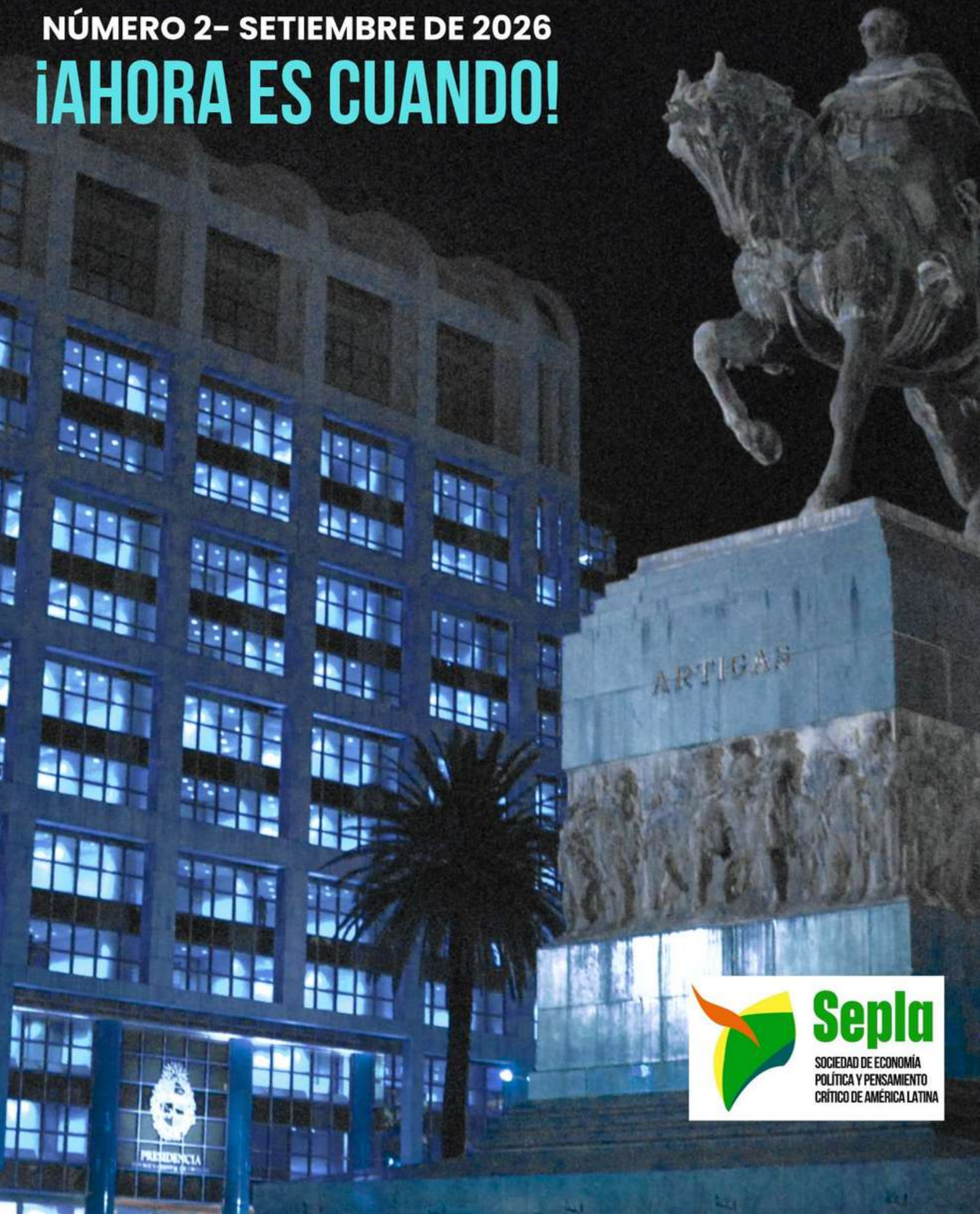


CUADERNOS DE SEPLA URUGUAY

NÚMERO 2- SETIEMBRE DE 2026

¡AHORA ES CUANDO!



Sepla

SOCIEDAD DE ECONOMÍA
POLÍTICA Y PENSAMIENTO
CRÍTICO DE AMÉRICA LATINA

Introducción

*“sólo soy un hombre soy de carne y hueso,
por eso si apalean a mi hermano,
con lo que tengo a mano lo defiendo”*
Canción de gesta, Pablo Neruda (1960)

Arrancamos con estos versos de Neruda, porque ponen en primer lugar la fraternidad activa. Ésa que Antonio Gramsci llamaba “optimismo de la voluntad” y la contraponía al “pesimismo del intelecto”. En fin, todas estas proposiciones abrevan en la Tesis XI de Marx de “La ideología alemana”: los filósofos no han hecho más que interpretar de diversos modos el mundo, pero de lo que se trata es de transformarlo.

Como no recordar ahora a todos los compañeros y compañeras de toda la izquierda que lucharon por una sociedad sin explotados y explotadores y pagaron con su vida, asesinados, desaparecidos, presos, torturados, exiliados, despedidos de sus trabajos y todos aquellos que soportaron y lucharon dentro del país contra la dictadura.

Pero ahora, cuando siguen “apaleando a mi hermano”, el gobierno actual mira para el costado y se declara “neutral” y desconoce el genocidio en Gaza, en la Palestina ocupada (que continúa) y la masacre en el Líbano por Israel, el bloqueo total a Cuba, sin combustible, sin medicamentos, sin insumos básicos. Todos los hombres, mujeres y niños de esos países son nuestros hermanos. ¿Cómo ser neutral ante tantos crímenes contra la humanidad y la violación total del derecho internacional?

Pero también siguen “apaleando a mi hermano” en Uruguay, condenando a la pobreza a más de seiscientos mil personas (al menos) y reduciendo la calidad de los servicios públicos por no asignarle los recursos imprescindibles en la salud, la educación, la vivienda, la alimentación. Mientras tanto se subsidia al capital extranjero y al gran capital nacional con las leyes de promoción de inversiones con una cifra superior a los dos mil trescientos millones de dólares anuales, que corresponde a aproximadamente un 3 % del PBI.

Aplicar la lógica de que solo la inversión extranjera nos permitirá crecer y distribuir, solo conduce a reafirmar el marco institucional favorable al capital con la “estabilidad de las reglas” y lleva a buscar el aval de las agencias calificadoras de riesgos para lo cual se tiene que reducir el déficit fiscal a costa de los sectores más vulnerables hombres, mujeres, niños y ancianos condenados.

O sea, el optimismo de la voluntad de Gramsci, no sólo para defender a mi hermano, sino también para dar vuelta la tortilla, creando condiciones para mejorar la correlación de fuerzas progresivamente, ensanchando la base de la pirámide. Si bien las sucesivas y reiteradas encuestas de las empresas encuestadoras indican una masiva desaprobación de la gestión presidencial, el amplio rechazo en la base frenteamplista se explica principalmente porque el presidente Orsi desconoce el programa y las tradiciones del Frente Amplio. Lo cual es una comprobación empírica, pero faltan estudios que expliquen las causas de esto y los caminos para superar una situación que no puede reducirse a un problema de comunicación.

En este II Cuaderno de SEPLA Uruguay presentamos cinco artículos que muestran el abandono del programa del FA y la debilidad ideológica del gobierno. El primero, de Álvaro Díaz y Gonzalo Moreira, tiene una mirada reflexiva sobre el pensamiento político, social y la visión de la seguridad social artiguista; el segundo, de Antonio Elías y Karina Sosa, analiza el resultado del dialogo social a partir de considerarlo una reafirmación de las reformas del gobierno de la coalición; el tercero, de Claudio Iturra, analiza los desafíos de las empresas públicas ante la ofensiva del capital proponiendo un camino hacia el futuro; el cuarto, de Antonio Elías, plantea que Orsi se aleja de la matriz partidaria al abandonar un principio fundacional del Frente Amplio, el antiimperialismo; finalmente el quinto, de Angel Vera, analiza la inserción internacional del gobierno de Orsi y señala las limitaciones de una actitud de contemporización y conciliación, aunque sin dejar de considerar márgenes acotados de autonomía.

Un lugar fundamental para analizar las causas y encontrar los caminos para superar esta situación le corresponde a las bases y a las organizaciones del Frente Amplio que participaron en el VIII Congreso que se realizará a mediados de octubre, donde deberán definir la reafirmación de los principios y el programa del FA obligando al gobierno a modificar sus políticas o validar lo que se está haciendo hasta ahora.

Mientras dure la política actual el gobierno seguirá enfrentando a los sindicatos, a los cooperativistas, a los estudiantes, a las organizaciones de jubilados y a todos aquellos que sufren la actual situación. Es hora de exigir que cuando apalean a nuestros hermanos en cualquier lugar del mundo hay que defenderlos con lo que se tenga a mano y que se cumpla con el mandato de Artigas en el Reglamento Provisorio de Tierras de 1815: “que los más infelices sean los más privilegiados”.

¡Ahora es cuando!

Hablemos de las ideas del verdadero Artigas, no el de los bronce y los discursos vacíos

Por Álvaro Díaz y Gonzalo Moreira

Una mirada reflexiva sobre el pensamiento político, social y la visión de la seguridad social artiguista

Cada 19 de junio, en Uruguay y muchas partes de Latinoamérica recordamos el nacimiento de José Gervasio Artigas. Entre discursos oficiales y actos protocolares, el verdadero legado del prócer suele quedar sepultado bajo el bronce de las estatuas y discursos vigorosos, tanto como carentes de contenido. Como señala el historiador Gonzalo Abella, “Artigas es presentado en la historia oficial como un integrante de la pléyade de libertadores”, pero se omite que su gesta se inscribe “en un marco de confrontaciones sociales profundísimas entre opresores y oprimidos”.

En este texto nos proponemos rescatar dos dimensiones fundamentales del pensamiento artiguista: sus ideas políticas y sociales, y una lectura actual de su legado en clave de Seguridad Social, a partir de la mirada del historiador Gonzalo Abella, entrevistado por Gonzalo Moreira, secretario de Prensa y Propaganda para los medios de nuestra organización sindical. La entrevista está disponible en el canal Youtube de ATSS. *

EL CONTEXTO: UN MUNDO DE RESISTENCIAS

Para comprender a Artigas, hay que situarlo en el escenario de su tiempo. A fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, el capitalismo europeo se abría paso con una voracidad brutal por acceder a materias primas, sostenido por la también brutal trata esclavista. En América, las formas de resistencia eran múltiples y diversas: los pueblos originarios defendían sus territorios, los afroamericanos creaban espacios de libertad (quilombos, palenques), las misiones jesuíticas generaban un colectivismo agrícola y, finalmente, los masones liberales impulsaban un proyecto de independencia basado en la libertad de comercio.

En medio de ese mundo convulsionado, surgía una figura anómala e incontrolable: el mundo gaucha. “*La plantación la podés controlar. La mina la podés controlar. Al ganado no la podés controlar a menos que haya alambrados, y no había*”, explica Abella.

En ese espacio de libertad difusa, donde compartían negros fugados, indios, inmigrantes humildes, se gestaba una sociedad multicultural y diversa, un mundo de paz profunda del cual Artigas se sintió parte y por el cual luchó.

LAS INSTRUCCIONES DEL AÑO XIII Y EL FEDERALISMO

El ideario artiguista se expresó con nitidez en las Instrucciones del año XIII, documento surgido del Congreso de abril de 1813. Allí, Artigas plasmó su proyecto federal, opuesto al centralismo porteño. Mientras Buenos Aires postulaba una organización centralista, Artigas impulsó el federalismo bajo el principio de la soberanía particular de los pueblos: cada provincia era soberana y tenía derecho a formar su propio gobierno.

Artigas imaginó una patria grande, libre y federal. Su concepto de república no era el de los masones liberales, que entendían la libertad como libertad de comercio. Artigas profundizó su propuesta con el tiempo: primero fue la revolución contra el mal gobierno, luego el federalismo, y finalmente la justicia social. Como destaca Abella, *“Artigas es una persona que coordina un movimiento de gran creatividad donde todos hacen su aporte”*.

Su concepción de la democracia era radicalmente participativa. En una carta al gobernador de Misiones, expresaba: *“Cada pueblo indio mande su delegado. Usted procure que sea gente de algún entendimiento, pero que cada cual logre según le parezca”*. No se trataba de crear partidos políticos para conseguir votos, sino de que cada comunidad eligiera a su representante, removible en el momento que no respondiera a las aspiraciones de sus electores.

EL REGLAMENTO DE TIERRAS DE 1815: JUSTICIA SOCIAL EN ACCIÓN

El documento más emblemático del pensamiento social artiguista es el Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de su Campaña y Seguridad de sus Hacendados, promulgado el 10 de setiembre de 1815 desde su cuartel general en Purificación.

Sus objetivos eran claros: poblar la campaña, enraizar a la población errante, favorecer a la familia y a los más desposeídos según un criterio de justicia social, aumentar la producción y cuidar el orden público. Para distribuir tierras, Artigas las tomaba de *“emigrados, malos europeos y peores americanos”*, es decir, de los enemigos de la revolución.

El artículo 6 establecía que los beneficiados serían “*los más infelices*”. Pero la frase completa, muchas veces mutilada por la política contemporánea, nos recuerda Abella es: “*repartir la tierra de tal manera que los más infelices sean los más privilegiados*”. Es un concepto de justicia social muy diferente al reinante en la actualidad.

Y más, el artículo 7 otorgaba prioridad a “*las viudas pobres con hijos*”. “*Este concepto de la solidaridad social es interesantísimo*”, subraya Abella, porque Artigas no está preguntando: ‘bueno, pero ¿qué aportes hizo en su vida esa viuda pobre con hijos?’. No está diciendo eso, está diciendo que esa viuda pobre con hijos tiene prioridad”. Luego, los americanos casados tenían prioridad sobre los solteros, y estos sobre cualquier extranjero.

El Reglamento también contemplaba a “*los negros libres, los zambos, los indios y los criollos pobres*”. Cada beneficiado debía levantar un rancho y dos corrales en el término de dos meses. La tierra se entregaba en extensión moderada y gratuitamente, sin más exigencia que poblarla y trabajarla.

UN PROYECTO COLECTIVO E INCONCLUSO

Artigas no fue un genio solitario en un mundo de bárbaros. Su movimiento fue una construcción colectiva donde confluyeron figuras como José Antonio Berdún, un militar artiguista de las luchas anticoloniales en el Río de la Plata. que se convirtió en capitán del batallón de pardos libertos, Andrés Guacurará, “Andresito”, que articuló el mundo misionero y mujeres extraordinarias como China María, Juana Bautista y Soledad Cruz, quienes fueron destacadas lanceras de la Revolución Oriental que combatieron en el ejército liderado por el prócer y cuya participación la historia oficial borró.

El proyecto artiguista era demasiado avanzado para su tiempo. Los liberales se horrorizaron cuando Artigas, en su reglamento de aduanas, estableció un impuesto altísimo a las telas inglesas para proteger las artesanías de los indios del Alto Paraná. “*El proyecto fue demasiado adelante*”, concluye Abella “*y fue demasiado adelante para un proyecto donde los liberales decían: rompamos el monopolio comercial español, creamos ya libre comercio y todo progresa*”.

Pero fue una siembra importantísima. Su legado está presente en forma implícita en muchas de las discusiones contemporáneas sobre modelo de desarrollo, equidad territorial y participación ciudadana.

Artigas planteó principios rectores que deberían, si se lo quiere homenajear de verdad y no solamente con palabras lindas, representar un verdadero horizonte ético, político y social.

ARTIGAS Y LA SEGURIDAD SOCIAL, EN LA MIRADA DEL HISTORIADOR GONZALO ABELLA

En la segunda parte de este artículo, rescatamos y jerarquizamos, como para “sacar del baúl de los recuerdos artiguistas” aportes sustantivos realizados por el historiador Gonzalo Abella para explorar una dimensión menos conocida de su legado: la concepción de la protección social, la solidaridad y el cuidado de los más vulnerables. Abella, estudioso de la gesta artiguista, nos ofrece una mirada profunda sobre cómo las ideas del Protector de los Pueblos Libres resuenan hoy en el concepto de Seguridad Social.

Dice Abella: “Para empezar, hay que entender que la gesta artiguista no fue un hecho aislado. Está en el marco de cien años de luchas por la independencia en América, desde Haití en 1803 hasta Cuba en 1903. Pero esa gesta se da en un contexto de confrontaciones sociales profundas entre opresores y oprimidos. Y muchas veces se olvida que en el bando de los independentistas también había opresores. Artigas no es un libertador tradicional; es un protector de ese mundo”.

Artigas tenía una visión de la seguridad social como protección universal, *“aunque no usaba ese término, pero el concepto está. La tierra era la moneda de la protección social. En un sistema donde no circulaban monedas estables, libras inglesas, patacones españoles, monedas de Potosí, la tierra era el instrumento para generar igualdad”*, señala Abella.

Avanza en la recuperación, para la memoria histórica, de otros conceptos borrados, arrasados por las historias de manual. En ese aspecto, Abella es enfático: *“Hay otro elemento fundamental: el concepto de minga. En el mundo andino y guaraní, minga significa trabajar siempre por las viudas, por los desvalidos, por los niños huérfanos. El poder colonial desprestigió ese concepto, pero Artigas lo recupera. Lo mismo ocurría entre los afroamericanos con sus territorios liberados: la protección de los desvalidos era una cosa fundamental”.*

Llegado a este punto, el historiador nos aporta luz respecto a cómo articulaba esa protección con la participación popular. Artigas defendía una idea de democracia directa, de participación popular, es la base de un sistema de protección social genuino.

Porque la protección no viene desde arriba, desde un estado benefactor, sino desde la comunidad que se organiza para cuidar a sus miembros.

Aunque el proyecto artiguista fue derrotado, nos preguntamos qué quedó de esa siembra. Quedó el concepto de que la protección social no se basa en lo que uno aportó, sino en la necesidad, en la vulnerabilidad. Esa idea de que los más infelices deben ser los más privilegiados. Esa idea de que la comunidad debe organizarse para cuidar a sus miembros más débiles. Todo eso está en el ADN de lo que hoy llamamos seguridad social.

En la entrevista, Abella nos aporta lecciones sobre el Artigas de verdad, más allá de los discursos floridos. a rescatar hoy, a 262 años de su nacimiento, lecciones que se invisibilizan, pero que tenemos el deber de rescatar. Artigas nos enseñó que la política es servicio, que el poder es un medio para transformar realidades injustas. Su preocupación por los más vulnerables, por el acceso justo a la tierra, por la autonomía de los pueblos, aunque para algunos parece que fueran parte del pasado, para nosotros, militantes no han perdido fuerza.

En tiempos de polarización y fragmentación, su ejemplo de liderazgo austero, coherente y orientado al bien común cobra un valor singular. Artigas no es una estatua de bronce. Es un horizonte ético y político que nos sigue interpelando.

Por eso, nuestro homenaje en estos 262 años de su nacimiento, es recordad que el verdadero Artigas sigue siendo un referente que inspira, interpela y a veces incomoda. Su pensamiento, lejos de ser un dogma, fue una construcción viva, moldeada por las circunstancias y los desafíos de su tiempo, pero guiada por principios claros: justicia social, autonomía política, federalismo, defensa de los más desposeídos y libertad como condición colectiva.

En el debate contemporáneo sobre seguridad social, el legado artiguista resuena con fuerza para nosotros, pero es bien silenciado por otros. La idea de que los más vulnerables deben ser los más privilegiados, de que la protección no se basa en el aporte previo sino en la necesidad, de que la comunidad debe organizarse para cuidar a sus miembros, son principios que Artigas encarnó en su Reglamento de Tierras y en su práctica política.

Como escribió alguna vez José Enrique Rodó: *“La sociedad europea de Montevideo y la sociedad semibárbara de sus campañas, dándose recíprocamente complemento, fueron mitades por igual necesarias en la unidad de la patria que se transmitía al porvenir. Y el lazo viviente que las juntó dentro de un carácter único es la persona de Artigas”*.

Ese lazo viviente, ese carácter único, sigue siendo una fuente inagotable de inspiración para construir un Uruguay más justo, más solidario y más digno para todos. Honrar a Artigas no es venerar una estatua. Es recuperar su legado verdadero, la hondura real de su legado humano, político y social. Y ponerlo al servicio de las luchas del presente.

* Puede ver y escuchar la entrevista de Gonzalo Moreira a Gonzalo Abella en <https://www.youtube.com/watch?v=lfMigRZXcRE> Se titula: *“El Artiguismo bajo la lente de la Seguridad Social”*.

El resultado del dialogo social fortalece la reforma que impuso la ley 20.130

Por Antonio Elías y Karina Sosa Mahr

INTRODUCCIÓN

Ya van treinta años de despojo a la Seguridad Social y el problema de fondo es la desinformación. Una parte importante de la ciudadanía desconoce el trasfondo del endeudamiento público y las consecuencias de las reformas previsionales. Ese desconocimiento es un error grave: quien tiene la información, tiene el poder.

En 1995 se votó la Ley 16.713, que recortó derechos en jubilaciones y pensiones. Solo los trabajadores con conciencia de clase previeron el futuro que se avecinaba. Dos décadas más tarde, los "Cincuentones" demostraron con su lucha que el sistema impuesto era lesivo, logrando una ley correctiva que los excluyó de aquel régimen.

Desde la Ley 16.713 y la creación de las AFAPs, el despojo fue progresivo. Hubo un corte auspicioso en 2008 con la mini reforma del Frente Amplio, pero en 2023 llegó la Ley 20.130, que profundizó el lucro y abrió la puerta a más inversión en el exterior.

Aquí se conecta con el artículo 285 de la LUC, que habilitó a las AFAP a invertir en el extranjero sin garantías suficientes para los trabajadores. Se trata de un riesgo enorme: el ahorro de los uruguayos expuesto a mercados externos, sin mecanismos sólidos de protección.

Lo más grave es que el gobierno actual, que en su momento apoyó un referéndum contra estos artículos, no los derogó. Esa contradicción política demuestra que las promesas de campaña se diluyen frente a los intereses financieros.

Con el artículo 259 de la Ley 20.130, además, se incorporó a las Cajas Paraestatales al régimen mixto: el Estado paga a la Caja lo que el trabajador aporta a la AFAP durante 30 años. Es decir, todos los contribuyentes financiamos el negocio privado de las AFAPs.

La apuesta es clara: trasladar el pago de las jubilaciones del sistema solidario al capital acumulado en las AFAPs. Un cambio estructural que debilita la seguridad social estatal.

No hablamos de números, hablamos de vidas. De la compañera que trabajó 40 años limpiando y teme jubilarse porque no le alcanza. Del compañero que aportó toda su vida y debe esperar cinco años más. De nuestros viejos que construyeron el país y hoy reciben migajas.

Desde 1995 hasta hoy, el ataque fue sostenido: primero recortes, luego lucro, ahora el relato de que el problema son los viejos y no el sistema.

Entre la Ley 20.130 y la vigencia del artículo 285 de la LUC, se consolida un modelo que expone el ahorro nacional, profundiza el negocio privado y contradice las propias posiciones políticas del gobierno.

El gobierno prometió en campaña lo que hoy no cumple. En el diálogo social recortaron derechos bajo el discurso de la "pobreza infantil", invisibilizando la pobreza en la vejez.

Las ayudas a la niñez son acotadas en el tiempo y no generan un incremento sostenido. El niño de hoy será el adulto sin empleo y el viejo sin jubilación digna. La estrategia fiscal de corto plazo podrá reducir el déficit, pero no resuelve los graves problemas del país.

EL DIÁLOGO SOCIAL SE PRESENTÓ COMO UNA ALTERNATIVA AL PLEBISCITO

Cualquier análisis del resultado del Dialogo Social debería tener en cuenta que antes se llevó adelante un plebiscito para hacer una reforma constitucional porque no era posible hacer un referéndum para eliminar o modificar la Ley 20.130 porque la Constitución de la República reserva de forma exclusiva al Poder Ejecutivo la iniciativa para presentar proyectos de ley que afecten aspectos fundamentales de la seguridad social.

En efecto según el artículo 86 de la Constitución, solo el Poder Ejecutivo puede proponer leyes relacionadas con la creación o aumento de retiros, beneficios jubilatorios, pensiones o el establecimiento de nuevas causales y cómputos.

La ley 20.130 no fue una solución técnica, sino una "ofensiva del capital" para que la crisis del sistema la pague exclusivamente la clase trabajadora. El ajuste es regresivo: se trabaja más años (de 60 a 65) con una tasa de reemplazo que exige mayor esfuerzo para obtener el mismo derecho que antes.

Para llevar adelante el plebiscito fue necesario seleccionar los aspectos fundamentales, lo cual no quiere decir que no hubiera un sinnúmero de cuestionamientos y propuestas contra la Ley 20.130. Los argumentos principales que cuestionan dicha ley y el resultado del diálogo social que la reafirma son los siguientes.

Comencemos por reafirmar que la seguridad social es un derecho humano fundamental que no debe estar sujeto a la capitalización individual ni al lucro, principios que considera consolidados y expandidos negativamente por esta ley.

El pilar fundamental de cualquier propuesta que defienda los intereses de los trabajadores es la eliminación de las AFAP, que fueron creadas en la reforma de 1995, con lo cual se introdujo el lucro privado en un ámbito que debería ser de protección social pura.

EL “MITO” DEL DÉFICIT IMPAGABLE, PARA REBATIR LAS PROYECCIONES DE “CAOS ECONÓMICO”

Desde la clase trabajadora se argumentó que el déficit del sistema no es un problema de exceso de gasto, sino de insuficiencia de ingresos. Se sostuvo que, si se eliminaran las AFAP, el Estado recuperaría inmediatamente el flujo de aportes que hoy se deriva al sector privado (más de 1.200 millones de dólares anuales), lo que cubriría con creces el costo de equiparar las jubilaciones mínimas al salario mínimo y dotaría al sistema público de los dineros de los propios trabajadores haciéndolo completamente sostenible y con posibilidades de ampliar y mejorar las prestaciones.

Se criticaron las exenciones fiscales, se cuestionó que se hable de falta de fondos mientras se mantienen exoneraciones de aportes patronales e impositivos a sectores de alta rentabilidad (como el agro o zonas francas). El financiamiento debería basarse en gravar al gran capital en lugar de recortar derechos.

Se denunció que el sistema de capitalización individual es ineficiente porque el Estado termina pagando las "comisiones" de las administradoras y asumiendo el riesgo final. Así mismo, a las y los trabajadores, los propios aportantes les significa pérdidas que oscilan entre el 17 y el 20% de los dineros que se descuentan mes a mes por concepto de comisiones, primas y seguros, propios del sistema de las AFAP.

El sistema actual es inequitativo porque descarga el peso del ajuste financiero exclusivamente sobre los hombros de los trabajadores, sin tocar los intereses de los sectores empresariales o de altos ingresos y además, significa para los trabajadores pérdida de derechos.

Se propuso crear un fideicomiso para administrar los fondos acumulados (el "stock" de las AFAP), asegurando que ese dinero permitiría financiar la transición a un sistema sin lucro privado sin necesidad de subir impuestos de inmediato, como lo sostuvo de forma continuada y con gran trascendencia mediática el poder político y económico, infundiéndole el temor en la población.

Las transferencias del Banco de Previsión Social (BPS) a las AFAP superan los mil cuatrocientos millones de dólares anuales, lo que obliga al Estado a cubrir el déficit del sistema público mientras el sector privado gestiona el ahorro lucrativo enriqueciéndose del aporte de las y los trabajadores.

Frente al argumento de que "vivimos más y nacen menos personas", se respondió que la riqueza generada por la tecnología y la productividad ha crecido mucho más que la esperanza de vida. Por lo tanto, el sistema debería financiarse con esa mayor riqueza producida y no extendiendo la vida laboral del trabajador.

Respecto al aumento de las jubilaciones mínimas se argumentó que aumentar esas jubilaciones genera un efecto multiplicador en la economía interna, ya que ese dinero se vuelca íntegramente al consumo local, estimulando la demanda y la recaudación de IVA.

LA LEY 20.130 PROFUNDIZÓ EL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN Y REDUJO DERECHOS

La ley 20.130 se diseñó con una lógica de "ajuste fiscal", donde la sostenibilidad financiera se logra exclusivamente reduciendo los derechos y prestaciones a los futuros jubilados, en lugar de revisar las exenciones impositivas o los aportes patronales. Uruguay es el único país en el mundo en el que los patrones aportan menos que las y los trabajadores.

Ni la ley 20.130 ni el resultado del diálogo social garantizan que ninguna jubilación esté por debajo del Salario Mínimo Nacional, una de las razones por las que se impulsó en el plebiscito que se estableciera ese piso de forma constitucional.

Se desprotege a los sectores sociales más vulnerables al restringir las pensiones por sobrevivencia y las bonificaciones por tareas insalubres, la ley afecta de manera desproporcionada a quienes tienen trayectorias laborales más precarias o desgastantes.

La Ley 20.130 generaliza y obliga a todos los trabajadores (incluyendo a los de la Caja Bancaria, Notarial, Militar y Policial) a incorporarse al sistema de capitalización individual (AFAP).

Lo que implica la universalización del lucro, la ley expandió el "negocio" de las AFAP a sectores que antes estaban preservados, como los nuevos ingresos de las cajas paraestatales, obligando a miles de trabajadores a desviar parte de sus aportes al sector financiero privado de forma compulsiva.

A su vez, el ahorro individual es obligatorio y no opcional, cualquier trabajador que ingrese al mercado laboral queda afiliado automáticamente y sus aportes se dividen desde el primer peso ganado, es una transferencia forzosa de ingresos del trabajo hacia el sector financiero, lo que desvirtúa la naturaleza de solidaridad intergeneracional del sistema público (BPS) y, por supuesto lo desfinancia. Este punto fue central en la defensa del plebiscito, ya que la propuesta de reforma constitucional buscaba precisamente eliminar el lucro y, por ende, suprimir la obligatoriedad de participar en el sistema de las AFAP para cualquier trabajador uruguayo.

Otro aspecto fundamental es que no se corrige el financiamiento del sistema con el aumento de la edad jubilatoria. la reforma se centre en reducir el gasto, pagando jubilaciones menores y por menos tiempo, en lugar de revisar los ingresos del sistema. El PIT-CNT y las organizaciones sociales proponen que se deberían discutir las exoneraciones patronales y los aportes de los sectores de mayor capital, que se han reducido y mantenido en niveles muy bajos desde reformas anteriores.

El sistema de ahorro individual gestionado por las AFAP es ineficiente y los recursos deberían centralizarse en un sistema estatal y solidario para mejorar las prestaciones.

Se cuestiona elevar la edad mínima de jubilación a los 65 años, no todos los trabajadores llegan a esa edad con la salud o las condiciones laborales necesarias para poder mantenerse en el "mercado" laboral.

No es suficiente, ni una solución, decir que se fija en 65 y van a haber excepciones. El derecho a jubilarse debe ser a los 60 años con 30 de servicio y manteniendo la tasa de reemplazo de la ley anterior, lo que se pretendió que debe ser garantizado constitucionalmente.

El objetivo real de la ley 20.130 y que se reafirma con el resultado del Dialogo Social es reducir el gasto público mediante la sustitución de jubilaciones "caras" totalmente a cargo del BPS por jubilaciones "baratas", donde el Estado solo cubre una parte y el resto queda a merced del ahorro individual.

El sistema de ahorro individual es insuficiente por diseño, porque al eliminar el aporte patronal y estatal de ese pilar, la capitalización de los ahorros de los trabajadores resulta escasa, viéndose además recortada debido a comisiones, primas y seguros cobrados por las administradoras.

La reforma implicó que el trabajador "se arregle como pueda" con su cuenta individual, lo que en la práctica deriva en prestaciones de menor cuantía comparadas con el sistema de solidaridad intergeneracional pura.

No hay justicia distributiva, dado que la ley y el Dialogo Social perpetúan una política de ajuste que perjudica a los sectores más vulnerables de la sociedad al no revisar las exoneraciones a los grandes capitales.

El sistema actual obliga a transferir aportes de los trabajadores hacia el sector financiero privado (AFAPs), lo cual debilita financieramente al Banco de Previsión Social (BPS) en lugar de fortalecerlo. Es necesario para introducir justicia y frenar el deterioro fiscal derivado del lucro privado en la seguridad social.

LA POSICIÓN DE LOS TRABAJADORES EN EL DIÁLOGO SOCIAL

Nathalie Barbé, integrante del Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT, responsable de la Secretaría de Conflictos y Relaciones Laborales y vicepresidenta de la Asociación de Trabajadores de la Seguridad Social (ATSS), participó como delegada del PIT-CNT en el Dialogo Social y ha realizado críticas contundentes hacia los resultados del Diálogo Social, argumentando que el proceso ha sido insuficiente para resolver los problemas de fondo. Sus principales argumentos incluyen:

- **Persistencia del lucro (AFAP):** pese a los tenues avances las AFAP siguen participando de lo que más les beneficia: el lucro a través de las inversiones. Sostiene que el diálogo no ha siquiera contemplado la posibilidad de un sistema 100% público y libre de lucro privado.
- **Insuficiencia en los "tres pilares":** Ha afirmado que "no se llegó a un acuerdo general" porque el documento final no soluciona totalmente los puntos centrales del plebiscito de 2024: la eliminación de las AFAP, la edad de jubilación a los 60 años (manteniendo las prestaciones de la ley anterior) y la equiparación de jubilaciones y pensiones mínimas al salario mínimo nacional.
- **Exclusión de las pensiones:** Señala que, si bien se plantea aumentar las jubilaciones mínimas mediante el "complemento solidario", los resultados del diálogo no contemplan las pensiones, como las de discapacidad, que quedan rezagadas frente al Salario Mínimo Nacional.
- **Continuidad de la fragmentación (Cajas Paraestatales):** Cuestiona que el Diálogo Social evitó "contaminarse" con la discusión sobre las cajas paraestatales, permitiendo que estas mantengan beneficios especiales y subsidios continuos en lugar de avanzar hacia una caja única para toda la población.
- **Proceso "sesgado":** Reitera que el proceso nació con un sesgo ideológico al excluir alternativas al modelo de capitalización individual y al no priorizar el control sobre las empresas y sus exoneraciones.
- **Derecho a seguir luchando:** Frente a quienes consideran que el tema fue saldado con el plebiscito o el diálogo, Barbé afirma que "acá nadie laudó nada" y que la población tiene derecho a seguir impulsando pautas constitucionales diferentes en el futuro.

CUANDO TERMINÓ EL DIÁLOGO SOCIAL LLEGÓ LA PATRONAL Y MANDÓ PARAR

Luego de presentado el documento final del dialogo social el 29 de abril [1], el 4 de mayo comenzó formalmente un diálogo directo del gobierno con las AFAP, en esa jornada, las autoridades económicas recibieron a los representantes de República AFAP y de la Asociación Nacional de AFAP para abordar las orientaciones y reformas previstas

en el régimen de ahorro individual que se incluyeron en el documento final. Un proceso de negociación con las AFAP que echó por tierra una parte fundamental los acuerdos realizados.

Después de que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) presentara en julio las medidas definitivas para la Rendición de Cuentas —donde ratificaron el sistema actual de Seguridad Social y rechazaron explícitamente crear un organismo público para gestionar las cuentas— surgieron fuertes críticas de sectores políticos y sociales.

Se cuestionó duramente al gobierno afirmando que "los acuerdos están para cumplirse" y por desestimar la recomendación de desvincular a las AFAP de la gestión de cuentas individuales cediendo a las demandas corporativas priorizando la presión del capital transnacional, las AFAP privadas y los grandes inversores por encima de las demandas populares.

El PIT-CNT acusa al gobierno de incumplir y romper los acuerdos alcanzados originalmente en las mesas del Diálogo Social en temas fundamentales. Por lo cual, rechaza tajantemente que el gobierno cediera ante las presiones de las AFAP.

Se eliminó la propuesta consensuada de crear un organismo público que centralizara la administración de las cuentas individuales. Al respecto el PIT-CNT se expresó en un comunicado:

“Llegar a acuerdos implica un largo proceso de acercar posiciones, con compromiso, disposición y voluntad política...” Lamentablemente este no fue el caso. En el acuerdo del diálogo social de seguridad social se establece: ‘Avanzar en la conformación de un pilar de ahorro generacional, en el que las cuentas de ahorro individual sean gestionadas de forma centralizada por un organismo público que se encargará de administrarlas, de manera integrada con las prestaciones de los restantes pilares’.

Esta institución pública –concebida para administrar los ahorros de los trabajadores según parámetros de calidad de las inversiones y con el objetivo expreso de mejorar los magros rendimientos que ofrecen las AFAP para la población trabajadora– quedó fuera del texto difundido en las publicaciones del Poder Ejecutivo.

Este acuerdo, si bien no iba a eliminar las AFAP ni la presencia del lucro financiero que se nutre de los aportes de los trabajadores, implicaba, al menos, un avance regulatorio en la dirección correcta. Lamentamos que el Poder Ejecutivo, que fue quien propuso esta iniciativa, en línea con las promesas efectuadas durante la campaña electoral, haya eludido el compromiso de implementarla, afectando de esta forma la confiabilidad de los ámbitos de diálogo social en general.” [2]

Se acuerda con las AFAP el aumento del tope para que inviertan los fondos de los trabajadores en el extranjero, un punto que no formó parte de las discusiones en el dialogo social. Actualmente las AFAP pueden invertir en el exterior hasta un 15% de sus fondos previsionales y únicamente en renta fija de alta calificación crediticia o instrumentos emitidos por organismos multilaterales. No tienen permitido volcar el ahorro de los trabajadores a la renta variable internacional (como acciones en bolsas extranjeras).

LA JUBILACIÓN ANTICIPADA A LOS 60 AÑOS TIENE CONDICIONES INACEPTABLES

La nueva causal de jubilación anticipada a los 60 años de edad afectará de forma negativa y drástica a la tasa de reemplazo de los trabajadores, reduciendo significativamente el porcentaje del sueldo básico jubilatorio que cobrarán al retirarse. El impacto afecta tanto al sistema de reparto como al sistema de capitalización.

En el sistema de reparto, la tasa de reemplazo se calcula combinando la edad de retiro y los años de trabajo. La Ley 20.130 fijó la tasa de reemplazo básica en un 45% para quienes se jubilan a los 65 años con 30 años de aportes. Al habilitar el retiro a los 60 años, la tasa de reemplazo base caerá al menos al 36%, dado que la Tasa de adquisición de derechos por año computado a los 60 años es 1,2%. [3]

Como se prohíbe el uso de los años de servicios bonificados para cumplir los 30 años de trabajo la pérdida de ingresos es muy importante. Por ejemplo, en el caso de un maestro de enseñanza primaria que tiene una bonificación de cuatro años de aporte por cada tres años de trabajo pierde 24% de su salario básico jubilatorio. En efecto, si se jubila a los 60 años con 30 años de servicios cobraría 36% (30 por 1,2%), si en cambio se jubila a los 65 se le computaría 40 años de servicios cobraría 60% (40 por 1,5%).

Al eliminar los servicios bonificados se desconoce que son “aquellas actividades laborales que suponen: un riesgo inminente para la vida o que afectan directamente la integridad física o mental del trabajador; las que por su naturaleza y características, imponen al trabajador un alto grado de esfuerzo de su sistema neuromotor, de habilidad artesanal, de precisión sensorial o de exigencia psíquica, que haga imposible un rendimiento normal y regular más allá de cierta edad”. [4] Contrariando totalmente la razón por lo que se aplica esta bonificación se le obliga a trabajar hasta los 65 años para recibir la bonificación.

En el régimen de capitalización la renta vitalicia se calcula dividiendo el dinero acumulado en la cuenta individual de la AFAP por la expectativa de vida de la persona. A los 60 años, la expectativa de vida es de 21 años y a los 65 de 17,7 años. Como las mujeres tienen una esperanza de vida mayor que los hombres (a los 60 es de 24 años y en los hombres 18, a los 65 es de 19,7 años y los hombres 15,8) [5] y el capital acumulado debe distribuirse durante más años, lo que se traduce en una mensualidad menor para una mujer que para un hombre de la misma edad y con el mismo fondo acumulado.

Debe tenerse en cuenta, además, que a los 60 años se acumula menos capital que a los 65 años. Con lo cual la persona tiene menos capital acumulado en su cuenta a los 60 años y de financiar una renta vitalicia por más años.

Pero si todo lo anterior no fuera suficiente para disuadir a los trabajadores de jubilarse a los 60, se les prohíbe el derecho a trabajar antes de los 65 años.

En resumen, si bien se aprueba el "derecho" a jubilarse a los 60 años, en la práctica implicará una fuerte pérdida de poder adquisitivo, por lo cual solo recurrirán a jubilarse a esta edad aquellas personas que les sea imposible seguir trabajando.

Debe destacarse que el impacto de esta causal previsional en las mujeres será profundamente desigual y predominantemente perjudicial, amplificando las brechas de género ya existentes en el mercado de trabajo.

Aunque la ley otorga teóricamente el derecho a retirarse a los 60 años, la gran mayoría de las mujeres quedará excluida debido a las exigencias regulatorias.

En efecto, las mujeres interrumpen sus carreras de forma intermitente para cuidar hijos o familiares dependientes. Esto les impide acumular de manera continua los 30 años de aportes necesarios a la edad de 60. Además, las tasas de informalidad laboral y empleo de tiempo parcial son estructuralmente más altas en la población femenina, lo que reduce drásticamente su densidad de aportes registrados ante el BPS.

Para las mujeres que logren cumplir con los requisitos y elijan jubilarse a los 60 años, como ya se señaló, el impacto en su ahorro individual será crítico debido a que la expectativa de vida de las mujeres es mucho mayor que la de los hombres y el dinero acumulado suele ser menor debido a la brecha salarial de género de su vida activa. Esto provocará una fuerte caída de la tasa de reemplazo, exponiendo a las adultas mayores a un riesgo muy alto de caer bajo la línea de pobreza. Lo único que favorece a las mujeres es el cómputo de un año de servicios por cada hijo nacido vivo, pero es totalmente insuficiente al penalizar tan severamente el retiro antes de los 65 años

EL SUPLEMENTO SOLIDARIO NO ES UNA SOLUCIÓN

Se sostiene que se recupera la pérdida de las prestaciones más bajas a través del Suplemento Solidario, que no es fijo, sino que funciona de forma decreciente: recupera un porcentaje alto en los salarios más sumergidos y se reduce a cero a medida que los ingresos del trabajador aumentan.

A diferencia de la jubilación mínima anterior (que pagaba a todos lo mismo sin importar cuánto hubieran aportado), el Suplemento Solidario premia a quien aportó más a lo largo de su vida.

El Valor Base máximo es actualmente \$17.591 y se le resta únicamente el 33% de lo que la persona ya cobra por sus jubilaciones sumando BPS y AFAP. Esto significa que por cada peso extra que el trabajador logró generar con sus aportes genuinos, el Estado solo le quita 33 centésimos de subsidio. Su jubilación total final aumenta. El beneficio va disminuyendo de forma gradual a medida que la jubilación base es más alta, hasta extinguirse por completo cuando los ingresos previsionales del titular superan a la fecha los \$ 53.306.

Un cuestionamiento muy fuerte al suplemento solidario lo realiza la Asociación de Trabajadores de la Seguridad Social (ATSS). *“Mientras el ajuste a la jubilación mínima se consideraba como parte integrante del haber*

jubilatorio y por ende, todo lo que tomara el haber jubilatorio como base para realizar préstamos o garantías de alquiler era la suma de la jubilación que hubiere correspondido según aportes sumado al ajuste a la mínima. Con el suplemento solidario el panorama cambia completamente, el suplemento es una prestación no contributiva e inembargable por ley, por ende, para el otorgamiento de préstamos y de garantía de alquiler se considera por la ley 20.130 solamente al monto que hubiera correspondido por jubilación de acuerdo al aporte.” [6]

A título de ejemplo, una persona que hubiera aportado de forma constante por 30 años por montos de \$20.000 la jubilación sería de \$ 9.000 más el ajuste para llegar a la jubilación mínima de \$ 21.887, que es su jubilación a todo efecto legal. En cambio con el suplemento solidarios solo cuenta con \$ 9.000, que es totalmente insuficiente para ser garantía de ninguna transacción.

El PIT-CNT denuncia que el Suplemento Solidario se diseñó para reemplazar de manera encubierta el viejo piso de las jubilaciones mínimas. Señalan que la fórmula del suplemento extingue la indexación automática. Marcelo Abdala apuntó que la "actualización del suplemento solidario" quedó en una lista de compromisos pendientes y diluidos luego de que el Ministerio de Economía priorizara negociaciones paralelas y bilaterales con las AFAP privadas. [7]

En resumen, la central obrera define al Suplemento Solidario no como una solución de fondo, sino como un "parche asistencialista" que el Estado utiliza para disimular la caída general de las jubilaciones generadas por el sistema de ahorro forzoso de las AFAP.

EL PIT-CNT CUESTIONA AL GOBIERNO POR CEDER A LAS PRESIONES DEL CAPITAL FINANCIERO

El movimiento sindical acusa al gobierno de incumplir y romper los acuerdos alcanzados originalmente en las mesas del Diálogo Social en temas fundamentales. Por lo cual, rechaza tajantemente que el gobierno cediera ante las presiones de las AFAP.

Se eliminó la propuesta consensuada de crear un organismo público que centralizara la administración de las cuentas individuales. Al respecto el PIT-CNT se expresó en un comunicado: *“Llegar a acuerdos implica un largo proceso de acercar posiciones, con compromiso, disposición y voluntad política. (...) Lamentablemente este no fue el caso.*

En el acuerdo del diálogo social de seguridad social se establece: “Avanzar en la conformación de un pilar de ahorro generacional, en el que las cuentas de ahorro individual sean gestionadas de forma centralizada por un organismo público que se encargará de administrarlas, de manera integrada con las prestaciones de los restantes pilares”.

Esta institución pública –concebida para administrar los ahorros de los trabajadores según parámetros de calidad de las inversiones y con el objetivo expreso de mejorar los magros rendimientos que ofrecen las AFAP para la población trabajadora– quedó fuera del texto difundido en las publicaciones del Poder Ejecutivo.

Este acuerdo, si bien no iba a eliminar las AFAP ni la presencia del lucro financiero que se nutre de los aportes de los trabajadores, implicaba, al menos, un avance regulatorio en la dirección correcta. Lamentamos que el Poder Ejecutivo, que fue quien propuso esta iniciativa, en línea con las promesas efectuadas durante la campaña electoral, haya eludido el compromiso de implementarla, afectando de esta forma la confiabilidad de los ámbitos de diálogo social en general.” [8]

Se acuerda con las AFAP el aumento del tope para que inviertan los fondos de los trabajadores en el extranjero, un punto que no formó parte de las discusiones en el dialogo social. Actualmente las AFAP pueden invertir en el exterior hasta un 15% de sus fondos previsionales y únicamente en renta fija de alta calificación crediticia o instrumentos emitidos por organismos multilaterales. No tienen permitido volcar el ahorro de los trabajadores a la renta variable internacional (como acciones en bolsas extranjeras).

A MODO DE CONCLUSIONES

Cabe destacar que todo lo señalado anteriormente sucedió a pesar que el Frente Amplio rechazó la Ley 20.130 en el Parlamento argumentando que se trataba de una reforma "injusta y regresiva" que recae exclusivamente sobre los trabajadores. Sus principales argumentos para no apoyar la ley fueron:

- Aumento de la edad de retiro: Cuestionaron que se obligue a las personas a trabajar más años (elevando la edad mínima de 60 a 65 años) sin considerar la diversidad de las condiciones laborales, especialmente en sectores con mayor desgaste físico como la construcción o el medio rural.

- **Recorte de beneficios:** Sostuvieron que una gran parte de los futuros jubilados percibirá montos menores en comparación con el régimen anterior. Según sus técnicos, la reforma implica que la gente deba "trabajar más años para cobrar menos".
- **Falta de revisión del financiamiento:** Criticaron que la ley se enfoque solo en reducir el gasto y no en generar nuevos ingresos. Señalaron que no se tocaron las exoneraciones de aportes patronales ni se buscaron alternativas contributivas en sectores de alta rentabilidad.
- **Universalización de las AFAP:** Rechazaron la obligatoriedad de que todos los trabajadores (independientemente de sus ingresos) deban aportar al pilar de ahorro individual gestionado por las AFAP, lo que consideran una "ampliación del negocio" privado en la seguridad social.

A su vez, desde una buena parte del partido actual de gobierno se declaró que la reforma constitucional no era la forma para lograr esto, que debería ser por ley, comprometiéndose a realizar un llamado a un “amplio diálogo social en seguridad social”, que en los hechos quedo sometido a las decisiones del gran capital que mejoró las condiciones para obtener más beneficios a costa del empobrecimiento de los pasivos.

REFERENCIAS

1. https://dialogosocial/dialogo_social_informe_final.pdf
2. <https://www.pitcnt.uy/index.php/novedades/los-acuerdos-son-para-cumplirse>
3. Artículo 46 de la Ley 20.130
4. <https://www.rafap.com.uy/mvdcms/Contenidos/-Que-es-una-actividad-bonificada--uc2088>
5. https://dialogosocial.uy/sites/default/files/2025-10/8_LeticiaRodriguez_INE_ppt_Dif%20EV%20según%20prestador%20de%20salud.pdf
6. <https://atss.org.uy/el-suplemento-solidario-la-perdida-del-ajuste-a-la-minima-y-su-incidencia-desde-que-inicia-la-ley-20130/>
7. <https://enperspectiva.uy/uncategorized/marcelo-abdala-pit-cnt-hubo-un-micro-dialogo-social-entre-el-ministerio-de-economia-y-las-afaps-que-hizo-incumplir-al-gobierno-con-lo-acordado/>
8. <https://www.pitcnt.uy/index.php/novedades/los-acuerdos-son-para-cumplirse>

Los desafíos del progresismo ante la ofensiva del capital y la reconfiguración de las empresas públicas

Por Claudio Iturra

INTRODUCCIÓN: ALGO DE HISTORIA

El análisis del desarrollo económico de América Latina y, específicamente, la configuración del papel del Estado en Uruguay, exige desentrañar una compleja urdimbre institucional diseñada para preservar la hegemonía del capital transnacional sobre las periferias.

La matriz productiva latinoamericana arrastra una profunda crisis estructural caracterizada por la persistencia de relaciones centro-periferia, la cual se ha agudizado mediante un proceso de expansión global del capital que fomenta la primarización de las economías y la extranjerización de la propiedad. Incluso durante el ciclo de altos precios de las materias primas a comienzos del siglo XXI, las condiciones de dependencia se mantuvieron inalteradas debido a la coexistencia de un centro global marcadamente proteccionista, con Estados interventores que concentran el progreso científico-tecnológico, frente a una periferia aperturista que compete de forma asimétrica por la Inversión Extranjera Directa (IED).

Este andamiaje institucional y normativo, codificado bajo los postulados del neoliberalismo, opera como una telaraña que condiciona, limita y neutraliza los márgenes de maniobra de los gobiernos progresistas, subordinando la agenda del trabajo a las demandas de flexibilización y precarización exigidas por los sectores dominantes.

Para comprender la evolución y el estado actual de las empresas públicas dentro de esta estructura de dominación, es indispensable examinar brevemente las distintas fases de la ofensiva estratégica desplegada por el capital desde principios de la década de los setenta y como ello se cristalizó políticamente.

La primera fase, extendida hasta mediados de los ochenta, recurrió a dictaduras militares y regímenes autoritarios con el objetivo explícito de dismantelar los elementos (limitados) de los llamados “Estados de bienestar” en la región, erosionando la capacidad de resistencia del movimiento obrero mediante la reducción drástica del salario real, la desgravación impositiva al capital y una apertura unilateral de fronteras comerciales.

Tras la crisis de la deuda externa, la segunda fase —desarrollada a partir de mediados de los años ochenta y consolidada en los noventa— transfirió estas recetas económicas a los gobiernos democráticos bajo la doctrina del Consenso de Washington. Este modelo neoclásico fundamentó la desregulación, la unificación cambiaria y la privatización de activos estatales bajo el supuesto de que el libre mercado garantizaría la convergencia económica a través de ventajas comparativas.

Fue en esta segunda fase de embate privatizador donde la sociedad uruguaya articuló una respuesta histórica excepcional a nivel continental. Debe recordarse el impulso privatizador de las Empresas Públicas determinada por Washington e implementada a nivel local por el gobierno de Luis Alberto Lacalle Herrera que expresaba claramente el grado de dependencia de Uruguay respecto de EE.UU.

En el marco de las luchas contra las privatizaciones, el referéndum de 1992, liderado por los sindicatos de las empresas públicas y articulado con el resto del campo popular, fue respaldado de manera mayoritaria por la ciudadanía. Esto constituyó un verdadero hito de autodefensa social que preservó el patrimonio del Estado de las directrices de privatización emanadas desde Washington, en tanto permitió que las Empresas Públicas siguieran siendo públicas y uruguayas. Seguramente puede considerarse un verdadero “golpe de sociedad”.

No obstante, el fracaso evidente de las reformas neoclásicas a fines de la década de los noventa dio paso a una tercera fase de la ofensiva del capital, instrumentada a través de las denominadas “reformas de segunda generación” del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta estrategia sustituyó la privatización directa y total por una desarticulación institucional más sofisticada, enfocada en expulsar el poder político de la economía nacional.

Se impulsó el repliegue del Estado de la gestión directa de las infraestructuras, se implementaron nuevos marcos regulatorios que introdujeron la competencia del capital privado en los servicios públicos, y se propició la autonomía técnica de los Bancos Centrales, con el propósito explícito de dar estabilidad jurídica a los operadores transnacionales y aislar las variables macroeconómicas de las demandas e influencias democráticas.

En el escenario uruguayo contemporáneo, esta encrucijada institucional se manifestó en una permanente puja programática sobre el destino y la orientación de sus empresas no financieras.

LA POTENCIALIDAD DE UN SISTEMA DE EMPRESAS PÚBLICAS Y TENSIONES IDEOLÓGICAS

La permanente puja privatizadora de la derecha y los intereses de los grandes empresarios uruguayos exige potenciar la competitividad y capacidad de servicio público de las Empresas Públicas reuniéndolas en un Sistema que beneficie a la economía y a la sociedad uruguaya, tal como lo viene reclamando congreso tras congreso el PIT CNT desde el 2000.

No todas las empresas públicas corrieron la misma suerte y algunas fueron desarmadas como ocurrió con los ferrocarriles. Pero las sobrevivientes pueden considerarse las mayores empresas no financieras del país. Por separado han incidido en crear una demanda para algunas empresas industriales y para centros de investigación científico-tecnológica. Al asociarse como sistema pueden, entre otras cosas, elaborar planes coordinados de desarrollo industrial y tecnológico, así como crear laboratorios conjuntos y potenciar el aprovechamiento conjunto de infraestructura y equipos.

Mediante programas orientados de compra de bienes y/o servicios pueden contribuir a la formación y/o desarrollo de sistema de empresas uruguayas proveedoras de bienes y/o servicios. Similar propósito pueden tener programas de transferencia de tecnología hacia empresas uruguayas.

El patrimonio de las empresas públicas[1] representa el 23 % del Producto Interno Bruto y su aporte anual al PIB se encuentra en torno al 11 %. “A estas cifras llegamos trabajando desde una visión central, que es la que estamos priorizando, viendo a las empresas públicas como parte de un sistema integrado”, destacó el director de la Oficina de la Planeamiento y Presupuesto (OPP), Álvaro García en 2017. Conviene recordar que éste fue director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) en el segundo gobierno del presidente Vázquez). También es bueno, mencionar que en 2017, el gobierno extendió a sociedades privadas con participación estatal, la supervisión y el control.

En el Estado no existen políticas específicas en lo que hace al papel que las Empresas Públicas pudieran desempeñar en el desarrollo productivo. En el documento de la OPP “Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo: Uruguay 2050”[2], no se menciona a las Empresas Públicas, como tampoco aparecen en el Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad[3]

Ausente en las formulaciones y prácticas del Gobierno, el tema es central en los mayores actores sociales y políticos uruguayos. Lo ha abordado en sucesivos Congresos del PIT-CNT, desde el IX (5 de octubre de 2006)[4]. Las empresas públicas son concebidas como “motor del Uruguay Productivo”. Un sistema de empresas públicas sería entonces una primera asociación para potenciar capacidades, crear sinergias, desarrollar competitividad y proyectarse hacia el exterior.

Desde hace un cuarto de siglo y por diversos caminos convergentes, el movimiento sindical ha planteado esta necesidad de potenciar la capacidad de las Empresas Públicas, su producción y su productividad, articulándolas en un sistema.

Se estima que la propuesta, programada con un diseño y conducción estratégicos -con creación de cadenas de proveedores, así como con transferencia tecnológica desde este sistema a las distintas cadenas y sectores, sobre todo a sus PYMES- significaría una elevación de la competitividad del conjunto de la economía uruguaya[5]

Esta iniciativa arrancó el 2000 desde un seminario organizado por el Departamento de Industrias del PIT CNT. El informe central fue elaborado por el Economista Luis Stolovich y el Profesor Claudio Iturra. Entre las decenas de participantes, es de destacar el dirigente sindical José D’Elía, la Ingeniera María Simón, por entonces decana de Ingeniería (y posteriormente presidenta del directorio de ANTEL), representantes de la Cámara de Industrias, entre otros.

El PIT-CNT ha tenido como política permanente la estrategia de desarrollo soberano global de las Empresas Públicas en relación a la del Frente Amplio que privilegia una mirada institucional y financiera. Esta diferencia surge de sepultar la resolución estratégica del Congreso del Pueblo que creaba un brazo sindical -la CNT- y un brazo político -el Frente Amplio- para articular lo social y lo institucional. O sea, caminar con los dos pies, como dicen los chinos.

Si bien en diversas ocasiones los gobiernos del Frente Amplio han expresado su intención de crear un Sistema de Empresas Públicas, no han cobrado concreción práctica. Por eso, se puede afirmar enfáticamente que en el Estado no existen políticas específicas en lo que hace al papel que las Empresas Públicas pueden desempeñar en el desarrollo productivo.

El movimiento sindical sostiene desde el año 2000 que la preservación soberana de este patrimonio exige superar el funcionamiento aislado de entes autónomos mediante la creación de un Sistema de Empresas Públicas integrado. Esta articulación sistémica dotaría al Estado de la masa crítica necesaria para implementar planes coordinados de desarrollo industrial y tecnológico, optimizar infraestructuras conjuntas y establecer laboratorios científicos compartidos.

Asimismo, mediante políticas dirigidas de compras públicas y la transferencia activa de tecnología, este entramado estatal actuaría como el motor de un desarrollo productivo autónomo, estimulando el surgimiento de cadenas de proveedores nacionales y fortaleciendo a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) frente a las presiones de los mercados globales.

Sin embargo, la concreción práctica de este modelo de desarrollo soberano tropieza frecuentemente con la persistencia de enfoques pragmáticos e institucionales en el seno del Frente Amplio y sus sucesivos gobiernos. Esta divergencia estratégica sepulta la concepción histórica de articular orgánicamente el brazo social y el brazo institucional del movimiento popular, priorizando una mirada eminentemente institucional y financiera de las empresas públicas.

Dicha inclinación fiscalista tiende a concebir a las empresas del Estado como herramientas de estabilización macroeconómica, subordinando su potencial productivo a la maximización de transferencias hacia rentas generales para equilibrar las cuentas públicas. Esta lógica contable ortodoxa, que computa las inversiones estatales como gasto corriente del ejercicio[6] y restringe la capacidad operativa de los entes mediante estrictos topes de endeudamiento, genera un desfasaje artificial en las finanzas públicas que es utilizado para justificar la retracción del Estado y convalidar la penetración del capital privado en áreas estratégicas.

La inclinación a privilegiar la arista financiera de las Empresas Públicas también la expresó el secretario de Presidencia, Alejandro Sánchez[7], “Tenemos que defender a las empresas públicas, pero tenemos que darles recursos para que sean empresas trasnacionales”. Asimismo, dijo que impulsará la apertura de “paquetes de acciones” para que los uruguayos puedan invertir.[8]

El presidente del Directorio del Partido Nacional, Álvaro Delgado, vio con buenos ojos esta propuesta del secretario de Presidencia, Alejandro Sánchez. Añadió que esto además permitirá tener mayor control sobre los entes. "Al abrir el capital tienen que presentar balances, tiene que ser mucho más estricto y se da menos margen a la discrecionalidad política".[9]

Para aclarar su propuesta, Sánchez dijo "Lo que estamos proponiendo nosotros no es lo que algunos ansían, que es vender las empresas públicas...no se pueden vender acciones de las empresas públicas, porque no tienen acciones".[10]

Su propósito, explicó es tanto "financiar un conjunto de políticas" como "canalizar el ahorro de los uruguayos en beneficio de una estrategia nacional de desarrollo que genere más trabajo, más producción". "La economía no crece como necesitamos que crezca", argumentó Sánchez, y "uno de los factores es que hay poca inversión". Esta propuesta también contribuiría a mejorar esa situación, apuntó, así como a hacer "un uso más productivo" del ahorro nacional.

La vicepresidenta de la República, Carolina Cosse[11] dijo que, a su modo de ver, "lo mejor sería que se usaran ámbitos colectivos para desarrollar ideas de este tipo, más allá de que todos somos libres de hacer propuestas y después profundizarlas". A su vez, sostuvo que "hay una cantidad de cosas para poner en agenda" con relación a las empresas públicas. A modo de ejemplo, mencionó "todo lo que tiene que ver con la política de energía", es decir, "qué lugar le vamos a dar al hidrógeno, qué posición vamos a tener con respecto a la búsqueda de hidrocarburos"; así como también "el papel de las telecomunicaciones en el mundo actual, cómo vamos a seguir, qué rol van a tener los contenidos, qué rol va a tener la ciencia en su relacionamiento con las empresas públicas, y al revés". "Hay una gran cantidad de cuestiones en agenda que me parecen importantes que hay que discutirlos en colectivo como lo que son", subrayó.

En una declaración del Comité Central del Partido Comunista de Uruguay[12] se expresa: "Es siempre relevante debatir el papel de las empresas públicas, porque son un elemento central para el desarrollo soberano de nuestro país. Entendemos que la discusión debe darse sobre la base de respetar los pronunciamientos ciudadanos sobre ellas, garantizando la propiedad estatal de las mismas, su papel social y como parte de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Creemos que hay medidas necesarias para fortalecerlas: revertir asimetrías que otorgan ventajas a las empresas privadas, en particular transnacionales, que compiten con nuestras empresas públicas, como las exoneraciones a las inversiones y la manera de contabilizar las mismas y, en el caso de ANTEL, dejar sin efecto los impactos negativos de la Ley de Medios aprobada en el gobierno anterior.

Esta tensión conceptual e ideológica se evidencia en los debates contemporáneos sobre la gestión de los activos nacionales. Mientras que desde la Secretaría de la Presidencia se formulan propuestas para impulsar la apertura de "paquetes de acciones" minoritarias de las empresas públicas bajo el argumento de canalizar el ahorro de la ciudadanía, captar inversión extranjera y transformar a los entes en corporaciones transnacionales.

Dicha iniciativa cuenta con la aprobación de sectores de la oposición tradicional al argumentar que incrementaría el control contable y reduciría la discrecionalidad política y la oposición de las organizaciones sociales e intelectuales de izquierda que advierten sobre los riesgos inherentes a estos mecanismos, tales como, introducir lógicas bursátiles de mercado e indicadores puramente financieros lo que diluye el control social del patrimonio público y facilita procesos de acumulación por desposesión.

UNA ALTERNATIVA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

La propuesta de reunir a las entidades estatales en un Sistema de Empresas Públicas integrado surge como una alternativa de planificación estratégica indispensable. Si bien las empresas públicas han demostrado históricamente su capacidad para incidir de manera individual en la demanda de sectores industriales específicos y centros de investigación científica, su funcionamiento aislado limita el verdadero potencial distributivo del Estado.

La articulación sistémica permitiría la elaboración de planes coordinados de desarrollo que aprovechasen la infraestructura conjunta, optimizasen los equipos logísticos y facilitasen la creación de laboratorios tecnológicos compartidos. Mediante el diseño de programas orientados de compras públicas, este bloque estatal unificado poseería la masa crítica necesaria para estimular el surgimiento y la consolidación de redes de proveedores nacionales, transfiriendo tecnología directamente hacia las pequeñas y medianas

empresas locales y elevando de este modo la competitividad global de la estructura productiva uruguaya.

La viabilidad y el éxito de esta perspectiva sistémica dependen estrechamente de la superación de las asimetrías regulatorias actuales, las cuales suelen otorgar ventajas competitivas injustificadas a corporaciones privadas y firmas transnacionales en detrimento del operador público.

El debate contemporáneo exige, por tanto, discutir la incorporación de nuevas agendas tecnológicas y científicas que sitúen a las empresas estatales a la vanguardia de las transformaciones globales. Esto implica definir el rol del Estado en la transición energética, la exploración y explotación de nuevas fuentes de recursos, la soberanía en materia de telecomunicaciones y la gestión estratégica de datos y contenidos en la era digital.

Como vimos, se han formulado propuestas desde sectores institucionales que sugieren la apertura de paquetes accionarios minoritarios de estas empresas para canalizar el ahorro interno de la ciudadanía y captar inversión alternativa. Sin embargo, este enfoque financiero no está en línea con la alternativa estratégica mencionada. Ha generado serias advertencias en los sectores sociales y sindicales que señalan que la introducción de lógicas de mercado e indicadores puramente corporativos, puede vulnerar la esencia del control social de los entes y abrir las puertas a la discrecionalidad o la pérdida de la propiedad soberana a largo plazo.

Finalmente, es imperativo comprender que las empresas públicas desempeñan funciones fundamentales que resultan incompatibles con la lógica exclusiva del lucro y la rentabilidad del mercado de capitales.

En primer lugar, estas instituciones operan como garantes del acceso universal a derechos humanos fundamentales y servicios esenciales indispensables para el desarrollo de la vida digna, tales como el agua potable, el saneamiento, la energía eléctrica y las comunicaciones modernas. Bajo un régimen de mercado puro, el ejercicio de estos derechos es percibido como una limitación al patrón de acumulación, lo que conduce a la exclusión de los sectores de menores ingresos.

En segundo lugar, las empresas públicas constituyen herramientas macroeconómicas clave para la redistribución de la riqueza a través de

políticas tarifarias progresivas que alivian la carga sobre los hogares vulnerables mientras gravan con mayor intensidad a los sectores de alta capacidad contributiva.

Por último, actúan como agentes contracíclicos de empleo y desarrollo científico, asumiendo inversiones de alto riesgo y largo plazo en ciencia y tecnología que el capital privado jamás financiaría debido a la ausencia de retornos económicos inmediatos.

La persistente ausencia de políticas transversales explícitas en los planes de desarrollo a largo plazo del Estado evidencia que la definición del rol de estas empresas sigue siendo un núcleo sustantivo de conflicto sobre qué modelo de país se pretende construir.

REFERENCIAS

1. 14/05/2017 <https://www.gub.uy/presidencia>
2. [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Hacia_una_Estrategia_Nacional_de Desarrallo_Uruguay_2050 -Publicacion.pdf]
3. Uno de los “principales instrumentos de Transforma Uruguay y su aprobación es competencia del Gabinete Ministerial de Transformación Productiva y Competitividad”. Integrado por el M RR.EE., el MEF, el MEC, el MIEM, el MTSS, el MGAP, el M. de Turismo, el MVOTMA, y el director de la OPP <https://www.transformauruguay.gub.uy>
4. <http://www.pitcnt.uy>
5. Las Empresas Públicas en Uruguay Documento elaborado por la Mesa Sindical Coordinadora de Entes. Octubre 2017.
www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/.../363_3b4b9a3375d2a108403e5ea0ffae804
6. El problema surge porque el Poder Ejecutivo mide el déficit fiscal global utilizando el criterio de caja (ingresos versus egresos efectivos). Bajo este diseño, cada peso físico que un ente invierte en infraestructura se computa en su totalidad como un "egreso" del ejercicio en las cuentas públicas consolidadas. Para las metas de equilibrio macroeconómico, la inversión pública impacta de golpe y pesa igual que un gasto corriente (como salarios o tarifas de funcionamiento), lo que desincentiva los proyectos de largo plazo en momentos de ajuste fiscal.
7. <https://ladiaria.com.uy/> 09 03 2026
8. Id
9. <https://www.carasycaretas.com.uy/> 12 03 2026
10. <https://ladiaria.com.uy/> 15 03 2026
11. <https://ladiaria.com.uy/> 17 03 2026
12. <https://pcu.org.uy/> 15 03 2026

El gobierno de Orsi abandona un principio fundacional del Frente Amplio: el antiimperialismo

Por Antonio Elías

INTRODUCCIÓN

La política exterior de Uruguay bajo el mandato de Yamandú Orsi (iniciado en marzo de 2025) enfrenta el desafío de convivir con el retorno de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos (enero de 2025). Lejos de un choque ideológico abierto, la relación entre ambos gobiernos se define a través de una compleja estrategia de equilibrio comercial, gestos políticos calculados y tensiones por las políticas globales de Washington. Aunque provienen de espectros ideológicos opuestos, la administración uruguaya ha priorizado la diplomacia de Estado para amortiguar el impacto del proteccionismo de la Casa Blanca.

Hay un alejamiento de la matriz partidaria y un vaciamiento ideológico. Se cuestiona la pérdida de la "potencia creativa" y el desapego del imaginario tradicional progresista, cayendo en una conducción meramente tecnócrata orientada a no espantar mercados ni inversores extranjeros. Esto ha alimentado un desencanto creciente y una baja en la aprobación del gobierno dentro del propio electorado oficialista.

La consultora FACTUM [1] señaló que el clima de opinión sobre el gobierno atraviesa “un proceso de caída de la aprobación y aumento sistemático de la desaprobación, lo que se explica, en parte, por una caída en las dos últimas mediciones de la aprobación entre quienes votaron al Frente Amplio en las elecciones de octubre de 2024. Dentro de este último grupo, un 52% aprueba la gestión de Orsi, mientras que un 23% la desaprueba y un 25% no aprueba ni desaprueba. En cambio, un 86% de quienes votaron por los partidos de la coalición en 2024 desaprueban la actual administración, con 12% que considera que ni aprueba ni desaprueba, y tan solo un 2% la ve con buenos ojos.” La caída en la imagen del presidente afecta la confianza en todas las áreas de su administración, incluyendo las relaciones exteriores.

VISITA AL PORTAAVIONES ESTADOUNIDENSE USS NIMITZ

La mayor polémica ocurrió cuando Orsi aceptó la invitación para abordar un portaaviones de guerra de EE. UU. El presidente viajó en una aeronave militar estadounidense que aterrizó y despegó del

Aeropuerto Internacional de Carrasco y estuvo acompañado por una comitiva de autoridades nacionales y diplomáticas. Sectores antiimperialistas de la coalición y sindicatos calificaron el gesto de sumisión geopolítica.

El rechazo a la visita del presidente Yamandú Orsi al portaaviones de la Armada de los Estados Unidos proviene principalmente de sectores de la izquierda uruguaya, el movimiento sindical y organizaciones sociales alineadas con el antiimperialismo. Los principales argumentos son que:

- Hubo pérdida de soberanía, se sostiene que permitir operaciones militares extranjeras en aguas territoriales y someter a las autoridades nacionales a la jurisdicción de una nave militar de una superpotencia lesiona la independencia del país.
- Es una contradicción ideológica e histórica que un gobierno del FA convalide la presencia militar de los Estados Unidos, una fuerza históricamente cuestionada por la izquierda latinoamericana debido a sus intervenciones en la región durante el siglo XX.
- El gesto representa una subordinación o validación implícita de la política de defensa y seguridad de la administración de Donald Trump.
- Este tipo de acercamientos militares abre la puerta a iniciativas estadounidenses como el "Escudo de las Américas", la cual consideran una estrategia de control geopolítico bajo la excusa del combate al narcotráfico.
- Resulta contradictorio que el mandatario rinda honores o visite maquinaria de guerra de alta tecnología diseñada para el conflicto a gran escala.

Ante los cuestionamientos, Orsi respondió argumentando que él no hace política exterior representando a una fuerza política, sino a todo el Estado. Esta respuesta irritó profundamente a la militancia base, que sintió que el mandatario desautorizaba el programa de la izquierda.

Orsi fue categórico al declarar: "No hago política exterior representando a una fuerza política, lo hago pensando en lo que le conviene al Uruguay".[2] Argumentó que su rol como jefe de Estado está por encima de las directrices ideológicas del Frente Amplio.

El entorno presidencial defendió el ascenso al buque y a la aeronave militar como una estrategia comercial necesaria. En un contexto de baja

en las exportaciones y presiones arancelarias por parte de Donald Trump, mantener canales de diálogo abiertos con el embajador Lou Rinaldi era una prioridad.

La polémica reabrió el debate sobre el programa oficial del Frente Amplio (2025-2030), el cual contiene un fuerte lenguaje crítico hacia la hegemonía global de los Estados Unidos y sus aliados. Ver al líder de la coalición subiendo a un avión militar norteamericano fue interpretado por la militancia de base como un desapego a los principios históricos de la fuerza.

El PIT-CNT calificó la presencia de Yamandú Orsi en el portaaviones estadounidense como un error histórico para la izquierda uruguaya. Consideran que fue un acto de subordinación ante el imperialismo norteamericano y su doctrina militar. Afirman que el pragmatismo comercial no justifica la validación de la maquinaria bélica de una superpotencia que mantiene bloqueos y sanciones en la región latinoamericana.

POSTURA ANTE CONFLICTOS GLOBALES E HISTÓRICOS

Sobre el genocidio en Gaza

Existe una posición muy tibia del gobierno, por decir poco, sobre el genocidio en Gaza, sobre el cual falta una condena tajante y acciones diplomáticas severas frente a las acciones de Israel en Palestina, un tema altamente sensible para el núcleo duro del FA y el movimiento sindical.

El gobierno de Yamandú Orsi no ha emitido una "declaración de neutralidad" formal en sus documentos oficiales, sino que ha optado por un equilibrio diplomático basado en el derecho internacional, la ayuda humanitaria y el distanciamiento del término "genocidio".

Las principales manifestaciones y acciones que configuran esta postura de equilibrio y distanciamiento incluyen que:

- Tras una dura declaración del Frente Amplio que calificó las acciones de Israel como un "genocidio", Orsi marcó una clara línea de separación afirmando en rueda de prensa: *“Es la declaración de una fuerza política; el gobierno es otra cosa”*. [3] El mandatario defendió que la diplomacia estatal no debe guiarse por proclamas partidarias.

- En lugar de emitir condenas punitivas o romper lazos, el gobierno enfocó sus esfuerzos en evaluar canales logísticos para enviar alimentos y asistencia humanitaria al pueblo palestino, argumentando que las poblaciones civiles afectadas no necesitan discursos, sino soluciones materiales concretas.
- Denuncia por violaciones sin ruptura diplomática (Julio 2025): A través de los canales multilaterales, la representación uruguaya en la ONU transmitió que consideraba un "imperativo moral" denunciar la violación del derecho internacional y el bloqueo en la Franja de Gaza, pero evitando alinearse con las posturas de ruptura drástica adoptadas por otros gobiernos de la izquierda latinoamericana.
- En su primera intervención ante la Asamblea General de la ONU (Septiembre 2025), Orsi ratificó la posición tradicional de la diplomacia uruguaya vigente desde 1948: la coexistencia pacífica basada en la premisa de "dos naciones, dos pueblos, dos estados". Con esto, el Poder Ejecutivo buscó ampararse en una política de Estado histórica y neutral, en lugar de adoptar una postura ideológica de confrontación directa.
- Ante la extensión de las hostilidades en Medio Oriente, el Ministerio de Relaciones Exteriores emitió comunicados expresando su "profunda preocupación" por el aumento de muertes civiles. El gobierno optó por equilibrar la balanza manifestando solidaridad genérica con múltiples Estados de la región, reforzando la posición uruguaya de intermediario neutral y pacificador.

SOBRE EL CRIMINAL BLOQUEO A CUBA

Frente al bloqueo a Cuba impuesto por los Estados Unidos, la posición del gobierno de Yamandú Orsi se ha caracterizado por un marcado pragmatismo de Estado, priorizando la cautela diplomática y el silencio del Poder Ejecutivo, lo que contrasta fuertemente con el enérgico rechazo manifestado por su propia fuerza política y las organizaciones sociales.

Si bien la diplomacia uruguaya, a través de la Cancillería, ha mantenido su postura histórica en la Asamblea General de las Naciones Unidas, votando a favor de la resolución internacional que exige el fin del bloqueo económico, comercial y financiero contra Cuba.

El Poder Ejecutivo ampara este voto bajo los principios tradicionales de la política exterior uruguaya: la defensa de la soberanía, la no injerencia y el rechazo a las medidas coercitivas unilaterales.

A nivel de declaraciones públicas directas, el presidente Orsi ha optado por la moderación y ha evitado emitir condenas bilaterales contundentes o de confrontación directa hacia la administración estadounidense. Desde la izquierda y medios afines se le critica este "silencio político", argumentando que el Poder Ejecutivo evita levantar la voz para no comprometer las relaciones diplomáticas y los vínculos comerciales con Washington.

La cautela del gobierno contrasta con la beligerancia de los legisladores del Frente Amplio que impulsaron y aprobaron en el Senado una declaración de gravedad y urgencia expresando un profundo rechazo al bloqueo de combustibles, sesión de la cual la oposición de derecha se retiró en señal de protesta.

La central de trabajadores, el PIT-CNT, emitió duros comunicados criticando el sesgo de la política exterior de Orsi por considerarla contraria a los valores latinoamericanistas de paz, exigiéndole una posición mucho más activa y solidaria con la crisis energética cubana.

Diversas organizaciones sociales uruguayas de derechos humanos y sindicales le elevaron una carta formal al presidente Orsi solicitando que convoque al embajador estadounidense en Montevideo para manifestar el malestar del país y que coordine de forma urgente el envío de medicamentos e insumos. Sin embargo, el gobierno se ha mantenido firme en su enfoque tecnocrático y de reduccionismo institucionalista, manteniendo un silencio cómplice y evitando adoptar medidas de presión que considera de corte meramente militante y partidario.

LOS PRINCIPIOS FUNDACIONALES DEL FRENTE AMPLIO SE ABANDONAN PARA BUSCAR BENEFICIOS ECONÓMICOS PARA EL GRAN CAPITAL

El principal frente de fricción económica lo provoca la política económica proteccionista de la administración Trump. Tras los anuncios iniciales de aplicar aranceles del 10% a diversas regiones, el presidente Orsi adoptó una postura mesurada, señalando que el Mercosur "no fue el más perjudicado" en primera instancia, aunque rápidamente buscó vías para negociar revisiones recíprocas.

Eso se agravó en mayo y junio de 2026, cuando la Oficina del Representante Comercial de EE.UU (USTR) incluyó a Uruguay en una lista de 60 países investigados por "no tomar suficientes medidas para evitar el comercio de productos hechos con trabajo forzado en sus cadenas de suministro". Esto derivó en una amenaza de aranceles adicionales de entre 10% y 12.5%.

La respuesta fueron medidas económicas internas de Uruguay y esfuerzos diplomáticos para mantener una relación estable con la administración de Donald Trump. El gobierno de Yamandú Orsi ha tenido que moldear parte de su agenda económica para responder a las exigencias, presiones y oportunidades que plantea la Casa Blanca.

La principal conexión económica y política del momento se da en el Parlamento uruguayo. Orsi priorizó el debate de las leyes de competitividad y la Rendición de Cuentas con el objetivo de blindar la economía local. Al mejorar la competitividad interna y reducir costos de producción, el gobierno busca que las empresas uruguayas puedan absorber o mitigar el impacto de los aranceles globales del 10% al 12.5% impulsados por Trump, manteniendo atractivos los productos nacionales en el mercado norteamericano.

Luego de que la Oficina del Representante Comercial de EE. UU. (USTR) incluyera a Uruguay en una lista de investigación por sospechas de fallas en los controles de trabajo forzado, la política económica interna tuvo que reaccionar de inmediato. El Ministerio de Economía envió misiones técnicas a Washington para demostrar que los procesos de exportación uruguayos son limpios. Para mantener la relación con Trump, Uruguay se ve obligado a endurecer las auditorías laborales y los controles en las cadenas de suministro, ya que un paso en falso significaría la imposición automática de aranceles de castigo que arruinarían el comercio bilateral.

La Casa Blanca mantiene un monitoreo estricto sobre los movimientos de Montevideo. La administración estadounidense expresó explícitamente su "preocupación" por el viaje oficial de Orsi y su delegación empresarial a China a principios de 2026, advirtiéndole sobre supuestos riesgos de seguridad, ciberseguridad y prácticas laborales asociadas a corporaciones del gigante asiático.

Orsi, por su parte, ha mantenido que Uruguay mantendrá una política exterior independiente. Aunque Orsi mantiene la búsqueda de mercados en Asia, el gobierno uruguayo ha tenido que enfriar la narrativa de un Tratado de Libre Comercio (TLC) bilateral e independiente con China, entendiendo que avanzar agresivamente en ese frente destruiría cualquier posibilidad de la ansiada reunión bilateral con Trump en Washington.

La polémica visita de Orsi al portaaviones estadounidense y los constantes guiños diplomáticos no son casualidad; responden a una estricta necesidad económica de los exportadores. Sectores como la carne, el software, los cítricos dependen fuertemente del mercado de EE. UU. Los gestos de acercamiento en materia de seguridad -como mostrar disposición a evaluar el "Escudo de las Américas"- funcionan como "moneda de cambio" política para que los negociadores económicos uruguayos sigan teniendo las puertas abiertas en Washington al negociar cuotas de exportación.

EL GOBIERNO PRETENDIÓ OCULTAR LA PROFUNDIZACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS

Primero se pretendió ocultar la participación del embajador uruguayo en Estados Unidos, Daniel Castillos, en la reunión convocada por el Secretario de Estado Marco Rubio que se llevó a cabo el jueves 16 de julio de 2026, en la sede del Departamento de Estado, difundiendo que había participado un funcionario de bajo nivel. .

En dicha reunión sobre el resurgimiento del terrorismo político Rubio vinculó explícitamente a movimientos de izquierda latinoamericanos — mencionando directamente al Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T)— con el terrorismo transnacional. Lo cual generó fuertes tensiones en la política interna uruguaya y un rechazo generalizado dentro del Frente Amplio, el Secretariado Ejecutivo y legisladores del Frente Amplio coincidieron en que la asistencia fue un error grave de Cancillería. [4]

La Mesa Política, el órgano de conducción del FA, repudió el evento estadounidense, calificándolo como un "intento de injerencia en la soberanía de los pueblos".[5]

El Poder Ejecutivo defendió la presencia remarcando que el país solo estuvo representado por su embajador de carrera y no por ministros. El canciller Mario Lubetkin argumentó en el Parlamento que la información previa provista por EE.UU. fue confusa, forzando cambios de postura sobre la marcha.

Columnistas y analistas en medios locales como La Diaria[6] argumentaron que la mera presencia física de Uruguay otorgó una legitimidad inadmisibles a un discurso que criminaliza a fuerzas democráticas locales. Por su parte el Semanario Brecha calificó la Reunión Ministerial sobre el Resurgimiento del Terrorismo Político en Washington como un acto de "violencia macartista" por parte de Marco Rubio, cuestionando con severidad que la diplomacia uruguaya convalidara un foro internacional diseñado explícitamente para combatir lo que la administración estadounidense de Donald Trump cataloga como "terrorismo de extrema izquierda".[7]

El segundo hecho de extrema gravedad, que se ocultó y que se conoció a través del New York Times fue que el gobierno de Uruguay mantiene un "diálogo abierto" desde hace meses con la administración de Donald Trump en Estados Unidos para evaluar la posibilidad de recibir a personas migrantes deportadas desde ese país. [8]

Fuentes de la Cancillería uruguaya y el secretario de la Presidencia, Alejandro Sánchez, confirmaron la existencia de estas conversaciones bilaterales, pero enfatizaron que no se ha firmado ningún compromiso cerrado ni definitivo.

Los intercambios han sido llevados adelante principalmente por el Departamento de Estado estadounidense, encabezado por el secretario Marco Rubio, y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, dirigido por el canciller Mario Lubetkin.

Desde áreas técnicas vinculadas a la migración, la directora de la División de Protección Social para Personas Migrantes, Solicitantes de Asilo y Refugiadas del Ministerio de Desarrollo Social (Mides), Valeria España, afirmó que el tema no "se ha discutido" en ninguno de los "ámbitos de idoneidad establecidos por la normativa vigente para discutir estos temas", como la Junta Nacional de Migración, advirtió además que la política de expulsión de EE. UU. es hostil y que tercerizar

deportaciones entra en contradicción con la perspectiva de derechos humanos que históricamente defiende el país.[9]

La filtración de la noticia encendió un fuerte rechazo en el Frente Amplio, el senador Daniel Caggiani – miembro del Movimiento de Participación Popular, la fuerza mayoritaria del FA- criticó la medida afirmando que Uruguay no debe ser el "basurero" de la política migratoria de Trump. Por su parte, el presidente del Frente Amplio, Fernando Pereira, transmitió la necesidad de preservar la histórica tradición nacional en materia de asilo y refugio.

La postura del Ejecutivo, expresada por el Secretario de la Presidencia, Alejandro Sánchez, fue calificar formalmente a la política migratoria de Washington como "discriminatoria", pero aclarando que Uruguay es un país de puertas abiertas y que cualquier resolución futura implicará examinar rigurosamente las condiciones y los antecedentes penales de las personas trasladadas. Ergo convalidando las negociaciones realizadas.

EL MOVIMIENTO SINDICAL JUNTO CON OTRAS ORGANIZACIONES SOCIALES CUESTIONAN FUERTEMENTE AL GOBIERNO

El PIT-CNT y sus organizaciones sociales aliadas mantienen una postura de firme rechazo y alerta ante las decisiones económicas y diplomáticas tomadas para sintonizar con el gobierno de Donald Trump. El movimiento sindical argumenta que la estrategia del Poder Ejecutivo cede ante la presión del capital transnacional y de la Casa Blanca, afectando la soberanía nacional y los derechos de los trabajadores.

El proyecto de ley de Competitividad enviado por el ministerio de Economía y Finanzas es visto por los sindicatos como un intento de desregulación encubierto. Sostienen que el concepto de "bajar el costo país" suele traducirse en la pérdida de derechos laborales y la precarización del empleo. Advierten, a su vez, que la flexibilización de los controles aduaneros y el autodespacho digital debilitan el rol regulador del Estado y ponen en riesgo puestos de trabajo en el sector público y logístico.

Aunque los sindicatos defienden la erradicación de la explotación laboral a nivel global, desconfían de los motivos detrás de la ley de trazabilidad exigida por la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR). Denuncian que Uruguay está legislando "bajo

extorsión" para cumplir con las exigencias unilaterales de Donald Trump. Señalan la contradicción de que Estados Unidos exija controles estrictos mientras desregula su propio mercado interno y flexibiliza normativas ambientales y laborales.

Cuestionan que el gobierno uruguayo se deje amedrentar por las advertencias de Washington respecto a Pekín y defienden un multilateralismo real y el ingreso de Uruguay a bloques alternativos como el BRICS. Plantean que diversificar los mercados con total independencia geopolítica es la única forma de romper la dependencia histórica con los Estados Unidos.

EN CONCLUSIÓN

Como puede observarse a lo largo del texto el gobierno uruguayo, presidido por Yamandú Orsi, lleva adelante una política internacional que no enfrenta a las grandes potencias, se desvía de la histórica tradición pacifista del país y no tiene nada que ver con la declaración constitutiva del Frente Amplio. Su política internacional se caracteriza por el excesivo pragmatismo, el alineamiento con Estados Unidos, bajo el manto de la "neutralidad" y el desapego de la matriz ideológica histórica de la izquierda uruguaya.

Orsi, de la mano de su canciller Mario Lubetkin, ha mostrado una sumisión a la geopolítica de Trump, aplicando permanentemente un enfoque tecnocrático y manteniendo un silencio político, casi cómplice, respecto a las brutales violaciones del derecho internacional y a los crímenes contra la humanidad que se están realizando tanto en América Latina como en Medio Oriente.

Posicionamiento internacional que está muy lejos de la Declaración Constitutiva del Frente Amplio. *"Un acuerdo político, para establecer un programa destinado a superar la crisis estructural, a restituir al país su destino de nación independiente y a reintegrar al pueblo el pleno ejercicio de sus libertades y de sus derechos individuales, políticos y sindicales. Un programa de contenido democrático y antiimperialista (...) Expresamos nuestro hondo convencimiento de que la construcción de una sociedad justa, con sentido nacional y progresista, liberada de la tutela imperial es imposible en los esquemas de un régimen dominado por el gran capital."* [10]

La política llevada a cabo por el actual gobierno desconoce también el programa 2025-2030 aprobado en el último Congreso. *"El mundo actual*

se caracteriza por cambios relevantes en las relaciones de poder mundial, lo que genera importantes inestabilidades e incertidumbres. Estados Unidos y sus aliados se resisten a perder su hegemonía a nivel global, ante el avance de potencias emergentes que generan nuevas relaciones políticas, económicas y comerciales, así como asociaciones, bloques y nuevos realineamientos conformando la tendencia hacia una nueva multipolaridad. En este escenario internacional, tampoco América Latina escapa a dicha serie de cambios vertiginosos a partir de una nueva ofensiva imperialista y surgimiento de sectores de ultraderecha. Vivimos en un mundo en donde el imperialismo norteamericano y sus aliados de la OTAN ponen en riesgo la supervivencia del planeta. Debemos solidarizarnos con los pueblos que enfrentan esas agresiones así como toda forma de imperialismo, poniendo nuestros esfuerzos en la construcción de un mundo multipolar. Uruguay debe ser solidario con los pueblos que luchan, en particular con nuestros vecinos del continente denunciando los bloqueos, especialmente el de Cuba.” [11]

Diversos sectores de las bases y fuerzas políticas del FA y el movimiento sindical junto con organizaciones sociales alhan manifestado su desconcierto, malestar y rechazo ante esta situación, por lo cual solo queda trabajar para desarrollar los niveles de conciencia, organización y dirección que permitan modificar la política del actual gobierno retomando la matriz ideológica de la izquierda uruguaya, los principios fundacionales del Frente Amplio y el cumplimiento del programa vigente.

REFERENCIAS

- [1] <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Crece-la-desaprobacion-hacia-Orsi-y-cae-la-aprobacion-entre-votantes-del-FA-segun-Factum-uc966951>
- [2] <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/portaviones-soy-presidente-de-uruguay-no-hago-politica-exterior-representando-una-fuerza-politica-dijo-orsi>
- [3] <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2025/6/orsi-dijo-que-la-resolucion-del-fa-sobre-gaza-es-la-declaracion-de-una-fuerza-politica-y-afirmo-que-el-gobierno-es-otra-cosa/>
- [4] <https://www.elobservador.com.uy/nacional/en-el-frente-amplio-consideran-un-error-politico-cancilleria-que-se-haya-enviado-al-embajador-eeuu-la-cumbre-terrorismo-izquierda-n6051422>
- [5] <https://www.frenteamplio.uy/frente-amplio-rechaza-reunion-convocada-por-ee-uu-sobre-terrorismo-politico/>
- [6] <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2026/7/uruguay-en-la-reunion-contra-el-terrorismo-politico-organizada-por-estados-unidos-inadmisible-y-lamentable/>
- [7] <https://brecha.com.uy/la-violencia-macartista-de-marco-rubio/>
- [8] <https://www.nytimes.com/es/2026/07/29/espanol/estados-unidos/trump-deportados-cubanos-uruguay.html>
- [9] <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2026/7/cancilleria-tiene-un-dialogo-abierto-con-estados-unidos-para-recibir-a-deportados-del-gobierno-de-trump/>
- [10] <https://www.frenteamplio.uy/wp-content/uploads/1971-DECLARACION-CONSTITUTIVA.pdf>
- [11] <https://www.frenteamplio.uy> > Programa

Uruguay en el interregno: la inserción internacional en el primer tramo del gobierno de Yamandú Orsi

Por Ángel Vera

"No podemos ser un país tapón: tenemos que ser un país puente"

José "Pepe" Mujica - 24 de abril de 2013

RESUMEN

Pasado el primer año del gobierno de Yamandú Orsi, estableceremos una modalidad específica de conducción y proyección del Estado uruguayo en el interregno global. Su característica dominante es la administración del patrón de reproducción a través de estabilización macroeconómica, competitividad institucional, diversificación de vínculos externos, apertura regulada, atracción de inversiones y búsqueda de márgenes acotados de autonomía. En este modelo, la conducción presidencial denota una actitud de contemporalización y conciliación: atenúa discursivamente los antagonismos internos, evita exponer de forma explícita las contradicciones estructurales y desplaza su procesamiento hacia los ministerios estratégicos, donde se traducen en políticas de sostenibilidad fiscal, competitividad, tecnificación estatal y diplomacia económica.

INTRODUCCIÓN: URUGUAY EN EL INTERREGNO GLOBAL

En palabras de Gramsci: "La crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer: en este interregno se verifican los fenómenos morbosos más variados". [1] En la esfera de las relaciones internacionales, la crisis de la Pax Americana, crisis orgánica y de legitimidad a escala mundial, conlleva el recurso a la dominación sin hegemonía, mientras persiste la inestabilidad del viejo orden geopolítico y no logra instituirse un nuevo orden mundial.

En 2017 Wolfgang Streeck retomó la categoría de "interregno" de Antonio Gramsci para describir un período de duración incierta, inestable, imprevisible, inseguro, disfuncional y caótico. [2]

Precisemos el concepto de interregno como condición histórica y mundial de indeterminación orgánica. Streeck identifica una nueva fase de la crisis entre el capitalismo global y el sistema estatal, entre la agonía

del orden neoliberal y la ausencia de alternativas. El ascenso neoliberal produjo descomposición social, tecnocratización de la política y vaciamiento progresivo de los regímenes democrático-liberales. Hoy, el modelo neoliberal se muestra incapaz de estabilizar el sistema; las nuevas derechas radicalizan las contradicciones del capitalismo financiarizado; y las izquierdas no logran encontrar estrategias de superación. La notoria incapacidad de las instituciones multilaterales más importantes para gestionar los desafíos mundiales expone el grado de ingobernabilidad global. El capitalismo vuelve a exponer sus pulsiones antidemocráticas y el progresivo vaciamiento de los regímenes democrático-liberales. De este modo, Streeck intenta enfocar los problemas de construcción de la hegemonía y encontrar las raíces estructurales para plantear la conversión del Estado de consolidación fiscal en garante de acreedores, inversores y mercados. En ese vacío entre el consenso neoliberal-globalizador y una nueva articulación histórica, las incertidumbres incuban nuevas polarizaciones y conflictos extremos:

“El interregno posneoliberal podría describirse como un estancamiento temporal en una lucha de poder entre las élites de la coalición neoliberal, que buscaban ascender hacia una economía mundial gobernada uniformemente, dentro de un sistema político globalmente unificado, y las fuerzas que aspiraban a superar ese estancamiento desde abajo: los nuevos ‘populistas’ (separatistas, nacionalistas, etc.), que buscaban un mayor control sobre sus vidas presentes y futuras.”[3]

Bob Jessop cala más hondo mediante la categoría de selectividad estratégica. Mientras que Streeck analiza la selectividad fiscal-financiera y los procesos de menoscabo democrático, Jessop abre el análisis de la correlación de fuerzas en una coyuntura determinada para aprehender la relación entre la estrategia de acumulación, las fracciones de clase, la forma estatal y la dependencia.[4]

Por selectividad estratégica entendemos el sesgo inherente a los mecanismos institucionales que favorecen a ciertos actores, estrategias y discursos sobre otros. El Estado reduce la complejidad social, privilegia ciertas trayectorias de desarrollo y bloquea otras. Los criterios de selectividad están inscritos en las formas de representación, intervención y articulación interna del Estado.

En el correr del siglo XXI, Uruguay intenta una apertura internacional pragmática, con estabilidad macroeconómica, una dosis fuerte de gobernanza tecnocrática, elaborados equilibrios sociales y dispositivos

institucionales de arbitraje que han tendido a amortiguar las tensiones estructurales. Esta articulación lidia además con las vulnerabilidades de su condición periférica y con la debilidad de las posiciones desarrollistas o progresistas. Las transformaciones estructurales actualmente en curso tienen contrapartidas políticas. Por ejemplo, los viejos partidos tradicionales disuelven sus diferencias históricas. A la vez, el Frente Amplio expone discrepancias con el gobierno frenteamplista. En estas páginas damos cuenta de cómo el gobierno de Yamandú Orsi intenta administrar el interregno en lo que hace a la inserción internacional. ¿Qué política internacional construye el gobierno de Yamandú Orsi al mando de un Estado periférico y democrático-liberal en este interregno?

Algunas voces académicas y diplomáticas observan con preocupación la vulneración de las reglas básicas de convivencia global, como el respeto a la soberanía nacional y la no intervención. [5] El multilateralismo está en crisis ante la lógica de la ley del más fuerte. También registramos que algunos economistas recetan el alineamiento automático con la política arancelaria de Trump, su Corolario de la Doctrina Monroe y el trance que significa esa postura para los regímenes democrático-liberales. Un ejemplo de este tipo de alineamiento lo constituye Ignacio Munyo[ii], director ejecutivo de CERES. Otras visiones ofrecen la Universidad de la República, por ejemplo, Magdalena Bas Vilizzio[7] y Gerardo Caetano,[8] que reafirman el MERCOSUR y el multilateralismo.

La estrategia de Uruguay combina agenda comercial, atracción de inversiones, desarrollo sostenible y paz. De aquí la reafirmación de un MERCOSUR más abierto [9], del multilateralismo [10] y el hincapié en instancias minilaterales. [11] Profundicemos en la orientación del gobierno.

POSICIÓN ESTRUCTURAL: DEPENDENCIA, BLOQUE EN EL PODER Y PATRÓN DE REPRODUCCIÓN

Una de las insistentes presunciones nacionales es su estabilidad. Luis Porto, director ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo en representación de Uruguay, tras un balance de las ventajas y desventajas de la fortaleza y estabilidad de las instituciones, alerta sobre el problema de la lentitud institucional. [12] Expresa su preocupación por gestionar mejor la adaptación de Uruguay en el interregno. El reclamo de una institucionalidad fuerte, estable y, a la vez, plástica procura preservar la competitividad de un país periférico, tecnológicamente flexible y capaz

de reaccionar rápidamente. Su norte es el escalamiento competitivo dentro del capitalismo global.

Porto alude al pasar a la cuestión de las capas más pauperizadas y excluidas. No problematiza la situación y el futuro de sectores populares más amplios. El peso argumental recae sobre los servicios globales de exportación, las actividades intensivas en conocimiento y tecnología, las empresas integradas en cadenas tecnológicas globales y los sectores “ganadores” del acuerdo Mercosur-Unión Europea, aunque advierte que la automatización podría afectar las ventajas comparativas tradicionales. Su exposición interpela el rol del Estado frente a un bloque dominante estructurado sobre la inserción económica fuertemente globalizada, agraria y de servicios. Expresa un paradigma subyacente que refiere directamente al patrón de reproducción dependiente uruguayo actual. [13]

La actual estrategia de acumulación privilegia y articula objetivamente a una coalición intersectorial internacionalizada, compuesta por grandes complejos agroexportadores y agroindustriales, celulosa y forestación, servicios globales y TIC exportadoras, logística y comercio exterior, usuarios de zonas francas y capital financiero. En varios de esos sectores existe una fuerte presencia extranjera, junto con grupos nacionales integrados en cadenas globales. El capital exportador y transnacionalizado proporciona la base material del ingreso externo y estructura el patrón de reproducción en el territorio. El capital financiero cumple una función disciplinadora a través del costo del crédito, la deuda, la liquidez y la evaluación de riesgos. El capital comercial, logístico y de servicios completa la circulación y la realización del excedente.

Esta coalición ocupa la posición más favorable para ejercer dirección económica porque concentra divisas, inversión, acceso al crédito, vínculos externos y capacidad estable de interlocución con el Estado. El instituto Uruguay XXI constituye una mediación permanente entre el aparato estatal y el capital internacionalizado. Su plan estratégico prioriza la promoción de exportaciones, la captación de inversión extranjera, la atención a empresas ya instaladas y el mejoramiento del clima de negocios. [14]

La reproducción depende de la demanda externa, la inversión extranjera, la infraestructura y los incentivos estatales. Mientras una parte significativa del excedente es apropiada por grandes capitales

nacionales y extranjeros, otra parte sale bajo la forma de utilidades, intereses y rentas.

ESTRATEGIA DE ACUMULACIÓN Y FORMA ESTATAL

Gabriel Oddone [15] y Mario Lubetkin [16] son ministros “técnicos”, no sectorizados, que ocupan áreas estratégicas. Durante el proceso electoral, Oddone fue presentado como el ordenador macroeconómico. Su libro, en coautoría con Nicolás Batalla, “El despegue” [17], presentado tres meses antes de las elecciones de 2024, necesitó una rápida reimpresión. Fue, de hecho, parte de la campaña.

La legitimidad de Oddone se formula en términos de solvencia, competencia, moderación, previsibilidad y confianza. Opera como garante de la consolidación fiscal y la competitividad. Por lo tanto, asume la gestión de las restricciones fiscales, monetarias y externas que condicionan al gobierno. Responde a las expectativas de los actores económicos internos y externos. Por otra parte, Lubetkin está encargado de hacer de la política exterior una herramienta de inserción, inversión y comercio, proyectar la imagen del país y de ampliar la presencia del país en los espacios mundiales. Ambos son operadores estratégicos de la estabilidad interna y de la apertura externa, aunque con pesos políticos distintos.

El ministro Oddone, consciente del interregno global, ha señalado que “el mainstream al que nosotros pertenecemos, de algún modo, hoy no integra los principales centros de decisión de políticas públicas a nivel global”, y que “hay un desencanto de la globalización” a raíz de políticas “neomercantilistas”. [18] Frente a ese escenario externo desfavorable y a tres restricciones internas -déficit fiscal, tendencia a un bajo crecimiento y rigidez del gasto público- plantea la construcción de un Estado adaptativo y competitivo.

En sus palabras: “Lo que hemos hecho a lo largo de distintos gobiernos y de distintos signos políticos es, esencialmente, diversificar nuestros riesgos: de inserción internacional, de exposición a una región financiera, política y económicamente inestable, y los riesgos derivados de una alta dependencia de monoproductos de exportación. Y eso lo hemos hecho relativamente bien.” [19]

Oddone prescribe no alejarse de los planos de la construcción de las políticas de las últimas cuatro décadas: “Somos un gran país. Sin

perjuicio de ello, tenemos viejos y nuevos desafíos. Entre los viejos está que seguimos enfrentando un crecimiento insuficiente para costear nuestro modelo de convivencia. Ese modelo está caracterizado, entre otras cosas, por un entramado denso y complejo de compensaciones y protecciones que han hecho del Estado un agente grande, lento y a veces ineficaz e ineficiente. Este entramado fue construido por el sistema político, que se convirtió en árbitro y articulador entre diferentes grupos organizados que alentaron la construcción de mecanismos para protegerse y obtener ventajas de una economía inestable como la que tuvimos hasta hace dos décadas” [20].

La estrategia de Oddone constituye una aplicación coyuntural de una política de Estado orientada a blindar la estabilidad macrofinanciera, reorganizar las condiciones generales de acumulación y subordinar la expansión social a la productividad, la inversión y los recursos fiscales genuinos. Oddone ordena, actualiza y hace coherente esta política para el gobierno de Orsi.

Esta estrategia se articula en cuatro pilares, cuyo núcleo político parece ser la subordinación, en última instancia, de las prioridades sociales a la sostenibilidad macroeconómica.

1. **Regla fiscal y consolidación gradual.** En primer lugar, planea una trayectoria hacia el equilibrio primario en 2029 dentro del nuevo marco institucional. Para mantener estable la relación gasto/PIB y, a la vez, financiar asignaciones sociales selectivas sin deterioro de las cuentas públicas, puede requerir ajustes tributarios y mejoras recaudatorias. Este pilar revela una tensión estructural: el margen para la política social queda condicionado por el objetivo prioritario de credibilidad fiscal, en un contexto donde la recaudación adicional puede enfrentar resistencias. [21]
2. **Agenda micro de energía, agua y logística.** En el segundo eje, menciona una agenda microeconómica de oferta para elevar la productividad. Dicho con más propiedad, se trata de reorganizar las condiciones generales de acumulación. Las reformas se concentran en energía, agua y logística, con el fin de reducir costos, modernizar la infraestructura y atraer inversiones. Se trata de una intervención sobre los obstáculos que explican el estancamiento de la productividad. Sin embargo, estas reformas dependen de la capacidad de ejecutar proyectos de largo aliento en un clima de restricción fiscal. [22]

3. **Desdolarización y blindaje financiero.** En tercer lugar, profundiza la desdolarización de la deuda pública, busca una mayor previsibilidad de pagos y aspira a alinear los ingresos fiscales con las obligaciones del Estado. Este pilar complementa la regla fiscal, reduce la vulnerabilidad ante choques cambiarios y fortalece la autonomía de la política monetaria, anclando así la estabilización macroeconómica. [23]
4. **Diversificación de la inserción externa.** Por último, considera la diversificación de mercados como palanca de crecimiento. La competitividad se impulsa con apertura e inversión extranjera, acuerdos comerciales -Unión Europea, China, Canadá- y acceso a la OCDE. En el interregno, esta apuesta implica una doble jugada: reducir la dependencia de un único bloque y asumir estándares de gobernanza atractivos para el capital, aunque pueda limitar la discrecionalidad de la política económica nacional. [24]

La estrategia de adaptación institucional competitiva requiere una forma estatal capaz de seleccionar, coordinar y jerarquizar intereses. En términos de Jessop, el Estado actúa como una relación social institucionalmente condensada, dotada de selectividades que favorecen ciertos actores, estrategias y discursos en detrimento de otros. En el caso uruguayo, esos sesgos se expresan en la prioridad otorgada a la estabilidad macroeconómica, la seguridad jurídica, la apertura externa, los incentivos a la inversión, la institucionalización del conflicto social y la producción de un sentido común según el cual la competencia internacional, como economía confiable, estable y orientada hacia actividades de mayor valor agregado, aparece como destino natural del país.

Jessop señala que una estrategia de acumulación debe coordinar las distintas formas del capital y asegurar sus condiciones extraeconómicas. Esto supone examinar la relación coyuntural entre acumulación y proyecto hegemónico. Por ello, existe una combinación jerárquica que reúne distintos criterios. La selectividad fiscal es un criterio rector que incorpora las prioridades sociales; las traduce en asignaciones graduales, financiadas, focalizadas y compatibles con deuda, resultado fiscal e ingresos genuinos. La agenda micro es la intervención estatal sobre los costos sistémicos que afectan la valorización privada. La selectividad proinversión e infraestructural reorganiza energía, agua y logística para elevar la productividad. La desdolarización blindo al Estado, pero también estabiliza el horizonte de los inversores. Reduce vulnerabilidades públicas y, al mismo tiempo, refuerza la confianza del

capital financiero y productivo. La diversificación externa amplía márgenes diplomáticos, pero también fija compromisos, estándares y expectativas que limitan la discrecionalidad de la política económica nacional. Estos criterios conllevan de forma implícita otros dos. Es necesaria una capacidad de ejecución concentrada en las instituciones decisivas como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Banco Central del Uruguay (BCU). Por último, el diálogo del gobierno con actores organizados pauta los límites y las formas de convertir demandas sectoriales en gasto, protección o privilegio.

El Estado asegura la estabilidad fiscal, monetaria, jurídica y logística requerida por el patrón de reproducción. Estos ejes otorgan garantías, seguridad jurídica, soportes institucionales, compatibilidad y reducción de riesgos a las fracciones del bloque en el poder. A la vez, sostiene instituciones laborales y sociales que reproducen la fuerza de trabajo, moderan la desigualdad y legitiman el orden económico. El reconocimiento de las necesidades de los trabajadores y las capas populares queda supeditado al gasto social ordenado según la existencia de recursos genuinos. Dentro de esos límites, el Estado garantiza las condiciones institucionales de paz social. Así se plantea el equilibrio entre acumulación y legitimación. La cautela, la prudencia, el diálogo, el gradualismo y la continuidad republicana intentan colmar las expectativas de legitimación.

POLÍTICA EXTERIOR: LA AMPLIACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Como vimos, la estrategia de acumulación del actual gobierno implica la política exterior. El diseño promueve un Estado facilitador de las condiciones de valorización del capital dominante, un Estado adaptativo, competitivo y optimizador de la inserción internacional.

El gobierno muestra estabilidad, busca inversión y procura mejorar la productividad sistémica en un contexto internacional fragmentado. A esos efectos fortalece capacidades fiscales, regulatorias y de coordinación. Opera dentro de los límites estructurales asociados a la disciplina fiscal, la especialización exportadora y la vulnerabilidad externa.

El Estado uruguayo se presenta como un articulador estratégico de la inserción internacional. Su función consiste en coordinar ministerios, profesionalizar la diplomacia económica, abrir mercados, facilitar el

comercio, negociar acuerdos, captar inversiones, construir reputación internacional y ordenar la relación entre actores públicos, privados, sindicales, académicos y territoriales. La reactivación de la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX) al inicio del gobierno expresa precisamente esta concepción: Cancillería, Economía, Ganadería, Industria, Turismo y OPP quedan integrados en un dispositivo de coordinación de negociaciones internacionales, promoción comercial, atracción de inversiones e incentivos. En este marco, la política exterior deja de funcionar como una esfera separada y pasa a operar como política económica ampliada: una mediación estatal orientada a organizar la inserción internacional dependiente bajo formas pragmáticas, tecno-comerciales, logísticas y moderadamente neodesarrollistas. [25]

El 18 de agosto de 2025 Lubetkin visitó el secretariado del Frente Amplio para presentar los resultados de su gestión. Allí encuadró sus acciones dentro de las prioridades del programa frenteamplista. [26] Las bases programáticas del Frente Amplio para el período 2025-2030, “Tiempos de esperanza, tiempos de la gente”, tienen una impronta antiimperialista, latinoamericanista y explícitamente crítica del neoliberalismo. [27] Si bien el canciller reivindicó su gestión dentro de las prioridades del programa, observaremos la existencia de traducciones y desplazamientos fácilmente distinguibles.

El objetivo del canciller fue exponer la política exterior como instrumento de desarrollo, captación de inversiones, apertura de mercados, legitimación internacional y construcción de soberanía. Su informe dejó traslucir el problema de sostener márgenes de autonomía, crecimiento y visibilidad internacional en un sistema mundial inestable, competitivo y crecientemente multipolar.

De aquí la importancia que otorga el canciller a la asunción simultánea por parte de Uruguay de las presidencias pro tempore de la CELAC, el G-77, el Consenso de Brasilia y el Mercosur. Lubetkin exalta la posibilidad de implementar una política moderada, basada en equilibrios y grados de mediación inéditos.

A seis meses de gobierno, el Ministerio de Relaciones Exteriores divulgó las “Bases de la política exterior del Uruguay 2025-2030” (de ahora en adelante “Bases”). Aquí se expuso una estrategia de inserción

internacional activa, abierta, flexible y afirmada en la reputación del país. Ante la fragmentación del orden mundial y la erosión de las normas, se renueva el compromiso con el multilateralismo, la paz, la integración regional y el desarrollo.

El documento “Bases” despliega un lenguaje sofisticado que va más allá de la estructura material de la inserción uruguaya. Sugiere como áreas prioritarias la agroexportación, la apertura sanitaria para productos primarios, los servicios exportables, la logística e infraestructura regional, las industrias culturales, la tecnología y la ciencia, las diplomacias temáticas (digital, deportiva, gastronómica) y la gestión estratégica de recursos marítimos e hídricos. Al aproximarse al plano operativo, reaparecen con fuerza problemas asociados a la canasta agroexportadora, especialmente la carne bovina. Persiste una lógica de plataforma de servicios, remitiéndose al modelo típico de las economías pequeñas periféricas.

También subraya, sin mayores problematizaciones, la captación de inversiones, la apertura de mercados y la diversificación de las exportaciones. De este modo, sugiere un escenario de reprimarización inteligente, verde, y responsable.

“Bases” pinta la imagen de un país confiable, democrático, estable, mediador y capaz de servir de plataforma de inversiones. Este “activo intangible” se materializaría en el sector agroexportador, empresas exportadoras de servicios globales, operadores logísticos, capitales transnacionales, industrias culturales internacionalizables, empresas tecnológicas, turismo, consultorías, servicios profesionales y sectores vinculados a infraestructura. Consignemos en primer lugar que no todo el Uruguay está incluido en este horizonte. En segundo lugar, termina asumiendo las cuestiones clásicas: competitividad, apertura de mercados, inversión y facilitación del comercio. Por eso expresa una forma de administración de la dependencia que aspira a una adaptación consensuada, a una mejora de la posición nacional dentro de la dependencia. El nuevo consenso no oculta las continuidades con el gobierno anterior, aunque agregue nuevas áreas a la diplomacia.

Este pragmatismo asume la diversificación de vínculos internacionales como mecanismo para ampliar los márgenes de maniobra en un contexto fragmentado y volátil. Defiende el multilateralismo, el Mercosur, la CELAC, la OEA, la OCDE, los lazos con Asia y la cooperación Sur-Sur, al mismo tiempo que insiste en la flexibilidad comercial y la participación en diversos foros.

En un mundo inestable, Uruguay busca mantener equilibrios e incluso asumir roles de mediación.

El abanico de vínculos incluye China (la Ventanilla Única Uruguay-China), el Sur Global (BRICS, G77+China, India, Egipto, Vietnam, Angola y CELAC), la Unión Europea (acuerdo Mercosur-UE) y el Mercosur como bloque regional prioritario y plataforma de acuerdos extrarregionales (CPTPP, EFTA, UE, Emiratos Árabes, Canadá, Vietnam, Indonesia, India, El Salvador y República Dominicana). Distingamos algunos de estos vínculos.

En un hemisferio polarizado por la administración Trump, Orsi profundizó la asociación estratégica integral con China consignada en su visita entre el 1 y el 7 de febrero. [28] La visita del presidente a China tuvo como resultados la firma de más de 30 acuerdos bilaterales, la apertura de nuevos mercados, la cimentación de una “alianza estratégica integral” y la promoción de inversiones que diversifiquen la matriz exportadora uruguaya. [29]

El Acuerdo de Asociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea comenzó a aplicarse provisionalmente el 1º de mayo de 2026. Fue ratificado por los parlamentos de los países del MERCOSUR, mientras que la UE resolvió su aplicación provisional a la espera de la aprobación definitiva del Parlamento Europeo. Incluye desgravación de aranceles, cuotas de acceso preferencial y compromisos de sostenibilidad. [30]

Uruguay fue aceptado por el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP) para iniciar las negociaciones de incorporación a ese bloque. Uruguay había presentado su aspiración en 2022, durante el gobierno de Lacalle Pou. Se trata de un tratado de muy amplia liberalización que implica eliminar barreras arancelarias y acceder a mercados clave en Asia-Pacífico, mejorando la competitividad de las exportaciones uruguayas. [31] Uruguay ya había ingresado al Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (PCT), un requisito previo para aspirar al CPTPP. [32]

Con el aval de China, Uruguay presentó formalmente su solicitud de adhesión a la Asociación Económica Integral Regional (RCEP), el mayor acuerdo de libre comercio en el mundo. El acuerdo abarca los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y cinco economías claves: China, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda.

Los objetivos del acuerdo son la reducción de aranceles, unificar los criterios aduaneros dispersos, impulsar las cadenas de valor (en particular la “Fábrica de Asia”) y la regulación de normas comunes en áreas clave. [33] La racionalidad predominante en política exterior combina varios registros:

1. **Tecno-comercial**, porque abundan referencias a ventanillas únicas, trazabilidad, modernización administrativa, estándares, promoción, previsibilidad y seguridad jurídica. Existe una selectividad estratégica que privilegia al núcleo del bloque en el poder, los agentes con capacidad exportadora, escala productiva, recursos tecnológicos e inserción en cadenas regionales o globales.
2. **Pragmática**, porque se busca relacionamiento con actores diversos sin alineamiento exclusivo. En términos de selectividad relacional y diplomática, el Estado evita compromisos excluyentes para conservar márgenes de negociación con múltiples vectores y actores heterogéneos como Estados Unidos, China, la Unión Europea, el Mercosur y otros espacios.
3. **Logística**, porque hidrovías, puertos, frontera, comercio exterior y conectividad regional ocupan un lugar estructural. La selectividad territorial subordina el conjunto de necesidades territoriales a la condición de un proyecto de Uruguay como nodo logístico dentro de los circuitos regionales y globales. La política regional exige una diplomacia de infraestructuras que concibe el territorio nacional como plataforma de tránsito, distribución y servicios para economías vecinas.
4. **Una pizca de neodesarrollismo**, porque se invoca desarrollo nacional, PYMES, industria nacional, cooperación, género, derechos y territorio, aunque sin una arquitectura robusta de transformación productiva. Opera aquí una selectividad compensatoria respecto a las actividades productivas de menor poder económico.
5. **Y, por último, una cautela geopolítica** que evita alineamientos rígidos y privilegia equilibrios diplomáticos. Lo que se transforma en una selectividad diplomática que jerarquiza la preservación de mercados, evita represalias y gestiona los riesgos de posibles controversias.

La política exterior funciona como una prolongación externa de las prioridades internas del Estado con un claro predominio de la agenda económico-comercial. La estrategia de inserción internacional es selectivamente abierta. Su núcleo consiste en ampliar oportunidades económicas sin alterar sustancialmente el patrón de reproducción. El modelo implícito que domina la política exterior puede definirse como diversificación exportadora sobre base agro-logística, con incorporación parcial de innovación, sostenibilidad y servicios. Expresa la estrategia de inserción múltiple y una configuración jerarquizada de prioridades

estatales. La selectividad tecno-comercial se articula con la selectividad espacial y logística y la selectividad diplomática, pragmática, flexible, sin alineamientos geopolíticos exclusivos.

La estrategia de inserción múltiple combina distintas escalas. El Mercosur es valorizado como plataforma de negociación y mercado ampliado pero considerado insuficiente cuando limita los acuerdos con terceros. De aquí la iniciativa de fortalecimiento del acuerdo y, a la vez, de su flexibilización en aras de combinar acuerdos de distintas escalas (bilateral, regional, interregional y multilateral).

El multilateralismo otorga marcos de protección para un Estado pequeño. Las reglas reducen parcialmente la exposición a decisiones arbitrarias de las grandes potencias, aunque también tienden a consolidar estructuras internacionales asimétricas.

Los componentes neodesarrollistas ocupan una posición subordinada. La política exterior está dirigida hacia los sectores consolidados que participan como sujetos centrales, mientras que los actores de menor escala aparecen como beneficiarios potenciales de políticas de apoyo.

Los márgenes reales de autonomía estatal parecen estrechos. Uruguay intenta ampliar opciones, pero sus capacidades materiales son limitadas. Su autonomía no proviene de poder estructural, sino de otras condiciones: reputación, estabilidad, diplomacia profesional, institucionalidad, multilateralismo y capacidad de mediación. En la práctica se trata de gestionar contradicciones: entre la integración regional y la apertura global; entre la defensa del derecho internacional y los vínculos económicos estratégicos; entre la diversificación y la estructura exportadora; entre el discurso soberanista y la apertura material dependiente.

Cabe aquí citar un claro ejemplo de elasticidad geopolítica. Lo encontramos en la respuesta de Lubetkin a EL PAÍS de Madrid, al ser consultado sobre la posición que debería adoptar América Latina frente al “Corolario Trump” a la Doctrina Monroe. Al respecto, señaló que existen posiciones diferentes, pero “dentro de esa doctrina está todo lo relacionado con el narcotráfico y el narcoterrorismo y los valores democráticos. Me pregunto entonces si hay una gran distancia entre lo que se discutió entre los 12 países convocados en Miami por Trump [para fundar lo que llamó Escudo de las Américas] y lo hablado durante la última cumbre de la CELAC en Bogotá. Seguro que no. Ese mensaje

fue destacado en innumerables bilaterales que tuvimos en Bogotá. Nos dijeron ‘vayamos por acá, para construir’”. (34) La disposición del ministro es integrar todos los ámbitos sin restricciones a pesar de las múltiples contradicciones externas e internas que genera.

Las definiciones políticas cruciales se basan en el principio de no intervención, en el derecho internacional, en los derechos humanos y en el derecho internacional humanitario. Así, rechaza la intervención estadounidense en Venezuela [35], reafirma la solución de dos Estados en Palestina [36] y hace un llamado a una urgente desescalada en Asia Occidental. [37] En estos casos responde en función de la legalidad de las instituciones multilaterales.

En resumen, los criterios que rigen la política exterior se basan en la apertura comercial diversificada, en un Mercosur abierto, en múltiples vectores geopolíticos, en la estandarización institucional a la lógica de la globalización, en una potente diplomacia económica y en adecuar la logística para que el territorio sirva a las condiciones internacionales de acumulación. La política exterior sigue una estrategia estatal orientada a modernizar y diversificar la inserción existente, antes que a transformar sus fundamentos estructurales.

OTRO “PAÍS PUENTE”

En este punto, la complejidad del mensaje regresa a una fórmula a la que recurrió José “Pepe” Mujica en varias ocasiones: Uruguay como “país puente”.

Una de las características de Mujica fue su discurso. Acostumbraba a interpelar rumiando contradicciones en un lenguaje llano, sin necesidad de resolverlas. De hecho, matizaba sus dichos para equilibrar argumentos opuestos o para alternar entre una posición y la contraria según las circunstancias. Sus equilibrios exigían cierta ambigüedad controlada, cierta neutralidad y cierto relativismo. El resultado esperado de estos pesos y contrapesos lingüísticos le permitía exponer temas complejos sin explicarlos en profundidad.

Con su biografía y su autenticidad a cuestas, Mujica predicaba como viejo sabio y plebeyo. Utilizó esta fórmula retórica con extraordinarios resultados políticos y electorales, al punto que su personalidad superó el natural desgaste y trascendió ampliamente las fronteras.

Con la expresión “país puente”, dictaba una directriz geopolítica clave.

Uruguay debía ir más allá del “estado tapón”. Era una fórmula ideológico-diplomática.

Hablar de “actitudes políticas” nos remite a un viejo concepto que necesariamente revisamos a la luz de los estudios gramscianos. Entendemos por actitud política la orientación práctica, relativamente estable e institucionalmente situada, desde la cual la Presidencia interpreta las relaciones de fuerza e intenta intervenir sobre ellas para organizar una determinada dirección política, ideológica y estatal de la formación social. Esta orientación supone voluntad política, concepciones del mundo, articulaciones con el sentido común, modalidades de construcción hegemónica y estrategias de reproducción o transformación del orden existente.

Por tanto, no nos referimos simplemente a las peculiaridades psicológicas o personales del presidente. Nos importa caracterizar la disposición política desde la cual la Presidencia y el Ejecutivo seleccionan problemas, jerarquizan intereses, procesan contradicciones y procuran articular las relaciones de fuerza dentro de condiciones estructurales que no eligen libremente, pero sobre las cuales actúan. En este caso particular, el análisis de la actitud presidencial permite examinar su relación con el programa de gobierno, con el Frente Amplio, con las bases sociales que sostienen a la coalición y con los actores económicos, políticos e institucionales que condicionan el ejercicio de la dirección estatal.

Durante su primer año de gobierno, la actitud política predominante de Yamandú Orsi puede caracterizarse como prudencial, adaptativa y centrista. Esta orientación organiza un estilo presidencial moderado, negociador, orientado a amortiguar los conflictos y preservar consensos amplios.

A diferencia de José Mujica, Orsi no dispone de una biografía excepcional convertida en fuente autónoma de legitimidad ni de una autoridad carismática capaz de ordenar por sí misma al gobierno y a la fuerza política. Su principal capital político procede de su experiencia como intendente de Canelones: gestión territorial, negociación con actores heterogéneos, proximidad cotidiana y resolución incremental de problemas. Más que apelar a una doctrina sistemática, procura reunir elementos de distintas tradiciones uruguayas, del institucionalismo republicano, del desarrollismo productivista y del pragmatismo de

gestión. Esta combinación implicaría la construcción deliberada de una posición presidencial ubicada en el centro político del espacio gubernamental.

“La revolución de las cosas simples” condensó esa orientación. [38] Más que un programa de transformaciones estructurales, la fórmula propone seleccionar intervenciones concretas capaces de producir mejoras perceptibles en la vida cotidiana. La expresión, utilizada durante la campaña y posteriormente elevada a consigna gubernamental, fue definida por la Presidencia como un conjunto de pequeñas transformaciones que modifican la vida de las personas. Su eficacia electoral residió en articular expectativas de cambio con una promesa de seguridad y gradualismo. Sin embargo, una vez en el gobierno, la misma fórmula puede reducir la capacidad de ofrecer un relato general del rumbo y dificultar la jerarquización de conflictos cuya resolución no admite intervenciones pequeñas o consensuales.

En las entrevistas improvisadas, Orsi suele utilizar frases inconclusas, atenuaciones, pausas y desplazamientos de las respuestas hacia ministros o procesos todavía abiertos. Estos giros indican un esquema más amplio: consulta reiterada, aplazamiento de definiciones, delegación ministerial y búsqueda de fórmulas capaces de mantener juntas posiciones parcialmente incompatibles. Su comunicación expresa así una disposición a no clausurar anticipadamente los conflictos.

La Presidencia selecciona qué demandas incorpora, cuáles posterga, qué actores reconoce como interlocutores y qué cuestiones traslada a instancias técnicas. La escucha, el diálogo y las concesiones parciales funcionan como mecanismos de institucionalización del conflicto. La contemporización constituye, por tanto, una forma activa de dirección conciliadora: reduce la confrontación abierta, administra expectativas y procura conservar la cohesión del bloque en el poder sin alterar abruptamente los parámetros centrales de la reproducción económica y estatal.

Ante la eventual indeterminación presidencial, las decisiones tienden a desplazarse hacia los ministerios que concentran información, recursos técnicos y capacidad de ejecución. La ambivalencia presidencial puede convertirse entonces en condición de posibilidad de una mayor determinación tecnocrática. El mecanismo puede formularse del

siguiente modo: la Presidencia mantiene abiertas varias posiciones; la decisión es trasladada a una instancia ministerial; esa instancia procesa las alternativas de acuerdo con criterios fiscales, administrativos, comerciales o jurídicos previamente institucionalizados; finalmente, el resultado aparece como una solución técnica antes que como una opción política. De este modo, las selectividades estratégicas del Estado actúan a través de la división del trabajo gubernamental. El centrismo, la contemporización y la conciliación terminan de procesarse en la gravitación de los ministerios clave y en sus racionalidades técnico-administrativas.

Con esta modalidad Orsi busca cierta autonomía respecto del Frente Amplio. Al asumir la investidura, procuró presentarse como presidente del conjunto de la sociedad. Esa autonomía no equivale a una ruptura general con el programa, pero puede producir contradicciones cuando los resultados de la negociación, del cálculo fiscal, de la gestión internacional o cierta gestualidad se apartan de expectativas históricas y programáticas del Frente Amplio, por ejemplo: la posición respecto al genocidio en Palestina [39], la aclaración respecto a las políticas represivas del presidente Bukele [40], la propensión a integrar el Escudo de las Américas [41], la visita al portaviones USS Nimitz [42] y la participación del embajador de Uruguay en Estados Unidos en la Cumbre Global contra el Terrorismo Político [43]. Ya nos referimos a este tipo de contradicciones cuando formulamos el orden de selectividades de la cancillería. Como vemos, en política exterior, la actitud presidencial adopta la forma y adolece de las contradicciones inherentes al “país puente” recargado. El Uruguay abierto, multilateralista, previsible y capaz de dialogar con actores enfrentados debe demostrar que puede navegar el interregno. La hiper moderación diplomática, sin restricciones geopolíticas, está atada a la estrategia de inserción que presenta la estabilidad institucional como activo para negociar, atraer inversiones y ampliar mercados.

La pérdida de aprobación registrada durante el período constituye un indicador de los costos de esta conducción. [44] Las mediciones disponibles muestran un deterioro general de la evaluación presidencial y una disminución del respaldo incluso entre votantes frenteamplistas. Este proceso puede relacionarse tanto con los resultados materiales del gobierno como con la dificultad de identificar una dirección presidencial nítida. El centrismo, que durante la campaña amplió la capacidad de agregación electoral, puede producir en el gobierno una

percepción de indefinición cuando no está acompañado por decisiones reconocibles y una narrativa capaz de jerarquizarlas.

El discurso del 2 de marzo de 2026, ante la Asamblea General, constituyó una tentativa de corregir los déficits de dirección percibidos durante el primer año. [45] Orsi presentó un diagnóstico de la fragmentación geopolítica, las guerras, las disputas por recursos y la competencia tecnológica. Ante ese escenario complejo, procuró transformar la estabilidad, antes asociada a la cautela, en fundamento activo de una estrategia nacional. También afirmó el plan de gobierno, la dirección y sus prioridades.

Hacia el final de su mensaje volvió a ubicarse ideológicamente dentro de cierto ideario reformista consagrado históricamente al que ya aludimos:

“A comienzo del siglo XX, mientras el mundo recortaba derechos, Uruguay se animó a crear su propia fórmula, el voto femenino, la jornada de 8 horas, la educación laica gratuita, la separación de la iglesia y del Estado”.

“No copiamos a nadie, construimos algo propio. Hoy, en un mundo que se fragmenta y busca atajos, Uruguay tiene la misma obligación de siempre, ser el ejemplo de que las transformaciones profundas se construyen con paciencia, con convicción y con la gente adentro. Fuimos faro entonces, podemos serlo ahora”.

“Un país para crecer es un país que cuida su convivencia, que no improvisa ni cambia de dirección según el ruido del momento, que entiende que la estabilidad es un valor y que hace de ese atributo una bandera.”

De esta manera, Orsi se apropia de la matriz identitaria del Uruguay republicano. Retoma una síntesis del reformismo batllista, dando sentido al “excepcionalismo” uruguayo. Muestra una vocación gradualista, con tonos inclusivos y de justicia social que hacen a la convivencia y, sobre todo, a la estabilidad.

En esa oportunidad definió explícitamente la política exterior como una “política de resultados”, asociada a la apertura comercial, la atracción de inversiones y la defensa del interés nacional. La función mediadora del país no rompe, por sí misma, con la inserción dependiente; puede diversificar vínculos y márgenes de negociación sin modificar la especialización exportadora ni la dependencia respecto de capitales, mercados y tecnologías externas.

Esta intervención intentó resignificar la ambivalencia previa. La paciencia aparece como constancia; la prudencia, como estabilidad; la moderación, como defensa de la convivencia; y el gradualismo, como método de transformación. Su discurso procuró recuperar su capacidad de enseñar el rumbo que durante el primer año había quedado disperso entre las políticas sectoriales y las voces ministeriales.

En síntesis, Orsi tiene una disposición prudencial, adaptativa y contemporizadora que interviene activamente sobre las relaciones de fuerza mediante el diálogo, la dilación, la selección de interlocutores, la delegación y las concesiones parciales. Esa actitud organiza un estilo presidencial conciliador, pragmático, negociador, de baja personalización y fuerte desplazamiento hacia los ministerios. Su principal virtud consiste en reducir los costos inmediatos del conflicto; su principal límite reside en que la indeterminación política de la Presidencia puede habilitar la sobredeterminación tecnocrática de los centros estatales encargados de preservar la estabilidad fiscal, la competitividad y la inserción internacional vigente.

CONCLUSIONES

A lo largo de este apretado trabajo examinamos las directrices económicas, la política exterior y la forma de conducción del primer tramo del gobierno de Yamandú Orsi. El punto de partida fue el interregno global: un orden internacional inestable, atravesado por la crisis del multilateralismo, la fragmentación geoeconómica, la presión competitiva sobre los pequeños Estados y las estructuras de dependencia que restringen los márgenes de decisión soberana.

En ese contexto, el gobierno de Orsi se sitúa como una tentativa de administrar la inserción dependiente. Amplía relaciones, busca espacios de mediación y apela a la reputación internacional del país. Lo hace dentro de una estructura condicionada por especialización exportadora, la disciplina fiscal, el peso del capital internacionalizado y la necesidad permanente de sostener credibilidad ante mercados, inversores y organismos externos.

La forma política de esta administración también resulta significativa. La contemporización presidencial no produce una dirección político-ideológica fuerte capaz de formular abiertamente las contradicciones del período. Por el contrario, tiende a trasladarlas hacia los ministerios estratégicos, donde son traducidas en políticas de sostenibilidad fiscal, competitividad, tecnificación estatal e inserción internacional

dependiente. De este modo, la ambivalencia del presidente abre espacio a una conducción tecnocrático-gerencial, visible en la centralidad del Ministerio de Economía y en la función de la Cancillería como política económica ampliada.

Oddone opera como vértice de ordenamiento macroeconómico transversal dentro del gabinete. En este caso, el tronco de la política exterior crece con Economía por tutor. Como vimos, entre el programa y el ejercicio de gobierno median traducciones y desplazamientos. Esta caracterización obedece al peso significativo del Ministerio de Economía y Finanzas, a su capacidad de ordenar el conjunto del Estado, al rol gerencial de la cartera de relaciones exteriores y a la actitud política presidencial.

La conclusión general es que el gobierno de Orsi administra el interregno global mediante una estrategia de adaptación competitiva propia de un pequeño Estado dependiente. Invoca soberanía y multilateralismo. Opera principalmente promoviendo las condiciones necesarias de apertura, competitividad, inversión, gestión de la deuda pública, amortiguación de la carrera de rebajas laborales, estabilidad y reputación. Intenta ganar autonomía relacional, ampliar los márgenes de maniobra y mejorar las condiciones de inserción del país sin alterar su posición estructural en la economía mundial. El gobierno compra tiempo: estabiliza, negocia, diversifica, concilia y contiene, sin una visión estratégica de superación de las relaciones de reproducción de la dependencia.

REFERENCIAS

- [1] Gramsci, A. (1999). Cuadernos de la cárcel: Tomo 2 (V. Gerratana, Ed.; A. M. Palos, Trad.). Ediciones Era. (Obra original publicada en 1975)
- [1] Streeck, W. (2017). El retorno de lo reprimido. *New Left Review*, (104), 7-21.
- [1] Streeck, W. (2024). *Taking back control? States and state systems after globalism*. Verso Books.
- [1] Jessop, B. (2017). *El Estado: Pasado, presente, futuro* (M. de la Rosa, Trad.). Los Libros de la Catarata.
- [1] Fernández Luzuriaga, W. y Cingia Mascaró, G. (2025). *Cambio de Gobierno en Uruguay y Política Exterior 2025: propuestas programáticas y decisiones inaugurales* (Documento de Trabajo N.º 100). Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Programa de Estudios Internacionales. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/53451>
- [1] Véase, por ejemplo, Ignacio Munyo, del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (Ceres), “Lo primero que hay que evitar es entrar en ese radar. Y Uruguay solo puede entrar en el radar de Estados Unidos cometiendo errores estratégicos básicos a nivel geopolítico. En este caso, eso sería un mayor acercamiento al principal enemigo actual que tiene Estados Unidos, que es China. Hay que evitar cualquier acercamiento estratégico a China.” Culshaw, F. (7 de abril de 2025). Entrevista a Munyo: “Se debería evitar provocar al gobierno de Trump con intentos de acercamiento a

China". El País. <https://www.elpais.com.uy/mundo/entrevista-a-munyo-se-deberia-evitar-provocar-al-gobierno-de-trump-con-intentos-de-acercamiento-a-china>

[1] Bas Vilizzio, M. (15 de octubre de 2025). ¿Qué inserción internacional requiere Uruguay? Mapa de actores y agendas. la diaria. <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2025/10/que-insercion-internacional-requiere-uruguay-mapa-de-actores-y-agendas/>

[1] TV Ciudad. (2026). Gerardo Caetano: "Algunos políticos tienen el 2029 muy presente y veo que están demasiado apurados" [Video]. YouTube. <https://youtu.be/UOyj-PyCIBE?si=Yy1o3VwfWuVGmjAh>

[1] Orsi reafirmó la apuesta por un Mercosur más abierto para generar beneficios concretos para la ciudadanía <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/orsi-reafirmo-apuesta-mercursosurabierto-para-generar-beneficios-concretos-para>

[1] Orsi valoró tradición uruguaya de cooperación con las Naciones Unidas <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/orsi-valoró-tradicion-uruguaya-cooperacion-naciones-unidas>

[1] Ministerio de Relaciones Exteriores. (2025, 20 de junio). Intervención del canciller Mario Lubetkin ante el Consejo de Seguridad. <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/politicas-y-gestion/intervencion-del-canciller-mario-lubetkin-ante-consejo-seguridad>

[1] Porto, L. (5 de mayo de 2026). Incertidumbre global: la estabilidad institucional uruguaya no alcanza. la diaria. <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2026/5/incertidumbre-global-la-estabilidad-institucional-uruguaya-no-alcanza/>

[1] Utilizamos la categoría "patrón de reproducción" de Osorio, J. (2014). Estado, reproducción del capital y lucha de clases: la unidad económico/política del capital (1.ª ed.). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas.

[1] Véase Uruguay XXI, "Informe Anual de Comercio Exterior de Uruguay – 2025" <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/articulo/informe-anual-de-comercio-exterior-de-uruguay-2025/>

[1] Gabriel Oddone se presenta como docente, investigador y consultor de organismos internacionales.

[1] Mario Lubetkin fue consultor de alto nivel para organizaciones internacionales y director de la FAO. Lubetkin fue propuesto al presidente Orsi (MPP) por Mario Bergara, líder del sector Seregnistas.

[1] Batalla, N., y Oddone, G. (2024). El despegue: Cómo crecer y distribuir en Uruguay, en la mirada de Gabriel Oddone. Debate.

[1] La Diaria. (2025, 18 de noviembre). Oddone afirmó que Uruguay tiene "una agenda enorme de reformas por impulsar". La Diaria. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2025/11/oddone-afirmo-que-uruguay-tiene-una-agenda-enorme-de-reformas-por-impulsar/>

[1] Presidencia, 3/6/26, Oddone presentó a Uruguay como un país estable y resiliente para invertir. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/oddone-economia-inversiones-uruguay-ocde-foro-paris-junio-2026>

[1] Palabras dichas al final de la interpelación en el Senado el 22/6/26. <https://www.youtube.com/live/wyV0ZA29ptE>

[1] MEF, Informe de Resultado Fiscal Estructural 2025, <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/informe-resultado-fiscal-estructural-2025> Consejo Fiscal Autónomo. (2026, 6 de marzo). Informe del Consejo Fiscal Autónomo sobre el cumplimiento de las metas fiscales de 2025 y las proyecciones macrofiscales para 2026. Ministerio de Economía y Finanzas.

[1] Silvera, Ruben. BÚSQUEDA (2026, 4 de junio). Oddone se comprometió a bajar trabas burocráticas, mejorar la logística, reducir costo de la energía y el riego. <https://www.busqueda.com.uy/agro/oddone-se-comprometio-bajar-trabas-burocraticas-mejorar-la-logistica-reducir-costos-la-energia-y-el-riego-n5413873>

[1] Cervantes, María (2026, 17 de febrero). Uruguay avanza en su alejamiento de la deuda en dólares, según el ministro de Economía. CHINA EN LAS AMÉRICAS, <https://chinalasamericas.com/2026/02/17/uruguay-desdolarizacion-deuda-publica-gabriel-oddone/>

[1] Presidencia, 3/6/26, Oddone presentó a Uruguay como un país estable y resiliente para invertir. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/oddone-economia-inversiones-uruguay-ocde-foro-paris-junio-2026>

[1] Reunión de la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/reunion-comision-interministerial-para-asuntos-comercio-exterior>

[1] “Resultados de gestión 2025”, informe presentado por el canciller al Secretariado del Frente Amplio.

[1] El modelo de inserción internacional allí promovido presentaba los rasgos siguientes:

1. La región se constituye como eje articulador de la estrategia internacional.
2. Se busca la diversificación de los vínculos en clave multipolar y de búsqueda de mayor autonomía.
3. Esta apertura a nuevas alianzas está subordinada al desarrollo productivo y la diversificación económica.
4. La defensa de la soberanía refiere a las capacidades del Estado, su autonomía y la defensa de los recursos naturales.

5. Sostiene un enfoque multilateralista que combina la cooperación internacional, la institucionalidad y la resolución pacífica de las controversias. Frente Amplio. (4 de febrero de 2025). Un Programa por Uruguay: Bases programáticas 2025-2030. <https://www.frenteamplio.uy/un-programa-por-uruguay/>

[1] Orsi regresó a Uruguay tras misión a China: Resultados en comercio, inversión, ciencia y cooperación <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/orsi-mision-china-resultados-regreso>

[1] Declaración conjunta de Uruguay y China sobre profundización de la asociación estratégica <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/declaracion-conjunta-uruguay-china-sobre-profundizacion-asociacion>

[1] Acuerdo Mercosur – Unión Europea <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/acuerdo-mercosur-union-europea>

[1] Hacia el ingreso de Uruguay al CPTPP: respaldo internacional y política de Estado <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/hacia-ingreso-uruguay-cptpp-respaldo-internacional-politica-estado>

[1] Ley N° 20.299 de fecha 21/06/2024. Se aprueba la adhesión de la República al Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT) <https://www.gub.uy/presidencia/institucional/normativa/ley-n-20299-fecha-21062024-se-aprueba-adhesion-republica-tratado>

[1] Una zona estratégica para Uruguay que concentra más de la cuarta parte de las exportaciones <https://www.elobservador.com.uy/economia-y-empresas/una-zona-estrategica-uruguay-que-concentra-mas-la-cuarta-parte-las-exportaciones-n6037116>

[1] Rivas Molina, F. (2026, 11 de abril). Mario Lubetkin, canciller de Uruguay: “Proponemos una nueva forma de actuar y de ver América Latina”. EL PAÍS. <https://elpais.com/america/2026-04-11/mario-lubetkin-canciller-de-uruguay-proponemos-una-nueva-forma-de-actuar-y-de-ver-america-latina.html>

[1] Presidente Orsi: “Rechazo a la intervención militar y búsqueda permanente de una salida pacífica a la crisis venezolana” <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/presidente-orsi-rechazo-intervencion-militar-busqueda-permanente-salida>

[1] Intervención de Uruguay en la conferencia de Nueva York <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/politicas-y-gestion/texto-intervencion-uruguay-conferencia-nueva-york>

[1] Comunicado sobre la situación en Medio Oriente, <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/comunicados/comunicado-sobre-situacion-medio-oriente>

[1] Orsi: “Nuestras prioridades están pensadas desde lo cotidiano, desde la revolución de las cosas simples” <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/orsi-nuestras-prioridades-estan-pensadas-desde-cotidiano-desde-revolucion>

[1] Lubetkin dijo que Uruguay adoptará el término genocidio cuando lo haga la ONU: “Es más fácil decir palabras y no hacer nada” <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2025/9/lubetkin-dijo-que-uruguay-adoptara-el-termino-genocidio-cuando-lo-haga-la-onu-es-mas-facil-decir-palabras-y-no-hacer-nada/>

[1] Orsi aclara sus dichos sobre Bukele: “Nunca aplicaría esas políticas en Uruguay”

<https://www.youtube.com/watch?v=5qRQOXwebhw&t=33s>

[1] Orsi dijo que Uruguay estaría “dispuesto” a integrar el Escudo de las Américas de Trump, en caso de ser invitado <https://www.elobservador.com.uy/nacional/nosotros-estamos-dispuestos-orsi-considero-raro-que-uruguay-no-haya-sido-invitado-formar-parte-del-escudo-las-americas-n6037212>

[1] Orsi y el síndrome del portaaviones yanqui: la izquierda navega hacia el centro y no hay vuelta <https://www.elobservador.com.uy/opinion/orsi-y-el-sindrome-del-portaaviones-yanqui-la-izquierda-navega-el-centro-y-no-hay-vuelta-n6044161>

[1] Funcionario de la embajada de Uruguay en Estados Unidos asistió a la cumbre contra el “terrorismo político” que lideró Marco Rubio,

<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2026/7/funcionario-de-la-embajada-de-uruguay-en-estados-unidos-asistio-a-la-cumbre-contr-el-terrorismo-politico-que-lidero-marco-rubio/>

[1] Múltiples encuestas indican la caída de la popularidad del presidente. Por ejemplo, CIFRA. (2026, 24 de junio). La evaluación de la gestión del presidente. <https://www.cifra.com.uy/la-evaluacion-de-la-gestion-del-presidente-12/>

[1] Discurso ante la Asamblea General con motivo del primer año de Gobierno.

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/publicaciones/discurso-ante-asamblea-general-motivo-del-primer-ano-gobierno>



Sepla

SOCIEDAD DE ECONOMÍA
POLÍTICA Y PENSAMIENTO
CRÍTICO DE AMÉRICA LATINA

Capítulo Uruguay