

# URUGUAY 2021: ENTRE LA URGENCIA, EL FRENO Y UN NUEVO COMIENZO PARA EL GOBIERNO DE COALICIÓN

*Uruguay 2021: Between the Urgency, the Brake and  
a New Beginning for the Coalition Government*

DOI: 10.4067/S0718-090X2021005000122

VOLUMEN 42 / N° 2 / 2022 / 439-460

ISSN: 0718-090X

Revista de Ciencia Política  
cienciapolitica.uc.cl**NICOLÁS SCHMIDT** *Universidad de la República, Uruguay***LORENA REPETTO** *Universidad de la República, Uruguay*

## RESUMEN

Este artículo analiza los principales acontecimientos del 2021 -segundo año de gobierno de la coalición multicolor liderada por Luis Lacalle Pou- que estuvo signado por dos fenómenos. En primer lugar, el segundo año de la pandemia por COVID-19 en que el gobierno logra desplegar una exitosa campaña de vacunación; y, en segundo lugar, la iniciativa de un mecanismo de democracia directa liderado por la oposición política y social para derogar 135 artículos de la Ley de Urgente Consideración (LUC) aprobada en 2020. Se argumenta que la combinación de ambos fenómenos interpuso un freno (transitorio) a la urgencia y al despliegue de la agenda del gobierno. Para ello, en primer lugar, se describe la situación económica y social, para luego describir el escenario político configurado entre gobierno y oposición. En tercer lugar, se analiza el fenómeno de la aprobación presidencial prolongada desde un doble enfoque: el efecto luna de miel y el efecto “*rally round the flag*.” Luego, se aborda uno de los temas centrales de la LUC y de la agenda pública: la seguridad. Se analiza el proceso de recolección de firmas para el referéndum de marzo de 2022 y su relevancia en un nuevo comienzo para el gobierno de coalición.

**Palabras clave:** aprobación presidencial, opinión pública, seguridad pública, pandemia, Uruguay.

## ABSTRACT

*This article analyzes the principal events of 2021 -the second year of the coalition government led by Luis Lacalle Pou- which was signed by two main issues. In the first place, the second year of the COVID-19 pandemic in which the government manages to deploy a successful vaccination campaign; and, secondly, the initiative of a direct democracy mechanism led by the political and social opposition to derogate 135 articles of the Urgent Consideration Bill (LUC, for its initials in spanish) approved in 2020. It is argued that the combination of both issues put a (transitory) brake to the urgency and deployment of the government's agenda. To do this, first the economic and social situation is briefly described,*



All the contents of this electronic edition are distributed under the Creative Commons license of “Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International” (CC-BY-SA). Any total or partial reproduction of the material must cite its origin.

*and then the political scenario configured between government and opposition. Third, prolonged presidential approval is analyzed from a twofold perspective: the honeymoon effect and the “rally round the flag” effect. Then, one of the central issues of the LUC and of the public agenda is addressed: security and its relationship with government and public opinion. Finally, we analyze the referendum process and its relevance as a new beginning for the coalition government.*

**Keywords:** *Presidential approval, Public Opinion, Public security, Pandemic, Uruguay.*

## I. INTRODUCCIÓN

El segundo año de gobierno de la coalición multicolor<sup>1</sup> liderada por Luis Lacalle Pou en Uruguay estuvo signado por dos fenómenos que, si bien *a priori* no tienen una relación directa, pueden en conjunto ayudar a comprender comportamientos del gobierno y de la opinión pública. Por un lado, es el segundo año de la pandemia por COVID-19, durante el cual el gobierno logra desplegar exitosamente un plan de vacunación en donde más del 80% de población es vacunada y se logra contener la pandemia en sus aristas más feroces en la ola de contagios más fuerte (en hospitalizaciones y muertes). Por otro lado, es el año en el que la oposición política (Frente Amplio) y social (principalmente PIT-CNT<sup>2</sup>) logra movilizar a la ciudadanía para activar un mecanismo de democracia directa para impugnar una parte de la Ley de Urgente Consideración (denominada así por el procedimiento utilizado para su aprobación).<sup>3</sup> Esta ley plasmada en 476 artículos, conforma el núcleo duro del programa de gobierno que llevó a la coalición multicolor a ganar las elecciones en noviembre de 2019.

Estos dos fenómenos de alguna manera pusieron en suspenso el despliegue de la agenda del nuevo gobierno. Por un lado, la emergencia sanitaria parece haber ofrecido un marco de tolerancia hacia un gobierno que le tocó lidiar con una situación sin precedentes y, en parte, postergar o modificar su agenda.<sup>4</sup> Al mismo tiempo la oposición, en un contexto de recesión económica producto de la pandemia, tampoco tenía incentivos para jaquear al gobierno mediante movilizaciones, paros o bloqueos parlamentarios. Esta dinámica de suspenso entre gobierno y oposición está condicionada por altos niveles de aprobación

<sup>1</sup> La coalición multicolor se conformó de cara a la segunda vuelta electoral (noviembre de 2019) como estrategia para ganar la elección y contar con mayorías para gobernar. Está integrada por cinco partidos: Partido Nacional, Partido Colorado, Partido Cabildo Abierto, Partido Independiente y Partido de la Gente, y la denominación *multicolor* alude precisamente a su integración multipartidaria.

<sup>2</sup> Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores, única central de trabajadores sindicalizados de Uruguay

<sup>3</sup> Las leyes de urgente consideración son una herramienta legislativa que otorga al Poder Ejecutivo la potestad de enviar al Parlamento un proyecto de ley con un plazo abreviado para su aprobación. Los Congresos tienen plazos breves para incorporar cambios y aprobar estas leyes especiales. Si no se incorporan cambios, estas leyes se aprueban con el texto enviado por el Poder Ejecutivo.

<sup>4</sup> Ejemplo de ello fue la reforma de la seguridad social, que fue explícitamente postergada por la superposición con la campaña del referéndum, así como otras medidas referidas al aumento en el precio de los combustibles, funcionarios públicos, entre otras (El Observador 2021b).

de la gestión del presidente por parte de la opinión pública que, a dos años de iniciado el gobierno, parecen ir más allá de la “luna de miel” (período inicial de apoyo de la opinión pública ante un nuevo gobierno) y, como veremos más adelante, parecerse más a un fenómeno de “*rally round the flag*” (apoyo sostenido a la figura del presidente por parte de la opinión pública ante shocks externos). De este modo podríamos decir que el año 2021 adquirió un carácter transicional entre el inicio del gobierno - en paralelo al inicio de la pandemia- y el resultado del referéndum del 27 de marzo de 2022 que abre un nuevo escenario para el gobierno de cara a las próximas elecciones.

Este *punte* entre marzo de 2020 y marzo de 2022 no está libre de eventos relevantes a nivel político, social o económico. En el aspecto sanitario, luego del golpe fuerte de la pandemia el gobierno concentró sus esfuerzos en un plan de vacunación que en pocos meses tuvo un impacto exitoso en términos sanitarios, lo que generó las condiciones para un retorno paulatino a la vida económica y social pre-pandemia. En el área de seguridad pública, el gobierno logró mejorar algunos indicadores de criminalidad, en un contexto de disminución de la movilidad y de la puesta en funcionamiento de las medidas incluidas en la Ley de Urgente Consideración (LUC). En términos económicos el gobierno debió hacer frente al impacto de la pandemia, donde los números relativos a empleo, tasa de actividad y pobreza mostraron el efecto de las restricciones impuestas por el contexto sanitario. En términos políticos, el gobierno debió lidiar con un doble frente. En el frente interno, el desafío de poner en funcionamiento una coalición electoral nueva y heterogénea; en el frente externo, el gobierno se enfrentó a una oposición que, si bien moderada por la emergencia sanitaria, se abocó a la recolección de firmas para activar un referéndum para derogar una parte de la ley más importante del gobierno.

Haciendo una analogía con el concepto de siglo largo de Eric Hobsbawm<sup>5</sup>, el año 2021 en Uruguay puede ser evaluado como un “año largo” dado que no culmina con el calendario en diciembre sino que se cierra con la elección del referéndum del 27 de marzo de 2022. A partir de ese momento el gobierno deberá llevar adelante su agenda en un contexto de pandemia controlada, respaldo electoral generado por el referéndum que resultó favorable al mantenimiento de la ley y con mayorías en el parlamento. Todo esto en un escenario económico y social complejo, con dificultades adicionales de recuperación en un contexto de impacto del conflicto bélico entre Ucrania y Rusia.

Este artículo analiza los principales acontecimientos del 2021 “largo” con especial foco en la evolución de la opinión pública en términos de aprobación presidencial y de evaluación de las políticas de seguridad. Ambos aspectos fueron centrales en el 2021. Los niveles de aprobación presidencial permanecen desde el inicio del gobierno en niveles elevados lo cual hace pensar en fenómenos

<sup>5</sup> El historiador inglés Eric Hobsbawm se refirió al siglo XIX como el siglo largo (1789-1914) y al siglo XX como el siglo corto (1914-1989).

de luna de miel prolongados y, al mismo tiempo, la evaluación positiva de las políticas de seguridad (pieza clave de la LUC) que se ha mantenido en niveles altos e, incluso, históricos.

Este artículo se estructura de la siguiente manera, en primer lugar, se presenta brevemente la situación económica y social del 2021, para luego describir el escenario político configurado entre gobierno y oposición. Luego se aborda el fenómeno de la aprobación presidencial prolongada en el marco de lo que la literatura denomina como efecto luna de miel y efecto “rally round the flag.” Luego, se aborda uno de los temas centrales de la LUC y de la agenda pública: la seguridad y su relación con la opinión pública y el gobierno. Se analiza el proceso de recolección de firmas para la realización del referéndum de marzo de 2022 y su relevancia de cara a la segunda etapa del gobierno y las próximas elecciones.

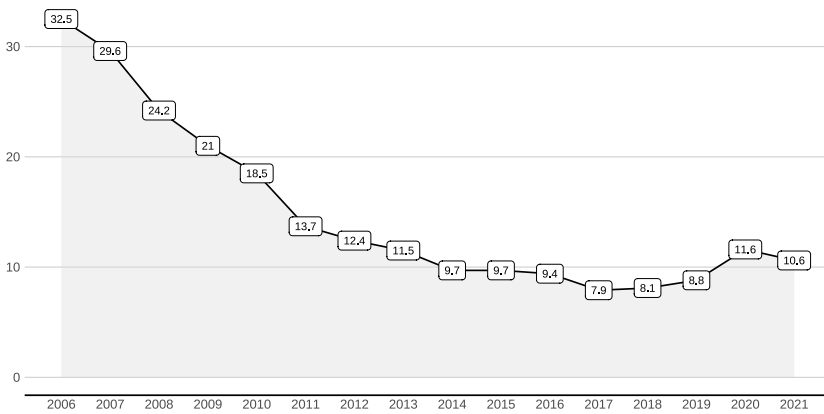
## II. CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL Y ECONÓMICO

Los impactos de la pandemia se distribuyeron de manera desigual en la población, por lo que los sectores más vulnerables se vieron más afectados que otros sectores de la sociedad. Esto fue así en toda América Latina (Dignan y Cavadiño 2005). No obstante, Uruguay contaba con condiciones que le permitían sostener en el corto plazo shocks externos agudos (Filgueira et al. 2020): bajos niveles de pobreza (Figura 1) y niveles altos de formalización del mercado laboral. Ante la caída brusca del empleo generada por la baja movilidad y la adaptación del mercado laboral al funcionamiento a distancia (El Observador 2021a), estas condiciones permitieron tener una contención amplia mediante el seguro de desempleo y la articulación de transferencias monetarias, en base también a la acumulación sobre la identificación de poblaciones vulnerables (desarrollado por la anterior gestión del Ministerio de Desarrollo Social).

Algunos autores argumentan que el éxito del primer año de la pandemia se sostiene en estas condiciones que representaban un “stock de resiliencia” (Filgueira et al. 2020). En el transcurso del año 2020 todos los indicadores pusieron en evidencia el consumo de ese stock que dio paso a un 2021 en el que, por primera vez, Uruguay debió afrontar la ola más feroz de la pandemia, en un contexto de aumento de la pobreza, pérdida del empleo y de una costosa recuperación económica. Si bien el crecimiento del producto fue cercano a los 5 puntos porcentuales no fue suficiente para contener el impacto.

Hacia finales de 2020, los niveles de pobreza asociados a la contracción del empleo y de los niveles de ingreso de las personas mostraron un aumento de un 20% en relación al año 2019 (Brum y De Rosa 2020). El dato de incidencia de la pobreza de 2021 evidencia que la pobreza sigue en niveles altos en relación a los valores anteriores a la pandemia. Si bien el valor puntual de 2021 (10.6) implica un punto porcentual menos que el año anterior, no se puede afirmar que es una baja de la pobreza dado que los intervalos de confianza de ambas estimaciones se solapan. En la misma dirección se ubica la tasa de desempleo

Figura 1. Incidencia de la pobreza en personas 2006-2021



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)

que está cercana al 10%, pero en este caso la tendencia efectivamente es a la baja. De todas maneras, como se aprecia en el gráfico, ya desde 2018 la pobreza mostraba una tendencia al aumento. Esto induce a pensar que la pandemia más bien aceleró un proceso que ya se venía configurando.

De este modo, el año 2021 muestra un deterioro social importante en términos de pobreza, así lo evidencian tanto las mediciones como, por ejemplo, el aumento sostenido en el tiempo de ollas populares (Rieiro et al. 2021) como un indicador de respuesta al deterioro social. Si bien la economía presenta dinamismo y un crecimiento mayor a los años anteriores, esto no ha permitido paliar los problemas arrastrados por la pandemia que se reflejan en los indicadores anteriormente referenciados, así como en un aumento en los niveles de inflación y en la caída del salario real.

### III. GOBIERNO Y OPOSICIÓN: ENTRE LA URGENCIA Y EL FRENO

Si el 2020 estuvo signado políticamente por el cambio de gobierno y la aprobación de la Ley de Urgente Consideración, el 2021 “largo” lo estuvo por la campaña de recolección de firmas en contra de la LUC que tuvo como desenlace el referéndum del 27 de marzo de 2022. Las leyes de urgente consideración son una herramienta legislativa que otorga al Poder Ejecutivo la potestad de enviar al Parlamento un proyecto de ley con un plazo abreviado para su aprobación. En el diseño constitucional uruguayo, si el proyecto no recibe modificaciones es aprobado en las condiciones en que fue presentado por el Ejecutivo. Du-

rante la campaña electoral, el entonces candidato a la presidencia Luis Lacalle Pou anunció que, en caso de ganar las elecciones, enviaría un proyecto de ley de estas características que incluiría temas centrales y urgentes para impulsar reformas impostergables en el terreno de la economía, seguridad pública y educación, entre otros. A tan solo unos días de iniciado el nuevo gobierno, se decretó la emergencia sanitaria por COVID-19 y, más allá de las críticas de la oposición por lo inapropiado del contexto, el presidente presentó el proyecto de ley en el Parlamento en abril de 2020. Luego de cambios incorporados en los períodos abreviados de discusión en las cámaras, fue aprobado en julio de 2020 y se puso en vigencia.

Esta ley, además de urgente, tuvo el carácter de *ley omnibus* (Massicotte 2013), proponiendo políticas de las más diversas áreas en casi 500 artículos (seguridad, educación, economía, vivienda, inclusión financiera entre otros).<sup>6</sup> Más allá de los argumentos esgrimidos por el gobierno sobre la urgencia de actuar en estas áreas, las leyes de urgente consideración en líneas generales son utilizadas para minimizar los costos de transacción de los gobiernos (Rossel y Monestier 2021). Esto se torna particularmente relevante si observamos la conformación del gobierno y del sistema de partidos a partir de las elecciones de 2019. El gobierno electo debe su triunfo en el balotaje a la conformación de una coalición electoral multipartidaria (Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto, Partido Independiente y Partido de la Gente, en orden descendente), que permitió cortar con un ciclo de tres gobiernos frenteamplistas consecutivos.<sup>7</sup>

Esta coalición de múltiples actores implicó un gran desafío de articulación y coordinación para el gobierno electo con el objetivo de sostener la gobernabilidad desde la heterogeneidad. Sus múltiples contenidos sintetizaron de alguna manera los puntos de encuentro de los cinco partidos socios de la coalición y, dada la magnitud y la cobertura temática, pudo haber generado un enlentecimiento o un desincentivo para la producción legislativa. Entre la LUC y la ley de presupuesto quinquenal, se cubrieron buena parte de los asuntos de la agenda del gobierno. La pregunta que sigue es: ¿qué sucedió en el Parlamento en el período, más allá de la discusión de estos dos enormes paquetes?

En febrero de 2022, la senadora y ex vicepresidenta de la República Lucía Topolansky anunció su retiro del Parlamento y la renuncia a su banca del Movimiento de Participación Popular, Frente Amplio (MPP - FA). En una entrevista periodística, manifestó su frustración por la escasa producción legislativa durante el período: “Sacando la LUC, las leyes Covid y el presupuesto, el Parlamento

<sup>6</sup> En Uruguay, todos los presidentes desde la salida democrática en 1985 han utilizado el mecanismo de Ley de Urgente Consideración, con diferentes características. Sin embargo, sólo en el gobierno de Batlle en el 2000 se utilizó la modalidad “*omnibus*”. No existe ningún antecedente con la misma cantidad de artículos (ninguno de los anteriores alcanza la mitad del número de artículos del proyecto presentado por Lacalle Pou).

<sup>7</sup> Los efectos de este cambio en la oferta de partidos deberán ser analizados a la luz de la literatura de sistema de partidos, para evaluar si es un escenario de reconfiguración del sistema (Nocetto et al. 2020).

no ha tenido producción.”<sup>8</sup> La percepción de la senadora del Frente Amplio se confirma por los datos provistos por el Programa de Estudios Parlamentarios (Departamento de Ciencia Política, Udelar), que monitorea y analiza la producción parlamentaria en Uruguay. En lo que va de este gobierno (49a. Legislatura) se aprobaron 158 leyes, lo que se encuentra por debajo de la producción de los gobiernos anteriores para el mismo período, a excepción del último gobierno de Tabaré Vázquez (FA) en el que se aprobaron 156 leyes en los dos primeros años de gobierno (en el primer gobierno de Vázquez se aprobaron 223 y en el de Mujica 230, también en el mismo período). En esta misma línea, el Poder Ejecutivo envió menos proyectos de ley que en los gobiernos anteriores en el mismo período de tiempo (La Diaria 2021a).

Es interesante anotar que si observamos la tasa de efectividad legislativa por partido político, es decir aquellos proyectos que los partidos presentan en el Parlamento y logran ser aprobados, se encuentra una gran variación. La fórmula más exitosa es la que presenta proyectos de ley bajo autorías partidarias múltiples, incluyendo y no incluyendo a la oposición (51,3%). Pero de aquellas iniciativas que son presentadas por un único partido político, lograron ser aprobadas durante el período un 18,9% de leyes del Partido Nacional, 18,9% del Partido Colorado y 10,4% del Frente Amplio. Sin embargo, uno de los socios de la coalición, Cabildo Abierto, no logró que se apruebe ninguno de sus proyectos presentados.<sup>9</sup> Si bien existen otros mecanismos más allá de las iniciativas, a través de los cuales los actores políticos pueden ser “jugadores activos” (Saiegh 2010), podría resultar de interés analizar el funcionamiento de la coalición de gobierno de cara a la etapa que se viene desde este punto de vista ya que el mínimo común denominador del programa de la coalición se consolidó en la LUC.

A la disminución en los incentivos para legislar, producto del proyecto de *ley omnibus* ya aprobado y la emergencia sanitaria, vino a sumarse el mecanismo interpuesto por la oposición política y social lo que generó una suerte de *impasse*. En Uruguay la Constitución establece que el recurso de referéndum contra las leyes podrá interponerse por el 25% del total de inscriptos habilitados para votar, contra la totalidad de la ley o, parcialmente, contra uno o más de sus artículos dentro del año de su promulgación. Las firmas deben ser presentadas y validadas por la Corte Electoral. Si observamos la región, el umbral del 25% es elevado (Altman 2010), por lo que no resultaba evidente que se pudiera alcanzar el objetivo, considerando además que la pandemia podría generar dificultades adicionales para el proceso de recolección de firmas por las restricciones en la movilidad o de aglomeraciones.

Al comienzo, esta iniciativa no fue unánimemente incorporada por todos los sectores del Frente Amplio, pero luego el FA se sumó reconociendo incluso su

<sup>8</sup> Nota disponible en: <https://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/topolansky-deja-el-senado-sacando-la-luc-las-leyes-covid-y-el-presupuesto-el-parlamento-no-ha-tenido-produccion/>

<sup>9</sup> Programa de estudios parlamentarios (<https://parlamentosite.wordpress.com/>)

desatino al haber votado alguno de los 135 artículos en el Parlamento.<sup>10</sup> De alguna manera, los resultados del referéndum ofrecieron a gobierno y oposición una suerte de evaluación de mitad de ejecución del mandato. En este sentido, la no derogación de la LUC ofrecería un respaldo claro a la gestión del gobierno, mientras que la derogación de los 135 artículos podría implicar la revisión de algunos de los asuntos de la agenda del gobierno. Por un lado, el gobierno pareció esperar una señal de aprobación para afianzar su agenda a partir de los resultados del referéndum (El Observador 2021b). Por otro lado, la oposición veía una posibilidad para recuperarse de la derrota de 2019. Fernando Pereira, presidente del Frente Amplio, al alcanzar las firmas necesarias para la interposición del recurso de referéndum sostuvo: “Hoy empieza el segundo tiempo, y hay que jugarlo con la misma amplitud con que jugamos el primer tiempo. Hay que jugarlo de la mejor manera” (El País 2021).

Finalmente, y como veremos al final de este artículo, la propuesta por la derogación no alcanzó los votos necesarios para derogar los 135 artículos. Las lecturas de este resultado pueden ser múltiples, pero podemos asumir razonablemente que este es un punto de inflexión para este gobierno y para la oposición. En nuestro argumento, el referéndum puso punto final al año “largo” 2021 y al freno a la urgencia pautaada por el gobierno que, como veremos a continuación, contó durante todo el período con extraordinarios niveles de aprobación de su gestión por parte de la opinión pública.

#### IV. GOBIERNO Y OPINIÓN PÚBLICA: LUNA DE MIEL Y RALLY ROUND THE FLAG

La aprobación de la gestión es un fenómeno deseable para los presidentes. Niveles altos de aprobación permiten que los presidentes tengan más posibilidades de avanzar en la agenda legislativa y procesar con mayor facilidad leyes (Calvo 2007) o que cuenten con mayor apoyo en el congreso (Rivers y Rose 1985; Edwards 1997). Esto último es más importante aún en el caso uruguayo en donde el partido del presidente actualmente no cuenta con mayorías parlamentarias. Es deseable también en el sentido de que altos niveles de desaprobación están relacionados con protestas sociales (Joignant et al. 2016), al mismo tiempo que en algunos contextos pueden poner en riesgo la culminación del mandato (Pérez-Liñán 2007).

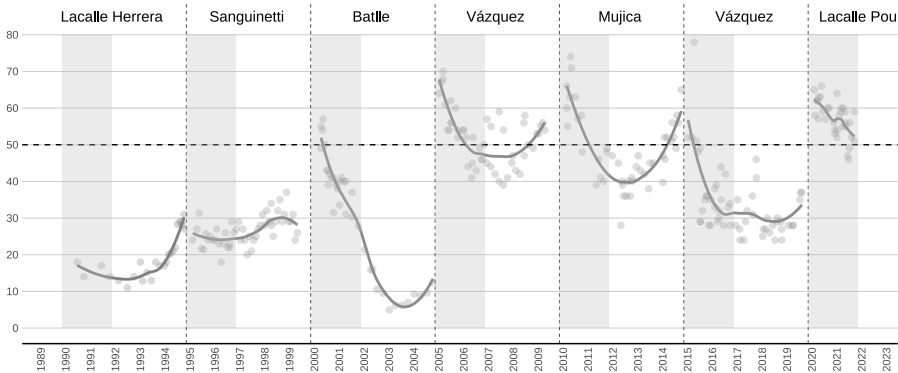
Carlin et al. (2018) argumentan que la aprobación presidencial presenta una dinámica cíclica que consta de tres etapas: la primera, la etapa de *luna de miel*, en donde el gobierno inicia su gestión y cuenta con mayor crédito popular (comúnmente dura poco menos del primer año de gobierno); una segunda etapa

<sup>10</sup> Los 135 artículos propuestos para su derogación se distribuyen en las siguientes áreas temáticas: 34 artículos sobre educación, 34 sobre vivienda, 33 sobre seguridad pública, 16 del capítulo de economía y finanzas públicas, 3 de secretaría estratégica del Estado, 2 del sector agropecuario, 2 artículos de relaciones laborales y seguridad social, 2 de desarrollo social y salud, y 9 sobre disposiciones varias.



de declive y una etapa de repunte hacia el final del período cuando se acercan las próximas elecciones.

Figura 2. Aprobación de la gestión del presidente 1990-2021\*



\*Los puntos corresponden a las estimaciones de las encuestas de opinión pública de Aprobación de la gestión del presidente de las siguientes empresas de opinión pública: Cifra, Equipos, Factum, Interconsult y Opción. Las rectas son medias condicionales suavizadas a partir de los puntos que permite identificar patrones y sobresaltos (ver: [https://tidyverse.github.io/ggplot2-docs/reference/geom\\_smooth.html](https://tidyverse.github.io/ggplot2-docs/reference/geom_smooth.html))  
Fuente: elaboración propia con datos de Schmidt et al. (2020).

En la Figura 2 se observa que en Uruguay desde 1990 todos los gobiernos se aproximan a la dinámica cíclica que proponen Carlin et al. (2018) para pensar el fenómeno de la aprobación presidencial. Es decir, inicio del gobierno con niveles altos de aprobación que van bajando a medida que avanza el mandato y que hacia el final de mandato comienzan a subir. El aspecto relevante que se destaca de este panel gráfico es que durante los primeros dos años de gobierno (zona sombreada en gris) el actual presidente Luis Lacalle Pou cuenta con altos niveles de aprobación (de los más altos desde 1990). Si bien la tendencia es a la baja, la caída no es tan pronunciada como en los gobiernos anteriores, es decir, si hay una luna de miel, parece extenderse más tiempo de lo esperable. En el gráfico aparece una zona sombreada para los dos primeros años de cada gobierno y una línea punteada horizontal en los cincuenta puntos porcentuales.

Es de esperar que Lacalle Pou presente un patrón en forma de “U” como sugiere Carlin et al. (2018) y como muestran los gobiernos anteriores. Lo que resulta atípico es que a dos años de iniciado el gobierno se mantenga en valores superiores a los 50 puntos porcentuales en los niveles de aprobación de la gestión, mostrando un diferencial con la trayectoria de todos los presidentes anteriores. En el Cuadro 1 se aprecia con mayor claridad la diferencia del actual gobierno con los anteriores. En términos generales, Lacalle Pou a dos años de iniciado su gobierno tiene una evaluación promedio de su gestión cercana al 60%. Adi-

cionalmente a esto, se observa que el promedio general del actual presidente es cercano al que tuvieron los expresidentes del Frente Amplio Tabaré Vázquez (en su primer período de gobierno) y José Mujica (Bogliaccini y Queirolo 2017). Si se observa la evaluación de estos dividida en el primer año y el segundo, tuvieron una luna de miel que inició muy arriba pero ya al segundo año mostraba una caída importante de 12 y 18 puntos porcentuales respectivamente mientras que en el caso de Lacalle Pou la caída promedio es solo de un 6%.

Cuadro 1. Aprobación presidencial en los dos primeros años de gobierno. Uruguay 1985 - 2021. \*

Presidente	Periodo de Gobierno	Primer año (A)	Segundo año (B)	Diferencia (B - A)	Promedio dos años
Lacalle Herrera	1990-1995	16.00	15.50	-0.50	15.75
Sanguinetti	1995-2000	25.03	23.92	-1.11	24.36
Battle	2000-2005	45.46	36.15	-9.31	41.01
Vázquez	2005-2010	59.85	48.00	-11.85	54.16
Mujica	2010-2015	61.50	43.83	-17.67	54.88
Vázquez	2015-2020	43.92	33.50	-10.42	37.96
Lacalle Pou	2020-2025	61.00	55.00	-6.00	57.98

\*Los valores de la columna A y B corresponden al promedio de las estimaciones de las encuestas de opinión pública de Aprobación de la gestión del presidente de las siguientes empresas de opinión pública: Cifra, Equipos, Factum, Interconsult y Opción.

Fuente: elaboración propia con datos de Schmidt et al. (2020) a partir de Carneiro et al. (2021)

Sin embargo, la literatura de los ciclos de aprobación presidencial (Carlin et al. 2018) no nos ayuda a comprender los fenómenos de luna de miel sostenidos en el tiempo como el que estamos analizando. No obstante, el caso uruguayo presenta la particularidad que el inicio del gobierno coincide con un shock externo de gran magnitud, como fue el comienzo de la emergencia sanitaria por la pandemia por COVID-19. En tal sentido, los altos niveles de aprobación extendidos en el tiempo pueden estar relacionados con el efecto que la literatura sobre aprobación presidencial denomina *rally round the flag* (Mueller 1970; Baker y Oneal 2001; Newman y Forcehmes 2010). Este efecto implica un aumento del apoyo popular al presidente en contextos de crisis internacionales extraordinarios, como por ejemplo una guerra. Este efecto sucede en contextos en los que las personas suspenden momentáneamente sus diferencias y convergen en apoyo al presidente producto de ese shock externo. Estos eventos deben tener determinadas características para asociarlos a este efecto: fenómenos de carácter internacional, que el presidente tenga un rol importante, que sea un fenómeno específico y dramático (Mueller 1970) y que cuente con una amplia difusión mediática (Ostrom y Simon 1985; Newman y Forcehmes 2010).

Las características de la pandemia hacen que pueda ser considerada como un fenómeno capaz de generar este tipo de efectos en la opinión pública (Baekgaard et al. 2020; Yam et al. 2020; Kritzing et al. 2021; Carneiro et al. 2021). La

pandemia es un fenómeno internacional que tuvo impactos dramáticos no solo en la salud de la población sino en la economía y en la dinámica social; el presidente es quien debe liderar la gestión de la situación sanitaria y llevar adelante las políticas públicas que permitan sortear la pandemia y, por último, ha sido un fenómeno altamente mediático. En el caso uruguayo, el gobierno adoptó en el primer año un canal de comunicación frecuente mediante conferencias de prensa diarias en las que se reportaba la situación y se anunciaban las medidas a tomar, sumado al seguimiento diario de casos positivos, hospitalizaciones y muertes en informativos en horarios centrales y en diversos medios de prensa de alcance nacional.

Viendo los niveles de aprobación de los presidentes uruguayos desde 1990, podemos sostener que en todos los casos han contado con un ciclo de aprobación presidencial como el que describen Carlin et al. (2018). En este sentido, era razonable esperar que el actual presidente gozara de una primera etapa de luna de miel al igual que sus pares. La pregunta que surge de esto es por qué en este caso esta primera etapa en el gobierno de Lacalle Pou se extiende más allá de lo esperado. Sabemos que el comienzo del gobierno coincide -con diferencia de días- con el comienzo de la pandemia, por tanto, es posible que estemos ante un efecto *rally round the flag* generado por la pandemia y que esto haya provocado una luna de miel extendida. Comúnmente la duración de la etapa de luna de miel se extiende durante los primeros tres trimestres del gobierno, sin embargo, el actual presidente cuenta con niveles altos de aprobación a dos años de iniciada su gestión (valores superiores al 50%). ¿Pero qué sucede cuando además de la evaluación general de la gestión presidencial, observamos áreas específicas de la gestión de gobierno?

Cuadro 2. Niveles de aprobación promedio de la gestión del presidente, pandemia, economía y seguridad 2020 – 2021

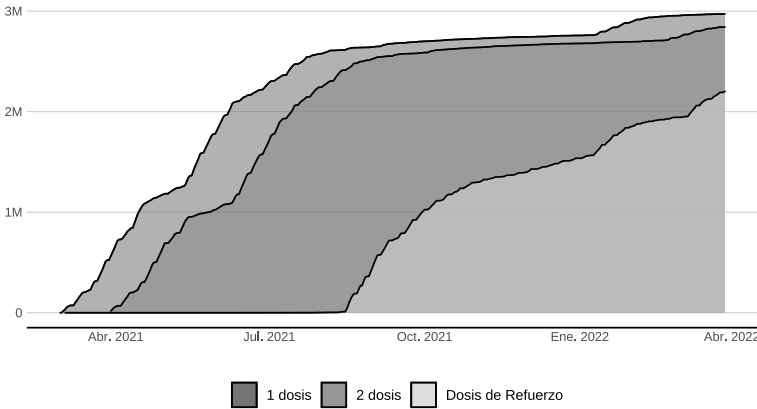
	Presidente	Pandemia	Economía	Seguridad
Primer año (2020)	61%	79%	44,5%	38%
Segundo año (2021)	53%	69%	43,7%	44%

Fuente: elaboración propia con datos de Opción Consultores

Como se puede ver en el Cuadro 2, tanto en el primero como en el segundo año de gobierno asistimos a un dislocamiento entre la evaluación de la gestión del presidente en términos generales y la evaluación de los asuntos que más interesan a los uruguayos, como la economía y la seguridad. Mientras la evaluación general promedio del primer año era del 61%, la gestión de la economía era evaluada positivamente en promedio por un 44.5% de los uruguayos; durante el segundo año, el promedio general era de 53%, y la evaluación sobre la economía era del 43.7%. En el asunto seguridad la relación es similar pero más pronunciada aún: 38% y 44% de los uruguayos evalúan positivamente la ges-

tión de la seguridad en el primero y segundo año respectivamente. Esto sugiere que la evaluación de la gestión del presidente en términos generales contaba con más crédito que la evaluación de la gestión en áreas relevantes del gobierno como es la economía y la seguridad.<sup>11</sup> Adicionalmente, también se observa que la evaluación sobre la gestión de la pandemia está en ambos años en valores muy elevados. Es posible que parte de la evaluación de la gestión del presidente esté contaminada por la altísima evaluación de la gestión de la pandemia.

Figura 3. Evolución del plan de vacunación



Fuente: elaboración propia con datos de Our World in Data (<https://ourworldindata.org/>)

Por último, el gobierno atravesó el 2020 logrando con éxito retrasar el impacto de la pandemia (Filgueira et al. 2020). En el primer semestre de 2021, cuando cabría esperar que ambos efectos (luna de miel y *rally round the flag*) se diluyeran, se asistió al momento más duro de la pandemia en Uruguay en términos de muertes y hospitalizaciones, mientras el gobierno concentró sus esfuerzos en el acceso y distribución de vacunas a la población.<sup>12</sup> Mientras el segundo semestre de 2020 tuvo un promedio diario de 98 casos y 1 muerte por COVID-19, el primer semestre de 2021 tuvo un promedio de 1935 de casos y 30 muertes diarias. El proceso de vacunación inició en febrero de 2021 y como se observa en

<sup>11</sup> Es interesante destacar que, si bien es notorio este desplazamiento entre aprobación de la gestión presidencial y la gestión de la seguridad en el gobierno de Lacalle Pou, más pronunciado era aún en el gobierno de Tabaré Vázquez (2015-2020), en el que la valoración positiva sobre la gestión en el área de seguridad se movía en el entorno del 20% (datos de Opción Consultores).

<sup>12</sup> En junio de 2021, y aun atravesando la ola de COVID más dura para Uruguay, se anunció la disolución del Grupo Asesor Científico Honorario (GACH), que había cumplido un rol destacado en el asesoramiento en la gestión de la pandemia. El GACH durante la pandemia presentó niveles de aprobación en la opinión pública incluso más elevados que los del gobierno (82% según la encuesta de FACTUM de enero de 2021).

la Figura 3 la población comenzó a alcanzar la inmunidad en el segundo semestre. Para diciembre de 2021 los niveles de inmunización eran cercanos al 80% de la población con dos dosis y de un 50% con dosis de refuerzo. Este segundo semestre estuvo signado por el éxito por parte del gobierno de este proceso que no sólo permitió contener la pandemia y las nuevas variantes emergentes, sino que también generó expectativas de un retorno rápido y seguro a la vida económica y social similar a los años previos a la pandemia. La velocidad y el éxito en el proceso de vacunación hicieron que la población adquiriera inmunidad rápidamente y que los efectos más fuertes de la pandemia se sortearan de forma satisfactoria en comparación con otros países de la región y el mundo.

## V. EL GOBIERNO DE LA SEGURIDAD Y LA OPINIÓN PÚBLICA

La relación entre seguridad y opinión pública merece especial atención en este período. Al asumir el gobierno en 2020, uno de los mandatos más fuertes de la coalición multicolor era ofrecer respuestas a los temas de seguridad, fuertemente instalados en la agenda pública de los últimos veinte años. La creciente relevancia de la agenda de seguridad no es una excepcionalidad del caso uruguayo, sino que el patrón general del comportamiento del delito en la región muestra una tendencia creciente del crimen y la violencia, lo que se acompaña además con un aumento también sostenido en las percepciones de inseguridad de los ciudadanos (Bogliaccini 2005; Bailey y Dammert 2006; Yashar 2018). En este contexto, en la región han proliferado políticas punitivas o de “mano dura” (Holland 2013; Krause 2013; García et al. 2018; Visconti 2020; Luna y Rovira 2021; Tiscornia et al. 2021), plasmadas en diferentes tipos de medidas: uso de la fuerza como mecanismo de prevención y represión del delito, aumento de penas, reformas de los cuerpos policiales y militares, reformas en procedimientos policiales, entre otras.<sup>13</sup>

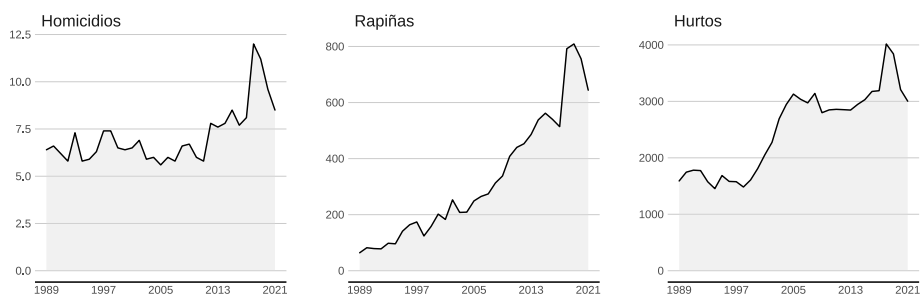
En Uruguay, la saliencia de la agenda de seguridad y el apoyo de la opinión pública a medidas punitivas (Vigna et al. 2019; Tiscornia et al. 2021) ha cristalizado en un asunto de disputa electoral sobre el que los partidos confrontan sobre diferentes estrategias para gobernar la seguridad. Es así que partidos políticos de diferente signo ideológico han incorporado, de forma más o menos clara, estas demandas. El antecedente más cercano de disputa sobre este tema se condensa en el Plebiscito “Vivir sin miedo” de 2019 liderado por el senador Jorge Larrañaga del Partido Nacional. Esta reforma constitucional proponía una batería de modificaciones en materia de seguridad pública (aumento de penas, reforma policial, allanamientos nocturnos, entre otras medidas de corte punitivo) con el objetivo de atender el problema de la seguridad. El plebiscito, llevado a cabo en conjunto con las elecciones nacionales de 2019, obtuvo el 46,8% de los votos

<sup>13</sup> No existe un acuerdo sobre el término “punitividad” en la literatura científica, lo que se traslada a una dificultad en la operacionalización del término. Tomamos aquí la definición amplia de Dignan y Cavardino 2005, que implica la preferencia por mayores penas y de más duración para múltiples delitos.

válidos y de esta manera no logró modificar el *statu quo*. La iniciativa no había contado con el apoyo de ninguno de los candidatos presidenciales, tampoco el de Luis Lacalle Pou, quien fuera electo presidente en esa instancia electoral. Una vez en el gobierno, Lacalle Pou designó como Ministro del Interior a Jorge Larrañaga, quien promovió la incorporación de algunas de las medidas contenidas en la reforma constitucional fallida dentro de lo que luego fue aprobado en la Ley de Urgente Consideración de 2020 (por ejemplo, medidas asociadas al aumento de penas y reducción de medidas alternativas a la prisión).<sup>14</sup>

Durante los gobiernos del Frente Amplio (2005 - 2020), los indicadores de seguridad pública continuaron la tendencia de deterioro iniciada en la década de 1980, con especial aceleración desde 2008, mientras en paralelo se asistía a un período de estabilidad y crecimiento económico. El Frente Amplio comenzó su gobierno en 2005 con un libreto más liviano -o menos punitivo- sobre los problemas de seguridad/inseguridad, más orientado a atacar las causas del delito (pobreza y desigualdad) y el robustecimiento de un sistema de rehabilitación. Sin embargo, gradualmente incorporó no sólo un discurso sino medidas de corte más punitivo (Vernazza 2015), como el aumento de penas como forma de combatir el delito (El Observador 2016). Por otra parte, en la campaña electoral de cara a las elecciones de 2014, el Frente Amplio que ocupaba el gobierno e iba por la renovación del mandato, prometió reducir los delitos violentos en un 30% (El Observador 2014). Durante el gobierno siguiente, el Frente Amplio no solamente no pudo cumplir con esta promesa electoral, sino que, a partir de 2015, se empinó la curva de aumento de delitos violentos, alcanzando en 2018 uno de los picos de crecimiento más altos en las tasas de homicidio (Figura 4).

Figura 4. Evolución de tasa delitos violentos en Uruguay 1989 - 2021\*



\*Tasa de homicidios consumados y denuncias de rapiñas y hurtos consumados por año cada 100.000 habitantes. Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior

<sup>14</sup> Otro antecedente relevante con respecto a la agenda de seguridad pública lo constituye la iniciativa de plebiscito constitucional encabezada por una fracción del Partido Colorado liderada por Pedro Bordaberry, que se proponía bajar la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años, que había fracasado en 2014.

La centralidad de la seguridad pública en las agendas de los gobiernos encuentra además un correlato en los recientes gobiernos de lo que Luna y Rovira (2021) denominan como “giro atenuado a la derecha”, en referencia a un contra giro luego del giro a la izquierda iniciado en la primera década del siglo XXI en América Latina. Esta nueva ola de gobiernos de derecha o conservadores se sostiene en el fracaso de los gobiernos de la ola de izquierda o progresistas con la promesa de tomar medidas de “mano dura” para ofrecer soluciones a un problema no resuelto (Luna y Rovira 2021). Este fenómeno se fortalece con el apoyo de la opinión pública a las medidas de corte punitivo (Muggah 2018; Vigna et al. 2019; Visconti 2020; Tiscornia et al. 2021).

En este contexto, la coalición multicolor llega al gobierno en marzo de 2020. La seguridad pública se ha transformado en un terreno en disputa por los actores partidarios, quienes ofrecen diferentes interpretaciones y soluciones sobre el fenómeno. Aunque parece que, más allá de las diferencias, todos los caminos conducen a la punitividad. Y esto cuenta con el apoyo de la opinión pública: más del 50% de la población uruguaya está de acuerdo en aumentar las penas de todos los delitos y, cuando se pregunta por la pena de cárcel como respuesta a diferentes delitos, el apoyo es abrumador: rapiñas 80%, lesiones 79% y hurtos 78% (Vigna et al. 2019)

En 2020, en un escenario en el que los delitos tuvieron una baja en parte por la disminución de la movilidad (Nivette et al. 2021), el gobierno contó con un entorno favorable a la promoción e implementación de medidas que atendieran los problemas de seguridad largamente demandados que se plasmaron en la LUC.

## La seguridad en disputa: la LUC y el referéndum contra la LUC

De los 476 artículos que integran la Ley de Urgente Consideración aprobada a mediados de 2020, los primeros 117 corresponden a la sección de seguridad pública. Esto de alguna manera pone en evidencia la relevancia del tema y la *responsividad* del gobierno a las demandas públicas. Es decir, una cuarta parte de la LUC se compone de medidas de seguridad pública que implican cambios en la configuración de la legítima defensa, creación y modificación de delitos, aumento de penas, la creación de una nueva estructura procesal (proceso simplificado), normas sobre estupefacientes, soberanía del espacio aéreo, modificación de los procedimientos policiales, entre otras.

En marzo de 2020 Uruguay decretó la emergencia sanitaria por COVID-19 y, a partir de ello, se desplegaron diferentes herramientas de restricción de la movilidad.<sup>15</sup> En una investigación publicada en la Revista Nature, se analizó el efecto de las restricciones de movilidad en 27 ciudades del mundo, incluida

<sup>15</sup> El Observatorio COVID Uruguay de Unidad de Métodos y Acceso a Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República evidenciaron, a partir de datos de Google Movility la caída abrupta en la movilidad de las personas durante el primer semestre de 2020 (<https://observatoriocoviduy.org/>).

Montevideo, y se encontró evidencia que confirma que el efecto “quedate en casa” se trasladó a los números de los delitos, que sufrieron en 2020 una caída notoria a nivel global: disminución promedio de un 37% de los delitos en 27 ciudades del mundo (Nivette et al. 2021). Este estudio sugiere que en aquellas zonas con mayores posibilidades de sostener la no-movilidad el efecto sobre la disminución del delito es aún más fuerte.

Sin embargo, desde el gobierno se ha intentado desestimar el efecto de las restricciones de circulación sobre la efectiva disminución de los delitos y se argumenta que el aumento en el número de personas privadas de libertad es resultado de la acción policial, robustecida a través de la LUC. Es cierto que en 2021, mientras la mayor parte de los países de América Latina experimentaron un acentuado aumento en los homicidios, Uruguay pareció continuar con bajos niveles de violencia. En este sentido, los homicidios en Uruguay disminuyeron un 5% desde 2020, ubicando al país en una tasa de 8,9 por cada 100.000 habitantes (Insight Crime 2021). Sin embargo, en el primer trimestre de 2022 hay señales de que esa tendencia se está comenzando a revertir.

Por su parte, la oposición liderada por el Frente Amplio ha sido muy crítica de los números oficiales de crimen y violencia. Más allá de cuestionamientos sobre los instrumentos de medición y a las diferencias surgidas entre los datos del Ministerio del Interior y la Fiscalía de la Nación, el Frente Amplio concentró sus esfuerzos en el referéndum contra la LUC, en donde el asunto de la seguridad pública iba a estar en el centro de la disputa. En julio de 2021, la Comisión Nacional Pro Referéndum entregó en la Corte Electoral 797.261 firmas (siendo necesarias para activar el mecanismo unas 650 mil firmas, un 25% de los ciudadanos habilitados para votar) que hicieron posible la realización del referéndum para derogar 135 artículos de la LUC el 27 de marzo de 2022.

En el segundo semestre de 2021 comenzó la campaña electoral de cara al referéndum, con la posición oficialista de NO a la derogación y la posición de la oposición de SÍ a derogar los 135 artículos. Si bien la LUC contiene una batería de medidas de política pública muy diversa, lo central del debate se condensó en los temas de seguridad pública. De los 135 artículos propuestos para ser derogados, 33 correspondían al capítulo de seguridad.<sup>16</sup>

Finalmente, en la elección del 27 de marzo de 2022 no se alcanzaron los votos suficientes para la derogación de los 135 artículos. El SÍ a la derogación obtuvo el 48,8% de los votos, mientras que el NO alcanzó el 49,9% sumando un 1,3% de votos en blanco. Es así que los 33 artículos del capítulo seguridad siguen vigentes y Uruguay continúa afianzando el camino hacia las políticas “punitivas” ya iniciado en los gobiernos anteriores, en un contexto de alta

<sup>16</sup> Estos 33 artículos comprenden normas de legítima defensa, resistencia al arresto, configuración de delitos y cambios en las penas, agravio a la autoridad policial, ocupación indebida de espacios públicos, procedimiento de interrogatorio, legislación policial, comercialización de estupefacientes, microtráfico, entre otras.



aprobación popular del presidente y con una opinión pública a favor del endurecimiento de las penas.

Las lecturas de este resultado pueden ser múltiples, pero parece razonable pensar que este es un punto de inflexión para este gobierno y para la oposición. Además de poner en juego los contenidos específicos a ser derogados, la campaña adquirió ribetes de elección de mitad de mandato de la gestión del gobierno. Por tanto, parece razonable que algunos de los contenidos más ríspidos de la LUC se hayan puesto en suspenso durante la campaña de recolección de firmas con el objetivo de no entorpecer el desarrollo de la misma (El Observador 2021b).

Adicionalmente, es importante destacar que el resultado tan ajustado del referéndum no era esperado por el gobierno. Las proyecciones de intención de voto por el SÍ en diciembre de 2021 estimaban valores alrededor del 30%, mientras que las últimas estimaciones (2 días antes de la elección) se encontraban en el entorno del 44 y 46%. Finalmente, el SÍ obtuvo casi un 49% de los votos en el referéndum, por lo que la capacidad de movilización del Frente Amplio puede ser un factor explicativo importante para este resultado. Esta situación parece consistente con lo que sucedió en la elección presidencial de octubre de 2019 en la cual, de cara a la segunda vuelta en noviembre, el Frente Amplio logró movilizar votantes al punto de casi revertir la elección (Schmidt y Porzecansky 2021). Esta capacidad de movilización también se manifestó en la recta final de recolección de firmas para el referéndum. A cuatro días de presentar las firmas a la Corte Electoral faltaban unas 40.000 para alcanzar la meta de las 700.000 firmas que la Comisión pro Referéndum se había planteado (La Diaria 2021b). Finalmente, el jueves 8 de julio de 2021 la Comisión entregó en la Corte Electoral cerca de 800.000 firmas asegurando de ese modo la realización del mecanismo de democracia directa promovido.

## VI. CONCLUSIONES

El segundo año de gobierno de la coalición multicolor liderada por Luis Lacalle Pou estuvo marcado por dos grandes eventos. El primero de ellos relacionado con la pandemia es el exitoso plan de vacunación que llevó adelante el gobierno, que le permitió cerrar el año con niveles mayores al 80% de la población vacunada con dos dosis. Esto permitió atravesar la ola de la variante omicron de alto contagio con niveles de positividad muy elevados, pero sin consecuencias mayores en términos de hospitalizaciones ni de muertes por COVID-19. Al mismo tiempo, estos niveles de vacunación auguraban ya desde el tercer trimestre del año una proyección de retorno a la normalidad en el mercado laboral y en el sistema educativo que luego tuvieron un impacto positivo en la reactivación económica en particular en la zafra turística.

En segundo lugar, el evento político que signó el año 2021 fue la recolección de firmas para someter a consulta popular (mediante referéndum) 135 de los 476

artículos de la Ley de Urgente Consideración. En el contexto de mayor impacto de la pandemia en Uruguay (segundo trimestre del año) la Comisión Pro-Referéndum logró movilizar a los ciudadanos para alcanzar las firmas del 25% del padrón electoral para activar dicho mecanismo de democracia directa. Los esfuerzos de la oposición social y política estuvieron fuertemente concentrados en esta tarea.

Estos dos grandes eventos de alguna manera interpusieron un freno o desaceleración del gobierno en la implementación de su agenda, y de algunos de los asuntos más impopulares contenidos en la LUC (como la aplicación del nuevo mecanismo de fijación de precios de los combustibles, la reforma de la seguridad social, entre otros). También vimos cómo este freno se vio reflejado en la baja producción legislativa del período. Por otra parte, la oposición política, liderada por el Frente Amplio, orientó sus esfuerzos principalmente a la recolección de firmas y a la campaña en contra de la ley insignia del gobierno de la coalición multicolor.

Nos hemos referido al año 2021 como un año “largo” que cierra con la elección del referéndum del 27 de marzo de 2022. Esta cronología atípica adquiere un rol analítico relevante cuando lo relacionamos con la literatura de opinión pública, con el objetivo de generar un insumo para comprender dos de los fenómenos más novedosos de este gobierno: el alto y sostenido nivel de aprobación de la gestión del presidente en los primeros dos años de su mandato y la alta tasa de aprobación sobre la gestión de la seguridad pública (cercana al 40%) en comparación a los niveles previos a 2020 durante el segundo gobierno de Tabaré Vázquez (cerca al 20%).

En tal sentido se discutió el enfoque de los ciclos de la aprobación presidencial con la literatura de “rally round the flag” que implica que los ciudadanos en contextos extraordinarios o de shocks externos son capaces de poner en segundo lugar sus preferencias y dar crédito al presidente en la gestión del conflicto. En el caso uruguayo vimos que estos dos fenómenos pueden ser identificados. Por un lado, la etapa de luna de miel era esperable en función de los antecedentes de aprobación presidencial en gobiernos anteriores, pero esto no nos ayuda a comprender el fenómeno de luna de miel extendida al que asistimos. Es en este sentido que la literatura sobre aprobación presidencial en contextos extraordinarios se torna particularmente relevante. Vimos cómo la pandemia se configura como un evento clasificable dentro del fenómeno “rally round the flag.” Un indicio sobre este efecto conjunto lo podemos observar en el desplazamiento existente entre la evaluación de la gestión del presidente y de la gestión de la pandemia con la evaluación de la economía y de la seguridad pública. Si bien la evaluación de la gestión de la economía y de la seguridad pública no son particularmente bajas en relación a otros gobiernos, sí guardan una distancia de más de 10-15 puntos porcentuales con la evaluación general del presidente y de 20 puntos con la gestión de la pandemia. Es decir, los ciudadanos valoran positivamente la gestión del presidente en términos generales, pero

son bastante más críticos cuando tienen que valorar dos de los asuntos que más les preocupan: seguridad y economía.

En suma, el gobierno atravesó dos años entre pandemia y disputa electoral sin la discusión abierta y general de reformas sustantivas. Si bien la LUC legisló sobre múltiples aspectos de la vida social, en los asuntos sustantivos (reforma de la seguridad social o reforma de la educación) solo están -según los propios defensores- las condiciones mínimas para iniciar esos procesos de reformas. En poco menos de dos años el ciclo electoral uruguayo se volverá a activar. Con una elección en el horizonte cercano, el gobierno deberá resolver la tensión entre llevar adelante reformas importantes y el costo político que pueda poner en juego un próximo gobierno del Partido Nacional o de la Coalición Multicolor.

El 2021 “largo” cierra en un contexto de pandemia controlada y con el fin de la luna miel extendida por el efecto “rally round the flag”, por lo que sería esperable que el gobierno inicie la segunda etapa del ciclo de aprobación presidencial: una caída sostenida. En este sentido, deberá asumir el reto de este “nuevo comienzo” en un escenario de pospandemia, con el respaldo a su agenda a través del resultado del referéndum, pero en un escenario social, económico y político complejo y desafiante a nivel nacional e internacional.

## REFERENCIAS

- Altman, David. 2010. “Plebiscitos, Referendos e Iniciativas Populares en América Latina: ¿Mecanismos de Control Político o Políticamente Controlados?” *Perfiles Latinoamericanos* 18(35): 9–34.
- Baekgaard, Martin, Julian Christensen, Jonas Madsen y Kim Sass Mikkelsen. 2020. “Rallying around the flag in times of COVID-19: Societal lockdown and trust in democratic institutions”. *Journal of Behavioral Public Administration* 3(2).
- Bailey, John y Lucía Dammert. (2006). *Public security and police reform in the Americas*. University of Pittsburgh Press.
- Baker, William y John Oneal. 2001. “Patriotism or opinion leadership? the nature and origins of the “rally round the flag” effect”. *Journal of conflict resolution* 45(5): 661–687.
- Bogliaccini, Juan. 2005. “Inseguridad y segregación en Montevideo. Las claves territoriales de la fractura social urbana”. *Revista Semestral de Ciencias Humanas* 169.
- Bogliaccini, Juan, y Rosario Queirolo. 2017. “Uruguay 2016: Mayorías parlamentarias en jaque y desafíos de revisión para sostener el modelo”. *Revista de ciencia política (Santiago)* 37(2): 589-612.
- Brum, Matías y Mauricio De Rosa. 2020. Estimación del efecto de corto plazo de la covid-19 en la pobreza en Uruguay. Aportes y análisis en tiempos de coronavirus. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración - Universidad de la República. Disponible en [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/24083/1/Estimaci%c3%b3n\\_del\\_efecto\\_de\\_corto\\_plazo\\_de\\_la\\_covid-19\\_en\\_la\\_pobreza\\_en\\_Uruguay.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/24083/1/Estimaci%c3%b3n_del_efecto_de_corto_plazo_de_la_covid-19_en_la_pobreza_en_Uruguay.pdf)
- Calvo, Ernesto. 2007. “The responsive legislature: Public opinion and law making in a highly disciplined legislature”. *British Journal of Political Science* 37(2): 263–280.
- Carlin, Ryan, Jonathan Hartlyn, Timothy Hellwig, Gregory Love, Cecilia Martínez-Gallardo, y Matthew Singer. 2018. “Public support for latin american presidents: The cyclical model in comparative perspective”. *Research & Politics* 5(3).

- Carneiro, Fabricio, Gustavo Méndez, Martín Operti y Nicolás Schmidt. 2021. "Aprobación presidencial frente a shocks externos". Ponencia Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo.
- Dignan, James y Michael Cavadino. 2005. *Penal systems: A comparative approach*. Londres: Sage Publication.
- Edwards III, George. 1997. "Aligning tests with theory: Presidential approval as a source of influence in Congress". *Congress & the Presidency: A Journal of Capital Studies* 24(2): 113-130.
- El Observador. 2014, 14 de octubre. "Vázquez se compromete a reducir un 30% hurtos y rapiñas en cinco años". Recuperado el 23 de junio de 2022 de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/vazquez-se-compromete-a-reducir-un-30-los-hurtos-y-rapinas-en-cinco-anos-2014101>
- El Observador. 2016, 28 de agosto. "El FA se decidió a aumentar las penas para combatir al delito". Recuperado el 23 de junio de 2022 de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-fa-se-decidió-a-aumentar-las-penas-para-combatir-al-delito-2016828500>.
- El Observador. 2021a, 4 de septiembre. "El teletrabajo se afianza como alternativa en el mercado laboral". Recuperado el 23 de junio de 2022 de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-teletrabajo-se-afianza-como-alternativa-en-el-mercado-laboral--2021945012>.
- El Observador. 2021b, 12 de diciembre. "Las reformas del gobierno postergadas para después del referéndum de la LUC". Recuperado el 23 de junio de 2022 de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/las-reformas-del-gobierno-postergadas-para-despues-del-referendum-de-la-luc-2021121119220>
- El País. 2021, 9 de julio. "Entregan las firmas contra la LUC: crónica de un festejo como un gol en la hora". Recuperado el 23 de junio de 2022 de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/entregan-firmas-luc-cronica-festejo-gol-hora.html>
- Filgueira, Fernando, Fabricio Carneiro, Nicolás Schmidt, Gustavo Méndez, y Jimena Pandolfi, 2020. "Claves socioeconómicas, comportamentales y comunicacionales para enfrentar una nueva etapa de la epidemia". Montevideo: Observatorio Socioeconómico y Comportamental. Disponible en [https://cienciasociales.edu.uy/wp-content/uploads/2021/03/PrimerInformeOSEC\\_GACH.pdf](https://cienciasociales.edu.uy/wp-content/uploads/2021/03/PrimerInformeOSEC_GACH.pdf)
- García-Ponce, Omar, Lauren Young, y Thomas Zeitzoff. 2018. *Anger and support for punitive justice in Mexico's drug war*. New York: New York University.
- Holland, Alisha. 2013. "Right on crime? conservative party politics and "mano dura" policies in El Salvador". *Latin American Research Review* 48(1): 44-67.
- Insight-Crime. 2021. "Balance de insight crime de los homicidios en 2021". Recuperado el 24 de junio de <https://es.insightcrime.org/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2021/>
- Joignant, Alfredo, Mauricio Morales, y Claudio Fuentes. 2016. *Malaise in Representation in Latin American Countries: Chile, Argentina, y Uruguay*. New York: Palgrave Macmillan.
- Krause, Krystin. 2013. *Supporting the iron fist: the news media and public attitudes towards crime in Latin America*. Dissertation Indiana: University of Notre Dame.
- Kritzinger, Sylvia, Martial Foucault, Romain Lachat, Julia Partheymüller, Carolina Plescia y Sylvain Brouard. 2021. "'Rally round the flag': the COVID-19 crisis and trust in the national government". *West European Politics* 44(5-6): 1205-1231.
- La Diaria. 2021a, 14 de marzo. "Los primeros dos años del Parlamento estuvieron marcados por una baja producción legislativa". Recuperado el 23 de junio de 2022 de: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/3/los-dos-primeros-anos-del-parlamento-estuvieron-marcados-por-una-baja-produccion-legislativa/>
- La Diaria. 2021b, 5 de julio. "Faltan 40.000 firmas para llevar la LUC a referéndum". Recuperado el 23 de junio de 2022 de: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2021/7/faltan-40000-firmas-para-llevar-la-luc-a-referendum/>
- Luna, Juan Pablo y Cristóbal Rovira Kaltwasser. 2021. Castigo a los oficialismos y ciclo político de derecha en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 30(1): 135-156.

- Massicotte, Louis. 2013. "Omnibus bills in theory and practice". *Canadian parliamentary review* 36(1): 13–17.
- Mayer, Nonna y Vincent Tiberj. 2004. "Do issues matter? law and order in the 2002 french presidential election". En *The French Voter. French Politics, Society and Culture*, editado por Lewis-Beck, M.S. London: Palgrave Macmillan, 33–46.
- Merolla, Jennifer, Evis Mezini y Elizabeth Zechmeister. 2013. "Delincuencia, crisis económica y apoyo a la demoracia" *Política y Gobierno* 221–251.
- Mueller, John. 1970. "Presidential popularity from Truman to Johnson". *American political science review* 64(1): 18–34.
- Muggah, Robert. 2018. "'Mano Dura': Los costos de la represión y los beneficios de la prevención para los jóvenes en América Latina". Igarape Institute. Artículo estratégico 36, mayo. Disponible en <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/06/La-Mano-Dura-Los-costos-de-la-represio%CC%81n-y-los-beneficios-de-la-prevencio%CC%81n-para-los-jo%CC%81venes-en-Ame%CC%81rica-Latina.pdf>
- Newman, Brian y Andrew Forcehimes. 2010. "'Rally round the flag' events for presidential approval research". *Electoral Studies* 29(1): 144–154.
- Nivette, Amy, Renee Zahnow, Raúl Aguilar, Andri Ahven, et al. 2021. "A global analysis of the impact of covid-19 stay-at-home restrictions on crime". *Nature Human Behaviour* 5(7): 868–877.
- Nocetto, Lihuen, Rafael Piñero y Fernando Rosenblatt. 2020. "Uruguay 2019: Fin del ciclo progresista y reestructura del sistema de partidos". *Revista de ciencia política (Santiago)* 40(2): 511–538.
- Ostrom, Charles y Dennis Simon. 1985. "Promise and performance: A dynamic model of presidential popularity". *American Political Science Review* 79(2): 334–358.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2007. *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rieiro, Anabel, Diego Castro, Daniel Pena, Rocío Veasy Camilo Zino. 2021. "Tramas solidarias para sostener la vida frente a la covid-19. Ollas y merenderos populares en Uruguay". *Revista de Estudios Sociales* (78): 56–74.
- Rivers, Douglas y Nancy Rose. 1985. "Passing the president's program: Public opinion and presidential influence in Congress". *American Journal of Political Science* 29(2): 183–196.
- Rossel, Cecilia y Felipe Monestier. 2021. "Uruguay 2020: El despliegue de la agenda de centro derecha en contexto de pandemia". *Revista de ciencia política (Santiago)* 41(2): 401–424
- Saiegh, Sebastian. 2010. "¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones". *Política y gobierno* 17(1): 3–24.
- Schmidt, Nicolás, Daniela Vairo, Martín Opertti. 2020. opuy: Datos de Opinión Pública de Uruguay 1989 - 2020, R package version 0.1.1
- Schmidt, Nicolás y Rafael Porzecanski. 2021. "La pecera rebelde: explicando el trasiego de votos de octubre a noviembre". En *De la estabilidad al equilibrio inestable: elecciones y comportamiento electoral en Uruguay 2019* editado por Juan Andrés Moraes y Veronica Bentancur. Montevideo: Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales.
- Tiscornia, Lucía, Verónica Pérez Bentancur, Juan Albarracín y Leslie MacColman. 2021. "The Social Basis of Punitive Policing: Public Opinion and Perceptions of Deservingness". In Annual Meeting of the International Studies Association (ISA). Virtual Meeting.
- Vernazza, Lucía. 2015. "El dilema de las políticas de seguridad en los gobiernos de izquierda: Uruguay 2005-2014". Tesis de maestría. Buenos Aires: FLACSO.
- Vigna, Ana, Nicolás Trajtenberg, Victoria Gambetta y Clara Musto. 2019. "Actitudes hacia el castigo penal: ¿qué tan punitivos somos los uruguayos?" En *El Uruguay desde la Sociología*, editado por Verónica Filardo. Montevideo: Reunión anual de Investigadores del Departamento de Sociología – Udelar.
- Visconti, Giancarlo. 2020. "Policy preferences after crime victimization: panel and survey evidence from Latin America". *British Journal of Political Science* 50(4): 1481–1495.

- Yam, Kai Chi, Joshua Jackson, Christopher Barnes, Jenson Lau, Xin Qin y Hin Yeung Lee. 2020. "The rise of COVID-19 cases is associated with support for world leaders". *Proceedings of the National Academy of Sciences* 117(41): 25429-25433.
- Yashar, Deborah. 2018. *Homicidal ecologies: illicit economies and complicit states in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Recibido:** 1 de abril de 2022

**Aceptado:** 24 de junio de 2022

**Nicolás Schmidt** es Profesor Asistente en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en Uruguay. Es candidato a doctor en ciencia política por la Universidad de la República. Sus trabajos han sido publicados en *Democratization*, *R Journal*, *Journal of Open Source Software*, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*. Correo electrónico: nschmidt@cienciassociales.edu.uy

**Lorena Repetto** es Profesora Asistente en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en Uruguay. Es candidata a doctora en ciencia política por la Universidad de la República. Tiene una especialización en Métodos y una Maestría en Políticas Públicas por la Universidad Católica del Uruguay. Sus líneas de investigación se orientan al campo de las políticas públicas, particularmente sobre políticas de seguridad y regulación del cannabis. Ha publicado sobre estos temas en *Addiction*, *International Journal of Drug Policy*, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* y otras revistas arbitradas. Correo electrónico: lorena.repetto@cienciassociales.edu.uy