



**Ciencias Sociales**  
Universidad de la República  
URUGUAY

**Ciencia  
Política**

Monografía final de la Licenciatura en Ciencia Política

# **La política de comercio exterior en Uruguay y el ascenso económico chino: un análisis de las preferencias partidistas**

Micaela Gorriti Sena  
Tutor: Camilo López Burian

**Resumen:** Este trabajo busca identificar los factores que condicionan las posturas de los legisladores uruguayos en torno a la eventual firma de tratados de libre comercio (TLC) bilaterales con China y con EEUU. A partir de una encuesta realizada al 96% de los miembros del parlamento uruguayo, verificamos mediante análisis de regresión logística y a la luz de la teoría liberal de las Relaciones Internacionales, que las preferencias sobre el modelo de desarrollo y la integración regional, así como la ideología de los legisladores y la disciplina partidaria constituyen factores clave para entender sus actitudes hacia ambos tratados. Asimismo, demostramos que pese a su condición de país pequeño, Uruguay tiene margen de agencia en el relacionamiento con la superpotencia norteamericana así como con la asiática.

**Palabras clave:** TLC, modelo de desarrollo, ideología, MERCOSUR, partidos políticos, fracciones, legisladores, Uruguay, China, EEUU.

## Tabla de contenido

Introducción .....	5
<b>1. Aspectos preliminares</b> .....	<b>6</b>
1.1. <i>El enfrentamiento sino-estadounidense y la competencia por el espacio geopolítico en América Latina</i> .....	10
1.2. <i>El caso de Uruguay: justificación y relevancia</i> .....	13
<b>2. Teoría e hipótesis</b> .....	<b>18</b>
2.1. <i>Hipótesis</i> .....	21
<b>3. Métodos y datos</b> .....	<b>27</b>
<b>4. Resultados</b> .....	<b>30</b>
<b>5. Análisis</b> .....	<b>34</b>
<b>6. Conclusiones</b> .....	<b>45</b>
Anexos .....	51
Bibliografía .....	52
Artículos de prensa .....	58
Redes sociales .....	60
Documentos revisados .....	60
Fuentes de datos consultadas .....	60

*“(...) cuando se atribuye a la izquierda una mayor sensibilidad para disminuir las desigualdades no se quiere decir que ésta pretenda eliminar todas las desigualdades o que la derecha las quiera conservar todas, sino como mucho que la primera es más igualitaria y la segunda es más desigualitaria.*

*(...) El igualitario parte de la convicción de que la mayor parte de las desigualdades que lo indignan, y querría hacer desaparecer, son sociales y, como tales, eliminables; el no igualitario, en cambio, parte de la convicción opuesta, que son naturales y, como tales, ineliminables.”*

— **Norberto Bobbio (1994): “Derecha e izquierda”, págs. 113 y 116.**

## Introducción

Hubo dos momentos en la historia en la que Estados Unidos de América (EEUU) fue el principal destino las exportaciones uruguayas: durante la Segunda Guerra Mundial y durante los primeros años del siglo XXI<sup>1</sup>. En este último período, dos gobiernos de distinto signo —del Partido Colorado (PC) con Jorge Batlle (2000-2005) y del Frente Amplio (FA) con Tabaré Vázquez (2005-2010)— promovieron, en un marco de inestabilidad económica y política de los vecinos Brasil y Argentina, el inicio de negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio (TLC) entre Uruguay y el país norteamericano. Finalmente, el acuerdo no prosperó debido a una serie de obstáculos políticos, vinculados a los posibles efectos negativos del tratado sobre las condiciones de acceso a los mercados del MERCOSUR y en el margen del Estado uruguayo para implementar políticas de desarrollo (Porzecanski 2010).

Paralelamente, el intercambio comercial con la República Popular China creció de forma exponencial hasta convertirse en el principal socio de Uruguay entre 2013 y 2014. Tras una visita del ex-presidente Vázquez durante su segundo mandato (2015-2020) a Beijing, la posibilidad de firmar un TLC con el gigante asiático ingresó con fuerza en la agenda pública. Si bien el Poder Ejecutivo puso en marcha las negociaciones en aquel momento, no fue hasta 2021 que el gobierno uruguayo recibió una propuesta formal de China para iniciar estudios de pre-factibilidad del TLC entre los dos países —en un contexto regional convulsionado desde el punto de vista político y económico—, durante la administración de Luis Lacalle Pou perteneciente al Partido Nacional (PN)<sup>2</sup>. Tras el anuncio, muchas de las voces favorables al TLC Uruguay-EEUU a principios de los 2000 salieron a respaldar públicamente la necesidad de un TLC Uruguay-China. Algo similar ocurrió con quienes se manifestaron en contra.

En vistas de lo anterior, el presente trabajo se centra en la discusión de ideas que subyace a las posturas existentes en los partidos políticos y sus fracciones respecto a la eventual suscripción de un TLC entre Uruguay y China, por un lado, y un TLC entre Uruguay y EEUU, por otro. Más concretamente, consiste en un estudio en profundidad del caso uruguayo a partir de la siguiente pregunta: ¿qué factores explican el proceso de formación de preferencias de los partidos políticos y sus fracciones frente a un posible

---

<sup>1</sup> Ver Azar y Fleitas 2007, pág. 168.

<sup>2</sup> Si bien el PN es el partido principal, el gobierno está conformado por una coalición entre el PN, el PC, Cabildo Abierto (CA) y el Partido Independiente (PI).

acercamiento estratégico a China y a EEUU? En base a una encuesta realizada a 125 de los 130 miembros de la Asamblea General, proponemos una serie de modelos de regresión logística con el objetivo de identificar el conjunto de variables que permiten comprender por qué los legisladores —en tanto élites partidistas— se posicionan a favor o en contra de la firma de TLCs con China y con EEUU de manera bilateral. Además de analizar las preferencias de los líderes políticos, buscamos indagar en las percepciones que existen al interior de los partidos sobre China y EEUU como aliados estratégicos, con la pretensión de generar un aporte para el debate académico y político sobre un tema trascendental para el país como lo es la inserción internacional, intentado visibilizar la importancia de los factores no-económicos, es decir, aquellos de naturaleza política.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. Seguido a esta introducción, definimos una serie de aspectos preliminares que permiten una mejor comprensión del trabajo, realizamos una breve revisión de la literatura existente sobre el tema, caracterizamos el momento que atraviesa el sistema internacional a modo de contextualizar el problema y justificamos la relevancia de Uruguay como caso de estudio. En la sección 2, sintetizamos los fundamentos de la teoría liberal de las Relaciones Internacionales (RRII) en la versión reformulada de Andrew Moravcsik (1997), que sirve de marco teórico para plantear las hipótesis principales a continuación. En la sección 3 detallamos el abordaje metodológico junto con una presentación de las variables y de las fuentes de datos utilizadas, así como una justificación de las unidades de análisis. En la sección 4 presentamos una descripción de los resultados de los modelos logísticos, mientras que el análisis lo desarrollamos en la sección 5. Por último, reservamos la sección 6 para resumir los hallazgos del trabajo así como para plantear posibles puntos de profundización en futuras investigaciones y algunas reflexiones finales.

### **1. Aspectos preliminares**

Una disyuntiva recurrente en la literatura de RRII refiere a dónde trazar la frontera entre lo doméstico y lo internacional ¿Hasta qué punto se debe considerar los procesos domésticos en el estudio de la conducta de los Estados en el ámbito internacional? ¿Es necesario siquiera? Hay un espectro de posturas teóricas en este asunto que podrían ordenarse ubicando, en un extremo, a las que conciben a la sociedad estatal y la internacional como esferas separadas e independientes, y en el otro, aquellas que

incorporan ambos sistemas como dimensiones de una realidad social única (del Arenal 2005). Pese a que un número creciente de especialistas se ha acercado a la última postura, frecuentemente ocurre que las dinámicas internacionales reciben la mayor parte de la atención, en detrimento de las domésticas que suelen ser abordadas cuanto menos superficialmente (Tokatlian y Merke 2014; López Burian 2015).

A nuestro juicio, la Ciencia Política ofrece una variedad de herramientas analíticas para mitigar este desbalance, dado que permiten hacer mayor hincapié en los procesos políticos nacionales que afectan la orientación de la política exterior. De este modo, aspiramos a contribuir —a partir del caso uruguayo— con la literatura sobre los impactos de la interacción entre política doméstica e internacional en las políticas públicas, concretamente con aquella que estudia los determinantes de las políticas exteriores latinoamericanas desde la Ciencia Política, cuyo foco de discusión está en el rol de los partidos políticos y los parlamentos en el diseño e implementación de la política exterior<sup>3</sup> (Onuki et al. 2009; Feliú 2012; Belém Lopes 2013; Míguez 2013; Amorim Neto 2014; Tokatlian y Merke 2014; Amorim Neto y Malamud 2015; López Burian 2015; Murillo y Pinto 2017; Pereyra Doval 2017; Pose 2018).

Como país pequeño, Uruguay depende en gran medida de los mercados extranjeros y del comercio en particular, el cual representa el 52 % de su economía (Urdinez et al. 2016a: 2). Asimismo, como muestra la tabla 1, la inmensa mayoría de los legisladores considera que la promoción de la venta de productos uruguayos en el exterior debe ser la prioridad de la política exterior. Por tales motivos nuestro análisis se dirige a la dimensión económico-comercial de la política exterior, a la que nos referiremos de aquí en adelante como política de comercio exterior. Siguiendo a Paul Krugman et al. (2012: 195), entendemos a la política de comercio exterior como el conjunto de acciones que emprenden los gobiernos para efectuar transacciones económicas con otros países, entre las que se incluyen medidas arancelarias y no arancelarias, subsidios, límites legales en el valor o el volumen de determinadas importaciones, medidas sanitarias y

---

<sup>3</sup> Uno de los enfoques politológicos para abordar la política exterior —y el que adoptamos aquí— es el análisis de políticas públicas (Garcé y López Burian 2014; López Burian 2015). Desde dicho abordaje, la política exterior puede pensarse como una política pública de características singulares, que define los objetivos, metas y procedimientos que servirán de “hoja de ruta” para la estrategia de inserción internacional de un país en un período determinado. Su singularidad está en la sujeción a los cambios en el ambiente internacional, a los incentivos y constricciones derivadas del entramado institucional, las pujas domésticas y la matriz de ideas y percepciones que afectan su diseño e implementación (Tokatlian y Merke 2014: 246).

fitosanitarias, entre otras. La elección de uno o varios instrumentos dependerá de los objetivos gubernamentales, esto es, si se busca promover o proteger el comercio exterior.

**Tabla 1. Objetivos de la política exterior a juicio de todos los legisladores**

	<b>Primer objetivo</b>	<b>Segundo objetivo</b>	<b>Tercer objetivo</b>	<b>Menciones acumuladas</b>
Combatir el terrorismo internacional	2	1	1	4
Ayudar a preservar la democracia en otros países	17	7	9	33
Promover la venta de productos uruguayos en el exterior	68	23	6	97
Ayudar a mejorar el nivel de vida de los países menos desarrollados	3	2	4	9
Prevenir la proliferación de armas nucleares	2	0	1	3
Combatir el narcotráfico y el crimen organizado	4	18	21	43
Proteger los intereses de los uruguayos en otros países	3	10	12	25
Atraer la inversión extranjera a Uruguay	12	39	22	73
Proteger nuestras fronteras terrestres y marítimas	5	6	9	20
Proteger el medio ambiente	3	9	29	41
Proteger y promover los DDHH en otros países	3	5	4	12
Promover la integración latinoamericana	1	0	0	1

*Fuente: López Burian (2015: 296)*

Con respecto a la literatura existente sobre el tema, tomamos como punto de partida los lineamientos planteados por Francisco Urdinez et al. (2016a) en su investigación sobre las actitudes de los legisladores uruguayos ante un eventual TLC con China, y su vínculo con las percepciones del liderazgo regional de Brasil y del MERCOSUR. Desde un enfoque de economía política internacional (EPI), los autores concluyen que la probabilidad de apoyar el TLC aumenta cuando el legislador percibe al MERCOSUR como un obstáculo para los intereses del país y cuando no considera a Brasil como un líder que valga la pena seguir, siendo el efecto aún mayor entre los legisladores de derecha (ibídem: 16-17).

Aquí nos interesa puntualizar tres asuntos. El primero refiere a la EPI como enfoque teórico para analizar el caso uruguayo. Si bien resulta adecuado para la dimensión

estratégica del problema —que alude a los cálculos racionales realizados por los actores domésticos y transnacionales para alcanzar sus objetivos—, entendemos que presenta algunas limitaciones para evaluar la dimensión relacional, esto es, el rol de las ideas y los intereses de los actores y del contexto institucional en el cual interactúan (Tokatlian y Merke 2014). Ciertamente es muy relevante considerar el lugar que ocupan los sectores productivos de Uruguay en la economía mundial para el estudio del comportamiento político en el ámbito internacional; no obstante, algunos supuestos como la homogeneidad de los actores económicos a nivel doméstico o la indisociabilidad de la esfera económica y política<sup>4</sup>, dificultan la distinción de las distintas etapas y formas en que las variables inciden sobre la orientación de la política exterior, pudiendo inducir a conclusiones un tanto gruesas acerca del rol de las ideas y las instituciones representativas que median los intereses distributivos y la acción política. Por consiguiente, el enfoque de EPI —pese a que considera la influencia de las ideas y las instituciones— debería ir acompañado de otra u otras teorías para una indagación más precisa sobre estas cuestiones. Es así que consideramos que la teoría liberal de las RRII —la elegida para este trabajo y que desarrollamos en la sección 2— ofrece un marco teórico más ajustado a nuestro caso de estudio.

El segundo asunto se vincula al anterior y refiere a la influencia de la ideología<sup>5</sup> en las posturas de los actores en torno al TLC con China: si bien se mantiene estadísticamente significativo, su efecto se vuelve ambiguo al introducir una variable sobre pertenencia partidaria<sup>6</sup> (Urdinez et al. 2016b: 16). Esto nos lleva a considerar la posibilidad de que

---

<sup>4</sup> Según Marcel Vaillant (2006:164), los grupos que representan a los sectores exportadores tienen intereses heterogéneos: si bien intervienen en cuestiones fiscales y monetarias, en política comercial se han limitado históricamente a presionar por la autorización de exportación de productos agrícolas sin procesar, como estrategia para contrarrestar el poder de la agroindustria. Por otro lado, los grupos asociados a los intereses de los comerciantes e importadores han manifestado su apoyo a las políticas comerciales más abiertas, pero en general han tenido escaso poder de influencia en estas cuestiones (ibídem: 165). Es decir que, de acuerdo al autor, la abundancia relativa de los recursos naturales en Uruguay no se ve del todo reflejada en los posicionamientos de los grupos de interés.

<sup>5</sup> Existen múltiples definiciones de ideología. Una de las más difundidas es la de Anthony Downs (1957), que las concibe como un sumario de información que los partidos ofrecen a los votantes, con la finalidad de que éstos definan su voto en base a los rasgos diferenciadores de los partidos. En palabras de Downs (1992: 101), las ideologías son “*imágenes verbales de la sociedad deseable y de las principales políticas utilizables para crearla*”. Otras apreciaciones como la de Norberto Bobbio (1994) priorizan el componente sustantivo de las ideologías; la base sobre la que los partidos construyen sus diferencias son asuntos fundamentales que preceden a lo utilitario, como las concepciones que tienen sobre la igualdad, la desigualdad, la libertad, la autoridad, entre otros.

<sup>6</sup> Mientras que los legisladores “más izquierdistas” del Partido Colorado son más propensos a apoyar el TLC con China, en el Frente Amplio ocurre lo contrario ya que los “más derechistas” tienen mayores probabilidades de adoptar posturas favorables a firmar el acuerdo; en cambio, la ideología no muestra un efecto claro entre los legisladores del Partido Nacional (ídem).

exista una o más variables no identificadas actuando sobre el resultado, como por ejemplo preferencias sobre el modelo de desarrollo económico que, como veremos, no suponen consensos preestablecidos al interior de los partidos (Ragin 2007).

Finalmente, el tercer asunto tiene que ver con el lugar que ocupa EEUU en América del Sur en el marco de la disputa económica y geopolítica con China a nivel global. De acuerdo a Urdinez et al. (2016a), las élites partidistas en Uruguay perciben a China y Brasil como potencias que compiten por el liderazgo regional. Ahora bien, ¿EEUU queda por fuera de la contienda? ¿O también representa una alternativa relevante para liderar a la región en el siglo XXI? Por consiguiente, proponemos comparar las actitudes de las élites partidistas en Uruguay hacia China y EEUU en torno a este y otros asuntos que desarrollaremos a lo largo del trabajo.

### *1.1. El enfrentamiento sino-estadounidense y la competencia por el espacio geopolítico en América Latina*

Más allá de las distintas apreciaciones sobre su alcance y naturaleza, la literatura especializada coincide en que el sistema internacional atraviesa un momento de cambio estructural, al menos desde finales del siglo XX y principios del XXI. Se ha extendido la idea de que el orden internacional liberal<sup>7</sup> promovido por EEUU y sus aliados desde finales de la Segunda Guerra Mundial, enfrenta varios desafíos trascendentales entre los que se destaca el ascenso económico chino como proceso de contestación a la hegemonía estadounidense<sup>8</sup> (Ikenberry 2005, 2018; Nye 2006, 2020; Mearsheimer 2010; Krasner 2015; Pintado Lobato 2015; Kissinger 2017; Sanahuja 2017; Macdonald y Parent 2018). Entre las lecturas más difundidas están las que advierten una alteración en el equilibrio de poder mundial, en el que Oriente avanza y Occidente se repliega a

---

<sup>7</sup> Refiere al orden político y económico mundial basado en la apertura económica, la difusión de la democracia como régimen de gobierno y las instituciones multilaterales (Ikenberry 2018). Desde mediados del siglo XX hasta el presente ha atravesado al menos tres etapas: el orden liberal circunscrito a occidente (1945-1989), el orden liberal globalizado (1989-2008) y el período de crisis o post-globalización (2008-presente). Durante la Guerra Fría sirvió como garantía de la estabilidad política y social en el hemisferio, necesarias en el marco del enfrentamiento al comunismo (Sanahuja 2019: 65). Tras la disolución de la URSS entre 1989 y 1991, el terreno quedó despejado para el despliegue del orden liderado por EEUU a nivel mundial, como se verificó en los años posteriores hasta finales de los 2000. Generalmente se acepta que la crisis financiera de 2008 fue el hito que marcó el inicio de la crisis de la globalización, y que la conducción de este orden mundial tuvo un desvío anti-liberal, anti-pluralismo y anti-multilateralismo en el gobierno de Donald Trump (Sanahuja 2017, 2019; Ikenberry 2018; Milner 2019; Guillén 2019).

<sup>8</sup> El crecimiento del populismo nacionalista en las democracias occidentales representa otro desafío crítico para el orden liberal de la globalización (Sanahuja 2017, 2019; Ikenberry 2018; Guillén 2019; Milner 2019; Nye 2020; Sanahuja y López Burian 2020).

partir del crecimiento económico —y en menor medida militar— del este asiático y muy especialmente de China, dejando atrás la dominación occidental “unipolar” que caracterizó al período de Posguerra Fría para transitar hacia una nueva configuración bipolar o multipolar del sistema internacional<sup>9</sup> (Huntington 1997; Nye 2006; Mearsheimer 2010; Krasner 2015; Kissinger 2017; Ikenberry 2018).

Hacia finales de la década de 1970, la República Popular China emprendió una serie de reformas económicas y tecnológicas de la mano de Deng Xiaoping —sucesor de Mao Zedong— dirigidas a liberalizar el sector empresarial y las inversiones, modernizar la industria y la agricultura controladas por el Estado, y abrir el comercio exterior al mundo (Holcombe 2016). La inversión extranjera jugó un papel decisivo en el acelerado despegue económico del país más populoso del mundo, dado que ofrecía condiciones muy propicias para la instalación de industrias intensivas en mano de obra<sup>10</sup>. Un parteaguas en su expansión económica fue la incorporación a la Organización Internacional del Comercio (OMC), a finales de 2001. Desde entonces los socios comerciales de China se han diversificado y aumentado exponencialmente, tanto para la colocación de productos industriales y tecnológicos como para suministrarse de materias primas, generando consecuencias económicas y políticas muy importantes en las regiones ricas en recursos naturales y energéticos como América Latina<sup>11</sup> (Ferchen

---

<sup>9</sup> Los análisis que hablan del ascenso chino y el declive norteamericano — o la disminución de la brecha de poder entre ambos— provienen de las escuelas neorealistas y neoinstitucionalistas de las RRII, que parten de una concepción racionalista de los actores internacionales situados en un entorno de naturaleza anárquica, cuyo comportamiento se orienta hacia la competencia por el espacio político y económico, determinado por las capacidades duras y blandas, el acceso a la información y las interacciones estratégicas (Waeber 1996). No obstante, cabe destacar que existen otras apreciaciones sobre la etapa de transición del sistema internacional. Desde la teoría crítica de las RRII, se caracteriza al momento actual como una crisis de hegemonía o crisis de globalización que, a grandes rasgos, consiste en el freno de la expansión de la globalización económica y la democracia liberal (Sanahuja 2017, 2019). Por su parte, el paradigma constructivista considera al enfrentamiento sino-estadounidense como un acto performativo en sí mismo, el cual genera sentido sobre una idea de conflicto entre potencias como forma de justificar las políticas exteriores agresivas de ambos países (Pintado Lobato 2015).

<sup>10</sup> Con el avance de la globalización China logró insertarse exitosamente en cadenas de valor industrial al combinar tecnología, capital y trabajo de manera eficiente (Oddone 2020; Deagosto 2021). No obstante, Charles Holcombe (2016: 361) apunta que el éxito económico ha venido acompañado de características muy negativas como los talleres de explotación laboral, la corrupción oficial y altísimos niveles de contaminación ambiental. Por otro lado, las reformas orientadas al mercado no fueron acompañadas por la instalación de un régimen democrático: si bien hubo un progresivo abandono de hecho del comunismo como ideología oficial, el cambio se produjo hacia el nacionalismo y no hacia el pluralismo democrático como indicaría la filosofía liberal (Sanahuja 2019). De hecho hay quienes afirman que el régimen político chino post-apertura se parece más a una tecnocracia, dado que la mayor parte de los líderes de rango medio y alto poseen preparación técnica en ingeniería o ciencias naturales (Holcombe 2016: 359).

<sup>11</sup> Según Matt Ferchen (2011: 57), es un error pensar en el aumento en la demanda de materias primas por parte de China como un desenlace natural de su desarrollo acelerado. En cambio, dicho aumento debe observarse a la luz de una transformación en su modelo de desarrollo industrial producido entre 2002 y 2003, donde el país ingresó en un período de crecimiento de la industria pesada —intensiva en energía y

2011). Conviene destacar, además, que la expansión comercial es una etapa inicial del proceso de transnacionalización económica del gigante asiático, “previa” a las de la inversión en infraestructura y de concesión de préstamos para financiamiento, consideradas como etapas más avanzadas en la asociación estratégica (Urdinez et al. 2016b).

Durante la década posterior a la desaparición de la URSS (1991-2001), los países en desarrollo —especialmente América Latina y el este europeo— ocuparon un lugar destacado en la agenda de política exterior estadounidense. Mediante los programas de ajuste estructural del Consenso de Washington —pautado entre los organismos financieros internacionales y el Tesoro de EEUU— se impulsó un modelo de desarrollo basado en el repliegue de la intervención estatal en la economía<sup>12</sup>, que fueron bien recibidos por los gobiernos latinoamericanos post-dictaduras (Stiglitz 2002). El esquema liberalizador propició el terreno para la aparición de dos modelos de integración económica regional en las Américas: el MERCOSUR y la zona de libre comercio entre Canadá, EEUU y México<sup>13</sup> (TLCAN o NAFTA) (Tole 2013). En síntesis, la expansión del orden liberal durante la Posguerra Fría tomó un alcance global “más allá de Occidente”, lo que en América Latina supuso entre otras cosas la implantación de un modelo de regulación comercial que reforzaba el predominio económico de EEUU en el continente.

Tras los ataques terroristas del 2001, el clima de triunfalismo occidental quedó atrás y EEUU declaró el inicio de la guerra contra el terror<sup>14</sup> (Tulchin 2016). Esto supuso un redireccionamiento importante de su política exterior en el inicio del siglo XXI, con repercusiones sustanciales para América Latina: la atención de Washington se dirigió

---

capital— lo que a su vez intensificó la demanda de materias primas incluyendo una serie de minerales, metales y fuentes de energía para alimentar la industria pesada (ibídem: 58).

<sup>12</sup> La estrategia incluía políticas monetarias estrictas, venta de empresas públicas, austeridad en la provisión de bienestar y una brusca liberalización comercial y financiera. A mediano plazo, los programas de ajuste resultaron incompatibles con la creación de empleo y no aportaron un crecimiento sostenido, teniendo como resultado el aumento de la pobreza, la miseria y la desigualdad, que en muchos países derivó en el caos social y político (Stiglitz 2002 42-43).

<sup>13</sup> Estas no fueron las primeras experiencias de procesos de integración económica en la región: hubo una “primera generación” durante los años de crisis del modelo de desarrollo endógeno ISI, en la que surgieron el Mercado Común Centroamericano (1961), la Comunidad Andina de Naciones (1969) y la Comunidad del Caribe (1973) (Tole 2013).

<sup>14</sup> La guerra contra el terror o guerra contra el terrorismo es una campaña bélica internacional emprendida por EEUU tras los ataques terroristas del 11 de setiembre del 2001. Su foco territorial se localiza en los países musulmanes del Medio Oriente y del norte de África, donde han surgido varios grupos religiosos ultra ortodoxos como Al Qaeda, el Estado Islámico o el Talibán, a los que se les atribuye la responsabilidad de los atentados en EEUU y de otros posteriores en Europa.

hacia Medio Oriente y el norte de África, por lo que “el patio trasero” pasó a un segundo plano de relevancia estratégica. El repliegue en su zona de influencia se dio paralelamente al avance económico de China en América Latina: entre los años 2000 y 2008 las exportaciones de la región al gigante asiático subieron más de 163%, habiendo registrado el mayor incremento durante los años posteriores al 2002 (Ferchen 2011: 61). A su vez, el *boom* de las *commodities*<sup>15</sup> liderado por China se encontró con el arribo al poder de los gobiernos del “giro a la izquierda” en gran parte de los países latinoamericanos. Los ingresos percibidos por las exportaciones de materias primas le permitieron a los nóveles gobiernos perseguir agendas de fuerte inversión estatal, alejándose de las políticas de austeridad de la década anterior (Panizza 2009, 2015 y Mares y Kacowicz 2016 en Urdinez 2017b: 17).

En cuanto a la afirmación de China en el ámbito internacional, Francisco Urdinez et al. (2016b: 13) encuentran que el crecimiento de los flujos de comercio, inversiones y préstamos de parte de China hacia América Latina se relaciona negativamente con la influencia hegemónica de EEUU sobre la región. Dicho de otra forma, los investigadores concluyen que la implantación económica china en América Latina está mediada por consideraciones políticas. Este efecto toma mayor fuerza allí donde la influencia norteamericana es o ha sido menor, lo que sugiere que China ha evitado comprometerse con los países donde EEUU tiene intereses creados (ibidem: 22). Específicamente plantean que la estrategia de Beijing para la región se articula a partir de tres mecanismos principales: (1) contestación a la hegemonía estadounidense; (2) acomodación a los cambios en el entorno geopolítico, llenando los espacios vacíos dejados por Washington desde 2001; (3) diversificación de socios comerciales “en sentido inverso”, es decir desde los países latinoamericanos, que pueden haber recurrido a China como alternativa tras el alejamiento de EEUU.

### *1.2. El caso de Uruguay: justificación y relevancia*

Teniendo en cuenta la diversidad de realidades políticas, económicas y sociales de los países de América Latina, vale la pena indagar con mayor profundidad en los actores y procesos involucrados en la política china de acomodación, contestación y diversificación descrita por Urdinez et al. (2016b), o más específicamente, cuál de

---

<sup>15</sup> El término se refiere al período caracterizado por un importante incremento en los precios de las materias primas que se dio como consecuencia del aumento en la demanda por parte de China principalmente, prolongado desde principios de los 2000 hasta finales de la década.

dichos mecanismos es el más adecuado en términos analíticos para entender el relacionamiento entre Uruguay y China en el siglo XXI. Asimismo, ni la influencia hegemónica estadounidense ni la afirmación económica china han sido homogéneas entre los países de la región; es así que el caso uruguayo se vuelve atractivo para estudiar esta transición de poder<sup>16</sup>, dado que la influencia de EEUU sobre el país ha sido comparativamente baja de acuerdo al índice propuesto por los autores<sup>17</sup>.

Otro aspecto interesante refiere a las implicancias que tiene el relacionamiento de un país pequeño<sup>18</sup> como Uruguay con una superpotencia como China o EEUU. Las opciones de política exterior para los países pequeños están fuertemente condicionadas por las configuraciones de poder del sistema internacional y su expresión institucional, llevándolo a ubicarse como la parte más débil en la relación asimétrica y sin poder cambiar —por sí solos— la naturaleza de dicha relación (Mouritzen y Wivel 2005; Baldacchino y Wivel 2020). Asimismo, debemos puntualizar que Uruguay se ubica entre otros “dos gigantes”, léase Brasil y Argentina. Más allá de las diferencias de escala en los mercados internos o en el desarrollo industrial, los tres países —junto a Paraguay— conforman, en términos de economía internacional, un bloque comercial natural cuya forma institucional se encuentra en el MERCOSUR<sup>19</sup> (Vaillant 2006). Si bien los países del bloque regional han sido históricamente los principales socios comerciales de Uruguay, este patrón ha comenzado a cambiar desde principios del siglo XXI como muestra el gráfico 1.

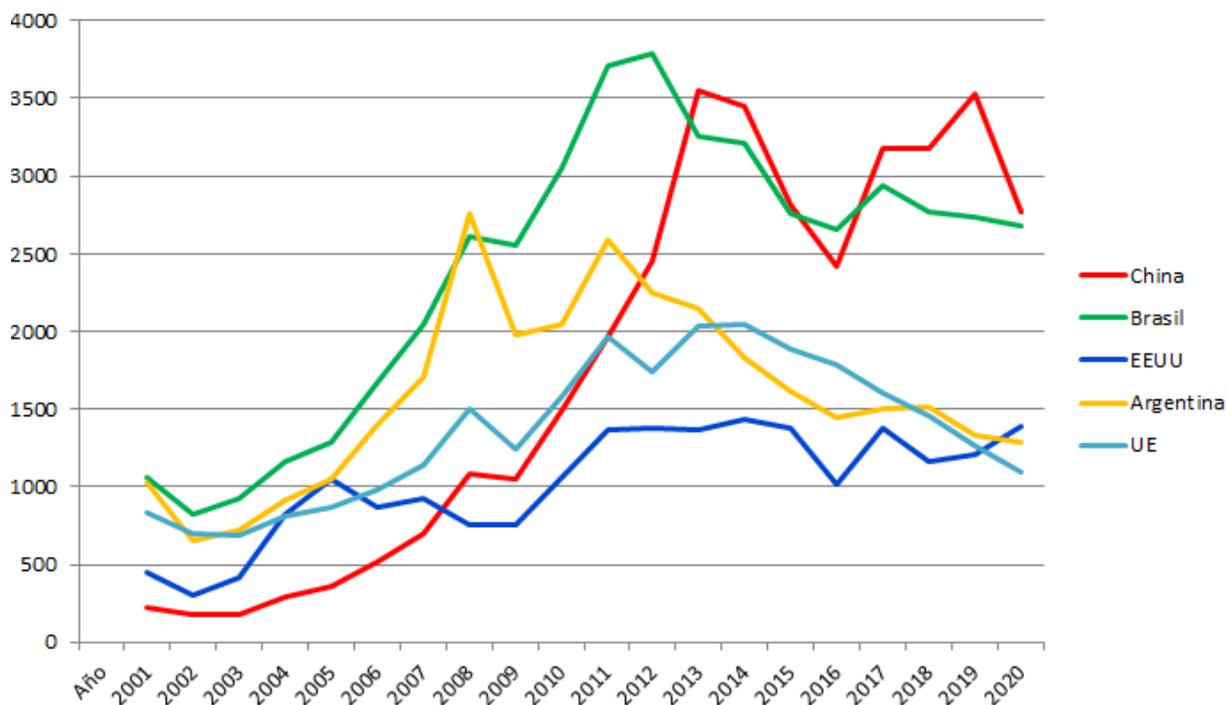
---

<sup>16</sup> Como veremos, este tipo de lecturas son compatibles con el abordaje teórico escogido para este trabajo, dado que la distribución de capacidades se prevé como una dimensión relevante para el estudio de la formación de preferencias sociales (Moravcsik 1997).

<sup>17</sup> Ver Urdinez et al. 2016b, pág. 11. Esto verifica en cierto modo la aseveración de Roberto Russell (2000: 148) acerca de que el interés de EEUU sobre América Latina se ha orientado *hacia “...los países grandes o cercanos y en los temas que fueron percibidos, según la época, como amenazas a la seguridad nacional o al bienestar de los ciudadanos norteamericanos”* (en Azar y Fleitas 2007: 167). Evidentemente Uruguay no cumple ni ha cumplido con ninguna de estas características.

<sup>18</sup> No hay una definición única consensuada de Estado pequeño, pero al ser una categoría relacional se acepta que se los clasifique en función de capacidades materiales. En este sentido, los países pequeños son aquellos que poseen un territorio definido, un gobierno establecido y una población permanente inferior a 10 o 15 millones de habitantes, que pese a ser legalmente soberanos, su autonomía puede variar mucho a la hora de definir su política exterior (Maass 2017: 21-22 en Baldacchino y Wivel 2020: 5). Vale aclarar que no constituyen un grupo homogéneo, dado que las necesidades y desafíos que enfrenta Uruguay no son iguales a las de Luxemburgo ni las de Eritrea, como tampoco son las de estos entre sí (Thorhallsson y Steinsson 2017).

<sup>19</sup> La distancia, las fronteras contiguas, los patrones culturales compartidos y los niveles de desarrollo similares, son dimensiones relacionadas directamente con la existencia de acuerdos comerciales preferenciales, y que están presentes en el MERCOSUR (Vaillant 2006: 162).

**Gráfico 1. Comercio bilateral de Uruguay con sus principales socios (en millones de u\$s)**

*Fuente: elaboración propia en base a datos de Comtrade y del Banco Central del Uruguay*

El debate político local acerca de las ventajas y desventajas de los distintos esquemas de regulación del comercio, se ha estructurado en las últimas décadas en torno al asunto de la flexibilización MERCOSUR. Específicamente las resoluciones 22/94 y 32/00 del Consejo del Mercado Común (CMC) son las que suscitan mayores controversias: la primera establece el Arancel Externo Común (AEC), que grava el ingreso de mercadería desde países extra-bloque, con el objetivo de favorecer a la industria local frente a la competencia extranjera y promover el comercio intrarregional<sup>20</sup>. Por su parte, la resolución 32/00 dispone que los Estados Miembros no pueden firmar acuerdos de naturaleza comercial con terceras partes de manera individual, debiéndose efectuar las negociaciones conjuntamente mediante el bloque regional. Si bien las resoluciones del

<sup>20</sup> El AEC es un elemento clave de los bloques económicos regionales, que apunta a cumplir la función de coordinar las políticas arancelarias para la mayoría de los productos provenientes de terceros países. Se define mediante una alícuota aplicable a cada ítem del sistema de Nomenclatura Común (NCM). No obstante, cabe destacar que el AEC por sí solo no promueve el desarrollo industrial local si no se acompaña de políticas de desarrollo tecnológico (Cimoli, Dosi y Stiglitz 2017). Aquí se bifurcan los posicionamientos entre quienes abogan por la flexibilización del arancel y quienes proponen la coordinación de políticas de desarrollo industrial y tecnológico, como estrategia para profundizar el proceso de integración económica en el MERCOSUR. Un último apunte a considerar es que el desarrollo industrial de los Estados Miembros es muy desigual; mientras Argentina y Brasil tienen una industria pesada más avanzada en términos relativos, en Uruguay y Paraguay la mayoría de los rubros con potencial de desarrollo todavía dependen del sector externo para incorporar tecnología e infraestructura (Bértola y Ocampo 2013).

CMC no son inapelables<sup>21</sup>, negociar TLCs por fuera del bloque implica —además de la disyuntiva entre intereses económicos— un dilema asociado a los costos políticos para con los miembros del MERCOSUR.

En definitiva, Uruguay cuenta con una vulnerabilidad peculiar asociada a sus condiciones estructurales y al lugar que ocupa en el sistema internacional, por lo que su margen de agencia es variable (Real de Azúa 1977; Thorhallson y Steinsson 2017). Ahora bien, el énfasis en las limitaciones materiales puede disipar el hecho de que quienes toman las decisiones en los Estados pequeños, medianos y grandes, poseen marcos conceptuales que guían su accionar más allá de los criterios pragmáticos (Allison 1969). Consideramos que el comportamiento político internacional de un Estado es, al menos en primera instancia, producto de las preferencias ideológicas y materiales de algún subconjunto de la sociedad; mientras que las percepciones sobre el ámbito externo y los cambios que se procesan en él influyen de forma *ex-post*, actuando como incentivos positivos o negativos para la acción política (Moravcsik 1997; López Burian 2015).

Con respecto al funcionamiento interno<sup>22</sup>, el sistema político uruguayo se destaca por tener a los partidos políticos y las fracciones como actores centrales en los procesos de toma de decisiones, motivo por el que Gerardo Caetano, José Rilla y Romeo Pérez (1987) lo han caracterizado como una “partidocracia”. Esto se debe a que los partidos y las fracciones son estructuras orgánicamente sólidas y altamente programáticas, con pautas de interacción estables y vínculos arraigados con la sociedad, siendo atributos que ubican al sistema de partidos uruguayo como uno de los más institucionalizados de la región<sup>23</sup> (Mainwaring y Scully 1995; Chasquetti y Moraes 2000; Buquet y Chasquetti 2008; Buquet y Piñeiro 2014; Trocal y Altman 2015).

---

<sup>21</sup> Se prevén algunas excepciones para el AEC, como la reducción transitoria por razones de desabastecimiento. En cuanto a la cláusula 00/32 sobre la negociación de acuerdos comerciales bilaterales extra-bloque, hay quienes sostienen que existen problemas de *enforcement* debido a que ninguno de los Estados Miembros ha incorporado la resolución en sus sistemas jurídicos internos (Urdinez et al 2016a: 5). Vale recordar, también, el antecedente del “visto bueno” por parte de los socios del MERCOSUR al TLC bilateral entre Uruguay y México en 2002.

<sup>22</sup> El Estado está dispuesto de forma unitaria bajo un régimen presidencialista.

<sup>23</sup> No obstante, el sistema de partidos uruguayo ha demostrado su capacidad de procesar cambios en las dinámicas sociales, siendo ejemplo de ello la conversión del viejo bipartidismo en un nuevo equilibrio tripartidista (Buquet y Chasquetti 2008; Buquet 2011; Buquet y Piñeiro 2014; Piñeiro y Rosenblatt 2018). La capacidad de adaptación robustece la institucionalización del sistema.

Actualmente son tres los partidos que reúnen las condiciones para ser categorizados como institucionalizados<sup>24</sup>: el Partido Nacional (PN), el Partido Colorado (PC) y el Frente Amplio (FA). Por otra parte, hay que destacar que el conflicto y la cooperación son formas de interacción posibles tanto a nivel inter partidario como intra partidario, esto es, entre partidos, pero también entre fracciones, que pueden ser de un mismo partido o de partidos distintos (López Burian 2015). Lo anterior tiene que ver con los incentivos mixtos que brindan las instituciones electorales y de gobierno: mientras que el sistema de representación proporcional (RP) con listas cerradas y bloqueadas induce la disciplina partidaria, el control de la competencia interna por parte de los jefes de fracción<sup>25</sup> estimula la diferenciación a nivel intra partidario (Shugart y Carey 1995; Cox 1997; Chasqueti y Moraes 2000 en ibídem: 117-118). Por consiguiente, hay una tensión latente entre el interés del partido como colectividad y el interés particular de las fracciones, lo cual sugiere que a la hora de tomar postura sobre las orientaciones de las políticas públicas no existen necesariamente posturas pre-acordadas entre las fracciones, ya que casi siempre son producto de negociación (Chasqueti y Moraes 2000).

Pese a la transversalidad de las dinámicas partidistas en los procesos de toma de decisión, la política exterior uruguaya se consideró por mucho tiempo una “política de Estado”. De ahí que Camilo López Burian (2015) sugiere que la ausencia de consensos preestablecidos también se verifica en el proceso de definición de la política exterior, y que resulta más adecuado abordarla como una “política de partidos”:

*“Los partidos políticos, sus fracciones y las alas de partido [entendidas como agrupamientos de fracciones] son los actores centrales, aunque no excluyentes, en la definición de la orientación de la política exterior porque poseen una identidad que les permite construir una estrategia y poseen recursos para la acción (...) impulsan orientaciones de política exterior desde el Ejecutivo y*

---

<sup>24</sup> Además de los partidos mayores, tienen representación parlamentaria en la legislatura actual (2020-2025) el novel Cabildo Abierto (CA), el Partido Independiente (PI) y el Partido Ecologista Radical Intransigente (PERI). Estos partidos son de reciente creación, considerando que el PN y el PC datan del siglo XIX y el FA de 1971: el PI se presentó a elecciones por primera vez en 2004, el PERI en 2014 y CA en 2019. Asimismo, ninguno de ellos obtuvo una votación superior al 10% en más de una elección nacional. Más aún, el PI y el PERI siempre han marcado cifras inferiores al 4% de los votos válidos. En el caso de CA, que obtuvo el 11,04% en las últimas elecciones nacionales, todavía es pronto para valorarlo como partido mayor o consolidado, precisamente porque ha competido en un solo ciclo electoral hasta el momento.

<sup>25</sup> Los órganos resolutivos internos de los partidos carecen de control efectivo sobre la conducta parlamentaria, por lo que se distribuye entre los líderes de las fracciones o “cabezas de lista”, cuya potestad de definir la integración de las listas actúa como un mecanismo de premio y castigo a la conducta de los legisladores (López Burian 2015: 117-118).

*desde el Legislativo, influyendo directa o indirectamente sobre el ciclo de esta política, en gobiernos de partido o de coalición (...) [cuya] concreción efectiva (...) depende de un conjunto de factores institucionales como son: poseer o no mayorías propias (...) y la disciplina partidaria del partido, los partidos que integran una coalición y de la coalición misma.” (Ibidem: 74).*

La identificación de “identidades” parte del planteo de Romeo Pérez (2007: 106-107 en López Burian 2015: 42) sobre las matrices de pensamiento político, entendidas como un conjunto de condicionantes “*menos abstractas que la ideología y menos concretas que práctica política*” que luego se ven reflejados en propuestas concretas de políticas. En política exterior, las matrices se componen a partir de los posicionamientos frente al modelo de desarrollo, frente al régimen democrático y a la integración regional además de la tradición partidista en política exterior, sirviendo de base para el relacionamiento estratégico entre los partidos y las fracciones en un marco institucional dado (ibídem: 74). De modo que, aunque no existan consensos preestablecidos, se verifica una estabilidad en las preferencias que confiere cierto grado de predictibilidad. Este encuadre nos orienta en la búsqueda de los factores domésticos que puedan influir en las preferencias de los actores partidistas sobre política de comercio exterior, en el marco de la disputa geopolítica entre China y EEUU en la región. Vale la pena subrayar que no desestimamos la importancia de las percepciones sobre el entorno internacional, por lo que también contemplamos esa dimensión para identificar variables sistémicas.

## **2. Teoría e hipótesis**

La Posguerra Fría planteó un escenario de incertidumbre política y teórica, en el que tomaron vigor los cuestionamientos hacia los paradigmas dominantes en RRII. A medida que las interconexiones económicas entre países se profundizaron, la realización de los intereses nacionales por medio de guerras y presiones autoritarias se tornaron vías muy costosas (Levitsky y Way 2006). Por otra parte, el número de actores estatales en el sistema internacional se reprodujo considerablemente tras los procesos de descolonización y la disolución de la URSS, siendo la mayoría de ellos Estados pequeños, que pasaron a representar más de la mitad de los miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Thollarsson y Steinsson 2017). Por tanto, los enfoques que privilegian el rol del poder, de la información y los asuntos de seguridad nacional en el comportamiento político mundial ofrecían una mirada

incompleta a la hora de analizar el nuevo contexto. Una de las alternativas teóricas más exhaustivas que se presentó en aquel momento, fue la reformulación de la teoría liberal en RRII de Andrew Moravcsik, elegida como marco analítico para nuestro trabajo.

Para comenzar, la teoría liberal o nuevo liberalismo descansa en tres supuestos básicos. El primero consiste en ubicar a los individuos y grupos sociales como actores protagonistas del proceso de formación de la política exterior. Éstos interactúan estratégicamente buscando que los gobiernos orienten las políticas públicas y la exterior en particular de forma ajustada a sus intereses materiales y sustantivos<sup>26</sup>. Sin embargo, las demandas y poder social no se transforman automáticamente en preferencias de los gobernantes ni éstas en comportamiento político, ya que hay distintos tipos de mediadores o “filtros”. En tal sentido, el segundo supuesto refiere a la naturaleza del Estado como institución representativa<sup>27</sup> generadora de incentivos y constreñimientos a la conducta social: las instituciones offician de “*correas de transmisión*” entre las ideas e intereses de los grupos dominantes y las políticas públicas (Moravcsik 1997: 518). El tercer supuesto alude al sistema internacional como un entorno interdependiente, ya que obliga a los actores domésticos a considerar las preferencias de otros Estados —es decir de los grupos sociales transnacionales— y por ende constituyen condicionantes de tipo sistémico<sup>28</sup>. En resumen, la teoría liberal de las RRII concibe al comportamiento político mundial como producto de la interdependencia entre las preferencias de los actores sociales nacionales y transnacionales, cuyas interacciones estratégicas —pautadas por ideas, intereses económicos e instituciones representativas— ocurren en condiciones de disparidad material, valores en conflicto y diferencias en el poder social.

Al margen de las variables domésticas y sistémicas, el paradigma reconoce la influencia de factores contextuales o estructurales sobre la conducta estatal, tales como la

---

<sup>26</sup> Las demandas diferenciadas de los grupos sociales radicados en distintos países, llevan a los gobiernos a “*gestionar la interdependencia*” siguiendo distintos cursos de acción, motivo por el cual se dice que el nuevo liberalismo tiene una visión *bottom up* de la política (Moravcsik 1997: 517).

<sup>27</sup> La concepción del Estado propuesta por la teoría liberal supone una diferencia fundamental respecto a la concepción realista e institucionalista del Estado como actor unificado y racional con capacidad de decisión.

<sup>28</sup> El mecanismo causal que une las preferencias sociales y la conducta estatal es lo que Moravcsik (1997: 520) denomina “*interdependencia de políticas*”, definida como la estructura de costos y beneficios que se les presenta a otros Estados cuando los grupos dominantes de una sociedad buscan realizar sus preferencias. En palabras del autor, la interdependencia de políticas es “*el patrón de externalidades transnacionales de los intentos de perseguir fines nacionales particulares*” (ídem).

distribución de capacidades materiales e información<sup>29</sup>. Con el fin de precisar en qué momentos y de qué formas actúan las distintas variables, Moravcsik construye un modelo explicativo sobre la conducta internacional del Estado sintetizado en la figura 1. Allí prevé dos grandes tipos de variables independientes. Por un lado están los factores liberales —o sea las preferencias domésticas y sistémicas— y por el otro, los factores realistas/institucionalistas que aluden a la dimensión contextual. La ventaja clave del modelo está en su segmentación en dos etapas de “*elección social constreñida*”, a partir de las cuales el proceso de formación de preferencias queda analíticamente diferenciado de las interacciones estratégicas con otros Estados (Moravcsik 1997: 544). Considerando los escenarios previstos por el modelo<sup>30</sup>, los alineamientos de Uruguay con las grandes potencias pueden darse por la convergencia de preferencias, por dependencia o por una combinación de ambas. Así, la nueva teoría liberal ofrece una estructura adecuada para el diseño de nuestra investigación, ya que permite distinguir en qué momento y de qué maneras influyen las distintas variables en la orientación de la política exterior.

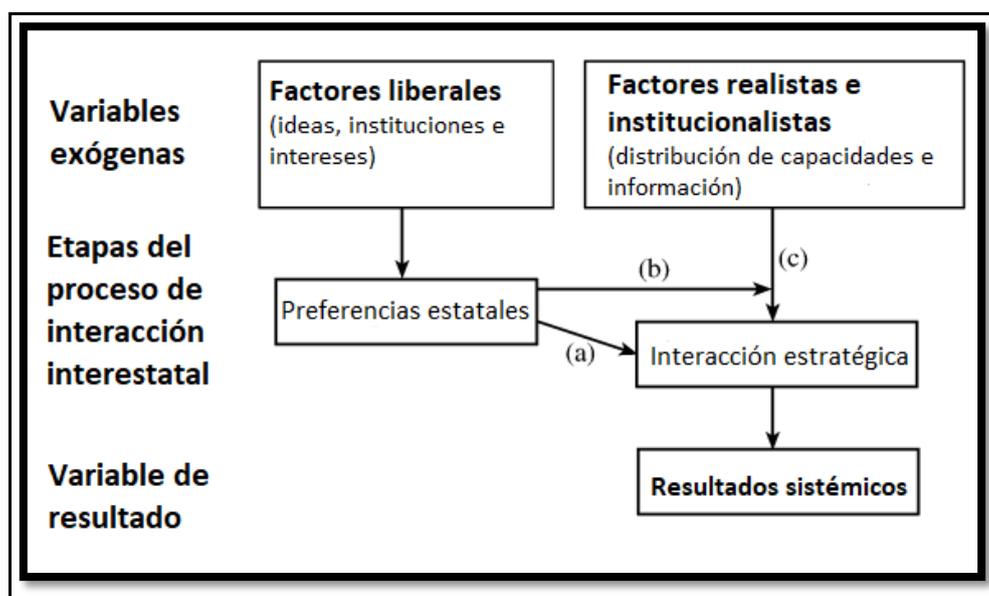
Para indagar en el origen de las demandas sociales y su vínculo con el comportamiento del Estado en el ámbito internacional, existen tres variantes de la teoría. En primer lugar, el liberalismo de las ideas —*ideational* en inglés— destaca a las configuraciones de identidades y valores sociales nacionales como determinantes básicos de las preferencias estatales, luego también del conflicto y/o cooperación interestatal. En segundo lugar, el liberalismo comercial explica el papel de los intereses económicos que movilizan a los actores privados a presionar para que los gobiernos faciliten determinadas transacciones económicas con otros Estados. La tercera variante es el liberalismo republicano, que a diferencia de las anteriores no hace hincapié en las demandas sociales sino en las formas en que las instituciones domésticas agregan tales demandas para transformarlas en política estatal. En la sección 2.1 desarrollamos las hipótesis de trabajo a partir de cada una de las variantes.

---

<sup>29</sup> Pese al énfasis en las preferencias, la teoría liberal no desconoce la influencia de las variables estructurales priorizadas por las teorías realistas e institucionalistas.

<sup>30</sup> En la figura 1 vemos que el testeado de hipótesis puede arrojar tres escenarios: (a) que la naturaleza y la fuerza de las preferencias *influyan de forma directa* en los resultados sistémicos, descartando la influencia de las capacidades y la información; (b) que la naturaleza y la fuerza de las preferencias *influyan de forma indirecta* en los resultados sistémicos, coadyuvando a determinar la naturaleza y la fuerza de las relaciones entre lo contextual y lo estratégico; (c) que la dotación de *capacidades materiales y el acceso a la información influyan de forma directa* en los resultados sistémicos, descartando la influencia de las preferencias (Moravcsik 1997: 545).

**Figura 1. Modelo sobre comportamiento estatal en dos etapas**



*Fuente: Moravcsik (1997: 545)*

### 2.1. Hipótesis

Un conjunto preliminar de determinantes de la acción internacional del Estado tiene que ver con el entramado de ideas, valores y creencias que poseen los actores. En concreto, los individuos y grupos perciben el entorno nacional e internacional a través de marcos conceptuales e interpretativos, compuestos por ideas y creencias acerca de lo legítimo y lo deseable en los asuntos más fundamentales que hacen a la identidad social, como el alcance del concepto de “nación”, el compromiso con las instituciones políticas y los niveles de regulación de las prácticas socioeconómicas (Moravcsik 1997: 526-527). De acuerdo al liberalismo de las ideas, la cooperación interestatal requiere cierto grado de convergencia normativa entre las partes: si dos o más países tienen voluntad de negociar acuerdos regulatorios en cualquier área temática —por ejemplo la comercial— deben convenir y/o aceptar los valores que subyacen a dicha reglamentación.

Por lo tanto, negociar un TLC supone que los actores nacionales y transnacionales hayan conciliado previamente —de forma más o menos implícita— sus preferencias acerca de la naturaleza y los niveles de regulación de los mercados y la redistribución. Específicamente, deben converger hacia el modelo de desarrollo<sup>31</sup> subyacente en estos

<sup>31</sup> Actis, Lorenzini y Zelicovich (2016: 16) definen al modelo de desarrollo como “la manera en que se articula la política y la economía entre el Estado y el mercado, en un contexto histórico determinado”. Aunque en menor medida que la ideología, el impacto del modelo de desarrollo en la política exterior

acuerdos que —como ya hemos mencionado— refuerza los mecanismos de mercado y la estructura de intercambio comercial.

Con respecto a la minimización o eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio, éstas son en sí mismas medidas desregulatorias de las relaciones económicas, dado que reducen la intervención del sector público. Ahora bien, el relacionamiento comercial vía TLC entre países en desarrollo como Uruguay —de matriz productiva primarizada y poco diversificada— y superpotencias industriales como China o EEUU, apuntala el patrón de exportación de materias primas y manufacturas ligeras hacia la economía principal y de importación de bienes de consumo, infraestructura y tecnología, lo que puede restringir de iure o de facto<sup>32</sup> el margen de implementación de políticas de desarrollo industrial en el Estado más débil (Tole 2013; Pose 2014). Al mismo tiempo, existe evidencia de las consecuencias que derivan de la dinámica agroexportadora en Uruguay, en un contexto de aumento de las ventas de productos primarios al exterior: si bien genera, por un lado, efectos positivos en el crecimiento, tiene también efectos negativos sobre los salarios y el bienestar de los hogares más pobres (Estrades y Terra 2012). Considerando lo anterior, es razonable pensar que en un modelo de desarrollo donde el sector privado es el principal asignador de recursos y el Estado ocupa un lugar secundario, la distribución de la renta generada por el comercio<sup>33</sup> quedará también sujeta al mercado y por ende, no habrá políticas compensatorias para dichos hogares o las habrá de forma austera, por no decir insuficiente.

---

también ha suscitado la atención de algunos especialistas en Ciencia Política y RRII (Alcántara y Luna 2004; López Burian 2015; Busso 2016; Pereyra Doval 2017; Pose 2018; Bohigues y Morgenstern 2020).

<sup>32</sup> Además de la eliminación de barreras comerciales, el modelo de TLC propuesto por EE.UU para los países de América Latina incluye la adopción de regímenes de propiedad intelectual, la regulación del tratamiento a la inversión extranjera y la regulación de las compras gubernamentales (Tole 2013 en Pose 2014: 6). Este conjunto de “contraprestaciones”, buscan mantener el predominio económico de EE.UU y satisfacer la necesidad de su mercado, mediante la reducción del margen de su contraparte para generar políticas de desarrollo industrial y la incorporación de valor agregado (idem). Por su parte, aunque los TLC promovidos por China para los países latinoamericanos no incorporan demandas de política económica específicas, la asimetría en el relacionamiento es tan grande que le permite imponer determinadas lógicas en las negociaciones, a las que su contraparte difícilmente pueda oponerse por sí sola, generando en última instancia un efecto restrictivo muy similar al del TLC con EEUU.

<sup>33</sup> Vale la pena repasar las funciones económicas del sector público. Pueden clasificarse en tres grandes esferas: estabilización macroeconómica, asignación directa e indirecta de recursos a las distintas actividades, y distribución de los bienes producidos por la sociedad entre sus miembros (Musgrave 1985). Cabe destacar, además, que el margen de acción del sector público puede variar mucho entre países o en un mismo país a lo largo del tiempo, y cuando dicho margen es reducido las funciones quedan mayormente sujetas a las fuerzas de mercado.

En suma, un eventual TLC con China o con EE.UU promueve un modelo de desarrollo que privilegia los mecanismos de mercado para la asignación de recursos en la economía y la distribución del ingreso en detrimento de la intervención estatal, que va más allá de lo estrictamente comercial. Con base en lo anterior y en la tesis de López Burian (2015) sobre matrices de pensamiento en la política exterior uruguaya, formulamos nuestra primera hipótesis:

Hipótesis I: Los legisladores que confieren mayor importancia al mercado como conductor del crecimiento económico y la redistribución, tienen mayores posibilidades de posicionarse a favor de la firma de TLCs bilaterales con China y con EE.UU.

Otro aspecto en el que los actores deben concordar es en el modelo de integración económica<sup>34</sup> expresado en estos acuerdos, que a su vez tiene implicancias particulares bajo las condiciones de asimetría que señalamos. Tanto los TLC como los procesos de integración regional suponen esquemas de regulatorios del comercio que producen distintos grados de apertura, e inevitablemente, beneficiarán a algunos sectores de la sociedad y perjudicarán a otros. Para analizar el comportamiento individual y colectivo en torno a este asunto debemos hacerlo a través del liberalismo comercial, la segunda variante teórica, que permite analizar el vínculo entre los niveles de apertura económica y los patrones de acumulación de riqueza. El liberalismo comercial dirige la atención hacia los incentivos económicos que movilizan a los actores a influenciar las decisiones de política exterior; en particular, subraya la interacción entre los incentivos agregados para determinadas políticas y los obstáculos que suponen los conflictos distributivos nacionales y transnacionales (Moravcsik 1997: 528). En la medida que los costos y beneficios de las transacciones económicas con otros países no son internalizados por los mismos actores, se fomentan los esfuerzos para la búsqueda de rentas en beneficio personal a expensas del bienestar agregado (ídem).

*“La mayoría de los aranceles, cuotas de importación y otras medidas de política comercial, se impone fundamentalmente para proteger la renta de determinados grupos de interés. Los [líderes] políticos a menudo reclaman, sin embargo, que*

---

<sup>34</sup> Si bien es un concepto generalmente asociado al de regionalismo, la integración económica puede darse entre países geográficamente alejados, como sería el caso de Uruguay y China. Definimos integración económica como un proceso en el que dos o más países acuerdan un conjunto de medidas encaminadas hacia la unificación de los mercados, que van desde las más elementales como la eliminación de barreras arancelarias para el intercambio comercial y financiero, hasta otras más avanzadas como la coordinación de las políticas económicas (Balassa 1962).

*las políticas están siendo aplicadas por el interés general de la nación (...)*” (Krugman et al. 2012: 229).

Hay al menos dos grandes conflictos de interés en torno al grado de apertura de la economía: entre sectores de producción —exportadores y los que compiten con las importaciones— y entre factores, es decir entre los aportes marginales de capital, tierra y trabajo en el proceso productivo (Rogowski 1987, 1989; Gilligan 1997; Magee, Brock y Young 1898; Irwin y Kroszner 1999; Hiscox 2002). Según el liberalismo comercial, los sectores o factores no competitivos, monopolísticos o poco diversificados son los que más pierden con el libre comercio ya que se verán perjudicados por la competencia extranjera y, en consecuencia, tienen fuertes incentivos para presionar a favor de medidas proteccionistas (Moravcsik 1997: 529). En cambio, el libre comercio es más probable cuando los actores más poderosos internalizan los beneficios netos del libre comercio a partir de los sectores de mayor competitividad, del comercio entre industrias o de bienes intermedios y de las grandes inversiones extranjeras, dado que se reduce la influencia de los perdedores netos de la liberalización (ídem). Por tanto, los intereses distributivos que configuran la estructura de mercado crearían incentivos tanto para la liberalización como el proteccionismo.

No es tarea sencilla, empero, observar los niveles de presión que ejercen los distintos sectores o factores productivos a favor y/o en contra de instrumentos como los TLC. Afortunadamente hay un conjunto de literatura que analiza el vínculo entre política de comercio exterior e instituciones políticas, que sugiere analizar la concentración territorial de actividades productivas a la luz de determinadas reglas electorales —concretamente de la magnitud de la circunscripción (M)— para comprender el impacto de los intereses de los distintos sectores productivos, de las empresas y los trabajadores en los *outcomes* de política (Rogowski 1987, 1989; Ehrlich 2007; Irwin y Kroszner 1999; Hiscox 2002; Karol 2007; Rickard 2015). Dicha literatura parte del supuesto de que los legisladores electos por circunscripciones pequeñas se vuelven más permeables a las demandas locales, mientras que quienes ocupan el cargo por circunscripciones grandes o medianas son más propensos a privilegiar las demandas de alcance nacional (Carey y Shugart 1995).

En Uruguay, la elección del presidente, vicepresidente y de los integrantes del senado se adjudican bajo circunscripción única nacional, mientras que para la Cámara de

Representantes se realiza en diecinueve circunscripciones correspondientes a los diecinueve departamentos del país (Buquet et al. 1998: 10). Por otra parte, si observamos la caracterización de los departamentos uruguayos en función de sus actividades económicas y especializaciones productivas realizada por los investigadores Adrián Rodríguez Miranda et al. (2017), notaremos que los departamentos cuyos representantes se eligen por circunscripciones pequeñas son a su vez los que se especializan en la producción agroexportadora, es decir, donde se concentran los sectores potencialmente beneficiados por los TLC con ambas potencias; en cambio las circunscripciones grandes y medianas —Montevideo y Canelones— se especializan en producción principalmente para mercado interno —industrial y primaria hortifrutícola— además de la concentración de actividades portuarias y logísticas. En tal sentido, vemos que en Uruguay hay una coincidencia entre distritos pequeños con especialización productiva agrícola-ganadera para exportación. Considerando al tamaño de M y a la concentración regional de actividades productivas como *proxys* de intereses económicos, proponemos una segunda hipótesis:

Hipótesis II: Los legisladores electos por circunscripciones pequeñas tienen mayores posibilidades de estar a favor de la firma de un TLC con China y de un TLC con EEUU, debido a que son más permeables a las demandas de las *constituencies* de las regiones agroexportadoras que se benefician de las políticas liberalizadoras del comercio.

En regímenes democráticos, los actores sociales deben organizarse políticamente para presionar a los gobiernos y generar influencia en la política de comercio exterior. Por esta razón existe una tercera variante de la teoría liberal, la variante republicana, que hace hincapié en las instituciones representativas y las prácticas nacionales como mecanismos de agregación de preferencias. Dicho de otra forma, hay un conjunto de variables domésticas que canalizan las demandas sociales derivadas de las ideas y los intereses, para luego transformarlas en política estatal. Partiendo del supuesto de que en prácticamente todas las democracias existen en mayor o menor medida sesgos institucionales —que generan sobrerrepresentación de determinados grupos y subrepresentación de otros—, esta variante apunta a indagar en las instituciones políticas domésticas para verificar si algún área de la política pública es capturada por grupos sociales representados en el Estado (Moravcsik 1997: 530-531).

En lo que refiere a la política de comercio exterior, los sesgos institucionales pueden catalizar las presiones de los grupos de interés, quienes tienden a emplear las reglas en

su beneficio —independientemente de si abogan por medidas liberales o proteccionistas— y a trasladar sistemáticamente los costes y riesgos a los demás grupos (Moravcsik 1997: 532). Por consiguiente, la orientación de la política de comercio exterior puede tener un correlato en los beneficios económicos de determinados sectores o factores —como sugiere el liberalismo comercial— y al mismo tiempo, verse favorecida u obstaculizada por sesgos en las instituciones representativas.

Para entender los procesos de conformación de los gobiernos y distinguir cuáles preferencias —o mejor dicho las preferencias de qué grupos— quedan mejor representadas, debemos analizar los incentivos y constreñimientos que brinda el sistema electoral para la organización política. En la sección 1.2 vimos que la combinación entre la fórmula de RP, las listas cerradas y bloqueadas y la conformación de estas por parte de los jefes de las fracciones, generan tensiones entre el interés del partido como unidad y el interés particular de los sectores o fracciones que lo componen, debido a los incentivos mixtos para la disciplina partidaria y para la diferenciación intra partidaria. Teniendo en cuenta los escenarios previstos por el liberalismo republicano, lo lógico sería dirigir la atención hacia los efectos de la disciplina partidaria y a la relación que mantiene el legislador con su *constituency*, esto es, cuán orientado está hacia los temas nacionales y a los que afectan a su base electoral. Dado que la hipótesis II ya contiene este último punto, formulamos una tercera para contemplar el primero:

Hipótesis III. El alto nivel de disciplina de los partidos uruguayos induce a los legisladores a posicionarse colectivamente a favor o en contra de un TLC con China y uno con EEUU, y a relegar su orientación hacia preferencias o intereses particulares.

Con respecto a la dimensión sistémica —contemplada en el modelo analítico de Moravcsik—, no podemos obviar el hecho de que el MERCOSUR como bloque y Brasil en particular son socios de vital importancia para Uruguay (Schenoni 2014; Luján y López Burian 2018). De acuerdo a datos del Banco Mundial (2020), Brasil es la economía número doce del mundo en términos de su Producto Bruto Interno (PIB) anual; sin embargo, el MERCOSUR en su conjunto sería la octava economía del mundo, colocándose en el “top 10” por encima de países como Italia y Canadá<sup>35</sup>. De modo que, más allá del componente de solidaridad que puede haber desde los países mayores hacia los más pequeños en los procesos de integración regional, de haber una

---

<sup>35</sup> Ver anexo 2: Principales economías del mundo según PIB anual (2020). Elaborado en base a datos del Banco Mundial.

adecuada coordinación y funcionamiento se amplía el margen de decisión de todos los miembros del bloque, como por ejemplo para la negociación de los términos y condiciones de un eventual TLC con una superpotencia como China o EEUU.

No obstante, debemos mencionar que todas las negociaciones que el MERCOSUR ha emprendido para firmar acuerdos comerciales con otros países y otros bloques se han visto paralizadas, debido a disputas internas entre los Estados Partes (Urdinez et al. 2016a: 3-5). Sumado a los costos políticos, diplomáticos y comerciales para Uruguay con los países vecinos en caso de que optara por romper con el MERCOSUR y apostar a una estrategia de relacionamiento bilateral, tanto con los miembros del bloque como con otros Estados, es pertinente considerar las percepciones sobre la región y de Brasil como líder. Además, Urdinez et al. (2016b) demostraron que dichas percepciones son muy importantes a la hora de analizar el acercamiento estratégico entre Uruguay y China. Para verificar si lo anterior aplica para el caso de EEUU, formulamos la cuarta hipótesis:

Hipótesis IV: Los legisladores que consideran que la política exterior uruguaya no debe priorizar a la región y a Brasil como aliado estratégico, tienen mayores probabilidades de estar a favor de firmar un TLC bilateral con China y otro con EEUU.

Adicionalmente, proponemos algunas hipótesis auxiliares. Por un lado, nos interesa incorporar a la ideología como variable que sintetiza las preferencias sustantivas de los actores, cuya influencia en la orientación de la política exterior ha sido ampliamente verificada por la literatura. Así, sostenemos que *los legisladores de derecha o tendientes a la derecha tienen mayores posibilidades de estar a favor de firmar TLCs bilaterales con China y EEUU* (Hipótesis V). Por otra parte, retomando los hallazgos de Urdinez et al. (2016a) acerca del alto valor explicativo de la pertenencia partidaria del legislador, planteamos que *los legisladores blancos y colorados tienen mayores probabilidades de estar a favor de la firma de TLCs bilaterales con China y con EE.UU., porque estos acuerdos encierran un modelo de desarrollo económico opuesto al promovido por la mayoría de los legisladores frenteamplistas* (Hipótesis VI).

### **3. Métodos y datos**

El diseño metodológico consiste en un estudio de caso cualitativo, que recurre al análisis de modelos estadísticos de elección discreta para testear las hipótesis,

concretamente de seis modelos logísticos anidados<sup>36</sup>. La ventaja de estos modelos es que hacen más sencilla la interpretación de los resultados cuando se trabaja con variables dependientes binarias —como la de nuestro trabajo— a través de los efectos marginales medios, que informan sobre el cambio en la probabilidad de observar cada una de las distintas categorías (Wooldridge 2010). Respecto a los datos para las regresiones, éstos fueron obtenidos a partir de una encuesta realizada a 125 de los 130 legisladores uruguayos (96%) en 2013<sup>37</sup> dirigida por Camilo López Burian (2015). En el análisis también utilizamos fuentes secundarias así como una revisión de prensa para interpretar mejor los resultados.

La variable dependiente contiene dos observaciones —China y EEUU— y fue construida a partir de las respuestas a las siguientes preguntas: a) “¿Estaría dispuesto a estrechar la relación bilateral con China mediante la firma de un tratado de libre comercio, sin tener en cuenta a la región?”; b) ¿Estaría dispuesto a estrechar la relación bilateral con Estados Unidos, mediante la firma de un tratado de libre comercio, sin tener en cuenta a la región?”. A su vez, realizamos una selección de las variables independientes a la luz de las teorías de Moravcsik (1997), López Burian (2015) y Urdinez et al. (2016a; 2016b), considerando factores domésticos y sistémicos correspondientes a las hipótesis indicadas en la sección anterior. Asimismo, estimamos necesario integrar las percepciones de los actores sobre el entorno internacional y regional como variables de control, dado que pueden influir en las posturas sobre acercamientos estratégicos bilaterales, es decir, elementos contextuales potencialmente sistémicos. Incluimos un resumen de las variables en la tabla 2.

---

<sup>36</sup> A diferencia de los modelos de regresión lineal simple o múltiple que resultan más adecuados para trabajar con variables dependientes continuas —de más de dos categorías, sean métricas u ordinales—, las regresiones logísticas se utilizan para predecir si algo es verdadero o falso, es decir que trabaja con variables dependientes binarias (Wooldridge 2010). En nuestro caso, predecir cuándo un legislador está a favor de un TLC con China y EEUU. Dicho de otra forma, los modelos logit testean si cada variable independiente X —las cuales pueden ser continuas o nominales, al igual que en la regresión lineal— es útil para predecir el comportamiento de la variable dependiente Y.

<sup>37</sup> Conviene recordar que en el marco de un sistema altamente institucionalizado y programático, las preferencias partidistas en Uruguay son razonablemente estables lo que a su vez otorga cierto grado de predictibilidad para realizar inferencias, despejando así de posibles dudas o problemas asociados a la antigüedad de los datos.

**Tabla 2. Operacionalización de las variables independientes**

<b>Dimensión</b>	<b>Concepto</b>	<b>Variable</b>	<b>Indicador</b>
Doméstica	Posicionamiento sobre el modelo de desarrollo	Papel ideal del Estado en la economía	Continuo: posicionamiento en el eje Estado-mercado (de 1 a 6)
	Posicionamiento ideológico	Ideología	Continuo: posicionamiento en el eje izquierda-derecha (de 1 a 10)
	<i>Constituency</i>	Procedencia del encuestado	Binario: zona metropolitana/interior
	Sistema electoral	Magnitud de la circunscripción (M)	Ordinal: 2, 3, 4, 15, 30, 41
	Disciplina partidaria	Partido político del encuestado	Nominal: Frente Amplio, Partido Nacional o Partido Colorado
Sistémica	Posicionamiento sobre el liderazgo regional de Brasil	Acuerdo con priorizar a la región y a Brasil como líder	Binario: de acuerdo/ en desacuerdo
	Percepciones sobre el contexto internacional y regional	Influencia de China	Continuo: escala de 0 a 10 donde "0" es "nula" y "10" es "máxima"
		Influencia de EEUU	
		Influencia del MERCOSUR	
		Influencia de Brasil	
		Influencia de Argentina	
Influencia de la UE			

*Fuente: elaboración propia a partir de López Burian 2015*

Por otra parte, existe una justificación de por qué los partidos políticos y las fracciones constituyen las unidades de análisis y los legisladores las unidades de observación. Más allá de lo dispuesto en el Artículo 85 numeral 7 de la Constitución de la República — sobre la competencia de la Asamblea General de ratificar o reprobado por mayoría absoluta los tratados de índole comercial, de paz u otro tipo de alianzas con potencias extranjeras—, partimos del supuesto de que al analizar las actitudes de los legisladores uruguayos respecto a distintos asuntos y en materia de política exterior en particular, estamos observando el comportamiento los de los partidos políticos y sus fracciones. Esta proposición fue introducida y demostrada por Luis Eduardo González (1993), quien sostiene que en Uruguay los miembros de la Asamblea son al mismo tiempo quienes integran las élites partidarias, ya que históricamente la mayoría de los líderes políticos a nivel nacional se han encontrado ocupando un escaño en el Poder Legislativo (López Burian 2015: 85). Asimismo, dada la alta estabilidad electoral, programaticidad y disciplina de las estructuras partidarias del Uruguay a la que ya hemos hecho referencia, es posible “condensar” las actitudes de los partidos y fracciones a partir del cálculo de un promedio de los posicionamientos de los legisladores considerados en forma conjunta (González 1993:114).

#### 4. Resultados

La tabla 3 presenta los resultados de las regresiones. Conviene aclarar que los coeficientes indican efectos marginales medios, dado que permiten obtener una lectura más clara de las salidas en este tipo de regresión. Asimismo, incluimos el estadístico chi-cuadrado ( $\text{Prob} > \chi^2$ ) y el criterio de información de Akaike (AIC) para evaluar comparativamente los modelos en términos de su composición y capacidad explicativa. Concretamente presentamos seis modelos en formato anidado, lo que quiere decir que agregamos variables al modelo primario para testear nuestras hipótesis principales y así encontrar el modelo que explique mejor el comportamiento de nuestra variable dependiente. Los primeros tres modelos incorporan variables asociadas a los aspectos domésticos del problema de investigación, mientras que el cuarto y el quinto indagan en las percepciones del ámbito internacional y regional. Finalmente, en el sexto combinamos variables de naturaleza doméstica y sistémica. En una apreciación general, confirmamos que las variaciones de los resultados entre cada observación —China y EEUU— son mínimas, aunque no irrelevantes. Sobre éstas profundizaremos en la sección siguiente. Por otro lado, considerando el estadístico AIC confirmamos que los modelos con mayor capacidad explicativa son el número 3 para la observación sobre China y el número 6 para la de EEUU.

Ante todo, el modelo 1 testea las hipótesis que tienen que ver con las preferencias y los intereses económicos de los actores. Las variables sobre modelo de desarrollo —medida en el eje Estado-mercado— e ideología —en el eje izquierda-derecha— constituyen indicadores de preferencias. A continuación, la dicotómica “Zona metropolitana/Interior” intenta captar la segmentación territorial de intereses económicos a partir de la procedencia del encuestado. De forma complementaria, el tamaño de la circunscripción apunta a confirmar o descartar la influencia de dichos intereses en los posicionamientos de los legisladores —es decir el grado de permeabilidad a las demandas particulares o regionales—, indicando sí obtuvieron su cargo por circunscripciones pequeñas, medianas o grandes.

Los resultados muestran que las valoraciones sobre el papel ideal del Estado en la economía y las posturas ideológicas, son variables muy significativas desde el punto de vista estadístico para entender el resultado. Reconfirmando los hallazgos de Urdinez et al. (2016a), cuanto más a la derecha se posiciona el legislador, más factible se vuelve su

apoyo a la firma de TLCs bilaterales con China y con EEUU. Lo mismo ocurre entre quienes poseen una concepción de modelo de desarrollo que privilegia los mecanismos de mercado, es decir, que creen que el Estado debería tener un rol reducido como agente dinamizador de la economía, proveedor de bienestar y promotor de la redistribución de la riqueza, lo que confirmaría nuestra primera hipótesis. Por otra parte, la procedencia territorial del encuestado y la magnitud de la circunscripción electoral no muestran una asociación estadísticamente significativa con la variable dependiente en ninguna de las observaciones.

Ahora bien, cuando incorporamos una variable sobre pertenencia partidaria del encuestado, los resultados varían un poco. En el modelo 2 vemos que la influencia del eje Estado-mercado disminuye, mientras que la del eje izquierda-derecha se pierde. Algo similar ocurre en el modelo 3, donde el efecto del modelo de desarrollo se mantiene estable para China y se debilita para EEUU, a la vez que la ideología pierde significancia estadística en ambas observaciones. Asimismo, la pertenencia partidaria del encuestado mantiene una asociación fuerte con la variable dependiente: para los legisladores frenteamplistas (FA), la factibilidad de estar de acuerdo con la firma de un TLC bilateral con China se reduce en un 55% al igual que con EEUU; en cambio, los legisladores nacionalistas (PN) tienen 66% de posibilidades de adoptar posturas favorables acuerdo comercial con el país asiático y un 69% con el país norteamericano; por su parte, los legisladores colorados (PC) tienen un 47% y un 44% de posibilidades de estar a favor de un TLC con China y con EEUU respectivamente.

En los modelos 4 y 5 buscamos testear las hipótesis referidas a factores sistémicos. De este modo, incluimos un conjunto de variables que miden la percepción de influencia por parte de actores globales —China, EEUU y la Unión Europea (UE)— y regionales —MERCOSUR, Brasil y Argentina—, así como el grado de acuerdo con priorizar a la región como foco territorial y al liderazgo de Brasil. Los resultados del cuarto modelo sugieren que en la medida que el legislador percibe una mayor influencia de EEUU, aumentan sus posibilidades de estar de acuerdo en firmar los TLC con ambos socios, mientras que la influencia de China y la de la UE no actúan de forma estadísticamente significativa en el resultado. En cuanto agregamos las percepciones sobre el contexto regional, vemos que la influencia de EEUU varía levemente —se debilita en el caso de China— pero su efecto se mantiene, a la vez que los posicionamientos a favor y en contra de priorizar a Brasil como líder regional muestran una asociación

estadísticamente fuerte con el resultado en ambas observaciones. Concretamente, quienes creen que vale la pena priorizar a la región y seguir el liderazgo de Brasil tienen un 55% más de posibilidades que el resto de estar en contra del acuerdo bilateral con China, y un 61% en contra de uno con EEUU. Esto es consistente con lo señalado por Urdinez et al. (2016b) acerca de la relevancia de las actitudes hacia del liderazgo de Brasil en un eventual TLC entre Uruguay y el gigante asiático.

Por último, buscamos combinar las variables domésticas y sistémicas en el modelo 6. De acuerdo a sus resultados, el posicionamiento sobre el modelo de desarrollo, la ideología y las actitudes hacia Brasil y la región como foco territorial a priorizar en la política exterior son elementos muy significativos en términos estadísticos para entender el origen de las posturas favorables y desfavorables hacia a un eventual TLC con China, por un lado, y con EEUU por otro. Si bien los efectos de las tres variables son similares en ambas observaciones, el de la ideología es un poco más fuerte en el caso de EEUU. Por otro lado, el último modelo confirma que las preferencias sobre el rol ideal del Estado en la economía importan a la hora de analizar y entender las posturas de los legisladores en estos temas. Algo parecido ocurre con la elección del foco territorial: quienes están de acuerdo en priorizar a la región y al liderazgo brasileño tienen un 42% y un 55% de posibilidades de no estar a favor de un TLC con China y uno con EEUU respectivamente.

**Tabla 3. Modelos de regresión logística**

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4		Modelo 5		Modelo 6	
	China	EEUU	China	EEUU	China	EEUU	China	EEUU	China	EEUU	China	EEUU
<b>Papel ideal del Estado en la economía (modelo de desarrollo)</b>	-0,24** (0,076)	-0,25** (0,081)	-0,19* (0,085)	-0,19* (0,095)	-0,20* (0,085)	-0,22* (0,097)	-	-	-0,22** (0,089)	-0,28** (0,104)		
<b>Ideología</b>	0,16*** (0,045)	0,25*** (0,055)	0,01 (0,062)	0,09 (0,074)	0,00 (0,064)	0,09 (0,077)	-	-	0,14** (0,055)	0,27*** (0,073)		
<b>Zona metropolitana/ Interior</b>	-0,14 (0,199)	-0,09 (0,216)	-0,14 (0,225)	-0,11 (0,250)	-0,13 (0,231)	-0,10 (0,259)	-	-	-0,35 (0,220)	-0,42 (0,239)		
<b>Magnitud de la circunscripción (M)</b>	0,00 (0,006)	0,00 (0,006)	0,00 (0,007)	0,00 (0,007)	0,00 (0,007)	0,00 (0,008)	-	-	0,00 (0,007)	0,01 (0,008)		
<b>Pertenece al FA</b>	-	-	-0,55*** (0,133)	-0,55*** (0,151)	-	-	-	-	-	-		
<b>Pertenece al PN</b>	-	-	-	-	0,66*** (0,125)	0,69*** (0,127)	-	-	-	-		
<b>Pertenece al PC</b>	-	-	-	-	0,47** (0,167)	0,44* (0,193)	-	-	-	-		
<b>Influencia de China</b>	-	-	-	-	-	-	-0,01 (0,037)	-0,03 (0,037)	-0,01 (0,044)	-0,03 (0,045)	-0,02 (0,049)	-0,07 (0,060)
<b>Influencia de EEUU</b>	-	-	-	-	-	-	0,12** (0,042)	0,12** (0,042)	0,11* (0,046)	0,12** (0,048)	0,07 (0,058)	0,05 (0,068)
<b>Influencia de la UE</b>	-	-	-	-	-	-	-0,08 (0,048)	-0,08 (0,049)	-0,02 (0,057)	-0,01 (0,058)	0,02 (0,064)	0,07 (0,079)
<b>Influencia del MERCOSUR</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,06 (0,032)	-0,05 (0,033)	-0,03 (0,036)	-0,01 (0,040)
<b>Influencia de Brasil</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,03 (0,059)	-0,04 (0,062)	-0,07 (0,072)	-0,13 (0,088)
<b>Influencia de Argentina</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	0,01 (0,039)	0,01 (0,041)	0,02 (0,044)	0,03 (0,049)
<b>Priorizar a la región y a Brasil como líder</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,55*** (0,091)	-0,61*** (0,085)	-0,42** (0,146)	-0,55** (0,177)
Constante	-0,13 (1,580)	-1,68 (1,836)	3,29 (1,992)	-1,72 (2,348)	0,86 (1,693)	-0,64 (1,996)	-0,74 (0,676)	-0,54 (0,675)	2,09 (1,347)	2,63 (1,414)	2,86 (2,447)	3,30 (3,591)
N° de observaciones	121	121	121	121	121	121	114	114	111	111	110	110
Prob > chi2	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
AIC	115,4	93,7	105,6	85,1	105,1	83,6	154,6	153,7	127,4	122,1	108,2	83,1

Los coeficientes son presentados como efectos marginales medios. Errores estándares entre paréntesis. Nota sobre significancia estadística: \* p < 0,05, \*\* p < 0,01, \*\*\* p < 0,001.

Fuente: elaboración propia en base a encuesta a legisladores de López Burian (2015)

## 5. Análisis

Cuando hablamos de modelo de desarrollo nos referimos al esquema de articulación entre política y economía, entre sector público y sector privado orientada a la transformación —o el mantenimiento— de la estructura productiva, de las formas de distribución de la riqueza y de la estrategia de inserción internacional (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2014). Pueden identificarse tres tipos ideales de modelo de desarrollo en América Latina. En primer lugar, el modelo neoliberal postula que el sistema de producción debe basarse en las ventajas comparativas, esto es, en la abundancia relativa de recursos —agrícolas, ganaderos y minerales en el caso de los países latinoamericanos—; le asigna una baja participación del Estado en la distribución del ingreso y la provisión de bienes públicos, partiendo de la convicción de que la libre empresa y la libre circulación de bienes, servicios y capital eventualmente redundará en puestos de trabajo para la sociedad, brindando a su vez a acceso al consumo y a prestaciones sociales. En segundo lugar, el modelo desarrollista-estructuralista de cuño cepalino postula que la priorización de las ventajas comparativas refuerzan las asimetrías Norte-Sur, por lo que el Estado debe generar políticas públicas orientadas a crear las bases industriales del país, a la inversión en infraestructura, la provisión de bienestar y el fomento al consumo interno como ruta al desarrollo económico. En tercer lugar, el modelo neodesarrollista se presenta como una síntesis de los anteriores, dado que reconoce las fallas del mercado y la necesidad de corregirlas a través de la intervención estatal en áreas estratégicas, brindando estímulos al sector privado para que tome decisiones compatibles con las metas de desarrollo.

En pocas palabras, las preferencias sobre modelo de desarrollo se componen de ideas acerca del esquema productivo, la redistribución y las formas de relacionamiento internacional “deseables”. De modo que no es posible clasificar algunas como “positivas” y otras como “normativas”, ya que todas ellas tienen raíces ideológicas asociadas a filosofías de izquierda y derecha, es decir, a distintas formas de entender las relaciones sociales y los asuntos medulares de la sociedad como la igualdad, desigualdad, libertad, autoridad, entre otros (Allison 1969; Bobbio 1994). Por tanto el eje Estado-mercado es, en cierta forma, una complejización del eje izquierda-derecha que nos permite indagar mejor sobre el contenido de las ideologías (Alcántara y Luna 2004). Esta consideración no es menor, ya que en el debate público muchas veces se

plantea la falsa dicotomía entre lo pragmático y lo ideológico. Por otro lado, debemos tener en cuenta que los tipos ideales son herramientas analíticas y por ende no siempre se presentan de forma pura a nivel empírico. Presentamos un resumen de los principales atributos de cada uno en la tabla 4.

**Tabla 4. Tipos ideales de modelo de desarrollo**

	<b>Neoliberal</b>	<b>Desarrollista- Estructuralista (cepalino)</b>	<b>Neodesarrollista (neocepalino)</b>
<i>Esquema productivo</i>	Prioriza ventajas comparativas dadas o “naturales”	Prioriza ventajas competitivas creadas a través de políticas públicas	Incentivos al sector privado para el crecimiento en áreas estratégicas
<i>Distribución del ingreso</i>	Efecto derrame. protagonismo del mercado	Intervención estatal para la provisión de bienes públicos	Alianzas público-privadas
<i>Inserción internacional</i>	Libre comercio, acuerdos preferenciales	Proteccionismo, regionalismo cerrado	Rol estratégico del Estado para amortiguar efectos negativos del libre comercio, resignificación del regionalismo

*Fuente: elaboración propia en base a Actis, Lorenzini y Zelicovich (2014)*

Al expresar sus posturas sobre eventuales TLC con las potencias extra-regionales, los legisladores dejan en evidencia las diferentes concepciones sobre modelo de desarrollo que existen en el sistema de partidos uruguayo, tanto entre partidos distintos como al interior de estos. Las mayores divergencias internas se presentan en el FA, dado que no sólo ocurren entre las fracciones posicionadas más a la izquierda y más moderadas, sino que tampoco hay consensos entre las moderadas. Mientras los matices son menores en cuanto a la necesidad de diversificar la matriz productiva o de la intervención estatal para la asignación de recursos y la distribución de la renta, hay notorias discrepancias acerca de cuál es la mejor forma inserción internacional para generar “crecimiento inclusivo” desde la condición de país pequeño.

Para algunos sectores de centro-izquierda y de izquierda del FA, el bilateralismo mediante TLCs con las potencias agravaría las asimetrías entre Uruguay y la contraparte al profundizar el esquema productivo agroexportador, que además tiene efectos negativos sobre los servicios públicos, las micro, pequeñas y medianas empresas

(MIPYMES) y algunos rubros de la industria nacional; por lo que para ampliar el margen de negociación internacional, el Estado debería apostar a profundizar el proceso de integración regional más allá de lo comercial, como por ejemplo en la dimensión productiva e incluso la política. En cambio, para otra parte del FA —concretamente el sector “Frente Líber Seregni” (FLS) de corte moderado— la vía bilateral es la que ofrece un mayor margen de maniobra para Uruguay, como forma de mejorar la inserción económica más allá de la región a través de la expansión del comercio, atracción de inversiones y generación de puestos de trabajo, que a su vez aumentaría la capacidad de negociación intrarregional. Con el fin de ilustrar las posturas anteriores, consideremos en primer lugar los dichos del exlegislador, exministro de economía y exvicepresidente de la República Danilo Astori —fundador del FLS— en el marco de las negociaciones para la firma de un TLC entre EEUU y Uruguay en 2006:

*“Uruguay, con un tratado de este tipo, bien hecho y bien analizado, sólo puede tener resultados positivos (...) desde el punto de vista del comercio, los ingresos, las inversiones, el empleo, como para ayudarnos a nosotros mismos a ser más escuchados en la región. (...) Si Uruguay mejora su acceso al comercio de bienes y servicios, (...) nada menos que en el mercado de Estados Unidos, yo no tengo la menor duda de que se abren nuevas posibilidades ventajosas de inversiones en esos sectores, por ejemplo. (...) este pequeño país, tiene una enorme potencialidad (...) para multiplicar varias veces su comercio actual, sus inversiones, y con ello los empleos de buena calidad para los uruguayos. (...) Y esa oportunidad viene por la vía [de la apertura comercial bilateral].”* (Radio El Espectador, 09/06/2006).

Por su parte, el legislador Enrique Rubio, quien pertenece a otra fracción de centro-izquierda del FA, sostuvo en aquel momento que su agrupación apoyaba la firma de un acuerdo comercial con EEUU pero no de un TLC:

*“[los TLC con grandes países como EEUU] son inconvenientes [porque] afectan negativamente áreas o sectores como los agroindustriales, la industria del medicamento y la salud, los productos y servicios culturales y educativos, las Pequeñas y Medianas Empresas y las empresas públicas. (...) [Uruguay] quedaría embretado en un formato que en términos generales no es recíprocamente beneficioso. (...) Es muy importante [mejorar la] inserción*

*internacional [del país]. Y para eso diría que (...) [debe haber] compatibilidad entre lo regional y lo extra regional. (...) [lograr] accesos importantes a mercados. Y (...) que se respeten situaciones sensibles de nuestra economía en cualquier negociación que se pueda realizar con EEUU o con otros países.”* (Radio El Espectador, 25/09/2006).

Varios años más tarde, el economista y legislador frenteamplista Daniel Olesker del sector “Partido Socialista” (PS), se refirió a las consecuencias de un eventual TLC con China de la siguiente manera:

*“...no podemos identificar al comercio con China como un comercio sur-sur. Hoy China integra el bloque de los países dominantes y cualquier relacionamiento con China hay que verlo en el marco de relaciones centro-periferia o dependientes-dominantes (...) según el cual, para un país dependiente, un tratado puro y duro con un país central es en principio perjudicial (...). La firma de un TLC con China desprovisto de participación regional tendría como resultado la profundización de una estructura primaria concentrada y con cierto nivel de propiedad extranjera, sumado a una cierta dependencia en el ámbito de los productos elaborados en materia de importaciones.”* (Revista Caras y Caretas, 08/04/2017).

En el caso del PC y el PN, las posiciones sobre modelo de desarrollo son bastante similares entre sí y se asemejan parcialmente a la postulada desde el sector FLS (FA). “Parcialmente” porque cuando analizamos el nivel inter partidario, las diferencias van más allá de las formas de relacionamiento con el entorno internacional, que es donde se da dicha coincidencia. Podemos decir que al interior de los partidos fundacionales se hace mayor hincapié en el modelo agro-exportador como motor del crecimiento, al tiempo que se le da prioridad a los mecanismos de mercado para la asignación de recursos en la economía. Respecto a esto último, las expresiones del excanciller y exlegislador Sergio Abreu (PN) ilustran las actitudes hacia la provisión de seguridad jurídica como el rol económico principal del Estado:

*“... si un país no atrae [inversiones], no tendrá posibilidades de crecer. Para crecer hay que invertir, para invertir hay que crear las oportunidades y quien invierte quiere mercado, seguridad jurídica y sobre todo expectativas que no*

*sean defraudadas simplemente por el cambio de humor que pueda tener un gobierno o un gobernante.” (Revista Mercadeo, 10-11/2006).*

Por lo que refiere al esquema productivo primarizado, consideramos que la visión del exlegislador y exministro de economía Isaac Alfie (PC) ofrece una buena síntesis de las posturas existentes en los partidos fundacionales:

*“China tiene tratados de libre comercio con Australia y Nueva Zelanda. Ambos países son nuestros competidores directos en muchos productos (...). Dado el precio internacional, si cuando ellos exportan a China no pagan aranceles, (...) o nuestro productor «abona los aranceles» (...) o directamente no vende. Entonces, esto significa una reducción en (...) [el] precio que recibe el productor y toda la cadena. (...) En función de lo anterior (...) quienes logran producir en condiciones competitivas son los más eficientes, aquellos sectores que la dotación de recursos naturales les permite igual producir a costos competitivos. Lo anterior, mayormente sólo es posible produciendo bienes primarios y no agregando mucho más valor que la propia producción.” (Diario El País, 08/07/2018).*

En definitiva, el FLS-FA coincide con el PC y el PN en cuanto a apertura comercial bilateral para generar crecimiento económico, pero hay discrepancias sobre el margen que unos y otros le otorgan al sector público y al sector privado respectivamente en la asignación de recursos —en este caso para la transformación de la estructura productiva— y en las formas de distribución de la renta<sup>38</sup>: lo que nos brinda una idea de cómo elegirían abordar los efectos distributivos del comercio. En los dos últimos aspectos, las divisiones entre el FA y los partidos fundacionales son más notorias.

Pese a que los modelos presentados indican que el factor ideológico es muy relevante para entender los posicionamientos en torno a estos TLC, no podemos inferir que el efecto viene dado por la simpatía o antipatía que generan los socios a los legisladores,

---

<sup>38</sup> Para respaldar este punto, vale la pena considerar las palabras de Danilo Astori (FLS-FA): “...[una de] las dos visiones que tenemos en vigencia en el país (...) nos dice que el mercado asigna los recursos de la mejor manera posible, sugiriendo que hay una suerte de derrame del mercado en beneficio de los integrantes de la sociedad; lo que una larga y rica experiencia mundial demuestra es que sucede exactamente lo contrario. Cuando se deja en libertad absoluta sin regulación, sin estrategia, sin orientaciones, con valores como por ejemplo los valores de la justicia, las consecuencias son muy malas. Hay una gran concentración de riqueza, de poder, de ingresos...” (Portal de noticias de Presidencia de la República, 13/08/2019).

justamente porque la variable se comporta prácticamente igual en ambas observaciones. La deducción principal es que los legisladores perciben que un TLC con China tendrá efectos similares para el país que uno con EEUU. Sin embargo, el efecto de la variable ideológica es más fuerte en este último caso, lo que —considerándolo junto al sentido o dirección de la asociación estadística— indicaría que existe otro tipo de afinidades por parte de los legisladores de derecha respecto al TLC con EEUU. En cualquier caso, hace falta mayor indagación en el contenido de las ideologías y complejizar el eje izquierda-derecha para identificar el tipo de afinidad con este socio en particular<sup>39</sup>.

Otro punto a analizar es el de la representación de intereses. Partiendo de los resultados de las regresiones, una apreciación general es que las instituciones uruguayas no son capturadas por los intereses económicos y que, efectivamente, actúan como articuladoras y mediadoras entre demandas sociales y resultados de política, o en este caso preferencias de política<sup>40</sup>. De una parte, la ausencia de efecto de la concentración geográfica de intereses sectoriales —agroexportadores, industriales *import-competing* y servicios, medido en el clivaje zona metropolitana/interior— puede deberse a la sencilla razón de que no existen grandes rivalidades en materia de inserción internacional del país y en particular sobre los TLC extra-regionales. Prueba de ello es el comunicado conjunto emitido por la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), la Cámara Mercantil de Productos del País (CMPP), la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS) y la Asociación Rural del Uruguay (ARU) en 2006 —durante las

---

<sup>39</sup> En la nota 32 comentamos el conjunto de cláusulas o “contraprestaciones” de política económica específicas —en clave de flexibilización— que EEUU exige a los países latinoamericanos para firmar un TLC (Tole 2013; Pose 2014). En vistas de ello, podemos emitir la hipótesis de que el PN y el PC buscan vincular sus preferencias de reforma económica a las condiciones impuestas por el TLC con EEUU, siguiendo en la línea de lo señalado por James Vreeland (2003: 74), acerca del acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) a finales de 1990 durante el gobierno de coalición encabezado por el presidente Luis Lacalle Herrera.

<sup>40</sup> Dicha observación guarda coherencia con las dinámicas de relacionamiento entre organizaciones corporativas y partidos políticos identificadas por la literatura. Si bien las élites económicas nacionales tienen presencia en la conducción de los partidos, no ejercen control de agenda ya que deben negociar la defensa de sus intereses dentro de los partidos tradicionales policlasistas, en buena medida por debilidades estructurales en la cohesión interna de la clase económica dominante (Monestier 2017). Paralelamente, aunque los sindicatos nucleados en el PIT-CNT tiene coincidencias programáticas y tácticas e interconexión directriz con el FA (Senatore 2010), es inexacto referirse al FA en el presente como un partido “de la clase trabajadora”, ya que desde su primera victoria en las elecciones departamentales de Montevideo en 1989 hasta la de las elecciones nacionales de 2004, se verifica un proceso de expansión de su base electoral transversal a todas las clases sociales (Luna 2007). Por tanto, considerando las características de los partidos uruguayos no sería preciso afirmar que haya un acceso directo al poder por parte de las organizaciones corporativas, ya que tienen que negociar con los partidos la representación de sus intereses en las políticas públicas: sin que lo anterior excluya el hecho de que las cámaras empresariales poseen influencia y peso sobre los partidos fundacionales, así como los sindicatos nucleados en el PIT-CNT poseen influencia y peso en el FA (Touraine 1984).

negociaciones del TLC con EEUU que finalmente no prosperaron—, donde hicieron público su posicionamiento a favor de la firma de TLCs extrazona, enfatizando en la conveniencia para el Uruguay de un acuerdo comercial de estas características con EEUU (López Burian 2015). En resumen, las posturas de los grupos que representan a los distintos sectores productivos son convergentes en lo que refiere a la firma de los tratados, contrariamente a lo que se observa en casos como Argentina (Murillo y Pinto 2017) o EEUU (Rickard 2015).

Tomando en cuenta la concentración geográfica de intereses a la luz de las instituciones electorales, aun cuando las *constituencies* “pro-TLC” de los distritos agroexportadores pequeños pudieran ejercer presión en los legisladores para que favorezcan a los intereses locales —y el cultivo de la reputación personal—, estos efectos se ven contrarrestados por otras instituciones —como la fórmula electoral RP y listas cerradas y bloqueadas— que incentivan a privilegiar el partido como unidad, conduciendo a estilos de política de alcance nacional (Shugart y Carey 1995; Chasquetti y Moraes 2000; Pilet, Freire y Costa 2012). De forma análoga, puede argüirse que los distritos medianos y grandes —donde se concentra la producción para el mercado interno— son menos permeables a las presiones proteccionistas que emergen de la sociedad, en un sistema de representación proporcional como el uruguayo (Rogowski 1987). En suma, si bien no es posible descartar la influencia de los intereses económicos a partir de la evidencia presentada, podemos afirmar que no hay una traducción automática de éstos y en especial de los intereses locales en preferencias partidistas.

El comportamiento de las variables sobre pertenencia partidaria nos lleva a deducir que los incentivos inducidos por el sistema electoral a la disciplina, en particular por la fórmula electoral y el método de nominación de candidatos<sup>41</sup>, pueden dar lugar a discordancias entre las preferencias “manifiestas” del legislador —en este caso las respuestas a la encuesta— y los posicionamientos partidarios, y en última instancia con el comportamiento político<sup>42</sup>. Dicho mecanismo se da con mayor fuerza dentro del FA, dada la combinación entre alta disciplina partidaria y la existencia de posturas divergentes respecto a los TLC. Es así que en el caso uruguayo, el clivaje entre el FA y

---

<sup>41</sup> Recordemos que la conformación de las listas está en manos de los líderes de las distintas fracciones, lo que los faculta a imponer las decisiones en el interior de sus sectores (Buquet et al., 1998; Buquet y Chasquetti 2005).

<sup>42</sup> Esto lo vemos, por ejemplo, cuando al introducir las variables de pertenencia partidaria la ideología pierde efecto y el de las concepciones sobre modelo de desarrollo se debilita.

partidos fundacionales tiene gran valor explicativo en lo que refiere a las preferencias de los legisladores, a diferencia de lo que ocurre con la concentración de intereses de los sectores productivos en el territorio. Asimismo, aunque los incentivos a la disciplina partidaria sean más intensos que los que fomentan la diferenciación entre fracciones, las diferencias intra partidarias en el proceso de formación de preferencias no pierden valor analítico, tal como muestra el comportamiento de la variable sobre modelo de desarrollo en los modelos 2 y 3.

Sobre la dimensión sistémica del problema, podemos decir que —a excepción de las preferencias sobre el foco territorial y el liderazgo brasileño— las percepciones sobre el entorno internacional pueden o no intervenir en el resultado. Sin embargo, la variable sobre influencia de EEUU nos brinda información sustantiva sobre dos asuntos: que los legisladores no perciben la firma de los dos TLC como alternativas mutuamente excluyentes, y que el mecanismo de relacionamiento entre China y Uruguay tiene un importante componente de agencia del país pequeño. Retomando lo señalado en la sección 1.2 acerca de la relativa baja influencia hegemónica de EEUU (Urdinez et al. 2016b), sumado a la trayectoria “espasmódica” de las relaciones comerciales uruguayo-estadounidenses durante el siglo XX (Azar y Fleitas 2007) y a las similitudes en las canastas de exportación a la potencia norteamericana y la asiática<sup>43</sup>, concluimos que los actores políticos uruguayos hacen una apuesta a la diversificación de los mercados para la colocación de productos nacionales en el siglo XXI, recurriendo a China como socia comercial alternativa ya que ofrece condiciones para una mayor estabilidad en los flujos comerciales extra-regionales.

De modo que cuando las percepciones de influencia norteamericana son mayores, aumentan las voluntades de fortalecer las relaciones con ambos países pero por diferentes motivos: en el caso de EEUU se vincula a su preponderancia económica y política en el sistema internacional —además de ser uno de los principales socios comerciales de Uruguay en lo que va del siglo XXI—, y en el caso de China, tiene que ver con aspiraciones de diversificar los destinos de los productos uruguayos fuera del continente y balancear la influencia de EEUU, nada más ni nada menos que con el mayor importador de alimentos del mundo. Vale la pena aclarar que como la variable sobre influencia de China no muestra efectos significativos en el resultado, no podemos

---

<sup>43</sup> Ver anexo 1.1 y 1.2: Exportaciones hacia China por producto (enero-octubre 2021) y Exportaciones hacia EEUU por producto (enero-octubre 2021). Elaborado en base a datos de Uruguay XXI.

afirmar —ni descartar— que la disputa económica y política entre la potencia asiática y la occidental a nivel mundial sea un factor determinante en los posicionamientos de los legisladores sobre estos dos TLC<sup>44</sup>.

Ahora bien, hay un tercer gigante “en discordia”. En tanto potencia regional del cono sur y potencia emergente a nivel global que además forma parte del MERCOSUR, las visiones sobre Brasil y su liderazgo regional tienen un impacto decisivo en los posicionamientos de los actores en temas asociados a la inserción internacional de Uruguay. Lo mismo ocurre con las prioridades asignadas al foco territorial de la política exterior: si debería ser la región, la apertura al mundo o un equilibrio entre ambos (Luján 2011). Este debate —al igual que los previos— tiene un trasfondo normativo, vinculado a la naturaleza de los intereses nacionales y los medios por los que deberían realizarse. De acuerdo a López Burian (2015: 350), la principal línea divisoria en lo que refiere al carácter político de los intereses, está entre quienes los consideran una construcción subjetiva a partir de la generación de consensos políticos a nivel nacional y transnacional, y los que los ven como una construcción objetiva que necesita únicamente de la racionalidad técnica para una formulación adecuada. En cuanto a los medios de ejecución, la disyuntiva es entre apostar a la profundización del proceso de integración regional del MERCOSUR y utilizarlo como plataforma para el relacionamiento con terceros países, u optar por la vía bilateral para el intercambio y la cooperación con países dentro y fuera de la región<sup>45</sup>.

Aunque las discrepancias sobre Brasil y el foco territorial regional —que en definitiva representan un *proxy* de las actitudes hacia el MERCOSUR— se dan principalmente a nivel inter partidario, también existen entre sectores de un mismo partido. Más aún, dentro del FA ocurre algo similar a las posturas divididas respecto a modelo de desarrollo, que recordemos, se dan principalmente entre el FLS, por un lado, y otros sectores moderados junto a los posicionados más a la izquierda por otro. Consideremos por ejemplo lo que decía Danilo Astori sobre el relacionamiento bilateral como la mejor

---

<sup>44</sup> Aquí no podemos dejar de considerar que al momento en que se condujo la encuesta utilizada (2013) la guerra comercial y geopolítica entre Washington y Beijing tenía una presencia menor en la agenda internacional, que puede haber afectado las percepciones de influencia de los legisladores.

<sup>45</sup> Hay una división adicional —relacionada a ésta última— en torno a la consideración del proceso de integración regional como un proyecto con un mayor énfasis en la dimensión política o un mayor énfasis en lo económico (ibídem: 351).

plataforma de inserción internacional, en el marco de las “segundas” negociaciones no concretadas de un TLC con EEUU:

*“A Uruguay le vendría muy bien [un TLC con EEUU] para diseñar una estrategia equilibrada en el mundo, que lo mantenga vinculado a la región pero que le abra posibilidades fuera de ella. (...) también le va a permitir a nuestro país incrementar las posibilidades de negociación en la región, en la que Argentina y Brasil han tomado actitudes bilaterales que dañan las posibilidades de los países pequeños. (...) También me gustaría que Uruguay firmara un tratado de libre comercio con China y establecer una relación comercial más fluida con ese país. China es un mercado muy importante que a nuestro país le interesa especialmente.”* (Semanao Búsqueda, 5/1/2006).

Recientemente la senadora y ex vicepresidente Lucía Topolansky, perteneciente a la fracción “Movimiento de Participación Popular” (MPP) —una de las posicionadas más a la izquierda dentro del FA— reflexionó sobre las posibles consecuencias de un TLC con China en el relacionamiento con los miembros del MERCOSUR, concretamente con Argentina y Brasil:

*“[el TLC con China] no puede ser a costa de romper el Mercosur, porque 30% de nuestras exportaciones son al Mercosur y con valor agregado. (...) los países no se mudan, tenemos un destino acá en el sur (...). Nosotros no podemos comprometer un destino, el segundo país [de colocación de exportaciones] es Brasil, pero las cuestiones más industrializadas se las vendemos a Argentina, y en turismo los servicios son para Argentina, también; esperemos que no tome ninguna medida contra Uruguay.”* (En Perspectiva, 13/09/2021).

Considerando las citas anteriores podemos distinguir dos grandes posturas que coexisten al interior del FA, en materia de orientación de la política de comercio exterior. En el caso de Astori, el foco territorial consiste en un equilibrio entre la región y el mundo y se prioriza a una amplitud de países como aliados, mientras que Topolansky sugiere que habría que relacionarse con una amplitud de países pero con un mayor énfasis en la región como foco territorial prioritario (Luján 2011).

Paralelamente, el anuncio del gobierno uruguayo sobre la propuesta de China de iniciar un estudio de pre-factibilidad de un TLC entre los dos países en 2021, dio lugar a

posiciones encontradas al interior del PC respecto a la pertenencia al bloque comercial regional. De un lado, el ex senador Pedro Bordaberry del sector “Vamos Uruguay” del PC, manifestó:

*“[es el momento de hacer] Uruexit y [dejar] el Mercosur. (...) ¿Vamos a seguir tolerando que nos ordenen con quién podemos negociar y con quién no? ¿Qué nos conviene más? ¿Seguir atados a un Mercosur que nos impide crecer u optar por el mundo?”* (Diario El País, 12/09/2021).

Los dichos de Bordaberry provocaron reacciones, por ejemplo, del diputado Ope Pasquet, perteneciente a la fracción moderada “Batllistas” del PC:

*“No me parece una buena idea la del «Uruexit». Si nuestros socios estiman que un eventual TLC [Uruguay]-China es incompatible con el Mercosur, que adopten ellos las medidas que consideren pertinentes (si es que logran consenso para hacerlo). No nos vayamos nosotros; no ganaríamos nada.”* (Red social Twitter, 12/09/2021).

De modo que al interior del PC hay matices en cuanto a la orientación de la política exterior: la que ilustra Bordaberry privilegia el relacionamiento con una amplitud de países y la apertura al mundo en clave liberal, mientras que en la de Pasquet tampoco hay un grupo concreto de países por los que se tenga preferencia, pero hace hincapié en mantener un foco territorial equilibrado entre la región y el mundo (Luján 2011).

Si bien los legisladores del PN no están por fuera del debate, las posturas al interior del partido son más homogéneas. Para respaldar esta afirmación consideremos lo señalado por el exsenador Jorge Larrañaga del sector “Alianza Nacional” del PN:

*“...El Mercosur es un proyecto comercial abierto que [debería permitirle] al país insertarse en la región (...) que nos posibilite abrirnos al resto del mundo. (...) el Mercosur tiene que ser una oportunidad, pero no puede ser una trampa. (...) se reconoce a los acuerdos de libre comercio como la mejor alternativa legal para, efectivamente, lograr ventajas arancelarias en el comercio de bienes y servicios en el marco de la OMC. No existe otra alternativa: es TLC o nada.”* (22-23/08/2016 en López Burian 2015: 350-351).

En suma, a nivel interno del PN prima una visión de “regionalismo abierto” — concordante con los sectores moderados del FA y del PC— que prioriza una amplitud de países y la búsqueda del equilibrio entre la región y el mundo, que a su vez encierra una concepción instrumental o utilitaria del proceso de integración regional, es decir, enfatizando en el componente económico de la integración (Luján 2011; López Burian 2015).

## **6. Conclusiones**

Aunque los incentivos a la disciplina partidaria terminen por “licuar” las preferencias de los legisladores, podemos afirmar que —en base al modelo sobre comportamiento internacional de Moravcsik (1997) — las posiciones partidistas en torno a la eventual suscripción de TLCs con las potencias extra-regionales son resultado de un proceso de elección social, constreñido por cuatro dilemas: (1) entre promover un modelo productivo basado en las ventajas comparativas o en las ventajas competitivas; (2) entre la cantidad de eficiencia a la que se está dispuesto a renunciar en pos de generar un aumento en la equidad y viceversa; (3) entre apostar a la profundización del proceso de integración regional o abogar por la flexibilización del AEC y la resolución 32/00; y (4) entre si vale o no la pena ir tras el liderazgo de Brasil en el siglo XXI. Sin embargo, no son opciones mutuamente excluyentes dado que se verifican combinaciones intermedias.

El primer dilema tiene que ver con el modelo productivo que se considera mejor para el país, y la principal dicotomía es entre modelo agroexportador e innovación productiva: en otras palabras, privilegiar las ventajas comparativas por considerarse la forma más eficiente de producir, o hacer una apuesta a la diversificación a través de la asignación de recursos del Estado y crear ventajas competitivas. Sin embargo, podemos encontrar posturas híbridas como promover la inversión pública para generar incentivos al sector privado con el fin de desarrollar áreas estratégicas, sin que esto signifique un proceso puro de industrialización dirigido por el Estado.

Hay cierta tendencia a considerar a los TLC como ejemplos de políticas que mejoran la eficiencia que, sin embargo, pueden dejar atrás a algunas personas (Rodrik 2018). En tal sentido, el segundo dilema se condensa en la tensión entre eficiencia y equidad, en términos del rol económico del sector público: específicamente de la función

distributiva del ingreso generado por el comercio exterior. Firmar un TLC de estas características como manera de fomentar la eficiencia, tendrá repercusiones negativas en los niveles de equidad, mientras que generar políticas públicas que fomentan la equidad —como por ejemplo políticas para la distribución progresiva de la renta— implica necesariamente renunciar a un determinado grado de eficiencia (Stiglitz 2000). Este es un asunto presente en muchos debates sobre políticas públicas en el que también se admiten posturas intermedias. Un ejemplo claro lo ofrece la visión de Danilo Astori, a quien hemos citado a lo largo del trabajo, que puede sintetizarse en la idea de favorecer mecanismos de mercado para generar crecimiento y el fomento a la redistribución mediante políticas públicas.

*“Algunas personas sostienen que la desigualdad es el problema fundamental de la sociedad y que debe ser reducida al máximo sin preocuparse por las consecuencias que pueda tener para la eficiencia. Otras afirman que la cuestión crucial es la eficiencia; mantienen que, a largo plazo, la mejor forma de ayudar a los pobres no es preocupándose por la forma de dividir el pastel, sino por aumentar su tamaño, por hacer que crezca los más deprisa posible, para que haya más bienes para todo el mundo.” (Stiglitz 2000: 12).*

Otra tensión clave para entender el vínculo entre las preferencias y las posturas sobre los TLC con EEUU y China, se vincula a las actitudes de los legisladores hacia el MERCOSUR como plataforma para la realización de los intereses nacionales. Por un lado, están quienes apuestan a la profundización del proceso de integración regional mediante, por ejemplo, la coordinación de políticas de desarrollo industrial y tecnológico, en el entendido de que es la mejor forma de generar soberanía ampliada y compartida para, por ejemplo, negociar acuerdos de esta naturaleza con terceras partes. Tales posturas abundan en las fracciones posicionadas más a la izquierda del FA y también en algunas de las moderadas. Por otro lado, tanto en el PN como en fracciones moderadas del PC y el FLS del FA, encontramos posicionamientos favorables a la flexibilización del MERCOSUR y en particular del AEC y de la resolución 32/00, por considerarlos obstáculos para los intereses nacionales (Urdinez et al. 2016b): sin que ello implique la salida del bloque y la pérdida de preferencias arancelarias entre los Estados Miembros, dada la importancia que tienen para muchos sectores productivos como el sector lechero o el turismo dentro del rubro servicios. Además de los costos económicos, quienes abogan por la flexibilización consideran que la opción de

abandonar el bloque sería costosa para el Uruguay también desde el punto de vista político y diplomático<sup>46</sup>.

El cuarto dilema refiere a los países con los que se estima más conveniente relacionarse. Aquí la disyuntiva principal es entre visualizar a Brasil y la región como principales socios o aliados en el sistema internacional, o apostar al relacionamiento con el mundo sin mayores favoritismos. Las posturas intermedias son las que suelen rotularse como “regionalismo abierto”, por promover el mantenimiento de relaciones con amplitud de socios, logrando a la vez un equilibrio entre la región y el mundo, es decir, tener socios a nivel regional pero también a nivel extra-regional, sin que unos sean más importantes que otros (Luján 2011; López Burian 2015).

En base a la información presentada, no podemos afirmar ni descartar que las simpatías o antipatías hacia los socios sean factores determinantes de las actitudes hacia los TLC. En cambio, lo que parece despertar simpatía o antipatía es el instrumento “TLC” y sus efectos bajo condiciones de asimetría con las dos superpotencias, que apuntala el modelo de desarrollo basado en la producción agroexportadora, generando “efectos colaterales” en la distribución del ingreso y en el margen de implementación de políticas para la innovación productiva. En sentido similar, descartamos que los legisladores perciban a EEUU y a China como socios mutuamente excluyentes, al menos a priori. Teniendo en cuenta la baja influencia hegemónica norteamericana sobre Uruguay y la apuesta a diversificar los mercados extra-regionales (Urdinez et al. 2016b), verificamos la existencia de un margen de acción del país pequeño para el relacionamiento con las superpotencias en el siglo XXI; esto quiere decir que los alineamientos estratégicos no se dan solamente por cuestiones de dependencia, sino que además debe darse una convergencia de preferencias entre los actores sociales nacionales y transnacionales (Moravcsik 1997). Por lo tanto, un escenario posible es que Uruguay adopte una estrategia de “no alineamiento activo” en el marco de la disputa entre EEUU y China (Fortín et al. 2020).

Ciertamente el espacio para la agencia no equivale a pasividad por parte de las potencias. Más allá de la ubicación en la zona de influencia estadounidense, lo que muy posiblemente le interese a China de Uruguay es el acceso estratégico a la vía fluvial

---

<sup>46</sup> Si bien desde algunos sectores de los partidos fundacionales y en particular del PC se ha planteado la posibilidad de salir del MERCOSUR, y comenzar a negociar bilateralmente con otros países como China, EEUU e incluso los de la región, constituyen posicionamientos muy marginales.

Cuenca del Plata, como vía de entrada desde el Océano Atlántico hacia los ríos que pasan por territorios sin salida al mar, como Paraguay o Bolivia. Asimismo, la eventual suscripción de un TLC con China no sería inocua para los vínculos de Uruguay con EEUU, pero no necesariamente de forma negativa. Incluso es posible que despierte el interés del país norteamericano para avanzar en negociaciones de la misma u otra índole que fortalezcan los vínculos económicos, y por qué no, políticos, en clave de cooperación democrática y promoción de los valores liberales. En cambio, estos acuerdos sí generarían costos en el relacionamiento con el MERCOSUR y fundamentalmente con Argentina y Brasil, que pueden expresarse en la pérdida de acceso preferencial a sus mercados u otro tipo de sanciones.

Por otro lado, sabemos que la pertenencia partidaria eventualmente inducirá a los legisladores a posicionarse en torno a las dos TLC: algo que pone de manifiesto el carácter programático y disciplinado de los partidos, atributos que a su vez los protegen de la captura por parte de intereses particulares. La pertenencia partidaria es un factor con alto valor explicativo para analizar el resultado, mientras que no ocurre lo mismo con la concentración geográfica de intereses. Existe una relativa autonomía de los posicionamientos de los legisladores respecto a los intereses económicos, ya que el componente sustantivo prepondera a las motivaciones particularistas al interior de los partidos.

En base a lo anterior y considerando la trayectoria de las negociaciones del TLC con EEUU a inicios de los 2000, consideramos que la concreción de un acuerdo de tales características con dicho país con China es factible, en primer lugar, si hay una voluntad política sostenida por gobiernos sucesivos —de Uruguay y de las potencias— de seguir adelante con las negociaciones por el tiempo que duren, dado que suelen desarrollarse por varios años. Si se da ese escenario, debería confluír la flexibilización de la resolución 32/00 del MERCOSUR y/o el “visto bueno” por parte de los Estados Miembros —como ocurrió con el TLC Uruguay-México en 2002—, con la obtención de mayorías parlamentarias necesarias para ratificar el acuerdo en última instancia. Respecto a lo primero, si tomamos la propuesta hecha por China al gobierno uruguayo en 2021, vemos que las autoridades argentinas y paraguayas manifestaron que no darían el visto bueno un TLC entre Uruguay y China<sup>47</sup>, a la vez que las respuestas de Brasil

---

<sup>47</sup> Deutsche Welle, 10/09/2021.

han sido inconsistentes, ya que la Presidencia y el Ministerio de Economía se mostraron favorables, mientras que desde el *Itamaraty* han apuntado algunas objeciones<sup>48</sup>. De mantenerse la “regla del consenso” establecida en el tratado fundacional de Asunción y en el protocolo de *Ouro Preto*, el “visto bueno” a las negociaciones bilaterales parece difícil.

Respecto a las mayorías parlamentarias, todos los partidos que conforman el gobierno de liderazgo por Luis Lacalle Pou —Partido Colorado, Cabildo Abierto y Partido Independiente— se han mostrado favorables al acuerdo. Sin embargo, a medida que se acercan los próximos comicios los incentivos para la diferenciación crecen, y por ende, para las discrepancias entre los miembros de la coalición. De modo que los cambios en las mayorías parlamentarias podrían reconfigurar este escenario. En el caso de que las negociaciones continuaran en un eventual gobierno del FA, las fracciones moderadas pro-TLC del deberían ganar mayor terreno dentro del partido para que éstas prosperen, negociando una postura colectiva favorable a la flexibilización del MERCOSUR y a la ratificación parlamentaria del acuerdo; si así fuera encontraría al PN y al PC en el camino.

Entre posibles líneas para futuras investigaciones, consideramos que si bien el eje izquierda-derecha es de suma importancia para entender las posturas a favor y en contra de los acuerdos, hace falta indagar con mayor profundidad en el contenido de las ideologías, dado que es un concepto abstracto que abarca muchos otros. Los perfiles o filosofías “de izquierda” y “de derecha” se constituyen a partir de distintos ejes comunes, como por ejemplo autoritarismo-democracia, religioso/conservador-secular/liberal o Estado-mercado (Alcántara y Luna 2004; López Burian 2015), e incluso se habla de un eje globalización/cosmopolitismo-soberanismo/patriotismo (Sanahuja 2017, 2019). Vimos que el eje Estado-mercado permite observar con mayor precisión las diferencias y coincidencias intra partidarias e incluso entre fracciones de distintos partidos; y en cierto modo la dicotomía entre priorizar o no priorizar a Brasil y a la región también es ideológica. Sería muy enriquecedor seguir profundizando en estas cuestiones para lograr una mayor comprensión del comportamiento político en general, y no solamente asociado a preferencias sobre política de comercio exterior.

---

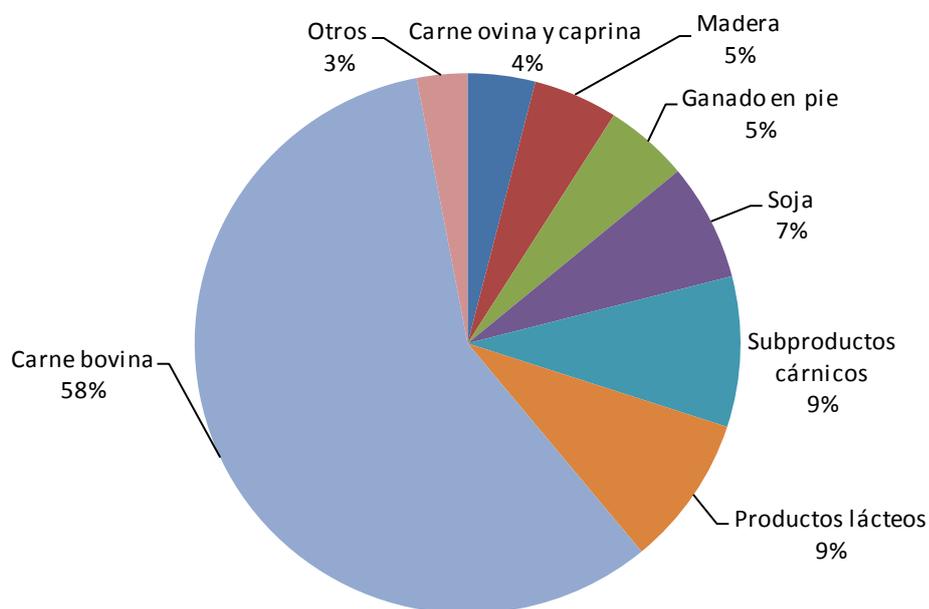
<sup>48</sup> Folha de São Paulo, 07/06/2021

Otra línea interesante puede ser la de analizar el vínculo entre los intereses económicos, en términos de “capital” y “trabajo” o cámaras empresariales y sindicatos, y los posicionamientos partidarios en torno a los TLC. A su vez, hacen falta comparaciones del caso de Uruguay con otros países de similares características: unitarios con regímenes presidencialistas, pequeños y con niveles de desarrollo económico y social similares, como podrían ser Chile o Costa Rica, quienes además ya tienen TLCs firmados tanto con China como con EEUU.

En definitiva, los procesos como el estudio de pre-factibilidad anunciado por el Presidente Lacalle Pou en 2021 constituyen análisis positivos o descriptivos, en el sentido de que analizan las repercusiones de un eventual TLC con China. Sin embargo, lo que define en última instancia es la política: a saber, los juicios de valor en cuanto a si debe o no debe suscribirse el acuerdo. Depender excesivamente de la región ha demostrado ser muy perjudicial para Uruguay. Pero la apertura al mundo tampoco es la panacea. Romper la disciplina partidaria es costoso al igual que dejar el MERCOSUR, por lo que no parecen cursos de acción viables. Y como siempre ha ocurrido, el resultado lo dirimirán las correlaciones de fuerzas entre los partidos y al interior de estos, ya que de ello dependen las mayorías parlamentarias. Los cambios en las mayorías van a definir el rumbo a tomar.

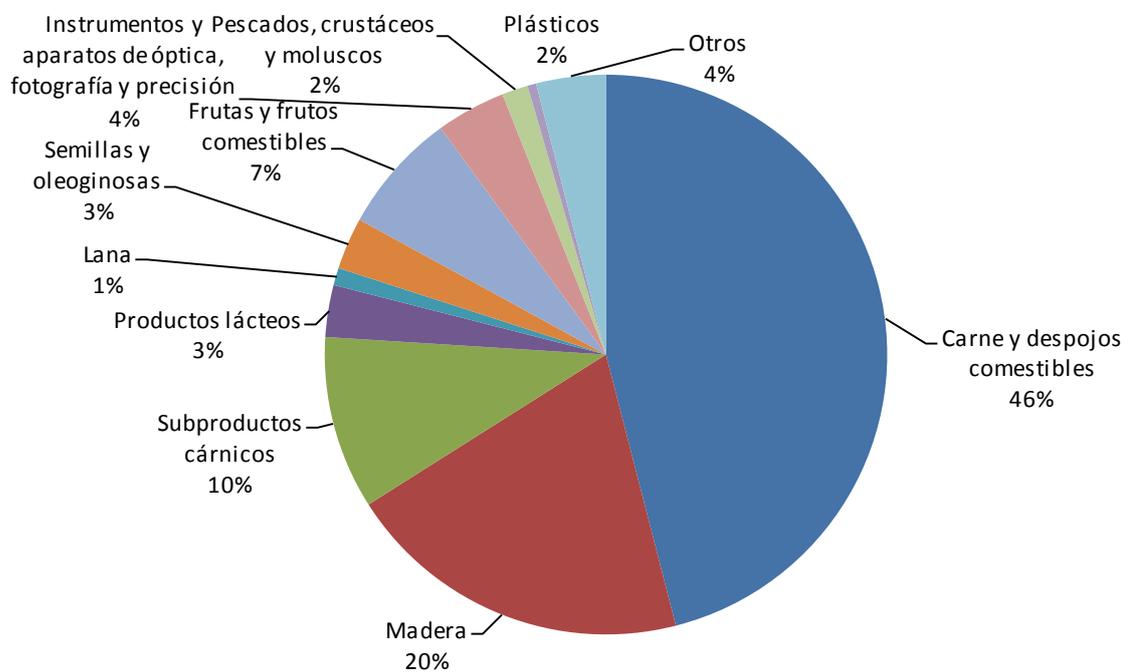
## Anexos

### Anexo 1.1 Exportaciones de Uruguay hacia China por producto (enero-octubre 2021)



Fuente: Uruguay XXI

### Anexo 1.2 Exportaciones de Uruguay hacia EEUU por producto (enero-octubre 2021)



Fuente: Uruguay XXI

## Anexo 2. Principales economías del mundo según PIB anual (2020)

País	PIB anual (en millones de u\$s)
1- EEUU	20.936.600
2- China	14.722.730
3- Japón	4.975.415
4- Alemania	3.846.413
5- Reino Unido	2.707.743
6- Francia	2.630.317
7- India	2.622.983
MERCOSUR	1.916.731
8- Italia	1.886.445
9- Canadá	1.644.037
10- Corea del Sur	1.630.525
11- Rusia	1.483.497
12- Brasil	1.444.733
-	
31- Argentina	383.066
-	
90- Uruguay	53.628
-	
103- Paraguay	35.304

Fuente: Banco Mundial

## Bibliografía

- Actis, E., Lorenzini, M. E., & Zelicovich, J. (2016). “Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: claves para la interpretación de su relación”. En Busso, A. (coord.): *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011* (pp. 15-30). UNR editora. Rosario. ISBN 978-987-702-169-1.
- Alcántara, M. & Luna, J. P. (2004). “Ideología y competencia partidaria en dos postransiciones: Chile y Uruguay en perspectiva comparada”. *Revista de Ciencia Política*, 24(1), 128–168.
- Allison, G. (1971) [1969]. *Toma de decisiones y la crisis de los misiles en Cuba*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- Amorim Neto, O. (2014). *De Dutra a Lula: La conducción y las determinantes de la política exterior brasileña*. EUDEBA. Buenos Aires.
- Azar, P. y Fleitas, S. (2007). “Las relaciones económicas entre Estados Unidos y Uruguay entre 1930 y 2005”. *Cuadernos del CLAEH*, n° 94-95, 2a serie, año 30.
- Balassa, B. (2013) [1967]. *The theory of economic integration (routledge revivals)*. Routledge. London.

- Baldacchino, G., & Wivel, A. (2020). “Small states: concepts and theories”. *Handbook on the Politics of Small States*, 2–19. <https://doi.org/10.4337/9781788112932.00007>.
- Belém Lopes, D (2013). *Política externa e democracia no Brasil. Ensaio de interpretação histórica*. Tesis doctoral. Universidade Estadual Paulista. São Paulo.
- Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (2014) [1994]. *Derecha e Izquierda*. Taurus. Madrid.
- Bohigues, A., & Morgenstern, S. (2020). “Covariance of Latin American Elites Attitudes Towards the USA and China”. In Alcántara, M., García Montero, M. & Rivas Pérez, C. (Eds.): *Politics and Political Elites in Latin America: Challenges and Trends* (pp. 201–218). Springer. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-030-51584-3>.
- Buquet, D., Chasquetti, D. & Moraes, J. A. (1998). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿un enfermo imaginario?* ICP-CSIC. Montevideo.
- Buquet, D., & Chasquetti, D. (2008). “Presidential Candidate Selection in Uruguay (1942-2004)”. In Siavelis, P. M, & Morgenstern, S. (Eds.), *Pathways to power: political recruitment and candidate selection in Latin America* (pp. 319–339). The Pennsylvania State University Press. Pennsylvania.
- Buquet, D. (2011). “La transformación del sistema de partidos uruguayo: en busca del equilibrio perdido”. Presentado en IV Congreso Internacional y XXII Nacional de Estudios Electorales, Ciudad de México.
- Buquet, D. & Piñeiro, R. (2014). “La consolidación de un nuevo sistema de partidos en Uruguay”. *Revista Debates*, 8(1), 127. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.44774>.
- Busso, A. (coord.) (2016). *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*. (1ª edición). Editorial de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Rosario.
- Caetano, G., Pérez Antón, R., & Rilla, J. (1987). “La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos”. *Cuadernos del CLAEH* 44. Montevideo: CLAEH. pp. 36 – 61.
- Carey, J. M., & Shugart, M. S. (1995). “Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas”. *Electoral Studies*, 14(4), 417–439. doi:10.1016/0261-3794(94)00035-2.
- Chasquetti, D. & Moraes, J. A. (2000). “Parlamento y gobierno en el Uruguay. Hacia una teoría del ciclo político”. En Jorge Lanzaro (coord.). *La “segunda” transición en el Uruguay*. Gobierno y Partidos en un Tiempo de Reformas. (Pp. 297 – 337). FCU – ICP. Montevideo.
- Chasquetti, D. (2004). “Presidente fuerte, partido fragmentado y disciplina legislativa en Uruguay. Los desafíos institucionales del gobierno del Frente

- Amplio”. *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 34(1-2), 43-63.
- Cimoli, M., Dosi, G. & Stiglitz, J. E. (2017). “Los fundamentos de las políticas industriales y de innovación”. En Cimoli et al. (eds): *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. (Pp. 467-480). CEPAL-ONU. Santiago de Chile.
  - Cox, G. (2004) [1997]. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Gedisa. Barcelona.
  - del Arenal, C. (2005). “En torno al concepto de sociedad internacional”. En *Soberanía del Estado y derecho internacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo* (pp. 453-464). Servicio de Publicaciones. Madrid.
  - Downs, A. (1992) [1957]. “Teoría económica de la acción política”. En Batlle i Rubio, A. (coord.): *Diez Textos Básicos de Ciencia Política* (pp. 93-111) . Ariel. Madrid.
  - Ehrlich, S. D. (2007). “Access to protection: Domestic institutions and trade policy in democracies”. *International Organization*, 61(3), 571-605.
  - Estrades, C., & Terra, M. I. (2012). “Commodity prices, trade, and poverty in Uruguay”. *Food Policy*, 37(1), 58–66. doi:10.1016/j.foodpol.2011.11.007
  - Feliú Ribeiro, P. (2012). “Legislativo e política comercial: a aprovação do TLC com os Estados Unidos nos legislativos sul-americanos”. *Revista de Sociologia e Política*, 20(44), 121-138. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000400010>
  - Ferchen, M. (2011). “China-Latin America relations: Long-term boon or short-term boom?”. *Chinese Journal of International Politics*, 4(1), 55–86. <https://doi.org/10.1093/cjip/poq020>.
  - Garcé, A. y López Burian, C. (2014). “La política exterior como política pública: ideas, intereses e instituciones. Debates teóricos recientes desde la Ciencia Política”. *Paper presentado en la Conferencia FLACSO-ISA Buenos Aires* (Vol. 23).
  - González, L. E. (1993). *Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.
  - Gilligan, M. K. (1997). *Empowering Exporters: Reciprocity, Delegation and Collective Action in American Trade Policy*. University of Michigan Press. Ann Arbor.
  - Grossman, G. & Helpman (1995). “The politics of free trade agreements”. *The American Economic Review*, 85(4), 67-90.
  - Guillén, M. (2019). “The Demise of Global Liberal Order”. *Survival*, 61(2), 87-90. DOI: <https://doi.org/10.1080/00396338.2019.1589081>.
  - Hiscox, M. J. (2002). *International Trade and Political Conflict*. Princeton University Press. Princeton (NJ).
  - Holcombe, C. (2016). *Una historia de Asia oriental. De los orígenes de la civilización al siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México.
  - Huntington, S. P. (1997). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Paidós. Buenos Aires.

- Ikenberry, G. J. (2005). "Power and liberal order: America's postwar world order in transition". *International Relations of the Asia-Pacific*, vol.5, 133-152.
- Ikenberry, G. J. (2018). "La crisis del orden liberal mundial". *Anuario Internacional CIDOB*, 29-36.
- Irwin, D. & Kroszner, R. S. (1999). "Interests, Institutions and Ideology in Securing Policy Change: The Republican Conversion to Trade Liberalization after Smoot Hawley". *Journal of Law and Economics*, 42(2): 643-673.
- Karol, D. (2007). "Does constituency size affect elected officials' trade policy preferences?" *The Journal of Politics*, 69(2), 483-494.
- Kissinger, H. (2017). *China*. Penguin Random House Grupo Editorial/Debate. Barcelona.
- Krugman, P., Obstfeld, M. & Melitz, M. J. (2012). *Economía internacional: teoría y política*. (9a edición). Pearson. Madrid.
- Levitsky, S. & Way, L. A. (2006). "Linkage versus Leverage. Rethinking the International Dimension of Regime Change". *Comparative Politics*, 38(4), 379. doi:10.2307/20434008.
- López Burian, C. (2015). *Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014)*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo
- Luján, C. (2011). "Escenarios prospectivos de la política internacional del país". En Arocena, R. y Caetano, G. (coord.): *La aventura uruguaya. El país y el mundo*. Rhm editorial. Montevideo.
- Luján, C., y López Burian, C. (2018). "El liderazgo brasileño en Sudamérica en tiempos de cambio". *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 18, 376-392.
- Luna, J. P. (2007). "Frente Amplio and the Crafting of a Social Democratic Alternative in Uruguay". *Latin American Politics and Society*, 49(4), 1-30.
- Macdonald, P. K. & Parent, J. M. (2018). *Twilight of the Titans: Great Power Decline and Retrenchment*. Cornell University Press. Ithaca/London.
- Magee, S. P., Brock, W. A. & Young, L. (1989). *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium*. Cambridge University Press. New York (NY).
- Mainwaring, S., & Scully, T. (Eds.). (1995). *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press
- Mearsheimer, J. J. (2010). "The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia". *The Chinese Journal of International Politics*, 3(1), 381-496. DOI: 10.1093/cjip/poq016.
- Míguez, M. C. (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*. Ariel. Buenos Aires.
- McGillivray, F. (1997). "Party discipline as a determinant of the endogenous formation of tariffs". *American Journal of Political Science*, 584-607.
- Milner, H. V. (2019). "Globalisation, Populism and the Decline of the Welfare State". *Survival*, 61(2), 91-96. DOI: 10.1080/00396338.2019.1589087.

- Monestier, F. (2017). *Formas de actuación política de las élites económicas. Argentina, Chile y Uruguay en perspectiva comparada*. Tesis doctoral. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.
- Moravcsik, A. (1997). "Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics". *International Organization*, 51(4), 513–553. <https://doi.org/10.1162/002081897550447>.
- Mouritzen, H. y Wivel, A. (2005). *The geopolitics of Euro-Atlantic integration*. Routledge. London.
- Murillo, M. V., & Pinto, P. (2017). "Heeding to the Losers? Legislators' Trade Policy Preferences and Behavior in the Spotlight". In the *1st Annual Meeting of REPAL*. Santiago de Chile.
- Musgrave, R. (1985). "A Brief History of Fiscal Doctrine" In Auerbach, A. & Feldstein, M. (eds): *Handbook of Public Economics* (Vol. 1). Elsevier.
- Nye, J. S. (2006). "The Challenge of China". In Van Evera, S. (ed.): *How to Make America Safe: New Policies for National Security*, 73-77. The Tobin Project. Cambridge (MA).
- Onuki, J., Feliú Ribeiro, P., & de Oliveira, A. (2009). "Political Parties, Foreign Policy and Ideology Argentina and Chile in Comparative Perspective". *Brazilian Political Science Review* (Online), 4(se), 0–0.
- Pereyra Doval, M. G. (2017). "Política exterior y modelos de desarrollo: Argentina y Brasil en perspectiva comparada (1930-2010)". *Apuntes*, 40(80), 159–185.
- Pérez Antón, R. (2007). *Política Exterior Uruguaya. Siglo XX*. Ediciones de la Plaza. Montevideo.
- Pilet, J. B., Freire, A., & Costa, O. (2012). "Ballot structure, district magnitude and constituency-orientation of MPs in proportional representation and majority electoral systems". *Representation*, 48(4), 359-372.
- Pintado Lobato, M. (2015). "Identidad y alteridad en un mundo en transformación: un análisis de las relaciones entre China y Estados Unidos". *Revista de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid*, 29 (2015), 91-110.
- Piñeiro, R., & Rosenblatt, F. (2018). "Stability and incorporation: Toward a new concept of party system institutionalization". *Party Politics*, 26(2), 249–260. <https://doi.org/10.1177/1354068818777895>.
- Porzecanski, R. (2010). "¿Por qué Uruguay no firmó un TLC con Estados Unidos?". *Letras Internacionales*, (95-4).
- Pose, N. (2014). *Las respuestas de cuatro países sudamericanos al ofrecimiento estadounidense de un TLC: un análisis comparativo basado en el enfoque booleano*. Tesis de grado. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo.
- Pose, N. (2018). "Ideas y política exterior económica en el mundo en desarrollo. El caso de la salida de Uruguay de las negociaciones del TiSA". *Desafíos*, 30(2), 89. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6134>.

- Real de Azúa, C. (1977). “Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo «constructivo»”. *Revista de La CEPAL, Segundo semestre*, 153–173.
- Rickard, S. J. (2015). “Electoral systems and trade”. *The Oxford handbook of the political economy of international trade*, 280-297.
- Rodríguez Miranda, A., Galaso, P., Goinheix, S. y Martínez, C. (2017) “Especializaciones productivas y desarrollo económico regional en Uruguay”. *Serie Documentos de Trabajo, DT 07/2017*. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración (IECON-FCEA), Universidad de la República.
- Rodrik, D. (2018). “What Do Trade Agreements Really Do?”. *Journal of Economic Perspectives*, 32(2), 73–90.
- Rogowski, R. (1987). “Trade and the Variety of Democratic Institutions.” *International Organization*, 41(2), 203-223.
- Rogowski, R. (1989). *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton University Press. Princeton (NJ).
- Sanahuja, J. A. (2017). “Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe”. En Serbin, A. (ed.): *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: poder, globalización y respuestas regionales* (pp. 37-68). Icaria / CRIES. Barcelona.
- Sanahuja, J. A. (2019). “Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 59–94. <https://doi.org/10.26851/RUCP.28.1.3>.
- Sanahuja, J. A. & López Burián, C. (2020). “Internacionalismo reaccionario y nuevas derechas neopatriotas latinoamericanas frente al orden internacional liberal”. *Conjuntura Austral*, 11(55), 22-34. DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.106956>.
- Schenoni, L. L. (2014). “Brasil en América del Sur: la lógica de la unipolaridad regional”. *Nueva Sociedad*, (250), 138-149.
- Senatore, L. (2010). “La política laboral y el sujeto sindical: un análisis de los cambios durante el período 2005-2009”. En Mancebo, M. E. y Narbondo, P. (eds.): *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: Acumulaciones, conflictos y desafíos*. Pp. 149-166. Fin de Siglo/Instituto de Ciencia Política. Montevideo.
- Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público*. (3ª edición). Antoni Bosch. Barcelona.
- Stiglitz, J. E. (2002). *El malestar de la globalización*. Taurus. Madrid.
- Thorhallsson, B., & Steinsson, S. (2017). “Small State Foreign Policy”. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. June, 1–25. DOI: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.484>.
- Tokatlian, J. G., & Merke, F. (2014). “Instituciones y actores de la política exterior como política pública”. En Acuña, C. H. (ed.): *Dilemas del Estado*

- Argentino: política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI* (pp. 245–312). Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A. Buenos Aires.
- Tole, J. (2013) “Los TLC de Estados Unidos con países latinoamericanos: un modelo de integración económica «superficial» para el continente americano”. *Revista Derecho del Estado* n° 30, enero-julio, pp. 251-300.
  - Torcal, M., & Altman, D. (2015). *Sistemas de partidos en América Latina: causas y consecuencias de su equilibrio inestable*. Anthropos. Barcelona.
  - Touraine, A. (1984). *Le mouvement ouvrier*. Fayard. Paris.
  - Tulchin, J. S. (2016). *Latin America in international politics: challenging U.S. Hegemony*. Lynne Rienner Publishers. Colorado.
  - Urdinez, F., López Burian, C., & de Oliveira, A. J. (2016) [Urdinez et al 2016a]. “MERCOSUR and the Brazilian Leadership Challenge in the Era of Chinese Growth: A Uruguayan Foreign Policy Perspective”. *New Global Studies*, 10(1), 1–25. <https://doi.org/10.1515/ngs-2015-001>.
  - Urdinez, F., Mouron, F., Schenoni, L. L., & de Oliveira, A. (2016) [Urdinez et al 2016b]. “Chinese Economic Statecraft and U.S. Hegemony in Latin America: An Empirical Analysis, 2003–2014”. *Latin American Politics and Society*, 58(4), 3–30. <https://doi.org/10.1111/laps.12000>.
  - Urdinez, F. (2017b). “Las relaciones triangulares: sobre cómo la hegemonía de Estados Unidos ha condicionado la asertividad china en América Latina”. *Red China y América Latina Enfoques Multidisciplinarios (REDCAEM)*. Paper n° 1, noviembre de 2017.
  - Vreeland, J. (2003). “Buscando condiciones, no dinero: el acuerdo de Uruguay con el FMI en 1990”. En Aboal, D. y Moraes, J. A. (eds.): *Economía Política en Uruguay. Instituciones y actores políticos en el proceso económico*. Trilce. Montevideo.
  - Waeber, O. (1996). “The Rise and Fall of the Inter-Paradigm Debate”. In Smith, S., Booth, K. & Zalewski, M. (eds.): *International Theory*. Cambridge University Press. Cambridge (UK).
  - Wooldridge, J. M. (2010). *Introducción a la econometría: Un enfoque moderno. 4ta. Edición en español*. Cengage Learning. Ciudad de México.

### Artículos de prensa

Alfie, I. (9 de julio de 2018). Exportaciones: primarizadas y concentradas. *Diario El País (Uruguay)*. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/economia-y-mercado/exportaciones-primarizadas-concentradas.html> (última consulta: 25/10/2021).

Astori: “Uruguay debe negociar cuanto antes un tratado de libre comercio con Estados Unidos”. (5 de enero de 2006). *Semanario Búsqueda*, n° 1331 (edición impresa).

Astori advirtió sobre consecuencias negativas de modelo basado en mercado como asignador de recursos. (13 de agosto de 2019). Portal de noticias de Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Recuperado de:

[www.gub.uy/presidencia/comunicacion/videos/astori-advirtio-sobre-consecuencias-negativas-modelo-basado-mercado-asignador](http://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/videos/astori-advirtio-sobre-consecuencias-negativas-modelo-basado-mercado-asignador) (última consulta: 05/11/2021).

Bordaberry, P. (12 de setiembre de 2021). Uruexit. El País (Uruguay). Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/opinion/columnistas/pedro-bordaberry/uruexit.html> (última consulta: 25/10/2021).

Cotelo, E. (9 de mayo de 2006). Astori: “se llame como se llame”, conviene un acuerdo con EE.UU. *Radio El Espectador*. Recuperado de: <http://historico.espectador.com/politica/68274/astori-se-llame-como-se-llame-conviene-un-acuerdo-con-ee-uu#1> (última consulta: 24/10/2021).

Cotelo, E. (25 de setiembre de 2006). Para la Vertiente Artiguista no es conveniente un TLC con Estados Unidos. *Radio El Espectador*. Recuperado de: <http://historico.espectador.com/politica/79026/para-la-vertiente-artiguista-no-es-conveniente-un-tlc-con-estados-unidos> (última consulta: 24/10/2021).

Deagosto, G. (25 de enero de 2021). Un cuento serbio: China y el futuro del capitalismo. *La Diaria (Uruguay)*. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2021/1/un-cuento-serbio-china-y-el-futuro-del-capitalismo/> (última consulta: 11/3/2021).

Flexibilização de regras do Mercosul opõe Guedes ao Itamaraty. (7 de junio de 2021). *Folha de São Paulo*. Recuperado de: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/06/flexibilizacao-de-regras-comerciais-do-mercado-opoe-guedes-e-itamaraty.shtml> (última consulta: 05/11/2021).

González Ayestarán, M. (8 de abril de 2017). TLC con China: firmar o no firmar. *Revista Caras y Caretas*. Recuperado de: <https://www.carasycaretas.com.uy/la-conexion-china/> (última consulta: 24/10/2021).

La inserción del Uruguay es una estrategia entre todos (entrevista a Sergio Abreu). (Octubre-noviembre 2006). *Revista Mercadeo*. Recuperado de: <https://adm.com.uy/pdf/revista-mercadeo/revista-mercadeo-80.pdf> (última consulta: 25/10/2021).

Lucía Topolansky y el TLC con China: Sí, pero “no puede ser a costa de romper el Mercosur” o convertirnos “en el kiosquito chino” en el bloque. (13 de setiembre de 2021). *En Perspectiva Radio*. Recuperado de: <https://enperspectiva.uy/home/lucia-topolansky-y-el-tlc-con-china-si-pero-no-puede-ser-a-costa-de-romper-el-mercador-o-convertirnos-en-el-kiosquito-chino-en-el-bloque/> (última consulta: 25/10/2021).

Nye, J. (10 de octubre de 2020). Los futuros posibles tras la pandemia. *El País (Madrid)*. Recuperado de: [https://elpais.com/opinion/2020-10-10/los-futuros-posibles-tras-la-pandemia.html?ssm=TW\\_CC](https://elpais.com/opinion/2020-10-10/los-futuros-posibles-tras-la-pandemia.html?ssm=TW_CC) (última consulta: 24/7/2021).

Oddone, G. (24 de septiembre de 2020). Uruguay en perspectiva: una mirada desde las lecciones de la historia económica [entrevista de Germán Deagosto]. *La Diaria (Uruguay)*. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2020/9/uruguay-en-perspectiva-una-mirada-desde-las-lecciones-de-la-historia-economica/> (última consulta: 11/3/2021).

TLC entre Uruguay y China Causa “inquietud” en Mercosur. (10 de setiembre de 2021). *Deutshce Welle en español*. Recuperado de: [https://www.dw.com/es/tlc-entre-uruguay-y-china-causa-inquietud-en-mercosur/a-59139204#:~:text=El%20anuncio%20de%20Uruguay%20sobre,este%20jueves%20\(09.09.2021](https://www.dw.com/es/tlc-entre-uruguay-y-china-causa-inquietud-en-mercosur/a-59139204#:~:text=El%20anuncio%20de%20Uruguay%20sobre,este%20jueves%20(09.09.2021) (última consulta: 05/11/2021).

Uruguay negociará tratados de libre comercio con los EE.UU. y China (5 de enero de 2006). *Portal Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/2006/01/05/231716-uruguay-negociara-tratados-libre-comercio-los-eeuu-y-china/> (última consulta: 25/10/2021).

### **Redes sociales**

Ope Pasquet [@opepasquet]. (12 de setiembre de 2021). *No me parece buena idea la del “Uruexit”*. Twitter. Recuperado de: <https://twitter.com/opepasquet/status/1437180005633642496> (última consulta: 25/10/2021).

### **Documentos revisados**

Constitución de la República Oriental del Uruguay. Sección IV: De la forma de gobierno y sus diferentes poderes. Capítulo Único. Artículo 85, numeral 7.

Asociación Rural del Uruguay (ARU), Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), Cámara Mercantil de Productos del País (CMPP) y Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS). “Posición conjunta respecto a la conveniencia para el Uruguay de negociar acuerdos comerciales con países de extrazona.” (25 de abril de 2006). Recuperado de: [http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/684/1/ucomunicado\\_conjunto\\_26-04.pdf](http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/684/1/ucomunicado_conjunto_26-04.pdf) (última consulta: 11/10/2021)

### **Fuentes de datos consultadas**

Banco Central del Uruguay: <https://www.bcu.gub.uy/>

Banco Mundial: <https://data.worldbank.org/>

Comtrade (ONU): <https://comtrade.un.org/>

Uruguay XXI: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/>