sin embargo, en septiembre de 2007 se creó un movimiento, promovido por organizaciones de derechos humanos y la central sindical, que procura la anulación de la ley a través de una reforma constitucional.<sup>24</sup> El uso de mecanismos de democracia directa en Uruguay se ha convertido en una estrategia recurrente de diversos actores sociales y políticos que, por esa vía, logran condicionar la acción del gobierno y el sistema de partidos. En particular, la posibilidad de proponer reformas constitucionales que se votan simultáneamente con la elección nacional ha sido un recurso que las organizaciones de trabajadores y de jubilados han utilizado para obligar a los partidos a posicionarse en torno a sus reivindicaciones y, ocasionalmente, ha obtenido éxitos importantes.

El V congreso del FA realizado en diciembre de ese año había resuelto apoyar la recolección de firmas, aunque en ese momento se asumió que se trataba de una declaración simbólica, producto del debate ideológico interno, que no modificaba la actitud del partido. Sin embargo, el Plenario Nacional realizado en abril de 2008 decidió “...contra todo pronóstico (...) encomendar a la Comisión Nacional de Organización ‘la instrumentación’ de la recolección de firmas para lograr la realización de un referéndum derogatorio de la ‘ley de caducidad’ y que ‘el Frente Amplio se integre a la Comisión Coordinadora de la Anulación (...) como fuerza política’.”<sup>25</sup> Nuevamente la debilidad política del Presidente en su cuarto año se manifiesta, en esta ocasión, a través de un conflicto con su propio partido. La progresiva incorporación de las estructuras frenteamplistas a la recolección

<sup>23</sup> El IV congreso extraordinario del FA realizado en diciembre de 2003 había rechazado una propuesta para incluir la derogación de la ley en el programa de gobierno. En la ocasión el senador tupamaro, Eleuterio Fernández Huidobro, argumentó que hacerlo implicaría entregarle “... en bandeja a la derecha (...) este argumento para que lo use como tema central en contra en la campaña electoral.”

<sup>24</sup> La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, (...) Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata Artículo 331.

<sup>25</sup> Búsqueda N° 1452, 10/4/08, pág. 3.

de firmas terminaron por dar el impulso necesario al movimiento para alcanzar la cantidad requerida, por lo que la anulación de ley se plebiscitará simultáneamente con la elección general de octubre de 2009.<sup>26</sup>

## V. EL ESCENARIO PREELECTORAL

Durante 2009 se realizarán las elecciones generales en Uruguay. El proceso incluye potencialmente tres instancias: el 28 de junio se realizarán las elecciones internas de los partidos, cuya función principal consiste en la selección del candidato presidencial de cada uno de los partidos; el 25 de octubre tendrán lugar las elecciones de diputados, senadores y la primera vuelta presidencial, y el 29 de noviembre será la segunda vuelta presidencial, siempre que en la primera ningún candidato haya alcanzado la mayoría absoluta de los votos emitidos. La realización de una elección primaria obligatoria en junio fuerza a los sectores políticos a procesar la definición de las precandidaturas durante el año previo, ya que luego del verano comienza inevitablemente la campaña electoral. Por esa razón el interés de los políticos, de los medios de comunicación y de la ciudadanía en general se fue trasladando progresivamente durante 2008 de las políticas públicas al escenario electoral.

### 1. La interna del Frente Amplio

El proceso de designación del candidato presidencial del FA fue mucho más complejo y conflictivo que en los demás partidos. No sólo porque se trata del partido de gobierno, sino porque es un partido que no está acostumbrado a lidiar con procesos sucesorios y de competencia interna abierta. De hecho el FA sólo resolvió una sucesión en el liderazgo y, por ende, en la candidatura presidencial, en toda su historia; la sustitución del líder fundacional Líber Seregni por el actual Presidente Tabaré Vázquez. Por otra parte, el FA rechaza la competencia electoral abierta para dirimir la nominación y su estatuto prevé que el candidato presidencial sea designado por consenso entre los grupos políticos que lo conforman y con los votos de los 2/3 del Congreso.

El año 2008 comenzó con el pronunciamiento del Presidente Vázquez a favor de una fórmula integrada por Danilo Astori como candidato presidencial acompañado por José Mujica como candidato a la Vicepresidencia. Según versiones periodísticas Vázquez le habría formulado la propuesta directamente al entonces ministro Mujica el 8 de febrero, aunque recién se pronunció públicamente a favor de esa fórmula el 21 de junio en entrevistas a los diarios *El Observador* y *El País*. Mientras tanto, Mujica era sistemáticamente ambiguo en sus declaraciones y Astori rechazó referirse al tema durante su permanencia al frente del Ministerio de Economía. Los sectores integrantes del FA eran reacios a pronunciarse, excepto por los liderados por ambos dirigentes: Asamblea Uruguay, el sector de Astori se pronunciaba a favor de la propuesta presidencial y el Movimiento de Participación

<sup>26</sup> Al cierre de este artículo la Coordinadora entregó a la Corte Electoral un número de firmas superior al requerido, aunque aún falta realizar el proceso de validación correspondiente.

Popular, el sector de Mujica comenzó a manejar la propuesta invertida, Mujica presidente y Astori vice, como alternativa a proponer en el congreso del FA. Luego de dejar el ministerio, Astori acepta la propuesta presidencial y se inicia un lento y complejo proceso de reuniones y negociaciones, con vistas a alcanzar un consenso para proponer en el Congreso, durante el cual van surgiendo nombres alternativos a propuesta de otros sectores. Pero las negociaciones no prosperaron; la situación continuó estancada y se comenzó a prever la posibilidad de que el Congreso no llegue a una resolución, por lo que también se comenzó a manejar la posibilidad de dirimir la cuestión directamente en la elección interna abierta de junio de 2009.

Fuera de los sectores liderados por las dos figuras principales, el proceso para llegar a una decisión resultó particularmente complejo y generó conflictos internos en muchos de los grupos que integran la estructura del FA. Por un lado, sólo dos sectores se sumaron a AU apoyando la fórmula propuesta por el presidente, el Nuevo Espacio y la Alianza Progresista, aunque en este último caso con disidencias. Por otro lado, sólo el Partido Comunista terminó pronunciándose, junto al MPP, en favor de que Mujica encabece la fórmula. El Partido Socialista y la Vertiente Artiguista terminaron proponiendo al FA nombres de dirigentes propios ante la imposibilidad de lograr consensos internos a favor de Mujica o Astori. La VA propuso a su principal dirigente, el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Enrique Rubio, y el Partido Socialista al ministro de Industria, Daniel Martínez. Finalmente la dirección del FA terminó recibiendo una quinta propuesta, el intendente de Canelones, Marcos Carámbula, esta vez por cuenta de la dirigencia de ese departamento.

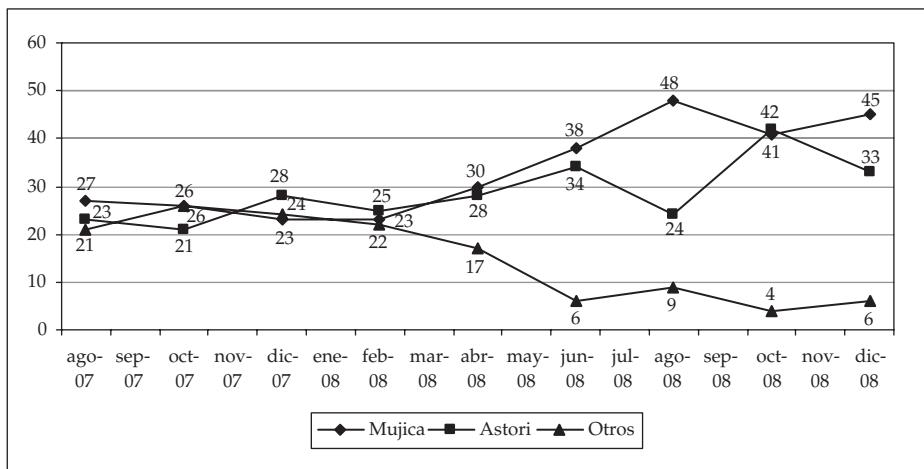
El Plenario Nacional del FA no logró acuerdos a favor de ninguno de los propuestos y resolvió elevar los cinco nombres al Congreso para que este se pronuncie, mostrando definitivamente la imposibilidad de alcanzar el tan ansiado consenso. La situación generada no es más que una nueva cara del deterioro del liderazgo de Vázquez, quien definitivamente no pudo disciplinar a su partido detrás de su propuesta y lograr así la designación de su sucesor. Incluso a pesar del mantenimiento del “fantasma” de la reelección que finalmente tomó cuerpo en un movimiento que en octubre lanzó una campaña de recolección de firmas para reformar la Constitución con esa finalidad.

En esas circunstancias se realizó el Congreso del FA en la primera quincena de diciembre. Aunque los sectores que apoyaron a Mujica suman algo más del 40% de los votos que obtuvo el FA en 2004, en el Congreso superaban los 2/3 requeridos para la nominación del candidato, ya que los delegados son designados por los militantes y los comunistas y los tupamaros son los grupos mejor organizados dentro de las estructuras partidarias. De todas formas el congreso, en un clima tenso, resolvió “habilitar” a los cinco dirigentes propuestos a presentarse como precandidatos en la elección interna, aunque Mujica adquirió el rótulo de “candidato oficial del Congreso”.

Finalmente Martínez y Rubio desistieron de su postulación y quedaron sólo tres en carrera: Mujica, con el sostén de los dos sectores que lo apoyaron en el Congreso; Astori, que sumó el apoyo del PS a los tres grupos que habían promovido su candidatura, y Carámbula, que sorprendentemente logró el apoyo de la VA, además de algunas figuras

independientes y disidentes de otros sectores. Las encuestas muestran que el candidato saldrá de entre Mujica y Astori y que el primero cuenta con cierta ventaja.

Figura 4: Preferencias por candidato presidencial entre votantes del Frente Amplio



Fuente: Equipos Mori ([www.equipos.com.uy](http://www.equipos.com.uy)).

## 2. La interna del Partido Nacional

El Partido Nacional es el principal adversario del partido de gobierno y el proceso de definición de sus precandidaturas no tuvo las complejidades del FA. En primer término, porque ya tenía una precandidatura plenamente definida y, en segundo lugar, porque tiene expresamente previsto definir la nominación en la elección interna, fiel a su tradición de competencia electoral interna abierta. El principal líder del partido, su candidato presidencial en 2004, Jorge Larrañaga, es un precandidato “natural” (Buquet y Chasquetti, 2008) y nunca existieron dudas acerca de su postulación, aunque esta sólo se formalizó en noviembre cuando su sector, Alianza Nacional, lo proclamó luego de su renuncia a la presidencia del Directorio del PN en septiembre de 2008.

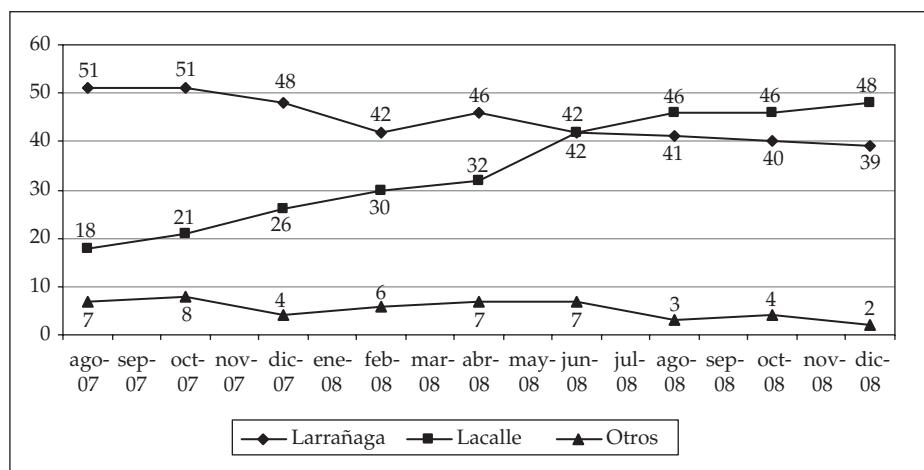
Sin embargo la definición del precandidato del Herrerismo, el otro sector revelante del PN, no fue tan sencilla. El sector cuenta también con un líder natural, el ex presidente Luis Alberto Lacalle, pero su nominación estaba en duda por la abrumadora derrota que padeció en la contienda interna anterior.<sup>27</sup> En aquella ocasión, el sector político intentó procesar una renovación interna, dejando a Lacalle fuera del senado y durante el actual periodo de gobierno, el veterano caudillo decidió “dar un paso al costado” para permitir que otras figuras se posicionaran en la carrera presidencial. Sin embargo las encuestas mostraron sistemáticamente que Lacalle continuaba siendo el principal referente político del Herrerismo para la ciudadanía y finalmente los principales

<sup>27</sup> En las elecciones internas de 2004 Larrañaga derrotó a Lacalle duplicando prácticamente su votación.

dirigentes del sector acordaron volver a promover su precandidatura en un cónclave realizado en enero de 2008.

La decisión de la cúpula herrerista generó la molestia de uno de los aspirantes a suceder a Lacalle, el intendente de Durazno, Carmelo Vidalín, quien resolvió promover su propia precandidatura de todas formas. Sin embargo, las encuestas no sólo mostraron que sus posibilidades iban siendo cada vez menores sino que la precandidatura de Lacalle cobraba progresivamente más fuerza (ver Figura 5). Así las cosas, Vidalín terminó renunciando a su postulación y adhiriendo, a través de su propio sector Soplan Vientos Nuevos, a la precandidatura de Lacalle. En este proceso de definición del escenario de competencia interna tiene cierta relevancia mencionar la actitud adoptada por el sector Correntada Wilsonista, orientado por el senador Francisco Gallinal que, de haber sido el principal aliado de Larrañaga en la elección de 2004, pasó a adherir a la candidatura de Lacalle conformando con el Herrerismo una alianza denominada Unión Nacionalista (UNA). La definición del candidato blanco está mostrando una cierta ventaja en las encuestas para Lacalle sobre Larrañaga y, en la medida en que esa ventaja no parece ser coyuntural sino producto de una tendencia sostenida en el tiempo, todo apunta a una victoria del ex presidente el 28 de junio.

Figura 5: Preferencias por candidato presidencial entre votantes del Partido Nacional



Fuente: Equipos Mori ([www.equipos.com.uy](http://www.equipos.com.uy))

### 3. La interna del Partido Colorado

El Partido Colorado se encuentra en una situación muy difícil luego de la abrumadora derrota que padeció en las elecciones pasadas y las mediciones de opinión pública que lo ubican en una posición similar en la actualidad. El desgaste sufrido por haber desempeñado el gobierno la mayor parte del tiempo en la historia del país y, en particular, en los últimos años cuando el país sufrió la crisis financiera más terrible de su historia,

parece irreversible en el corto plazo. El único espacio de sobrevivencia del partido parece estar ocupado por el liderazgo de Pedro Bordaberry, hijo del dictador encarcelado, pero figura relativamente nueva en política. Su gestión como ministro de Turismo durante el gobierno de Jorge Batlle fue evaluada positivamente y luego tuvo un desempeño notable –dadas las circunstancias– como candidato a intendente de Montevideo en las elecciones municipales de 2005.<sup>28</sup> De esta forma, su figura se convirtió en un centro de atracción para dirigentes colorados de segunda línea que se fueron agrupando en torno suyo para culminar en la conformación de un nuevo sector político denominado Vamos Uruguay, a mediados de 2007, que promueve su precandidatura presidencial.

Por su parte, los hasta ahora sectores mayoritarios del PC, el Foro Batllista que dirige Julio M. Sanguinetti y la Lista 15 de Jorge Batlle intentaron infructuosamente procesar una renovación que resulte atractiva para la ciudadanía. Luego de que Batlle promoviera una candidatura común para ambos sectores durante los primeros meses de 2008, cada uno de ellos terminó designando un candidato del cerno del grupo. Las designaciones de Luis Hierro López como precandidato forista y de José Amorín Batlle en la 15, se realizaron en el marco de sendos conflictos internos que profundizaron el desgaste de ambos sectores. Las encuestas vienen mostrando sistemáticamente una abultada ventaja de Bordaberry, que se ubica cómodamente por encima del 50% de la intención de voto dentro de su partido. Todo indica que Bordaberry será el candidato presidencial del Partido Colorado y que el histórico partido de gobierno del Uruguay tiene reservado un lugar menor a la derecha del espectro ideológico por un tiempo más.

## VI. SÍNTESIS

Durante 2008 se fue agotando la agenda de reformas que viene llevando adelante el gobierno del Presidente Vázquez y se fue configurando el escenario de competencia electoral hacia 2009. Los ajustes a la reforma tributaria, luego de un fuerte conflicto con el Poder Judicial y la oposición, y la reforma de la enseñanza, aprobada luego de complejas negociaciones dentro del FA y en disputa con los sindicatos de la enseñanza, constituyen los últimos pasos relevantes del gobierno en materia de políticas públicas. A medida que se aproxima el proceso electoral se han ido incrementando las dificultades para lograr acuerdos políticos, especialmente dentro del propio partido de gobierno.

En ese contexto se produjo una renovación muy importante del gabinete ministerial y se fueron definiendo las precandidaturas presidenciales. La renovación del gabinete estuvo motivada en lo fundamental por una adecuación a los tiempos electorales pero, simultáneamente, fue utilizada por el presidente para procesar una renovación política y generacional, sin que esto implicara ninguna alteración importante en la agenda del gobierno.

<sup>28</sup> Obtuvo casi un 27% de los votos y se ubicó en el segundo lugar del departamento, superando al Partido Nacional, luego de que en la elección nacional de octubre del año anterior el Partido Colorado hubiera superado apenas el 8% de los votos en Montevideo.

Por otra parte, a lo largo de 2008 se fueron definiendo los nombres de quienes competirán por la candidatura presidencial en cada uno de los tres partidos principales del país. En el Partido Colorado, destinado a ocupar un lejano tercer puesto en la elección nacional de octubre de 2009, se consolidó la figura renovadora de Pedro Bordaberry. En el Partido Nacional, único competidor del Frente Amplio por la primera magistratura, se reproduce la competencia de 2004 entre Luis Alberto Lacalle y Jorge Larrañaga, pero esta vez con ventaja para el primero. Finalmente, en el partido de gobierno, luego de complejas negociaciones y fuertes tensiones, se habilitó la competencia interna abierta que ubica a los ex ministros Danilo Astori y José Mujica como únicos aspirantes con chance de ser candidatos a suceder a Vázquez.

Finalmente, el cuarto año del gobierno frentista se caracterizó por un creciente conflicto entre el Presidente y su partido que se concretó en la arena parlamentaria en la aprobación de la legalización del aborto, luego vetada por el Presidente, y en el ámbito partidario en las decisiones del FA de apoyar la recolección de firmas para anular la “ley de impunidad” y no aceptar la propuesta de fórmula presidencial promovida por Vázquez.

## REFERENCIAS

Bentancur, Nicolás. 2008. “Apuntes para el análisis institucional del Proyecto de Ley General de Educación”, En *Encrucijada 2009: Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2007-2008*, editado por Instituto de Ciencia Política. Montevideo: Fin de Siglo, Pp. 129-139.

Brody, Richard A. 1991. *Assessing the President: The Media, Elite Opinion, and Public Support*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Buquet, Daniel. 2008. “El irresistible ascenso de la izquierda al gobierno en Uruguay”. En *La nueva política en América Latina: rupturas y continuidades*, editado por C. Moreira, D. Raus y J. C. Gómez Leyton. Montevideo: Trilce, Pp. 251-272.

Buquet, Daniel (ed.). 2005. *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno: 2004/2005*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Buquet, Daniel y Daniel Chasquetti. 2008. “Presidential candidate selection in Uruguay: 1942-2004”. En *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, editado por P. Siavelis y S. Morgenstern University Park: Penn State University Press, Pp. 319-359.

Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes. 1998. *Fragmentación Política y Gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.

Chasquetti, Daniel. 2008. “Uruguay 2008: El complejo año de las reformas”. *Revista de Ciencia Política* 28 (1): 385-403.

\_\_\_\_\_. 2007. “Uruguay 2006: Éxitos y dilemas del gobierno de izquierda”. *Revista de Ciencia Política* 27 (2): 249-263.

González, Luis Eduardo y Rosario Queirolo. 2000. “Las elecciones nacionales de 2004: Posibles escenarios”. En *Elecciones 1999-2000*, editado por Instituto de Ciencia Política. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, Pp. 299-321.

Lanzaro, Jorge (ed.), 2004. *La izquierda uruguaya: entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo.

Luna, Juan Pablo. 2002. “¿Pesimismo estructural o voto económico? *Macropolitics en Uruguay*”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 13: 123-151.

Morales Quiroga, Mauricio. 2008. “La Primera Mujer Presidenta de Chile. ¿Qué explicó el triunfo de Michelle Bachelet en las elecciones de 2005-2006?” *Latin American Research Review*, 43(1): 7-32.

Mueller, J. E. 1973. *War, Presidents, and Public Opinion*. New York: John Wiley.

Nannestad, Peter, y Martin Paldman. 1994. “The VP-Function: A Survey of the Literature on Vote and Popularity Functions after 25 Years”. *Public Choice* 79 (3-4): 213-245.

Rius, Andrés. 1995. "El gobierno, la economía y el hombre de la calle". *Suma* 7:7-35.

Sarlo, Oscar. 2008. "Sistema judicial y sistema político: el difícil camino hacia la adecuación". En *Encrucijada 2009: Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2007-2008*, editado por Instituto de Ciencia Política. Montevideo: Fin de Siglo, Pp. 63-77.

Selios, Lucía. 2008. "Opinión Pública". En *Encrucijada 2009: Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2007-2008*, editado por Instituto de Ciencia Política. Montevideo: Fin de Siglo, Pp. 231-241.

**Daniel Buquet** es Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Méjico). Profesor agregado (grado 4) del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

[E-mail: [dbuquet@fcs.edu.uy](mailto:dbuquet@fcs.edu.uy)]