

“Estudio de expectativas sobre la agenda política 2008-2010”



Autores: Lic. José Raúl Rodríguez/ Diego Langone/ Julia Pérez

Contáctenos: info@opcion.com.uy/ www.opcion.com.uy/ Tel. 402 65 09

Fecha de cierre del informe: 05/11/2008

1. PRESENTACIÓN

El presente es un informe sobre la agenda política 2008-2010 realizado por OPCION Consultores. Se trata de un estudio exploratorio que consistió en la consulta a 25 informantes calificados que integran el sistema político nacional: 19 Representantes Nacionales (12 del FA y 7 del PN) y 6 representantes de los grupos de presión (3 del PIT-CNT y 3 representantes de las Cámaras Empresariales)¹.

El objetivo consiste en aproximarse a las expectativas de los actores sobre la agenda política de corto y mediano plazo, en un marco pautado por la finalización del cuarto año del gobierno y por el advenimiento de la etapa electoral. Las dimensiones del estudio son: 1) Expectativas sobre la producción legislativa; en particular qué es esperable que el actual gobierno y el sistema político produzcan de aquí hasta la finalización del mandato en materia de leyes; 2) Expectativas sobre la relación entre los actores del sistema político (relación gobierno-oposición; relación gobierno-fuerza política gobernante; y relación trabajadores-empresarios-gobierno); 3) Evaluación sobre la gestión del gobierno nacional; y por último, 4) Expectativas sobre los temas de la campaña electoral de cara a las elecciones nacionales de 2009.

El contexto político en que se enmarca el presente estudio se encuentra pautado por el límite constitucional del 25 de octubre que impide que el Gobierno apruebe aumentos de gastos en el año previo a las elecciones. En segundo lugar, el desarrollo de la etapa final de la tercera ronda de negociación colectiva en el marco de los Consejos de Salarios, cuya fecha límite anunciada por el gobierno fue el 31 de octubre. A estas dos instancias concretas debe sumárseles el advenimiento de los tiempos electorales. En esta dirección el Congreso del Frente Amplio a llevarse a cabo en diciembre debe ser tomado como una instancia clave, puesto que allí es esperable que se dilucide la estrategia del partido de gobierno para comparecer en las elecciones internas de junio de 2009. También debe mencionarse el Congreso del PIT-CNT a llevarse a cabo sobre fin de noviembre, donde los trabajadores elegirán sus autoridades. Por último, se agrega una variable de contexto internacional que es el ascenso de un clima de crisis global, que sin duda impacta sobre las expectativas de los actores.

En este contexto, el actual gobierno cuenta con dos meses (noviembre y diciembre de 2008) donde intentará aprobar aquellas leyes que considera importantes y que aún no ha podido conseguir que el Parlamento apruebe. Se estima que estos dos meses serán de profusa densidad y actividad parlamentaria, donde el legislativo intentará sancionar los proyectos pendientes hasta el momento. En virtud de que durante el año que viene los actores estarán centrados en la competencia electoral, no se vislumbra que el período para sancionar leyes de importancia vaya más allá de abril de 2009.

La fortaleza política e institucional del actual gobierno, explicada por la confluencia de un ejecutivo fuerte (con importantes atribuciones políticas y una amplia base de respaldo popular) y una bancada legislativa

¹ Ver detalle en Ficha Técnica del ANEXO.

mayoritaria y disciplinada, le han posibilitado gozar de una promisoriosa productividad en materia de las leyes y reformas que ha logrado impulsar desde 2005 a la fecha. El hecho que sea un gobierno con mayorías propias y disciplinadas, hacen que haya podido sortear con bastante éxito el ciclo político y que aún en el cuarto año de gobierno sea esperable la sanción de nuevas leyes y/o la puesta en marcha de nuevas medidas de políticas². Aproximarse a los temas y asuntos que pautarán la agenda del sistema político de aquí hasta el final del mandato constituye la finalidad del presente estudio, puesto que el contexto político y la altura del ciclo de gobierno actual se caracteriza por ir ganado cada vez mayor incertidumbre hasta tanto se procese el período electoral. Despejar alguna de estas incertidumbres es parte de los objetivos a los que queremos aportar desde aquí.

Los resultados que se presentan a continuación deben considerarse como un aporte a la comprensión de la realidad política actual, y no como la revelación de tendencias o conclusiones definitivas. El escaso número de entrevistados así como la exclusión de otros actores que también forman parte del sistema político impide arribar a conclusiones determinantes. Sin embargo, sin perder de vista estas salvedades, el estudio proporciona una base razonable para evaluar la “sensación térmica” que una parte significativa de los actores del sistema político posee sobre las dimensiones estudiadas, y permite extraer algunas hipótesis que se intenta sirvan de insumo para una mejor comprensión de la realidad política nacional en el actual contexto. En los anexos de este informe el lector podrá encontrar la ficha técnica del estudio, así como algunas precisiones teóricas y metodológicas que pueden ser útiles para una comprensión cabal del mismo.

El informe se estructura en 4 capítulos centrales. En el próximo capítulo se presentan las expectativas sobre la agenda legislativa 2008-2010, esto es, qué es esperable en materia de leyes importantes de aquí hasta el final del mandato. A continuación se realiza un breve análisis sobre las expectativas de los actores sobre el relacionamiento entre los principales actores del sistema político (partidos, gobierno, oposición, trabajadores, empresarios). Luego se presenta un capítulo sobre la evaluación de la gestión del actual gobierno. Finalmente se analizan las expectativas de los actores sobre los temas de campaña que van a instalarse en el próximo ciclo electoral.

² Durante el actual período de gobierno el Parlamento sancionó 97 leyes en el primer año, 147 en 2006, 150 en 2007, y entre el 1º de marzo y el 10 de octubre de 2008 ha sancionado 111 leyes. Es esperable que en lo que resta del año el Parlamento se aproxime al número observado en 2007 y 2006. Sin embargo, en materia de leyes importantes es probable que la productividad descienda. Según el *Índice de Importancia Política de las Leyes* elaborado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, el total de leyes importantes no superó el 10% en 2006 y 2007, habiendo sido en el primer año (2005) del 14%. Véase sobre este punto Chasquetti, Daniel; en *“Encrucijada 2009. Gobierno, actores y políticos en el Uruguay 2007-2008”* (2008: 161-174).

2. EXPECTATIVAS SOBRE LA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

Para aproximarnos a las expectativas de los actores sobre la producción legislativa de aquí hasta el final del mandato se realizó un set de preguntas dirigidas a la identificación de leyes concretas por parte de los entrevistados. En primer lugar se preguntó por las leyes más importantes que ha juicio de los entrevistados deberían aprobarse antes de fin de año. En segundo lugar se preguntó por las leyes que se cree el Ejecutivo intentará que el Parlamento apruebe antes del final del mandato. Por último se le pidió a los entrevistados que identificaran una ley clave por sector (salud, educación seguridad, economía, etc.). En el siguiente cuadro se observan los resultados obtenidos para la primera pregunta.

Cuadro 1. ¿Cuáles son las leyes más importantes que usted piensa el Parlamento debería aprobar de aquí a diciembre de 2008...?

Ley	N	% de menciones	Trámite
Reforma Caja Bancaria	17	17,3	Aprobada
Reforma Previsional	14	14,3	Varias*
Ley General de Educación	8	8,2	Comisión CRR
Reforma BCU	8	8,2	Aprobada
Negociación Colectiva	7	7,1	Comisión CRR
Reforma Caja Policial	5	5,1	Aprobada
Seguridad Ciudadana	3	3,1	Anteproyecto
Ley Salud Sexual y Reproductiva	3	3,1	Vuelve a CSS tras modificaciones en CRR
Ley de Energía	2	2,0	Comisión CRR
Reforma del Estado	2	2,0	Varias**
Ley de Defensa Nacional	2	2,0	Comisión CSS
Reforma Código del Niño	2	2,0	Media Sanción CSS y otras en Comisión CRR
Reforma Caja Militar	1	1,0	Proyecto
Ley de cupo	1	1,0	Media Sanción CSS
Derogar Reforma Tributaria	1	1,0	Proyecto
Reforma de la Aduana	1	1,0	Proyecto
Ley de Reparación Integral	1	1,0	Proyecto
Creación de Instituto Nacional de Empleo	1	1,0	Aprobada
Modificar Reforma de la Salud	1	1,0	Comisión CRR
Extranjerización de la tierra	1	1,0	Se desconoce
Seguridad Vial	1	1,0	Se desconoce
Ley Protocolo de la Antártida	1	1,0	Se desconoce
Ley de Descentralización	1	1,0	Se desconoce
Ley que acorte los plazos a los juicios laborales	1	1,0	Comisión CSS
Transporte	1	1,0	Se desconoce
Ley de Deporte	1	1,0	Se desconoce
Ley de acceso a la información	1	1,0	Se desconoce
Limitación de Jornada Laboral trabajadores rurales	1	1,0	Media Sanción CRR
Ley de creación de Agencia Nacional de Desarrollo	1	1,0	Se desconoce
Ley que otorgue jubilación a los artistas	1	1,0	Media Sanción CSS
Ley Archivo de la memoria	1	1,0	Media Sanción CRR
Ley de uso del software en el Estado	1	1,0	Se desconoce
Ratificación de tratados internacionales	1	1,0	Varios a estudio de Comisiones
"Otros"	4	4,1	
Total menciones	98	100,0	

* Refiere a un conjunto de leyes que tienen que ver con las modificaciones de las condiciones para jubilarse y el régimen de seguro de desempleo, entre otros aspectos vinculados al sistema previsional. ** Algunos entrevistados hablan de una Ley de Reforma del Estado mientras que otros se refieren al asunto como tema o marco más general que daría lugar a la sanción de distintas leyes.

Como se aprecia en la última columna del cuadro anterior, algunas de las leyes que los entrevistados mencionaron como las más importantes fueron sancionadas en el transcurso de la actual investigación (Reforma de la Caja Bancaria, Reforma del BCU y Reforma de la Caja Policial). Otras leyes destacadas y que aún no han sido aprobadas por el Parlamento son la Ley General de Educación, las Leyes de Negociación Colectiva (para los públicos y los privados), Ley de Seguridad Ciudadana, Ley de Salud Sexual y Reproductiva, Ley de Energía, Ley de Reforma del Estado, Ley de Defensa Nacional, Reforma del Código del Niño y el Adolescente, y Reforma de la Caja Militar. Luego aparecen un conjunto de distintas leyes e iniciativas que tan sólo fueron mencionadas una sola vez. Es importante señalar que no en todas las menciones realizadas se trata de leyes o proyectos articulados, sino que muchas veces los entrevistados mencionan ideas o propuestas de leyes que a su criterio deberían ser aprobadas por el Parlamento, aunque ni siquiera constituyan anteproyectos o proyectos de ley en el momento actual.

En segundo lugar se le pidió a los entrevistados que mencionaran aquellas leyes que esperan o piensan que el Poder Ejecutivo intentará que el Parlamento apruebe antes de la finalización del período de gobierno. No se trata aquí de ideas o iniciativas de los entrevistados sino su percepción concreta sobre lo que es esperable que el Ejecutivo priorice de aquí en más en materia de leyes. Esta pregunta es particularmente importante debido a que resulta una aproximación más cabal sobre las leyes que resulta esperable sean sancionadas, o por lo menos ocupen la agenda legislativa de aquí en más, debido a la preeminencia del Ejecutivo y a su fuerte incidencia sobre el proceso legislativo³.

Cuadro 2. ¿Según su opinión, cuáles son las 5 leyes más importantes que el Poder Ejecutivo intentará que el Parlamento apruebe de aquí hasta el final del mandato...?

Ley	N	% de menciones
Reforma Caja Bancaria	13	17,6
Reforma Previsional	11	14,9
Ley General de Educación	9	12,2
Reforma Caja Policial	6	8,1
Reforma BCU	4	5,4
Ley de Negociación Colectiva	3	4,1
Ley Salud Sexual y Reproductiva	3	4,1
Reforma Caja Militar	3	4,1
Ley de Defensa Nacional	3	4,1
Reforma del Estado	2	2,7
Ley Protocolo de la Antártida	2	2,7
Reforma de la Aduana	1	1,4
Reforma Código del Niño	1	1,4
Limitación de Jornada Laboral trabajadores rurales	1	1,4
Ley que otorgue jubilación a los artistas	1	1,4
Ley orgánica policial	1	1,4
Ley de concordatos y quiebras	1	1,4
Ley de limitación el consumo de alcohol	1	1,4
Ley de patente de rodados	1	1,4
Creación Instituto de Normas Contables	1	1,4
Ley de uso del software en el Estado	1	1,4
Ratificación de tratados internacionales	1	1,4
"Otros"	2	2,7
Total menciones	74	100,0

³ Sobre el rol legislativo del Poder Ejecutivo en el sistema política nacional puede consultarse a Chasquetti, Daniel; en "Encrucijada 2009. Gobierno, actores y políticos en el Uruguay 2007-2008" (2008: 161-174).

De acuerdo con el cuadro anterior, no se producen diferencias significativas en los primeros lugares del ranking de leyes con respecto a las que aparecían en la primera pregunta. Esto nos indica la conexión existente entre la agenda de corto plazo y las expectativas individuales de los actores, al mismo tiempo que confirma la preeminencia del Poder Ejecutivo en la conformación de la agenda legislativa.

En tercer lugar se les pidió a los entrevistados que identificaran una ley clave para las siguientes áreas o sectores: Salud; Seguridad; Educación; Transporte y Obras Públicas; Defensa; Industria y Minería; Medioambiente; Vivienda; Ganadería, Agricultura y Pesca; Economía y Finanzas; y Política Exterior y MERCOSUR.

En algunos sectores se destaca la presencia de una ley clave como en el caso de la Ley General de Educación en materia educativa, o la Ley de Defensa Nacional en materia de defensa. Luego aparecen algunas leyes o conjunto de leyes como la ratificación de tratados internacionales firmados por el gobierno uruguayo en materia de política exterior; la regulación de la propiedad de la tierra en materia de ganadería, agricultura y pesca; la Ley que habilita la construcción de una segunda Terminal de Contenedores en el Puerto de Montevideo y la Ley que permita a AFE asociarse con privados, en materia de transporte y obras públicas; y la ley d Energía o Matriz Energética, conjuntamente a la derogación de la prohibición del uso de la energía nuclear y la promoción de la asociación con privados de las empresas públicas vinculadas a la energía (ANCAP y UTE) en materia de Industria y Minería.

En el siguiente cuadro se puede observar las principales iniciativas identificadas para cada uno de estos sectores.

Cuadro 3. A continuación le voy a nombrar una serie de dimensiones o temas de política pública y le voy a pedir que identifique una ley clave que según usted el Parlamento debería aprobar de aquí a la finalización del mandato...

Sector	Leyes (N° de menciones entre paréntesis)
Salud	Ajustes a la Reforma de la Salud (10)
Seguridad	Reforma del Código del Niño (3); Reforma del Código Penal (3)
Educación	Ley General de Educación (15)
Transporte y Obras Públicas	Segunda Terminal de Contenedores (7); Asociación de privados con AFE (6)
Defensa	Ley de Defensa Nacional (15)
Industria y Minería	Ley de Energía/ Nueva Matriz Energética (5); Habilitación del uso de la energía nuclear (4); Desmonopolización/ Asociación de Empresas Públicas con Privados (4)
Vivienda	Garantía para jóvenes (2)
Medioambiente	Ley que limite el uso de la bolsa de nylon (5)
Ganadería, Agricultura y Pesca	Regulación de la propiedad de la tierra (7)
Economía y Finanzas	Reforma Caja Bancaria (3)
Política Exterior y MERCOSUR	Ratificación de acuerdos y tratados internacionales (8)

De acuerdo al estudio de las expectativas de los entrevistados sobre las leyes que consideran importantes para aprobar en el presente año, tanto en general como por áreas de política pública, además de lo que estiman el Poder Ejecutivo intentará que el Parlamento apruebe antes de finalizar el mandato, es posible construir un índice que permita aproximarse al nivel de expectativas que cada una de las alternativas despierta a la interna del sistema político.

Este índice no permite estimar la probabilidad de que las distintas leyes sean o no aprobadas, puesto que existen otros factores distintos de las expectativas que influyen sobre el proceso legislativo, pero sí posibilita estimar qué tan presente está en la mente de los parlamentarios y otros actores influyentes del sistema político nacional cada una de las leyes.

Para construir el índice se toma en cuenta la frecuencia en que las leyes son mencionadas en cada una de las preguntas realizadas en la entrevista, además de la probabilidad que los entrevistados le otorgan de ser sancionadas en el actual período de gobierno. Para ello se agregaron el total de menciones, colocando un ponderador de 1,5 en el caso de aquellas leyes que los entrevistados consideran que el ejecutivo intentará aprobar antes que finalice el actual período de gobierno (ver detalle del índice en anexos).

Una vez construido el *Índice de Expectativas de Aprobación Legislativa (IEAL)* es posible ordenar las leyes mencionadas por los entrevistados de mayor a menor según el valor que asume el índice. Esto nos permite darnos cuenta del orden de prioridades que a juzgar por las expectativas de los entrevistados ocupan las leyes en la agenda política.

En el siguiente cuadro se pueden observar las primeras 32 leyes o iniciativas que se espera el Parlamento apruebe antes de finalizar el mandato.

Cuadro 4. Leyes mencionadas según Índice de Expectativas de Aprobación Legislativa (IEAL) (primeras 32)

Leyes	IEAL	Ranking
Reforma Caja Bancaria	66,2	1
Ley General de Educación	55,9	2
Reforma Previsional	51,7	3
Ley de Defensa Nacional	31,0	4
Reforma BCU	27,6	5
Reforma Caja Policial	24,1	6
Leyes de Negociación Colectiva	20,7	7
Ley Salud Sexual y Reproductiva	17,9	8
Ratificación de tratados internacionales	15,2	9
Reforma Código del Niño	14,5	10
Ajustes a la Reforma de la Salud	13,8	11
Regulación de la propiedad de la tierra	11,7	12
Ley de Energía	11,0	13
Reforma Caja Militar	9,7	14
Segunda Terminal de Contenedores en el Puerto de Montevideo	9,7	14
Asociación de privados con AFE	8,3	16
Reforma del Estado	8,3	16
Habilitación del uso de la energía nuclear	6,9	18
Ley que limite el uso de la bolsa de nylon	6,9	18
Ley Protocolo de la Antártida	6,2	20
Seguridad Ciudadana	6,2	20
Desmonopolización/Asociación con privados (energía)	5,5	22
Modificación Régimen Carcelario	5,5	22
Derogación parcial de la Reforma de la Salud	4,1	24
Impulsar acuerdos de libre comercio	4,1	24
Ley de uso del software en el Estado	4,1	24
Ley que otorgue jubilación a los artistas	4,1	24
Limitación de Jornada Laboral trabajadores rurales	4,1	24
Puerto de Aguas Profundas en Rocha	4,1	24
Reforma de la Aduana	4,1	24
Reforma del Código Penal	4,1	24
Reforma Ley Orgánica Policial	3,4	32

En total fueron mencionadas 95 leyes por parte de los 25 entrevistados. En el cuadro anterior se muestran las 32 primeras en el ranking según el *Índice de Expectativas de Aprobación Legislativa* (ver el listado completo en anexos).

Más allá del orden específico que asume el índice y del ranking realizado como consecuencia del mismo, lo interesante de destacar que estas son las iniciativas que al día de hoy están más presentes a nivel de los actores que conforman el sistema político. Es esperable que, excepto las iniciativas que ya fueron aprobadas, no haya mucho más espacio para otras iniciativas distintas de las mencionadas en materia de agenda legislativa de aquí hasta el final del período.

3. CICLO DE GOBIERNO Y RELACIÓN ENTRE ACTORES INSTITUCIONALES

3.1. Relación Gobierno-oposición

En este apartado nos proponemos analizar las expectativas de los actores sobre la relación gobierno-oposición, en particular cómo esperan que ésta evolucione y si es o no probable esperar acuerdos entre los partidos de aquí hasta el final del mandato.

El estudio no hace más que ratificar una de las hipótesis previas y que además es compartida tanto por analistas como por los propios actores que conforman el sistema político, y que es la mala relación existente entre gobierno y oposición. En general se percibe la sensación de que la relación gobierno-oposición ha sido un déficit del sistema político. Tanto los representantes oficialistas como los de la oposición, como también los representantes del PIT-CNT y de las Cámaras Empresariales, coinciden en afirmar que esta relación ha sido más bien mala y que este hecho no favorece en general la salud del sistema político.

¿Cuáles son las razones que se argumentan para explicar esta mala relación? Por parte de los representantes del FA se atribuye una permanente actitud electoralista y de obstrucción por parte de la oposición; mientras que por parte de los entrevistados de la oposición se hace permanente mención al carácter mayoritario del FA que le impide extender acuerdos más allá de su propia interna. En líneas generales los actores entienden que la mayoría absoluta del FA en el Parlamento inhibe la incorporación de la oposición en materia de acuerdos sustantivos. Pero también aparecen algunas otras razones que son un poco más difusas y no están tan generalizadas. Entre estas se menciona que la relación gobierno-oposición depende muchas veces de los interlocutores concretos que llevan adelante las negociaciones. También se hace mención al importante papel que juegan las Comisiones parlamentarias como órganos que facilitan mayores acuerdos entre los partidos. Por su parte, algunos entrevistados destacan que una cosa es el “juego para la tribuna” y otra cosa es lo que realmente sucede en la interna del Parlamento, argumentando que muchas veces los partidos acuerdan entre sí pero que por motivos estraégicos aparecen ante la opinión pública como mayormente disociados y polarizados.

Cuadro 5. Expectativas sobre la relación gobierno-oposición

¿Cómo cree que ha sido este año la relación entre los partidos de oposición y el FA con respecto al año pasado?		
Respuesta	N	%
Igual	13	68,4
Empeoró	6	31,6
Mejóro	0	0,0
Total	19	100

¿Cómo cree que evolucionará la relación entre los partidos de oposición y el FA de aquí hasta fin de año?		
Respuesta	N	%
Igual	4	21,1
Empeorará	15	78,9
Mejorará	0	0,0
Total	19	100

¿Qué posibilidades vislumbra usted de que el FA acuerde con la oposición la aprobación de algunas leyes importantes?		
Respuesta	N	%
Probable	9	36,0
Poco probable	13	52,0
Improbable	3	12,0
Total	25	100

Aunque entre los parlamentarios entrevistados existe una clara conciencia de que a medida que se aproximen los tiempos electorales la relación entre el FA y la oposición no va a mejorar, sin embargo solamente 3 entrevistados señalaron que es improbable ponerse de acuerdo en leyes importantes. Aproximadamente la mitad de los entrevistados estima que es poco probable, pero una proporción no menor (36%) piensa que es probable acordar leyes importantes entre el gobierno y la oposición de aquí en más, aún sabiendo que la relación gobierno-oposición no ha sido buena ni es esperable que mejore.

De algún modo esto nos indica que los actores conocen el ciclo de gobierno y saben que los tiempos que vienen estarán teñidos por la lucha electoral, pero al mismo tiempo están dispuestos a sortearse el ciclo en caso que sea necesario y/o que los acuerdos no repercutan sobre el posicionamiento de los mismos ante la opinión pública.

En suma, no es esperable que la relación entre los partidos de oposición y el gobierno mejore, sino que al contrario, la competencia electoral tiende a que esta relación empeore. Sin embargo, esto no obstruye la posibilidad de lograr algunos acuerdos puntuales en la arena parlamentaria en materia de leyes que no comprometan el posicionamiento de los partidos y los políticos ante la opinión pública.

¿En qué materia es probable que gobierno y oposición acuerden en el Parlamento?

En general la percepción varía según se trate de representantes del gobierno o de la oposición. Entre los legisladores del FA existe mayor optimismo sobre la posibilidad de acordar con la oposición, por ejemplo en las leyes de Reforma de la Caja Bancaria⁴, Ley de Defensa Nacional, y Ley General de Educación. También se mencionan otras áreas más generales como leyes sociales, seguridad social, población, medioambiente y salud, sin especificar una ley concreta en estas materias.

⁴ La aprobación de la Ley de Reforma de la Caja Bancaria ilustra cómo a pesar de contar el FA con mayoría en ambas cámaras, algunos legisladores de la oposición igualmente acompañaron la iniciativa en general.

Por su parte la oposición es más escéptica sobre la posibilidad de acordar con el FA en el ámbito legislativo. En general se señala la escasa voluntad del oficialismo a incorporar la perspectiva de la oposición. Esto se atribuye al carácter mayoritario de la bancada del FA que en general agota los esfuerzos de negociación a la interna de su propio partido y no genera espacios para que la oposición se incorpore. Sin embargo se mencionan algunas áreas de acuerdo como la reforma de la aduana y la Ley de Defensa Nacional. Se es menos optimista en torno a las leyes de negociación colectiva y a la Ley General de Educación, donde si bien es probable que exista una voluntad de acordar con el FA, se estima que hay diferencias programáticas importantes.

3.2. Relación entre el gobierno y la fuerza política FA

Entre los 12 entrevistados pertenecientes al FA se consultó sobre cómo evaluaban la relación entre el gobierno y la fuerza política, y en particular cómo piensan que evolucionará esta relación de aquí en adelante. Existe una sensación generalizada de que ambos (el gobierno y la fuerza política) atravesaron durante estos años un proceso de aprendizaje donde la relación por momentos no fue la mejor. Algunos entrevistados hacen directamente mención a la necesidad de modernizar la estructura partidaria y adaptarla a una nueva situación que es la de gobernar. Los tiempos del partido no son los tiempos del gobierno, y estos tiempos deberían respetarse sin que ello implique mayores traumatismos. Esta pareciera ser la sensación más esparcida entre los representantes frentistas.

En cuanto a cómo evolucionará esta relación en el próximo año, en general se es optimista a que la misma mejorará, o a lo sumo se mantendrá en los mismos términos que hasta ahora. Pero se observa cierto optimismo en las expectativas de los entrevistados, sobre todo porque se coincide en señalar que la campaña electoral estimulará una acción conjunta y más coordinada entre ambos, con el horizonte de intentar reeditar el gobierno del FA a nivel nacional.

3.3. Relación Gobierno-Trabajadores-Empresarios

Otro de los temas abordados se refiere al estudio de las expectativas sobre la relación gobierno-trabajadores-empresarios. En particular este punto fue incluido como módulo en las 6 entrevistas realizadas con representantes del PIT-CNT y las cámaras. Por esa razón, no es posible profundizar demasiado sobre este tema, que merecería un abordaje de mayor alcance. Sí es posible –con todo– proponer algunas hipótesis que vienen también a confirmar algunas con las que ya contábamos previo a la realización del estudio.

En primer lugar parece existir coincidencia a nivel de la opinión de los actores consultados en que el actual gobierno ha intentado favorecer deliberadamente la posición de los trabajadores en las relaciones laborales, y lo ha hecho tanto a través de los Consejos de Salarios como mediante la legislación laboral y económica en general. Esta legislación, en particular la referida a las ocupaciones, suele generar estridencia entre los empresarios, que en general manifiestan sentirse “del lado de los perdedores”. Si bien destacan que el tono de la relación entre las cámaras y el gobierno ha sido bueno, sienten que los resultados de esta relación han sido perjudiciales. Por otro lado, por parte de los trabajadores se valora como positiva la relación con el gobierno, pero se insiste en la necesaria independencia que ambos deben tener en la búsqueda de sus objetivos.

Consultados sobre las fortalezas y debilidades de los Consejos de Salarios aparecen algunas percepciones interesantes, que abren la interrogante sobre la necesidad de aggiornar el mecanismo a través de la sanción de las leyes de negociación colectiva. En general hay coincidencia en que el sistema debe mejorarse, pero las propuestas en este sentido resultan claramente antagónicas. Los empresarios insisten en que debiera propiciarse la negociación a nivel de empresas y no entre grandes grupos, a la vez que sugieren la inclusión de otros mecanismos que puedan tratar otros temas distintos del salario, además de contemplar la posibilidad de ajustar los salarios a la baja en condiciones que lo requieran.

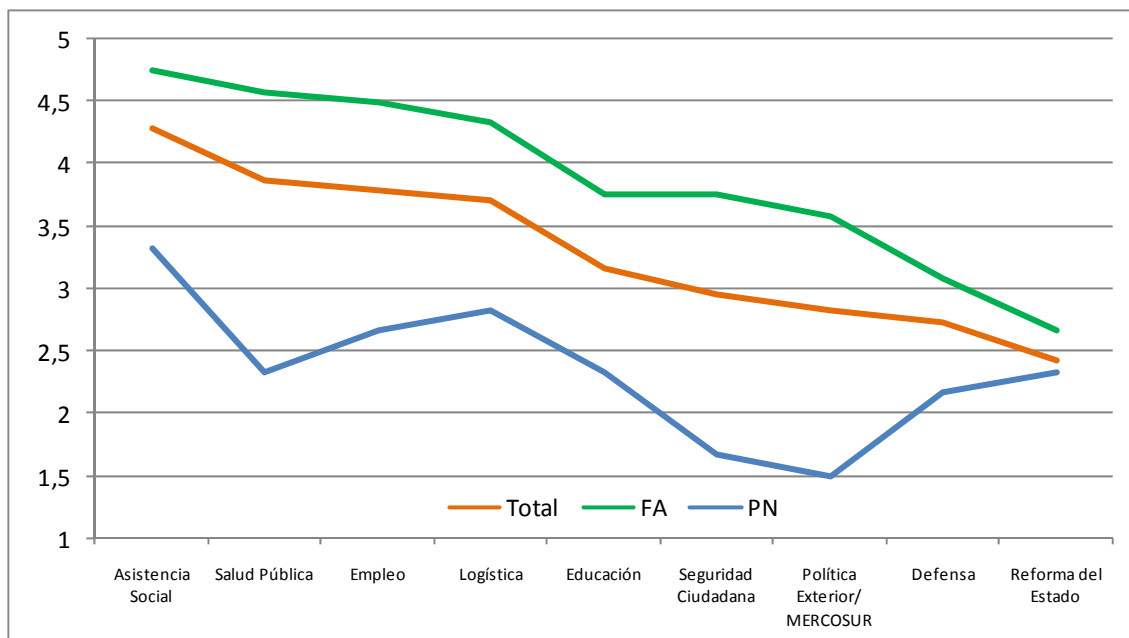
Por su parte los trabajadores sugieren la posibilidad de que los Consejos no sólo puedan convocarse a iniciativa del gobierno. También valoran el sistema como favorable a la calidad de las relaciones laborales, y en este sentido consideran necesario incluir otros temas distintos de los salariales que permitan continuar mejorando las relaciones laborales.

4. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL GOBIERNO

En este apartado del estudio se presentan los resultados de la evaluación que los entrevistados realizan sobre la gestión del gobierno nacional.

En primer lugar se les pidió a los entrevistados que evaluaran la performance del gobierno en una serie de sectores o áreas de política pública, evaluando según cuánto ha contribuido el gobierno a su desarrollo (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Evaluación de la gestión del gobierno según áreas de política pública: “¿...Cuánto ha contribuido este gobierno al desarrollo en las siguientes área...? (1= nada; 5= mucho)



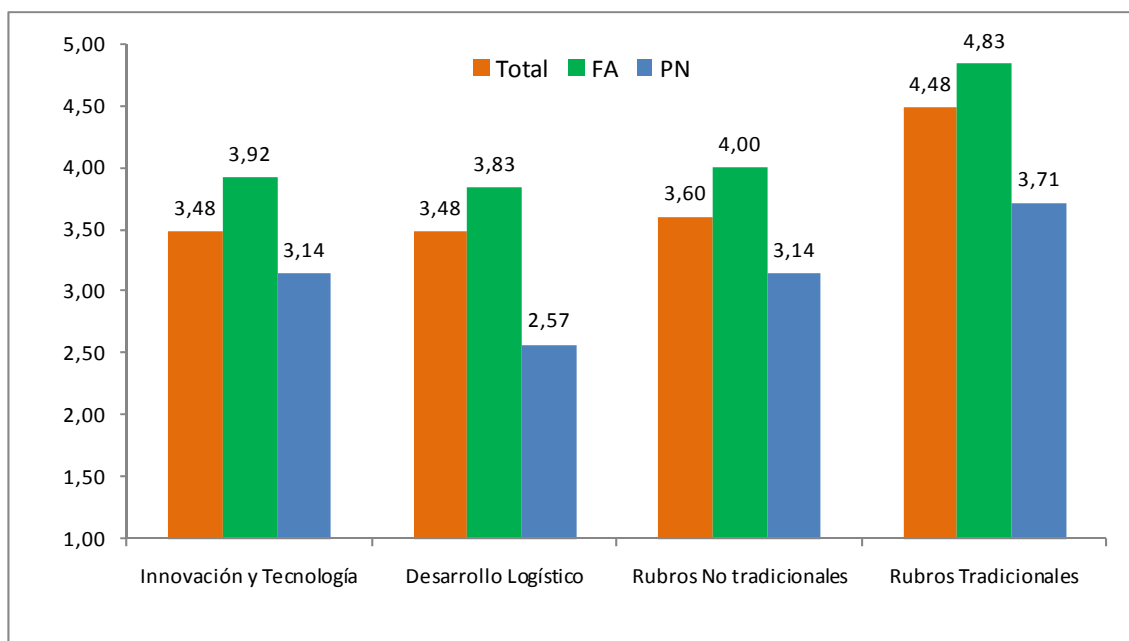
Observando el gráfico precedente se puede observar que hay divergencias pero también coincidencias en la evaluación de algunas áreas en particular entre frentistas y nacionalistas. En general se coincide en que la gestión en materia social ha sido un punto fuerte del actual gobierno. Más allá de algunas apreciaciones puntuales sobre la eficiencia de los instrumentos utilizados, tanto el Plan de Emergencia como los distintos componentes que integran la matriz de políticas sociales constituye –a juzgar por los entrevistados– el área mejor evaluada del gobierno.

En el extremo, llama la atención la coincidencia en la mala evaluación que todos realizan sobre la reforma del estado. Tanto frentistas como nacionalistas, como también los representantes de los trabajadores y las cámaras, tienden a coincidir en que este gobierno ha contribuido poco al éxito o al desarrollo de la reforma del estado. De algún modo esto nos está indicando que, más allá de las acciones concretas que desde el gobierno se han tomado, hay una brecha muy fuerte entre las expectativas de los actores y la realidad, que hace que no se esté satisfecho con los cambios producidos y que en general se espere mucho más en materia de reforma del estado.

Por otro lado se confirman algunas diferencias notorias entre frentistas y blancos como la evaluación sobre salud, educación, seguridad y política exterior. Nótese igualmente que la política exterior al igual que defensa y reforma del estado son los tres peores rubros evaluados, tanto a nivel general como también entre los entrevistados oficialistas.

Por último se les preguntó a los entrevistados sobre la evolución del país en los últimos tres años en 4 rubros o dimensiones del desarrollo: 1) Rubros tradicionales de exportación: 2) Rubros no tradicionales de exportación; 3) Innovación y Tecnología y 4) Desarrollo Logístico (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Evaluación de la evolución del país en los últimos 3 años (según dimensiones de desarrollo productivo) “¿...Cómo piensa que ha evolucionado el país en los últimos 3 años en las siguientes dimensiones...? (1= nada; 5= mucho)”



En general existe cierta coincidencia en que el rubro de las exportaciones tradicionales (carne, cuero, lana, lácteos, granos, cereales, etc.) es el que más ha avanzado en el país durante los últimos 3 años. En general existe una opinión extendida en que esto se debió a la mejora de los términos de intercambio ocasionado por el aumento de la demanda global de commodities. También se destaca, principalmente desde los representantes oficialistas, la tarea del gobierno en materia de apertura de nuevos mercados y en la generación de reglas de juego claras que permitieron el desarrollo de la exportación a este nivel.

Las otras tres dimensiones muestran una evaluación similar. En general se estima que el país ha evolucionado bastante a nivel de rubros no tradicionales (forestación, vinos, software, turismo, etc.), innovación y tecnología, y desarrollo logístico. En cuanto a los rubros no tradicionales se destaca el auge de la forestación, aunque se advierte sobre la necesidad de una mayor planificación y racionalización del sector en vinculación con la matriz productiva del país en el largo plazo. En materia de innovación y tecnología se destaca la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), así como también se menciona la necesidad de fortalecer el sistema educativo, principalmente a nivel secundario y terciario. Por último, con respecto al desarrollo productivo se destaca el avance del país en materia de infraestructura portuaria y de carreteras. El principal déficit a nivel logístico, que además es señalado en general por todos los entrevistados, tiene que ver con la necesidad de impulsar y desarrollar el ferrocarril.

5. TEMAS DE CAMPAÑA

Por último, el estudio abordó las expectativas de los actores sobre los temas que cree serán los que dominarán la próxima campaña electoral hacia las elecciones nacionales. En este sentido no parecen surgir mayores novedades. Los dos principales temas que aparecen son la seguridad ciudadana y la reforma tributaria, seguidos por la educación, las políticas sociales, la reforma de la salud, la política exterior y las relaciones laborales. Luego aparecen otros temas como la comparación entre gestiones (FA vs. Gobiernos anteriores), el manejo macroeconómico, la reforma del estado y el país productivo (ver cuadro 6).

Cuadro 6. ¿Cuáles piensa van a ser los temas que van a concitar mayor debate y polarización entre los partidos en el marco de la campaña electoral hacia las elecciones nacionales...?

Temas de Campaña	N	% de menciones
Seguridad Ciudadana	18	19,1
Reforma Tributaria	16	17,0
Educación	8	8,5
Políticas Sociales	8	8,5
Reforma de la Salud	7	7,4
Política Exterior	6	6,4
Relaciones Laborales y Empleo	6	6,4
Comparación Gestiones	5	5,3
Manejo Macroeconómico	5	5,3
Reforma del Estado	4	4,3
"País Productivo"	3	3,2
Profundización cambios	2	2,1
Vivienda	2	2,1
Corrupción	2	2,1
"Otros"	2	2,1
Total	94	100,0

Así planteados, muchos de los temas de campaña tienen que ver con lo que el gobierno ha hecho y con lo que no ha hecho. El gobierno intentará poner a consideración todos aquellos méritos que entiende forman parte de su gestión (el crecimiento económico y el aumento del empleo, el salario y la mejora de las condiciones laborales; las políticas sociales y el descenso de la pobreza; la reforma de la salud y la reforma tributaria en tanto nuevos instrumentos que generan mayor justicia desde el punto de vista de la recaudación; e intentará comparar estos resultados con los gobiernos anteriores, buscando obtener réditos mediante esta comparación). Por su parte la oposición hará énfasis en aquellos temas donde considera que el gobierno no ha actuado con eficiencia, o por lo menos genera dudas ante la opinión pública en materia de resultados (seguridad ciudadana, educación, política exterior y reforma tributaria, principalmente el IRPF⁵).

Por último, al igual que en la campaña electoral de 2004, nuevamente el FA se coloca en el centro de la agenda, puesto que hasta el momento los partidos de oposición no han logrado instalar nuevos puntos o propuestas que no se refieran a la gestión particular del actual gobierno. Esto a priori es un aspecto favorable al FA, en la medida en que se transforma en el eje por donde giran los asuntos de campaña, permitiéndole reorientar el debate en la dirección de los aspectos fuertes de su gestión. Con todo, los aspectos de campaña suelen incidir más bien poco sobre las tendencias electorales en tanto constituyen factores de muy corto plazo. Existen además otros aspectos más de mediano y largo plazo como las tradiciones y valores de los votantes, y las tendencias y evolución del sistema de partidos. Sin embargo, en un contexto de paridad entre bloques divididos por la barrera del 50%, los aspectos de campaña, sumado a la conformación y definición de la oferta electoral a nivel de candidaturas, pueden constituirse en aspectos claves de cara a la resolución del próximo ciclo electoral.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

A cinco meses de finalizar el cuarto año del primer gobierno del FA en Uruguay, el actual contexto político se encuentra pautado por el inminente avance de la campaña electoral. En este marco los partidos políticos se orientan a definir su oferta para competir primero en la interna de junio de 2009 y luego en las nacionales de octubre/noviembre. Este proceso se encuentra, además, caracterizado por el hecho que el partido de gobierno aún no ha definido su estrategia para comparecer en las internas de junio de 2009, distinto a lo acontecido en el caso de los partidos de la oposición que ya están con sus candidatos en la cancha. En este contexto, el Congreso del FA a llevarse a cabo en el mes de diciembre aparece como un hito donde se dilucidarán las incógnitas en esta materia.

Por tratarse de un gobierno que goza de un importante respaldo institucional y político, aún resulta esperable la sanción y puesta en marcha de algunas políticas y medidas concretas de aquí al final del mandato. Resulta claro que, en términos de productividad política y legislativa en particular, no habrá mucho más tiempo que lo que resta del año, y en todo caso, abril de 2009, período en que se inicia formalmente la campaña electoral. Esto sumado al ascenso de un clima regional y global de crisis económica, donde no se conoce a ciencia cierta el efecto que producirá sobre el Uruguay, tornan necesario acercar a los actores información política que permita despejar y reducir los márgenes de incertidumbre.

⁵ Los datos que se conocen en materia de opinión pública, tienden a coincidir en que la reforma tributaria en general no suele recoger niveles de aceptación importantes, como sí sucede por ejemplo en el caso de la reforma de la salud. En general existe consenso entre los analistas en que la reforma tributaria es más bien una reforma impopular desde el punto de vista de la valoración que recoge a nivel de la opinión pública.

En materia de reformas, en el presente año el gobierno ha priorizado la puesta en marcha y la consolidación de algunas de sus reformas estructurales: a saber, la consolidación y ajuste de las reformas tributarias y de la salud; el avance en materia de reforma educativa y del estado. Al mismo tiempo, entre agosto y octubre el gobierno debió sancionar la última ley de rendición de cuentas del período y ha afrontado la tercera y última ronda de negociación salarial en el marco de los Consejos de Salarios. Este marco en general generó mayor conflictividad a nivel de los actores del sistema (entre partidos y entre grupos en relación con el gobierno).

¿Qué resta esperar de aquí en más? En materia de leyes –además de las leyes que se aprobaron en este último plazo (Reforma de las Cajas Bancaria y Policial, Reforma de la Carta del BCU) –, las expectativas de los actores identifican la Ley General de Educación, algunos aspectos que tienen que ver con la Reforma Previsional no sancionados hasta el momento, la Ley de Defensa Nacional y las Leyes de Negociación Colectiva. Junto a estas se identifican otras leyes importantes como la Ley de Salud Sexual y Reproductiva, la ratificación de tratados internacionales (incluido el TIFA Uruguay-EE.UU), las Reformas del Código del Niño y el Código Penal (con énfasis en el problema de la seguridad ciudadana), y los ajustes a la reforma de la salud (regulación y aspectos que tienen que ver con el subsistema mutual, la regulación de los ticket de medicamentos, la incorporación de las Coronarias móviles al sistema, entre otros). Como se advertirá, muchas de estas iniciativas pueden generar álgidos debates, tanto a la interna del partido de gobierno como en relación a la oposición. Por tanto, en la medida que transcurra el tiempo, cada vez va a ser más difícil la concreción de estas y otras iniciativas que también aparecen entre las expectativas sobre lo que el Parlamento puede aprobar de aquí en más.

La materia social (leyes sociales) es la que aparece con la mayor probabilidad de recoger acuerdos interpartidarios. Tanto la evaluación de la gestión del gobierno, que coincide en destacar los aspectos sociales como los más fecundos, como la existencia de cierta voluntad en acordar en esta materia por parte de los representantes del gobierno y la oposición, hacen pensar que esta es el área donde será mayormente probable esperar acuerdos en lo que resta del período.

Otros aspectos como la educación, la seguridad, y la política exterior, aparecen como temáticas donde gobierno y oposición se encuentran mayormente disociados. Precisamente estas áreas de política pública, conjuntamente al tema tributario y fiscal, aparecen como los temas dominantes de la próxima campaña electoral, por lo que se confirma la dificultad de lograr consensos o acuerdos en estos ámbitos, más allá de los que se puedan lograr a la interna del partido de gobierno.

ANEXOS

Ficha Técnica

Tipo de estudio: Estudio de expectativas

Técnica utilizada: Entrevistas a informantes calificados con aplicación de cuestionario semiestructurado

Duración de la entrevista: entre 20 y 30 minutos

Fecha de realización de las entrevistas: del 10 de setiembre al 24 de octubre de 2008

Selección de los casos: se seleccionaron 25 representantes del sistema político nacional en los ámbitos del Parlamento Nacional y los Grupos de presión con el siguiente detalle:

- 12 Representantes del FA (4 del Espacio 609; 3 de AU; 2 del PS, 2 del NE y 1 de AP)
- 7 Representantes del PN (4 de AN y 3 del Herrerismo)
- 3 Delegados del Comité Ejecutivo del PIT-CNT
- 3 Delegados de las Comisiones Directivas de las Cámaras Empresariales (1 de la CNSC, 1 de la CIU y 1 de la ARU).

Total de leyes según *Índice de Expectativas de Aprobación Legislativa 2008-2009 (IEAL)**

Leyes	Total de menciones ponderadas	IEAL	Ranking
Reforma Caja Bancaria	48,0	66,2	1
Ley General de Educación	40,5	55,9	2
Reforma Previsional	37,5	51,7	3
Ley de Defensa Nacional	22,5	31,0	4
Reforma BCU	20,0	27,6	5
Reforma Caja Policial	17,5	24,1	6
Leyes de Negociación Colectiva	15,0	20,7	7
Ley Salud Sexual y Reproductiva	13,0	17,9	8
Ratificación de tratados internacionales	11,0	15,2	9
Reforma Código del Niño	10,5	14,5	10
Ajustes a la Reforma de la Salud	10,0	13,8	11
Regulación de la propiedad de la tierra	8,5	11,7	12
Ley de Energía	8,0	11,0	13
Reforma Caja Militar	7,0	9,7	14
Segunda Terminal de Contenedores en el Puerto de Montevideo	7,0	9,7	14

Asociación de privados con AFE	6,0	8,3	16
Reforma del Estado	6,0	8,3	16
Habilitación del uso de la energía nuclear	5,0	6,9	18
Ley que limite el uso de la bolsa de nylon	5,0	6,9	18
Ley Protocolo de la Antártida	4,5	6,2	20
Seguridad Ciudadana	4,5	6,2	20
Desmonopolización/Asociación con privados (energía)	4,0	5,5	22
Modificación Régimen Carcelario	4,0	5,5	22
Derogación parcial de la Reforma de la Salud	3,0	4,1	24
Impulsar acuerdos de libre comercio	3,0	4,1	24
Ley de uso del software en el Estado	3,0	4,1	24
Ley que otorgue jubilación a los artistas	3,0	4,1	24
Limitación de Jornada Laboral trabajadores rurales	3,0	4,1	24
Puerto de Aguas Profundas en Rocha	3,0	4,1	24
Reforma de la Aduana	3,0	4,1	24
Reforma del Código Penal	3,0	4,1	24
Reforma Ley Orgánica Policial	2,5	3,4	32
Garantías para jóvenes (vivienda)	2,0	2,8	33
Ley de patente de rodados	2,0	2,8	33
Ley de pesca	2,0	2,8	33
Ley de Reparación Integral	2,0	2,8	33
Ley de Repoblamiento de la campaña	2,0	2,8	33
Ley de residencias médicas hospitalarias	2,0	2,8	33
Ley que acorte los plazos a los juicios laborales	2,0	2,8	33
Leyes sobre lechería	2,0	2,8	33
Modificaciones a la Reforma Tributaria	2,0	2,8	33
Reforma Ley Orgánica de las FFAA	2,0	2,8	33
Creación de Instituto Nacional de Empleo	1,5	2,1	43
Creación Instituto de Normas Contables	1,5	2,1	43
Derogar Reforma Tributaria	1,5	2,1	43
Ley Archivo de la memoria	1,5	2,1	43
Ley de acceso a la información	1,5	2,1	43
Ley de concordatos y quiebras	1,5	2,1	43
Ley de creación de Agencia Nacional de Desarrollo	1,5	2,1	43
Ley de cupo	1,5	2,1	43
Ley de Deporte	1,5	2,1	43
Ley de Descentralización	1,5	2,1	43
Ley de limitación el consumo de alcohol	1,5	2,1	43
Modificar Reforma de la Salud	1,5	2,1	43
Seguridad Vial	1,5	2,1	43
Carta Orgánica de Vivienda	1,0	1,4	56
Código de Medioambiente	1,0	1,4	56
Conversión de envases en polietileno	1,0	1,4	56
Desburocratización de las FFAA	1,0	1,4	56
Desburocratización de permisos medioambientales	1,0	1,4	56
Eliminación Impuesto a Primaria	1,0	1,4	56
Endurecimiento de las penas	1,0	1,4	56

Estatuto Único del trabajador de la salud	1,0	1,4	56
Incentivo a la utilización de energías renovables	1,0	1,4	56
Incorporación del bono escolar/ Matrícula universitaria	1,0	1,4	56
Ley de Colegiación Médica	1,0	1,4	56
Ley de desarrollo de Polos tecnológicos e infraestructura	1,0	1,4	56
Ley de fomento al desarrollo industrial en los pequeños pueblos	1,0	1,4	56
Ley de modificación del código minero	1,0	1,4	56
Ley de protección de artistas	1,0	1,4	56
Ley de seguros obligatorios	1,0	1,4	56
Ley de Servicio Exterior	1,0	1,4	56
Ley de Titulación de Marineros Mercantes	1,0	1,4	56
Ley Orgánica del BHU	1,0	1,4	56
Ley que habilite un nuevo llamado a licitación en PLUNA	1,0	1,4	56
Ley que obligue el uso del cinturón en el asiento trasero	1,0	1,4	56
Ley que regule el transporte carretero, fluvial y aéreo	1,0	1,4	56
Ley que regule la emisión de gases	1,0	1,4	56
Ley que regule las zonas Aeroportuarias	1,0	1,4	56
Ley sobre penas alternativas	1,0	1,4	56
Ley sobre violencia en el deporte	1,0	1,4	56
Leyes para enfermedades crónicas (VIH y Diabetes)	1,0	1,4	56
Marco regulatorio para los trabajadores mineros	1,0	1,4	56
Normas de protección de la industria frigorífica	1,0	1,4	56
Plan de mantenimiento y mejora de las rutas nacionales	1,0	1,4	56
Proveer un marco jurídico adecuado para el desarrollo portuario	1,0	1,4	56
Reforma del sistema aduanero	1,0	1,4	56
Reforma Ley Orgánica de la UDELAR	1,0	1,4	56
Reformar Ley de Ordenamiento Territorial	1,0	1,4	56
Registro nacional de industrializadores y comercializadores de metales	1,0	1,4	56
Regulación Servicio de Inteligencia	1,0	1,4	56
Regulación situaciones de propiedad	1,0	1,4	56
Regulación viviendas desocupadas	1,0	1,4	56
Votar mayores recursos para PYMES	1,0	1,4	56
Voto Consular	1,0	1,4	56

* El *IEAL* varía de 0 a 100, donde 0 significa que la ley no está presente entre las expectativas de los entrevistados y 100 significa que está presente con el máximo de fuerza entre el total de los entrevistados. Para la realización del *IEAL* se tomó en cuenta la respuesta de los entrevistados a las siguientes preguntas:

1- ¿Cuáles son las leyes más importantes que usted piensa el Parlamento debería aprobar de aquí a diciembre de 2008...?

2-¿Según su opinión, cuáles son las 5 leyes más importantes que el Poder Ejecutivo intentará que el Parlamento apruebe de aquí hasta el final del mandato...?

3- A continuación le voy a nombrar una serie de dimensiones o temas de política pública y le voy a pedir que identifique una ley clave que según usted el Parlamento debería aprobar de aquí a la finalización del mandato (se mencionan las siguientes áreas: salud; seguridad; educación; transporte y obras públicas; defensa; industria y minería; vivienda; medioambiente; ganadería, agricultura y pesca; economía y finanzas; política exterior y MERCOSUR)...

Las respuestas obtenidas fueron sumadas en menciones de acuerdo a la ley que se tratara, y se ponderó la respuesta a la pregunta 2 otorgándole un valor de 1,5, por considerarse que dicha pregunta permite aproximarse en mayor medida a lo que realmente es esperable que suceda, puesto que introduce el rol del Ejecutivo y su centralidad en el proceso político actual.

Estas tres preguntas fueron realizadas a todos los diputados entrevistados (N=19), mientras que a los dirigentes del PIT-CNT y las cámaras se les preguntó solamente la pregunta 1 (N=25). Un valor del índice igual a 100 significa que una ley ha sido mencionada por todos los entrevistados en las tres preguntas, mientras que el valor 0 indica que la ley no se mencionó en ninguna oportunidad por ninguno de los entrevistados.