

Trabajo final de grado de la Licenciatura en Desarrollo

MODELOS DE DESARROLLO EN EL FRENTE AMPLIO:

**Análisis de caso sobre la discusión y resolución del Tratado de Libre
Comercio entre Uruguay y Chile**

Martín Briano

Tutores:

Dr. Luis Bértola

Dr. Camilo López Burian

TABLA DE CONTENIDOS

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO II: Tema, antecedentes y problema de investigación.....	5
1. Tema de investigación y la presentación del caso.....	5
2. Antecedentes	7
2.1. Partidos políticos y política exterior.....	7
2.2. Estudios sobre modelos de desarrollo en el Frente Amplio	8
2.3. Trabajos sobre la inserción internacional y los acuerdos comerciales en Uruguay	10
3. Problema de investigación	15
CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO.....	17
1. Presentación de la Teoría Liberal de las Relaciones Internacionales y Teoría Liberal de Preferencias	17
2. Conceptos claves	22
3. Hacia una conceptualización de los modelos de desarrollo en el Frente Amplio	25
4. Métodos.....	28
4.1. Fuentes primarias: prensa, actas parlamentarias y documentos partidarios	29
4.2. Fuentes secundarias: Debate político uruguayo sobre la aprobación del TLC con Chile 2016-2018 (Affonso, 2019).....	31
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS.....	32
1. Análisis de Fuentes primarias	32
1.1. Rol del Estado	33
1.2 Esquema Distributivo	37
1.3 Inserción Internacional	40
1.4 Modelo Productivo	47
1.5 Institucionalidad	53
2. Análisis de fuente secundaria: dialogando con los resultados de Affonso (2019)	54
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES.....	57
BIBLIOGRAFÍA.....	62
ANEXOS.....	70
1. Tablas de Sistematización de actores y clasificación argumentos según Modelo de Desarrollo.....	70
Tabla 1: Sistematización de actores y clasificación argumentos sobre “Rol del Estado” según Modelo de Desarrollo	70
Tabla 2: Sistematización de actores y clasificación argumentos sobre “Esquema distributivo” según Modelo de Desarrollo	73

Tabla 3: Sistematización de actores y clasificación argumentos sobre “Inserción internacional” según Modelo de Desarrollo	77
Tabla 4: Sistematización de actores y clasificación argumentos sobre “Modelo productivo” según Modelo de Desarrollo	100
2. Esquema de categorización y codificación utilizado	107
3. Nube de palabras	108
4. Tabla de -pares de palabras- con frecuencia mayor a 20.....	109
5. Organigrama del Frente Amplio (tomado de Vera, 2012)	110

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

En esta investigación se analizan los distintos modelos de desarrollo presentes en el Frente Amplio en materia de política económica internacional a partir del tratamiento del TLC entre Uruguay y Chile entre 2016 y 2018.

En octubre de 2016, la República de Chile y la República Oriental del Uruguay firmaron un Tratado de Libre Comercio (TLC)¹, enmarcado en el Acuerdo de Asociación Estratégica (AAE) entre ambos países, suscrito el 7 de julio de 2008. El TLC fue negociado en el transcurso de los ocho meses previos a la firma y luego de cuatro rondas de negociaciones. Los contenidos del acuerdo se hicieron públicos el mismo día de la firma por parte de las autoridades, sin diálogo previo ni consulta informada con los partidos políticos ni con organizaciones sociales. Esto llevó a una gran discusión interna del partido gobernante, Frente Amplio. Luego de dicha discusión y pasados dos años de la firma del acuerdo, el tratado logró aprobarse en el Parlamento Nacional en el segundo semestre de 2018. Es relevante recordar aquí que, en Uruguay, luego de la firma de un tratado internacional por parte del Poder Ejecutivo, es necesario, de conformidad con los Artículos 85 N.7 y 168 N.20 de la Constitución de la República, que éste sea remitido para su aprobación al Poder Legislativo, previo a su ratificación.

El acuerdo con Chile fue considerado de gran relevancia por el gobierno de la época por entenderse que era un tratado de última generación. La categoría de última generación condice, actualmente, con los altos estándares que se están imponiendo en todas las negociaciones comerciales y de inversiones en el mundo. El acuerdo fue impulsado por los gobiernos de ambos países y profundiza la relación existente entre ellos a través de tratados anteriores². La República de Chile cuenta con una larga trayectoria en acuerdos liberalizadores, es promotora de la Alianza del Pacífico y siempre ha visto con interés una participación más activa de Uruguay en el esquema de negociación de la

¹ De aquí en adelante: TLC. Vale la aclaración de que se hace la referencia al acuerdo de esta manera ya que es la forma en la que se trató en la esfera pública y por lo tanto a la que accedió la ciudadanía. El nombre oficial del documento es “Acuerdo de Comercio Preferencial”.

² A modo de ejemplo, se señalan en los últimos años del siglo XX y primera década del siglo XXI: Acuerdo sobre Inversiones Chile-Uruguay (2010); Memorando de Entendimiento que establece la Comisión Bilateral de Comercio e Inversiones (2007); Acuerdo Básico de Cooperación Técnica y Científica (1993); Convenio de Cooperación Turística Chileno – uruguayo (1991); Memorando para la Cooperación Internacional en el Área de Desarrollo de Micro y Pequeña Industria (1992); Acuerdo para el Establecimiento de un Consejo Bilateral de Integración (1992); Acuerdo que Establece un Mecanismo de Consultas entre los Ministerios de RR.EE de la República Oriental de Uruguay y la República de Chile (1992); Convenio de Seguridad Social (1997).

mencionada Alianza (Carrau y Barreto 2017). Por su parte, el gobierno uruguayo entendió que este tratado “ha sido y es concebido como un primer paso interesante y una señal política hacia un Uruguay integrado en América Latina y con un acceso creciente y predecible en terceros mercados mundiales.” (Ministerio de Economía y Finanzas³ 2018: 4).

El texto de este trabajo se organiza de la siguiente manera: el capítulo II presenta el tema de investigación y el caso de estudio, así como los antecedentes y el problema de investigación. En el apartado sobre antecedentes se tratan investigaciones referidas a partidos políticos y política exterior, estudios realizados sobre modelos de desarrollo en el Frente Amplio, y, finalmente trabajos sobre la inserción internacional y los acuerdos comerciales en Uruguay.

El capítulo III desarrolla el marco teórico-metodológico en dos grandes secciones: por una parte, se establece el marco teórico-conceptual y por otra se describen los métodos empleados. La primera sección presenta, en primer lugar, de manera general la Teoría Liberal de las Relaciones Internacionales y la Teoría Liberal de Preferencias. En el segundo apartado de esta sección se define una serie de conceptos clave y en el tercero se teoriza sobre los “modelos de desarrollo” y se busca establecer criterios para definir los modelos de desarrollo en el Frente Amplio. La segunda sección de este capítulo describe el diseño metodológico, las fuentes empleadas y los criterios de selección de las mismas.

En el capítulo IV se analizan los datos recolectados. Este capítulo se estructura en dos grandes secciones. En primer lugar, se presentan los principales resultados del análisis de las fuentes primarias usando como eje las variables que definen los modelos de desarrollo. En la segunda sección se analiza la fuente secundaria, los resultados de la investigación desarrollada por Affonso (2019).

En el capítulo V se presentan las conclusiones a las que se llegó y se intenta dar respuestas al problema de investigación planteado al inicio. A su vez, en este capítulo, se mencionan posibles futuras líneas de investigación.

Finalmente, en los Anexos, se amplía la información que da cuenta del procesamiento de los datos que dieron lugar al análisis. En el Anexo 1 se presentan las tablas completas sobre sistematización de actores y clasificación argumentos según Modelo de Desarrollo; en el Anexo 2 se presenta el esquema de categorización y

³ De aquí en adelante: MEF.

codificación utilizado; en los Anexos 3 y 4 la sistematización cuantitativa de palabras y pares de palabras más utilizadas; y en el anexo 5 el Organigrama del Frente Amplio.

CAPÍTULO II: Tema, antecedentes y problema de investigación

1. Tema de investigación y la presentación del caso

Esta investigación trata sobre los distintos modelos de desarrollo presentes en el Frente Amplio en materia de política económica internacional a partir del caso del Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y Chile, acuerdo realizado entre 2016 y 2018. Para esto, es relevante discutir sobre los modelos de desarrollo vinculados a la política económica internacional que conviven en la fuerza política Frente Amplio para definir cómo interactúan y qué papel desempeñan en el tratamiento de dicho tratado. Además, se buscará analizar el proceso de discusión teniendo en cuenta los principales argumentos utilizados por los promotores de este acuerdo, así como los de sus detractores, para definir con mayor precisión el modelo de desarrollo que refleja cada actor.

Como propósito de la investigación se plantea analizar los distintos modelos de desarrollo presentes en el Frente Amplio en materia de política económica internacional a partir del tratamiento del TLC entre Uruguay y Chile entre 2016 y 2018. En este sentido, es relevante mencionar que los estudios de desarrollo económico son un campo multidisciplinario que analiza los procesos y políticas para promover el crecimiento y transformación productiva y social de los países, considerando dimensiones económicas, sociales, políticas e institucionales. Dentro de este campo, existe una discusión en torno a los diferentes modelos o enfoques de desarrollo que se pondrán en discusión en el marco teórico.

La inserción internacional de un país tiene una incidencia clave sobre múltiples dimensiones del desarrollo. La pérdida de capacidad de decisión que surge de la firma de acuerdos internacionales puede tener un alto costo para las políticas tendientes a favorecer el desarrollo económico y la transformación de la estructura productiva tal como plantea Bittencourt (2023). La aprobación del TLC entre Uruguay y Chile en el mes diciembre de 2018 generó una fuerte discusión en todos los organismos del FA que se trasladó a la

esfera pública involucrando a la sociedad civil organizada y al resto del sistema político. En este sentido, actores como el PIT-CNT y las Cámaras Empresariales formaron parte de la discusión pública. Este acontecimiento, si bien no es el único, marca un hito en la toma de decisiones de la fuerza política ya que involucra un tema central de la política internacional del gobierno que se traslada a la organización partidaria.

El texto firmado cuenta con 20 capítulos que contienen el Preámbulo con las Definiciones, Comercio de Bienes, Facilitación al Comercio, PyMEs, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Obstáculos Técnicos al Comercio, Servicios, Comercio Electrónico, Competencia, Propiedad Intelectual, Laboral, Medio Ambiente, Cooperación, Género, Coherencia Regulatoria, Transparencia, Administración, Solución de Controversias, Disposiciones Generales y Disposiciones Finales.

En la redacción de este tratado se incluyen dentro de sus componentes cláusulas y formas de negociación que eran novedosas para el país, algunas de las cuales ya habían sido rechazadas en tratados anteriores por los gobiernos del Frente Amplio. Carrau y Barreto (2017) señalan algunas de ellas, como las cláusulas denominadas “trinquete” (es decir, aquellas que refieren a que los Estados se obligan a mantener el nivel de reglamentación existente y cualquier innovación será sólo en un sentido de mayor liberalización); las cláusulas de “Status Quo” (que implican que el nivel de regulaciones y el estado de las políticas existente al momento de la firma es el que se reconoce); y la negociación a través de listas negativas (es decir, el mecanismo mediante el cual una serie de servicios y bienes quedan exentos de las obligaciones del tratado al momento de su entrada en vigencia, quedando incluidos en el tratado todo lo que no se especifica en esa lista ya sean elementos de la actualidad o que puedan desarrollarse con posterioridad a la vigencia del acuerdo).

El tratado fue firmado en el 2016 por el presidente de ese momento, Dr. Tabaré Vázquez, y el proceso para su ratificación se extendió, como ya se mencionó, durante los dos años siguientes. Para Posse (2018b) la introducción de la iniciativa no tiene demasiadas novedades: la propuesta de firmar un nuevo acuerdo con Chile proviene desde la Asesoría de Política Comercial del MEF con el apoyo explícito del ministro Astori y el Canciller, Nin Novoa. Como en otras ocasiones, contó con el respaldo del presidente Vázquez. La diferencia en este proceso, sostiene Posse (2018b), radica en la estrategia elegida por los actores mencionados ya que, una vez concluido el acuerdo, luego de ocho meses de negociación, fue firmado y enviado al Parlamento para ratificación, con conocimiento pleno de la oposición que ya comenzaba a generar dentro del FA y sin

certeza de que fuera votado afirmativamente. La falta de acuerdos entre los integrantes del Frente Amplio es la razón central por la cual la discusión se traslada a otros ámbitos de la organización.

Es por esto por lo que resulta relevante el estudio de cómo fue el proceso de tratamiento y resolución del TLC con Chile por parte del FA ya que involucró un fuerte debate ideológico donde se presentaban diferentes modelos para el desarrollo del país.

2. Antecedentes

En este apartado se presenta una revisión panorámica de los antecedentes de esta investigación. Se trata de investigaciones referidas a partidos políticos y política exterior, estudios realizados sobre modelos de desarrollo en el Frente Amplio, y, finalmente, trabajos sobre la inserción internacional y los acuerdos comerciales en Uruguay.

2.1. Partidos políticos y política exterior

Estudios previos a este trabajo se han centrado en la participación de los partidos políticos en el diseño de la política exterior, como es el caso del trabajo sobre México y España realizado por Dávila Pérez (2011).

Otro antecedente relevante es el trabajo de Onuki y de Oliveira (2010), que aborda el rol de los partidos políticos en la política exterior brasileña. Los autores abordan el tema desde dos dimensiones: por la influencia directa sobre la toma de decisiones en el ámbito ejecutivo (sea en gobiernos de partido o de coalición) o de forma indirecta por el sistema de pesos y contrapesos en el proceso de formulación o implementación de políticas. Estos autores señalan que en el ámbito de la política exterior se visualiza una mayor polarización inter e intra partidaria, ya que se trata de un ámbito con poca relevancia electoral.

Por otra parte, Pérez (2007) sostiene que existe un avance muy incipiente de instrumentos teóricos para estudiar cómo los partidos políticos en Uruguay elaboran sus posturas relativas a cuestiones internacionales y toman iniciativas en ese terreno como políticas exteriores. En este sentido, señala que:

(...) el tema no ha sido abordado en términos de genuinas investigaciones – con la denominación de ‘matrices’ o cualquier otro equivalente– en la actividad académica de nuestro país, y de hecho, es un tema que solo episódicamente ha sido estudiado respecto de política exterior de otros países, de otras naciones. Hay múltiples referencias que pueden nutrir la respuesta a la pregunta: cómo elabora el partido X, el partido laborista o conservador inglés, por ejemplo, en cuanto a política exterior. Pero hay pocas ocasiones en las que una investigación, una producción académica cabal se centra en ese aspecto. En el caso del Uruguay,

la ausencia de abordajes de las matrices de que se valen nuestros partidos para posicionarse, tomar iniciativas de política exterior, es de gran significación, puesto que, hablando de los largos plazos, el Uruguay ha sido una democracia de partidos, ha sido un país de partidos gobernantes, representativos y gobernantes. (Pérez 2007: 104)

Para finalizar este apartado, es relevante mencionar a López Burian (2015) quien afirma que la política exterior uruguaya es una política de partidos gobernantes y programáticos. Es decir, las organizaciones sociales y las burocracias especializadas son, desde esta perspectiva, secundarias, ya que solamente intervienen en la política exterior a partir de los partidos políticos. Sostiene así, que pese a las diferencias de ideas que orientan los posicionamientos y con divergencias a su interior, los aspectos institucionales del sistema hacen que los partidos mantengan un accionar disciplinado que les permite impulsar sus lineamientos programáticos.

2.2. Estudios sobre modelos de desarrollo en el Frente Amplio

A partir del análisis de algunas secciones del programa del FA 2015-2020 – en las que no se incluye la correspondiente a la política exterior-, Martínez (2016) identifica cuáles son las visiones del desarrollo predominantes. De esta manera, identifica tres visiones imperantes, a saber: la relevancia de las instituciones, entendiendo al Estado como un actor protagónico para el diseño de las estrategias de desarrollo; una visión cercana a los postulados de la nueva CEPAL, en la cual las actividades tecnológicas son las elegidas para fomentar los procesos de cambio; y, por último, una concepción multidimensional de equidad, que caracteriza la concepción de desarrollo humano.

Además, la investigación de Martínez (2016:67) considera que el programa de gobierno presentado a la ciudadanía para el periodo 2015-2020 propone un tipo de desarrollo que

(...) implica un proceso de mediano plazo, que involucra transformaciones sustanciales en diferentes esferas de la sociedad uruguaya (política, económica, social, cultural y ambiental). Además de ello, en el conjunto de acciones propuestas se aprecia el rol predominante del Estado en los procesos de desarrollo nacional. En último término, el Frente Amplio cuando habla de desarrollo en sus bases programática hace referencia a un proceso de transformaciones que pretende mejorar la calidad de vida de las personas.

Por otra parte, el trabajo de Ponce (2008) sostiene la hipótesis de la existencia de tres visiones de desarrollo económico y social dentro del Frente Amplio. En este trabajo, se entiende que una de ellas es la visión institucionalista, otra el modelo de la

agrointeligencia, y por último la visión de refundación nacional que aboga por cambios profundos.

Otro antecedente de esta investigación lo encontramos en Salgueiro (2018). En este trabajo, la autora plantea que la coalición de izquierda se compone por sectores que tienen una visión neoinstitucionalista por un lado, y sectores cuya visión se caracteriza como neoestructuralista, por otro. El sector más cercano al neoinstitucionalismo, afirma Garcé (2014: 215) “pone el acento en la iniciativa privada y en la necesidad de construir buenos mercados a través de poderosas regulaciones públicas («reglas de juego»)”. Por otro lado, según Salgueiro (2018), la visión neoestructuralista se acerca más a los planteos de la “nueva CEPAL” desde comienzos de los 90’, reivindicando el papel del Estado y la importancia de la industrialización y la tecnología a la vez que confía más en el mercado internacional que el estructuralismo clásico.

Además, teniendo en cuenta a Garcé (2014), Posse (2018a: 218) considera que “en definitiva, en el FA conviven al menos dos visiones sobre la economía –una más “institucionalista” y otra más “estructuralista” que tienen su correlato en las posiciones sobre política comercial”.

Es antecedente directo de este trabajo la investigación de Bértola (2019) sobre modelos de desarrollo y políticas industriales en el Frente Amplio, trabajo que conforma parte central del marco teórico, por lo que será desarrollado en el Capítulo III.

Por último, cabe mencionar el trabajo de López Burian y Miguez (2021) en el que se trabaja sobre el posicionamiento de Uruguay, en tanto país pequeño, dentro y fuera de la región, desde la última década del siglo XX hasta la actualidad. Para esto, uno de los abordajes que realizan los autores es el de analizar cómo se posiciona el Frente Amplio en tanto partido de gobierno desde la primera presidencia de Vázquez. En ese sentido, señalan cómo Uruguay, gobernado por Vázquez, continuó dialogando con Estados Unidos sobre la posibilidad de firmar un TLC, pero a la interna del FA prevaleció la apuesta integracionista. Es especialmente relevante el análisis que señala que esto se basa en una lectura del desarrollo y de la inserción económica del Uruguay que opta por la integración en contraposición a la apertura. De esta manera, López Burian y Miguez (2021) se permitían un escenario con más posibilidades de un desarrollo autónomo. El texto identifica, a la vez, argumentos de corte neoestructuralistas y neodesarrollistas, que entiende sustentaron la importancia de privilegiar estratégicamente la integración regional, pensada a partir del desarrollo de cadenas productivas regionales. Además, los acuerdos de libre comercio se visualizaban por ese núcleo como trabas para el desarrollo

y la innovación autónoma, visión compartida y apoyada por la central única de trabajadores y varias organizaciones sociales, así como mayoritaria en el ala izquierda del FA (López Burian y Miguez 2021).

2.3. Trabajos sobre la inserción internacional y los acuerdos comerciales en Uruguay

Los trabajos de López Burian (2015, 2019, entre otros) permiten realizar un análisis de las orientaciones en política exterior que llevaron adelante los distintos gobiernos luego de la recuperación democrática. El autor (López Burian 2015) señala que en el primer gobierno de Sanguinetti (1985-1990) se desarrolló una estrategia de inserción internacional caracterizada por un regionalismo abierto, modificando una estrategia histórica del Uruguay que se había caracterizado por una integración panamericanista. En el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1995), el segundo gobierno de Julio María Sanguinetti (1995-2000) y los primeros años del gobierno de Jorge Batlle (2000-2002), si bien se mantuvo la estrategia de *regionalismo abierto*, el foco estuvo mucho más puesto en lo *abierto* que en lo *regional*. Posteriormente, se produce un nuevo cambio en la estrategia de inserción internacional, cuando en la segunda mitad del gobierno de Batlle se retoma una estrategia panamericanista, cuyas principales señales se observan en el acercamiento a Estados Unidos y en la firma del TLC entre Uruguay y México en el 2004.

López Burian (2015: 367) sostiene además que, en los partidos políticos en Uruguay, donde se visualizan las mayores divergencias internas en política exterior es en el Frente Amplio. Afirmar que la única dimensión que comparten las diversas visiones que conviven en la fuerza política es la relativa a la integración regional donde, tanto el ala derecha como el ala izquierda del FA se manifiestan a favor de la integración regional, incluyendo aspectos supranacionales. En este sentido, considera que

El posicionamiento frente al papel del Estado en el modelo de desarrollo es estatista en el ala izquierda del FA mientras apuesta a fórmulas mixtas en su ala derecha, aunque dándole a éste un papel más importante que el del mercado. A este debe sumarse la divergencia en lo relativo al posicionamiento frente al régimen político, donde el ala izquierda del FA muestra a la mayoría de sus legisladores manifestando preferencias de cuño populista.

Por otro lado, López Burian (2021) señala que el ciclo progresista uruguayo (2005-2020) no es homogéneo en relación con la integración. Considera que, si bien la izquierda uruguaya es mayoritariamente integracionista, en los 15 años de gobierno frenteamplista

han surgido posiciones que han cuestionado al Mercosur en la búsqueda de una forma alternativa de lograr grados de libertad sin abandonar el proyecto.

Es relevante también el trabajo de Fernández (2018) donde se analizan los documentos oficiales del Frente Amplio. En esta investigación, se pone de manifiesto que la redacción aprobada por el plenario nacional del Frente Amplio “Orientaciones Políticas para la Inserción Internacional Comercial del país” de mayo de 2018 fue necesaria, porque desarrolló temáticas que no estaban explicitadas el programa, titulado “Bases Programáticas”, ni en el “Plan Estratégico 2015-2020” elaborado por la Cancillería en 2015. Sostiene Fernández (2018: 29) que esos documentos resultaron plataformas funcionales a la realidad del país en el sistema internacional contemporáneo.

Por otra parte, Posse (2018b: 287) relativiza la importancia de la aprobación de los documentos mencionados. Para este autor, a pesar de que el documento sobre orientaciones de inserción internacional aprobado por el plenario sugiere lo contrario, la aprobación del acuerdo con Chile marca un giro en la política de nuevos acuerdos comerciales de Uruguay. Desde su perspectiva, prevalece en el gobierno del FA la visión de que una mayor integración con los principales procesos y reglas que estructuran los intercambios económicos internacionales acarrea mayores beneficios que las eventuales pérdidas asociadas a la reducción del *policy space*. Además, en este trabajo, Posse (2018b) da cuenta de la discusión interna del FA sobre hasta qué punto integrarse a la creciente red de Acuerdo de Comercio Preferencial⁴. En ese sentido, observa que las fracciones del FA han tenido posiciones divergentes e incluso contrapuestas. Por un lado, la fracción a cargo de la conducción económica de los gobiernos del FA, el Frente Líber Seregni, ha promovido activamente la adopción de nuevos acuerdos comerciales, entre los que se incluyen los que contienen capítulos sobre la *nueva agenda* de los aspectos relacionados con el comercio. Por otro lado, la mayoría de las principales fracciones del FA, pese a no oponerse a los acuerdos comerciales en tanto reducción arancelaria, se han posicionado en contra de los ACP que se enfocan o incluyen esa *nueva agenda* de aspectos relacionados.

Es relevante el trabajo de Porzekansky (2010) sobre el TLC entre Uruguay y Estados Unidos. El autor sostiene que la explicación del fracaso persistente en alcanzar o negociar un TLC entre Uruguay y Estados Unidos radica en que quienes impulsaron el acuerdo — tanto en el gobierno de Batlle como en el gobierno de Vázquez— estaban

⁴ De aquí en adelante: ACP.

«remando contra la corriente». Para el investigador, en todos los casos los promotores del TLC estaban impulsando una idea que era altamente contradictoria con dos objetivos que eran acompañados ampliamente por el sistema político uruguayo: la necesidad de mantener e idealmente mejorar las condiciones de acceso a los mercados del Mercosur; y, la necesidad de mantener cierto espacio para implementar políticas de desarrollo, aspecto que se entendía se iba a reducir significativamente a raíz de los elementos no comerciales que forman parte de los tratados de libre comercio que firma Estados Unidos.

También cabe señalar la investigación de Rodríguez (2011) sobre el tratamiento del TLC entre Uruguay y Estados Unidos. En este trabajo se describe la participación del plenario del Frente Amplio en el tratamiento y resolución de acuerdos internacionales a lo largo de la historia. Por un lado, se analiza la resolución de dicho organismo en 1991 acerca de la incorporación de Uruguay al Mercosur, en la cual resuelve su apoyo crítico a la incorporación. Por otra parte, el trabajo menciona el tratamiento que el plenario de 2006 da a la eventual firma del TLC con Estados Unidos. En ese momento, el organismo resolvió que “(...) los eventuales acuerdos bilaterales con EUA concebidos en este marco no resultan favorables a nuestros objetivos de consolidación de país productivo, correspondiéndose con lo resuelto en el IV Congreso del FA-Héctor Rodríguez”. Según Rodríguez (2011) esa resolución no impidió que se siguiera adelante con las negociaciones, siendo el eventual tratado rechazado con posterioridad debido a las consideraciones del presidente Tabaré Vázquez. Sostiene el autor que

La evaluación como actor sobre el costo de oportunidad, lo llevó [al presidente Dr. Tabaré Vázquez] a priorizar la unidad de su partido. Si hubiese avanzado contra viento y marea a favor del TLC, hubiera tal vez pagado un costo político alto. Ante ello, prefirió un TIFA, es decir, mantuvo la unidad del FA, firmó y mantuvo vínculos con EUA y permaneció en el MERCOSUR como Estado Parte. Rodríguez (2011: 63)

El trabajo de Carrau y Barreto (2017:17) es un antecedente directo de esta investigación ya que trabaja específicamente sobre los capítulos de servicios y comercio electrónico del TLC entre Uruguay y Chile, considerados por las autoras como los más novedosos. Sostienen que

Estos capítulos representan la mayor novedad para el marco normativo uruguayo y resultan en los hechos la aceptación de los estándares de la negociación internacional promovidos por procesos negociadores como el TiSA, consolidados en el firmado (pero no vigente TPP).

Según las autoras, Carrau y Barreto (2017:17), se establecen estándares que privilegian la profundización de las dinámicas de producción diseñadas desde el Norte, que poco tienen que ver con las necesidades del Uruguay.

Otro antecedente directo de este trabajo es Affonso (2019) quien se focaliza en el análisis de la discusión previa a la aprobación del TLC entre Uruguay y Chile para explicar el proceso de resolución del tratado. La autora describe los pasos que fue dando la discusión y propone cuatro hipótesis de trabajo para explicar cómo y por qué se logra su ratificación. De esta manera, sostiene como puntos de partida o hipótesis: 1. El FA logró un consenso en el Plenario Nacional a partir de las preferencias de las fracciones que lo integran, que se trasladó al ámbito parlamentario; 2. La institucionalidad del FA permitió la votación favorable en el parlamento; 3. La incidencia del presidente Tabaré Vázquez como negociador principal; y, 4. La región no intervino en la resolución de este acuerdo. Si bien el foco de esta investigación está puesto, como ya se mencionó, en explicar cómo se logró la ratificación del tratado pese a las diferencias en el partido de gobierno, se buscará, más adelante, contrastar parte de las conclusiones a las que llega la autora con los resultados que surgen del análisis de los modelos de desarrollo presentes.

Más recientemente, trabajos como el de Ferreira (2022) analizan desde la visión del realismo neoclásico un posible TLC entre Uruguay y China. En este sentido, sostiene (Ferreira 2022: 53) que la Teoría del Realismo Neoclásico permite explicar las decisiones en política exterior a través de distintos niveles de análisis, y ofrece un resultado más acabado que las demás corrientes de la Teoría Realista de las Relaciones Internacionales. Al analizar la decisión uruguaya desde esa óptica, observa cómo interactúan las distintas variables propuestas por la Teoría, donde las dinámicas internacionales y regionales a nivel sistémico se interrelacionan con el nivel doméstico a través de las percepciones, los vínculos entre el Estado y la sociedad, la cultura política y burocrática en temas de política exterior y las instituciones nacionales, dando como resultado una determinada decisión en política exterior.

Como se mencionó, al ser una corriente dentro de la Teoría Realista de las Relaciones Internacionales, los Estados se siguen presentando como una unidad de análisis clave. El aspecto novedoso se encuentra en la atención hacia factores internos. El Realismo Neoclásico tiene en cuenta atributos de los líderes políticos, la burocracia estatal, la clase política, la relación entre Estado-sociedad y las instituciones nacionales (Luján y López Burian 2022: 263). De este modo, la Teoría permite observar las causas de los efectos y no meramente los resultados de determinada decisión.

Por otra parte, es antecedente directo de esta investigación el trabajo de Gorriti (2021), quien analiza los modelos de desarrollo en Uruguay y en el Frente Amplio que se ponen de manifiesto en el estudio del caso del posible acuerdo TLC entre Uruguay y China. En este sentido señala (Gorriti, 2021: 34), en concordancia con lo expresado por Actis, Lorenzini y Zelicovich (2016) que por modelo de desarrollo se entiende el 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. Identifica tres tipos ideales de modelo de desarrollo en América Latina: el modelo neoliberal, que postula que el sistema de producción debe basarse en las ventajas comparativas y le asigna una baja participación del Estado en la distribución del ingreso y la provisión de bienes públicos; el modelo desarrollista-estructuralista originado en la CEPAL, que postula que la priorización de las ventajas comparativas refuerza las asimetrías Norte-Sur, y entiende que el Estado debe generar políticas públicas sobre el proceso de industrialización, la inversión en infraestructura, así como debe ser el encargado de la provisión de bienestar y el fomento al consumo interno como ruta al desarrollo económico; y, por último, el modelo Neo Desarrollista que presenta una síntesis de los anteriores, al reconocer las fallas del mercado y la necesidad de corregirlas a través de la intervención estatal en áreas estratégicas.

De esta manera, Gorriti (2021) sostiene que la identificación de un modelo de desarrollo se compone de ideas acerca del esquema productivo, la redistribución y las formas de relacionamiento internacional deseables. Estas ideas tienen raíces ideológicas vinculadas a filosofías de izquierda y derecha. Por lo tanto, tienen diferencias en cuanto a las formas de entender las relaciones sociales y asuntos relevantes como la igualdad, desigualdad, libertad, autoridad. Sostiene la autora que el eje Estado-mercado está vinculado con eje izquierda-derecha y a la vez, que es imprescindible para indagar sobre el contenido de los posicionamientos ideológicos.

Gorriti (2021:35) analiza las posturas de diversos actores parlamentarios y concluye que 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 en la interna de estos. Concluye, además que las mayores diferencias se presentan en el FA. De esta manera, de su análisis se desprende que 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, pero las discrepancias

son mayores sobre la mejor forma inserción internacional para generar crecimiento. Mientras que para algunos sectores el bilateralismo mediante TLCs con las potencias agravaría las asimetrías entre Uruguay y la contraparte al profundizar el esquema productivo agroexportador, para otra parte del FA la vía bilateral es la que ofrece un mayor margen de maniobra para Uruguay.

En Carrión (2021) se estudia la importancia de los acuerdos partidarios tanto en la negociación como para la aprobación del TLC entre Uruguay y México firmado en el año 2004 en el gobierno presidido por Jorge Batlle. En este trabajo podemos apreciar cómo el negociador principal del Poder Ejecutivo -Luis Hierro López- realiza la negociación con el gobierno y el parlamento de México. Esta negociación se hace incorporando a destacadas figuras de los otros partidos políticos -Danilo Astori por el Frente Amplio y Luis Heber por el Partido Nacional- con una calificativa representación parlamentaria. Esta presencia interpartidaria en todo el proceso de negociación generó que el Acuerdo de Libre Comercio entre ambos países fuera ratificado por unanimidad en el Parlamento Nacional.

Por último, el trabajo reciente coordinado por Caetano (2023) *La opción de los TLC en el Uruguay contemporáneo*, si bien no trabaja sobre el objeto específico de esta investigación, es un ejemplo de análisis de otros acuerdos similares. En ese sentido, es relevante ya que da cuenta de la dificultad que existió en el último gobierno frenteamplista para llevar adelante tratados de libre comercio.

3. Problema de investigación

Como se señaló al inicio de este capítulo, en esta investigación se analizan los distintos modelos de desarrollo presentes en el Frente Amplio en materia de política económica internacional a partir del tratamiento del TLC entre Uruguay y Chile entre 2016 y 2018. De la revisión de antecedentes se desprende que existen estudios acerca del funcionamiento de los partidos políticos particularmente en aspectos de política exterior, en cómo Uruguay se ha posicionado en materia de política económica internacional -especialmente en relación con los posibles o efectivos los TLCs y la diversidad de tratamiento que hubo en relación con ellos. También hay antecedentes acerca de cómo se ha planteado la discusión en la interna de los partidos políticos, y en especial del Frente Amplio, en materia de política económica internacional, dado que, como vimos, es un área de debate. Sin embargo, el tratamiento del TLC entre Uruguay y Chile, si bien, como

se reseñó anteriormente fue abordado por investigaciones previas (Posse 2018b, y Affonso, 2021), es trabajado aquí desde una perspectiva diferente. En esta investigación se entiende el TLC como un caso emblemático para el Frente Amplio en particular, por lo que se toma en cuenta para analizar los modelos de desarrollo en materia de política económica internacional, en el entendido de que, además de la profundización que emerge del estudio de caso, se puede, a partir de este ejemplo particular, esbozar consideraciones sobre los modelos estructurantes en el FA.

Para entender la particularidad del caso del TLC entre Uruguay y Chile, es relevante tener en cuenta que en esta investigación entendemos que el Frente Amplio en el periodo estudiado se estructuraba a partir de tres esferas. Estas, si bien compartían objetivos e intereses y estaban comunicadas entre sí, tenían diferentes formas, correlaciones de fuerza y mecanismos de resolución de controversias. De esta manera, entendemos que esa estructura general está compuesta por la esfera ejecutiva, la legislativa y la orgánica. Por un lado, encontramos la esfera ejecutiva correspondiente a los cargos de gestión. Por otra parte, entenderemos por esfera legislativa la integrada por las bancadas de senadores y diputados frenteamplistas. Por último, encontramos la esfera en la que nos centraremos en este trabajo, la esfera orgánica, conformada por la estructura de la Fuerza Política⁵. Esta esfera está constituida por el plenario nacional, el congreso, la mesa política, el secretariado, y los comités de bases agrupados en coordinadoras y departamentales.

Durante el período de gobierno 2015-2020 existieron variadas formas de negociación, discusión y diálogo entre las esferas ejecutiva y legislativa del FA. Sin embargo, se debe destacar que solamente existieron tres casos en los cuales la esfera ejecutiva tuvo una relación fluida con la esfera orgánica. Dos de estos casos, que son la consideración del “Acuerdo sobre Comercio de Servicios”⁶ y la “Priorización de aspectos programáticos a jerarquizar en el presupuesto nacional en el año 2017”, se dan a solicitud del gobierno. La esfera ejecutiva es quien promueve los temas para que se resuelvan en la esfera orgánica.

A diferencia de lo antedicho, la particularidad de este caso radica en que la discusión sobre el tratamiento del TLC con Chile se promueve desde la esfera orgánica.

La relevancia que tuvo esta discusión queda de manifiesto, por ejemplo, en la aprobación del documento “Orientaciones políticas para la inserción comercial

⁵ Ver Anexo 5: Organigrama del Frente Amplio

⁶ De aquí en adelante: TISA, por sus siglas en inglés “Trade In Service Agreement”.

internacional del país en los próximos dos años (2018-2020)” por parte del plenario Nacional, documento considerado por Fernández (2018:29) como

(...) un hecho inédito en la política exterior del Uruguay, si bien es una lógica consecuencia de las tensiones, acuerdos y desacuerdos señalados en los primeros 13 años de gobierno de la coalición de izquierda y al amparo de su mayoría parlamentaria. En ese sentido puede leerse hasta como una presión del partido político o, al menos, de algunos sectores hacia el gobierno. Pero resulta una lectura más ajustada a la historia reciente de la inserción internacional del país, suponer que se está ante una especie de acuerdo, aunque en ciertos aspectos voluntaristas, entre el partido de gobierno y el gobierno nacional.

Del texto mencionado observamos la relevancia que tuvo el proceso de discusión para la política exterior del último gobierno frenteamplista.

Finalmente, se entiende que este trabajo, a partir del análisis de un caso, ampliará los estudios sobre el funcionamiento del partido Frente Amplio en Uruguay; buscará problematizar los espacios de discusión política ideológica, y aportará a las visiones de desarrollo que se impulsan desde sus propuestas.

CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

1. Presentación de la Teoría Liberal de las Relaciones Internacionales y Teoría Liberal de Preferencias

En este apartado se presenta, en primer lugar, de manera general la Teoría Liberal de las Relaciones Internacionales que busca explicar qué motiva a los Estados a tomar ciertas acciones de Política Exterior más allá del ámbito de la negociación entre Estados. En segundo lugar, y a modo de complementar esta perspectiva, se desarrollará la Teoría Liberal de Preferencias que servirá como marco para explicar cómo se establecen las negociaciones internacionales y cuál es el papel de los distintos actores que participan en ellas

Para este trabajo es necesario tener en cuenta una teoría que plantee las razones por las cuales los Estados toman decisiones más allá del ámbito de la negociación entre Estados. Se presenta, en este sentido, la Teoría Liberal de las Relaciones Internacionales, que plantea que para responder a la interrogante sobre las motivaciones que llevan a los Estados a actuar de una u otra forma en la Política Exterior se debe atender a las

preferencias de los Estados. De esta forma, Moravcsik (1997) sostiene que las teorías liberales brindan una alternativa a las corrientes tradicionales, realistas e institucionalistas, centradas en las capacidades y en la información respectivamente. El aspecto central considerado por el autor es que “la relación entre los Estados y el contexto social doméstico y transnacional en el que los mismos se encuentran tienen un impacto fundamental en su comportamiento en la Política Mundial. Las instituciones, intereses e ideas sociales influyen en el comportamiento del Estado formando sus preferencias” (Moravcsik, 1997:513).

Se parte, entonces, de tres supuestos básicos: los individuos y grupos privados son los actores fundamentales de la Política Internacional; el Estado u otras instituciones políticas no son actores en sí mismos, sino que representan un subconjunto de la sociedad doméstica; y el Estado forma parte del Sistema Internacional.

En este sentido, Moravcsik (1997) afirma que el primer supuesto establece que los individuos y grupos privados son los actores fundamentales de la Política Internacional, los cuales se presume actúan de forma racional y con cierta aversión al riesgo cuando buscan satisfacer sus demandas. Estos individuos definen sus intereses separadamente de la política y cuantos más beneficios se espera obtener del intercambio político y la acción colectiva, se ven incentivados para perseguir sus intereses por esos caminos. Esa búsqueda se da en un contexto de conflicto entre los intereses de los distintos actores sociales debido a la escasez y la diferenciación las cuales generan que compitan entre ellos.

Moravcsik (1997:517) entiende, de esta manera, que “la teoría busca generalizar sobre las condiciones sociales bajo las cuales la conducta egoísta de los actores converge hacia la cooperación o el conflicto”. El hecho de que los individuos tengan o no similares creencias, que exista o no una escasez de bienes y que haya o no desigualdades en el poder político, establece tres factores determinantes para que el comportamiento de los actores sea conflictivo o armónico.

El segundo supuesto establece que el Estado u otras instituciones políticas no son actores en sí mismos, sino que representan un subconjunto de la sociedad doméstica, que con sus intereses particulares definen las preferencias estatales y actúan en la política mundial. Las identidades, los intereses y el poder de los individuos y grupos sociales son determinantes a la hora de que estos actores presionen a los tomadores de decisiones con el fin de favorecer las políticas estatales que sean convenientes para sus preferencias, incidiendo en las preferencias estatales. Este postulado marca una diferencia importante

con la visión tradicional del Estado, en la cual se lo entiende como actor unitario y racional que mantiene las posturas realistas e institucionalistas para maximizar un interés nacional fijo. La teoría liberal considera que el Estado busca perseguir el interés nacional que los grupos domésticos más poderosos consideran como tal. A partir de estas dos premisas, Moravcsik (1997) concluye que, a diferencia de las concepciones realistas y estructuralistas, el Estado no persigue un interés preconcebido y fijo de los intereses básicos (como podrían ser la seguridad, la soberanía y la riqueza) sino que persigue distintas interpretaciones de esos intereses, que dependen del contexto social otorgado por los individuos que se encuentran representados en las instituciones sociales.

La tercera suposición, como se mencionó anteriormente, implica que el Estado forma parte del Sistema Internacional, por lo que las preferencias de los Estados son interdependientes entre sí. En este sentido, señala Moravcsik (1997) no siempre pueden hacer lo que quieren hacer, sino que deben ajustarse a la configuración de preferencias de los demás Estados, quienes determinan su propio comportamiento.

La interdependencia política explica la relación entre las preferencias estatales y el comportamiento de uno o varios Estados. Esta idea es definida por el autor como:

(...) el conjunto de costos y beneficios creados por las sociedades extranjeras cuando los grupos dominantes en una sociedad buscan llevar a cabo sus preferencias, es decir, el patrón de externalidades transnacionales que resultan de los intentos de perseguir propósitos distintivos nacionales. (Moravcsik 1997:520)

De esta manera, la teoría presentada por Moravcsik (1997) señala que los Estados buscan alcanzar sus propias preferencias siempre que se lo permitan las limitaciones que le suponen las preferencias de los demás Estados. En aquellos casos en los que las políticas unilaterales inciden positivamente o directamente no inciden en las preferencias de los demás Estados es probable que exista cooperación y sus relaciones no tengan grandes conflictos. Por el contrario, cuando las políticas unilaterales atentan con las preferencias de los demás Estados, sus relaciones serán conflictivas.

Por otra parte, como se menciona al comienzo de este apartado, se toma en cuenta a Putman (1996) quien estudia las negociaciones entre los Estados desde una perspectiva que integra los aspectos nacionales y los aspectos internacionales para explicar cómo y en qué circunstancias la política internacional que pertenece al *primer nivel* se interrelaciona con la política nacional que pertenece al denominado *segundo nivel*. Desde esta perspectiva, las negociaciones internacionales se plantean como un escenario de dos niveles y de esta manera se facilita el entendimiento de la relación entre la mesa de

negociación nacional y la internacional, y, a la vez, sobre cómo esa relación determina los resultados de las negociaciones.

Putman (1996) entiende que los actores de cada una de las partes involucradas en una negociación internacional participan de dos mesas o instancias de negociación simultáneamente. Existe, de esta manera, una mesa internacional donde los líderes políticos nacionales de cada una de las partes negociadoras junto con sus asesores buscan establecer un equilibrio entre las presiones nacionales y las internacionales tratando de alcanzar el mayor beneficio posible. A su vez, la instancia nacional se compone de las personas que integran el propio partido político, las personas que se presentan como oposición y otros grupos de presión. En esta dimensión, los líderes nacionales buscan alcanzar coaliciones que permitan adquirir poder, mientras que aquellos a los que representan estos líderes buscan influir en sus decisiones.

Para explicar cómo un acuerdo puede ser políticamente viable entre ambos niveles, Putnam (1996) pone especial énfasis en el conjunto ganador de las partes involucradas. En este sentido, señala que el conjunto ganador del segundo nivel es el conjunto de acuerdos posibles en el primer nivel que lograrían ser ratificados. Es esta una premisa básica para esta perspectiva teórica, ya que a partir de esta se deriva que para que se haga efectivo un acuerdo en el primer nivel, este debe ser ratificado en el segundo nivel. Es decir, para poder alcanzar los resultados deseados los actores involucrados, especialmente los denominados líderes políticos, necesitan buscar la convergencia entre ambos niveles, que muchas veces no tienen los mismos intereses.

Por otro lado, entiende que un aspecto fundamental para determinar el resultado de una negociación se vincula con la existencia de una proporcionalidad directa entre el tamaño del conjunto ganador de cada una de las partes y las posibilidades de alcanzar el acuerdo. En este sentido, cuanto mayor sea el conjunto ganador, mayor será el conjunto de probabilidades de que se superponga para alcanzar el acuerdo, y viceversa. En relación con esto, considera que son tres los conjuntos de factores que determinan el tamaño del conjunto ganador: las preferencias y las coaliciones que existen en el nivel de la política nacional, sus instituciones y las estrategias que llevan a cabo los negociadores del nivel de la política internacional.

Además, el autor sostiene que la distribución del poder, las preferencias y las posibles coaliciones que puedan existir en a nivel nacional tienen una fuerte correlación con el tamaño del conjunto ganador. En este nivel adquiere relevancia el costo que tiene el no acuerdo para los grupos que representan los líderes políticos nacionales y el tamaño

relativo de los sectores que se oponen a la cooperación internacional y aquellos que se posicionan a favor.

Por otro lado, el autor señala dos posibles situaciones en función de si los intereses de los grupos a los que representa quien está negociando son homogéneos o heterogéneos. Este aspecto es especialmente relevante para el trabajo ya que, como vimos en la introducción, el conflicto –en términos de Putman (1996)- generado cuando los intereses de los grupos son heterogéneos genera, a su vez, un conflicto entre grupos. En estos casos quien negocia buscará aumentar el conjunto ganador arriesgándose a una defecación involuntaria, es decir, cuando al no lograr la ratificación en el nivel nacional, los actores negociadores no pueden cumplir la promesa del acuerdo.

De esta manera, esta teoría demuestra que la ratificación en el nivel nacional es imprescindible para el éxito de un acuerdo. Al plantearse la imposibilidad de modificar el acuerdo en este nivel, las dos opciones posibles son la ratificación o el rechazo, condicionando el resultado del acuerdo.

Por otra parte, Putman (1996) señala que la disciplina partidaria afecta al tamaño del conjunto ganador, especialmente en aquellos casos en los cuales la disciplina partidaria en el partido de gobierno es alta. En este sentido, habrá más posibilidades de alcanzar un acuerdo siempre y cuando el líder logre alinear al partido tras sus preferencias. En el caso contrario, las posibilidades serán acotadas y será factible que no se alcance la ratificación del acuerdo.

Es relevante señalar también el concepto de “pagos laterales” definidos por Putnam (1996) como aquellos que inciden en las coaliciones por aumentar las posibilidades de lograr la ratificación y no por los beneficios que signifiquen para el país que aprueba el tratado. Así, se señala que la imagen que tenga el negociador en su país también puede incidir en las coaliciones y en la opinión pública, aumentando los pagos laterales y el apoyo a los acuerdos.

Por último, Putnam (1996) le confiere al negociador principal un rol central, no solo como nexo entre ambos niveles, sino también como quien busca mejorar su posición en el nivel nacional para desarrollar las políticas que considera favorables a su idea de interés nacional. Muchas veces sus intereses no son congruentes con aquellos que tienen los sectores a los cuales representa. Esto hace que sea un importante actor en sí mismo y que por el costo político que tiene para él los resultados del acuerdo, presente aquellos acuerdos que desde su punto de vista requieran menos capital político para alcanzar la

ratificación y que tengan mayores probabilidades de alcanzar ganancias políticas para su beneficio.

2. Conceptos claves

En este apartado se definirá una serie de conceptos identificados como claves para el desarrollo de este trabajo. En ese sentido, se presenta la definición de *Regímenes políticos de conocimiento* y su clasificación desde la perspectiva de Garcé (2014); el concepto de *Coaliciones promotoras*, discutidas en los trabajos de Sabatier (1988), Sabatier y Weible (2007) y Pérez Zorrilla (2016); los *Partidos Políticos* desde Alcántara Sáez (2004), Caetano, Pérez y Rilla (1987), Buquet y Chasqueti (2004); y, por último, las *Fracciones* desde la perspectiva planteada por López Burian (2015).

Una forma de abordar el estudio acerca de la generación de políticas públicas es a través de los regímenes políticos de conocimiento. En este sentido, el trabajo Garcé (2014) parte de los regímenes de conocimiento generados por Campbell y Pedersen (2014: 6) entendidos como “la maquinaria organizacional e institucional que genera datos, investigaciones, recomendaciones de políticas y otras ideas que influyen en el debate público y la formulación de políticas.” Los autores identifican distintos regímenes teniendo como variables el régimen de elaboración de políticas públicas y la variedad de capitalismo. Con este trabajo como antecedente, Garcé (2014) propone el concepto de “Regímenes políticos de conocimiento” en el cual le incorpora el elemento político para cuantificar cómo se considera en la elaboración de políticas públicas el conocimiento académico. Para esto relaciona las variables de régimen de elaboración de políticas y la valoración general de la ciencia en el sistema político. Como resultado, genera una tipología que no pretende ser normativa sobre los distintos Regímenes Políticos de Conocimiento, pero que busca aproximarse a una clasificación posible.

El primer tipo de régimen político de conocimiento es la *tecnocracia*, definida como la combinación entre el racionalismo y la centralización. En este tipo de régimen los políticos apelan frecuentemente a los expertos para delegar responsabilidades en la definición de las políticas públicas. El conocimiento académico se encuentra fuertemente jerarquizado y es una condición indispensable para ocupar cargos públicos. Un ejemplo en la región es Chile.

El segundo tipo de regímenes surge cuando se conjuga el pluralismo con el racionalismo, y es denominado *pluralismo tecnocrático*. En este tipo de régimen se genera un mercado de ideas abierto en el que compiten distintas propuestas políticas. La alta valoración que se tiene por la ciencia genera una gran variedad de políticas públicas a las que los gobernantes pueden recurrir para desarrollar políticas desde el Estado. En este sentido, son trascendentales los méritos académicos para ocupar espacios en los gobiernos. Un ejemplo de este tipo de regímenes en la región podemos verlo en Brasil.

El tercer tipo de régimen político identificado por Garcé (2014) es el *mayoritarismo plebeyo*. En esta categoría se conjuga el régimen de elaboración de políticas centralizado con el pragmatismo. En este tipo de régimen no se genera un mercado de ideas competitivo, sino que los políticos requieren de los expertos a los efectos de legitimar decisiones ya tomadas. Un ejemplo en la región para este tipo de regímenes políticos es Argentina.

Por último, el autor plantea la existencia de otra forma que denomina *pluralismo plebeyo*. Este tipo de régimen conjuga al pluralismo con el pragmatismo. Se genera una escasa e instrumental utilización del conocimiento especializado a la hora de implementar las políticas públicas. Si bien se concibe un mercado de propuestas, prima el protagonismo político por sobre el saber racional, el conocimiento es utilizado de este modo como argumento en las distintas batallas políticas. El autor considera que Uruguay pertenece a este tipo de Regímenes Políticos de Conocimiento.

Por otra parte, para trabajar sobre el concepto de *coaliciones promotoras*, Sabatier (1988) y Sabatier y Weible (2007) (en Pérez Zorrilla, 2016) toman en cuenta la existencia de distintos niveles de acuerdos entre un conjunto de actores. En el primer nivel se encuentran las creencias de base, implican coincidencias normativas y ontológicas sobre la naturaleza humana, como la importancia de la libertad o la equidad. En un segundo nivel se encuentran las creencias centrales para una política particular, como la participación de la esfera pública/privada en su gestión o los beneficiarios a los que debería dirigir la misma. Finalmente, existe un tercer nivel de creencias, más fáciles de modificar, que atañen a cuestiones secundarias como decisiones administrativas o de distribución de recursos.

De esta manera, cuando los actores comparten un conjunto de creencias que hace al núcleo de una política pueden constituir una coalición promotora que compita con otras por el dominio conceptual en un subsistema particular, logrando así que sus creencias se plasmen en la política pública implementada. Pero para ello, es necesario que exista un

mínimo de coordinación entre ellos, que compartan recursos, diseñen estrategias para lograr sus objetivos y trabajen conjuntamente para lograrlos.

De esta manera se entiende que una coalición promotora se refiere a un grupo de individuos y organizaciones que están interesados en una política pública específica y provienen de diversos ámbitos. Estos participantes comparten un conjunto de creencias comunes, que abarcan valores fundamentales, relaciones de causa y efecto, así como una comprensión compartida de los problemas en cuestión (Sabatier, 1988: 25).

Como se mencionó al inicio de este apartado, se conforma como concepto clave de este trabajo el de *partido político*. En ese sentido, es relevante señalar que los partidos políticos desempeñan un papel central en la política democrática de América Latina. Sus acciones tienen un impacto significativo en la política, y al mismo tiempo, se ven influenciados por las estructuras institucionales existentes. Según plantea Alcántara Sáez (2004) los partidos políticos en América Latina tienen una lógica de funcionamiento basada en tres elementos fundamentales que les permiten sobrevivir y evolucionar con el tiempo. Esto implica, en particular, la progresiva disociación de liderazgos personales, el compromiso con un programa que refleje su ideología, y una estructura organizativa sólida basada en principios que guían su funcionamiento diario. Además, los partidos políticos también gestionan los procesos de selección de líderes y las relaciones de estos líderes con los miembros más activos de la militancia.

En Uruguay, dada la presencia de los partidos políticos en todos los estratos sociales se llegó a calificar a la democracia uruguaya como una partidocracia. Al decir de Caetano, Pérez y Rilla (1987: 21) el sistema político uruguayo como una partidocracia se fundamenta en que la “centralidad de los partidos uruguayos como actores políticos dominantes constituye una línea de larga duración de nuestra historia y una clave configuradora de nuestra política”. Se puede plantear, a su vez, que la centralidad partidaria uruguaya ha sido un factor esencial para que la política del consenso y la estabilidad democrática sean los rasgos más característicos del sistema político uruguayo en el largo plazo (Buquet y Chasqueti 2004).

Por otra parte, López Burian (2015: 109) plantea que la política exterior del Uruguay se caracteriza por ser una política partidaria, donde las ideologías o, en un sentido más general, las concepciones o “matrices de pensamiento” de los partidos políticos desempeñan un papel fundamental. Estas ideologías guían las preferencias que influyen en el tipo de política exterior que estos partidos promueven, dentro del contexto de una situación institucional específica.

Un ejemplo en el cual el accionar del sistema partidocrático y partidocéntrico uruguayo se constata claramente es el proceso de incorporación del país al Mercosur. Los partidos lideraron el proceso y cumplieron su rol de representantes y mediadores de los intereses de las organizaciones empresariales, sindicales y de la sociedad civil, algunas de ellas posicionadas a favor, otras oponiéndose y otras otorgándole al Mercosur un apoyo crítico (Clemente, López Burian y Telias 2015:28).

Como plantea López Burian (2015), los participantes esenciales para la política nacional no son solamente sus partidos, sino también sus facciones altamente institucionalizadas. Por lo tanto, además de considerar la interacción entre los partidos, es crucial examinar las dinámicas internas de competencia y colaboración dentro de los propios partidos. La composición y el equilibrio interno que generan estas facciones en un momento histórico determinado desempeñan un papel fundamental a la hora de visualizar las resoluciones que se toman en política exterior.

En este sentido, López Burian (2015: 111) plantea que estas alas o fracciones a lo largo de la historia han desarrollado “matrices de pensamiento” que funcionan como elementos que intermedian entre las ideologías y las acciones concretas. Estos sistemas de pensamiento, desempeñan un papel fundamental en la formación de sus preferencias sobre las decisiones que promueven sobre la orientación de la política exterior.

En este apartado se revisaron los conceptos de Régimen Político de Conocimiento y Coaliciones Promotoras para visualizar cómo se generan las políticas públicas y plantear la importancia que tienen los Partidos Políticos y sus Fracciones en las resoluciones que se toman en política exterior. De esta manera, se establece el contexto propicio que permite avanzar en una aproximación a las matrices de pensamiento planteadas por López Burian (2015) denominadas en este trabajo como *modelos de desarrollo* y que forman parte central del mismo.

3. Hacia una conceptualización de los modelos de desarrollo en el Frente Amplio

Desde la perspectiva de Actis, Lorenzini y Zelicovich (2016) se entiende por “Modelo de desarrollo” el esquema de articulación entre política y economía, entre sector público y sector privado, en relación con la estructura productiva, las formas de distribución de la riqueza y la estrategia de inserción internacional.

Para este trabajo, tomando como punto de partida a Bértola (2019) se puede apreciar dentro del Frente Amplio, en el momento histórico en el que se discute y resuelve

el Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y Chile, la convivencia de tres paradigmas distintos con respecto a cuál debería ser el modelo de desarrollo a seguir por Uruguay. Es relevante tener en cuenta que estos modelos conviven dentro de la misma Fuerza Política por lo que esta tipología no pretende ser taxativa, ya que existen divergencias históricas en los posicionamientos entre las fracciones e intra fracción.

El paradigma predominante durante los tres gobiernos del Frente Amplio ha sido el Neo-Institucionalista. Este paradigma entiende que el gobierno debe priorizar políticas transversales, el cumplimiento de las reglas del juego, favorecer un clima propicio para la llegada de inversiones atrayendo lo más posible la inversión extranjera mediante políticas de exenciones tributarias, y la creación de diversos tipos de zonas francas. Ello se complementa con una mirada muy crítica al excesivo regionalismo, por lo que se prioriza la promoción de acuerdos de libre comercio globales.

Esta mirada tiene implícita la idea de que el patrón de especialización productiva vigente no es un problema central del desarrollo y que, si bien se entiende que el desarrollo conduce a su superación, esta superación no será el resultado de políticas sectoriales, sino del propio proceso de acumulación de capital y crecimiento económico. Así, el cambio estructural es un resultado ex-post, y no una condición ex-ante. Entonces, al momento de hacer apuestas sectoriales, se opta por el apoyo a lo actualmente existente: el sector primario-exportador y el turismo.

De esta manera, se incluye también el conjunto de servicios, logística e infraestructura en los que se apoyan los sectores mencionados previamente. El rol del Estado en este paradigma radica en la creación y el mantenimiento de instituciones eficientes, en la promoción de la confianza y la seguridad jurídica. A su vez, en lo que respecta a la distribución del ingreso, desde este paradigma se prioriza la creación y el fortalecimiento de instituciones que promuevan la equidad.

En segundo lugar, existe el paradigma al que denominaremos Pragmático-Distributivo, que tiene varias coincidencias con los otros dos paradigmas presentes en el Frente Amplio. Los principales exponentes de este paradigma surgen de una organización en la que su líder acuñaba la frase *“Las palabras nos separan, las acciones nos unen”* (Sendic, Raúl). De esta manera, se refleja la versatilidad de los promotores de este paradigma, no sólo en materia de modelo de desarrollo.

En el esquema productivo, comparte con el paradigma Neo-Institucionalista la priorización a las ventajas comparativas existentes, pero aboga por menores beneficios al capital. Entiende las bases productivas del país ligadas a los sectores agroexportadores,

sin embargo, sostiene que una buena parte de las ganancias de estos sectores constituyen rentas, que deben ser apropiadas por el Estado y distribuidas para la mejora de la calidad de vida de la población a través de políticas redistributivas más agresivas. Tiene, a su vez, una propensión a facilitar la producción familiar agropecuaria.

Este enfoque se muestra propenso a la protección de sectores estratégicos y promueve una política de integración con foco en el regionalismo. El Estado, para este paradigma, debe realizar un énfasis en la seguridad nacional, tanto interna como externa, así como una marcada búsqueda de la justicia social. Se plantea la excesiva burocratización del Estado, centrando la búsqueda de la eficiencia estatal como uno de los ejes discursivos para la mejora del mismo. Por este motivo se plantea también la importancia de la descentralización y la desconcentración para mejorar la eficacia del Estado.

Finalmente, el tercer paradigma incluye visiones heterogéneas y diversas que podríamos clasificar dentro de la corriente Neoestructuralista. Este paradigma impone mayor énfasis en la necesidad de promover cambios en la estructura productiva para poder alcanzar mayores niveles de crecimiento, a la vez que enfatiza que esos cambios deben centralizarse en agresivas políticas educativas, de ciencia, tecnología e innovación; más enérgicas apuestas sectoriales, y en un activo rol de las empresas públicas en la articulación de una estrategia de transformación productiva. Igualmente se sostiene que las facilidades otorgadas a las inversiones de capital han sido excesivas y poco condicionadas. Además, el crecimiento económico de los primeros gobiernos progresistas se ha basado en un aumento de precios internacionales generadores de rentas excepcionales que no han sido, más que en muy pequeña medida, movilizadas por la sociedad para la promoción de estrategias de desarrollo productivo, que revirtieran las tendencias a la primarización.

Si bien este enfoque considera que es importante apostar al desarrollo tecnológico y al agregado de valor en las cadenas agroexportadoras, enfatiza que las políticas industriales deben trascender esos sectores y apostar a través de incentivos al sector público y privado al desarrollo de nuevos sectores estratégicos, teniendo entre sus objetivos abandonar la dependencia de los *commodities*. Se jerarquiza, a su vez, la importancia de la productividad para garantizar el crecimiento a largo plazo. De la misma manera, sin abandonar la idea de un regionalismo abierto, estos actores dan un mayor peso al entorno regional como ámbito para el desarrollo de políticas de diversificación productiva, apostando a la incorporación de valor agregado en la producción de bienes y

servicios. Desde esta perspectiva, se considera que el Estado juega un rol central en la conducción y en la producción directa del desarrollo económico y social. En este sentido el Estado es el encargado de generar estrategias de redistribución y bienestar social para abordar la desigualdad de ingresos.

Es relevante señalar que si bien se pueden definir los modelos de desarrollo tal como lo hicimos en este apartado, las organizaciones políticas se nuclean en torno a un conjunto de creencias, ideologías, valores, historias y conceptos, que los trascienden. A su vez, cada organización nuclea a actores que pueden tener distintos énfasis y miradas. Damos cuenta de esto en el análisis de los datos que realizamos para este trabajo.

4. Métodos

El diseño metodológico de esta investigación es cualitativo-interpretativo (Willis 2007) triangulando fuentes primarias con secundarias, y busca atender a los dos fenómenos fundamentales de la temática en cuestión: los argumentos que se presentan como fundamentales en la discusión dentro del Frente Amplio y la determinación de cuáles son los modelos de desarrollo presentes en el Frente Amplio en el momento histórico en el cual se aprueba el Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y Chile.

Esta investigación se realizó a través del estudio de caso de la aprobación dentro del Frente Amplio del mencionado tratado. Se entiende que los estudios de caso, tal como plantea Stake (1994), pueden referirse a una persona, una familia, una organización, un colectivo o una institución. Este tipo de estudios permite abordar una situación particular, poco conocida, que resulta relevante en sí misma para probar una teoría determinada a través de un caso que resulta clave. Esta conceptualización de estudio de caso recurre tanto a instancias inductivas como a razonamientos hipotéticos.

Para este trabajo se utilizaron fuentes primarias y fuentes secundarias. Entendemos por *fuentes primarias* documentos, testimonios u objetos originales que permiten investigar directamente, tal como sostiene Hurtado Galvez (2013). Las fuentes primarias de este trabajo son notas de prensa escrita digital, actas parlamentarias y documentos internos del Frente Amplio a los que se ha podido acceder, considerando los criterios básicos de autenticidad, credibilidad, representatividad y significado.

Por otra parte, entendemos por *fuentes secundarias* los resultados concretos de la utilización de las fuentes primarias, es decir, libros, ensayos, artículos, biografías, monografías, entre otros (Hurtado Galvez, 2013). En este sentido, se cruzarán los aportes

de las fuentes primarias con los resultados del trabajo de Affonso (2019), entendida como fuente secundaria, en el cual plantea hipótesis para explicar el debate político en Uruguay con respecto a la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Uruguay.

4.1. Fuentes primarias: prensa, actas parlamentarias y documentos partidarios

En la prensa escrita digital se relevaron las noticias de prensa escrita digital uruguaya relativas al TLC con Chile comprendidas entre agosto de 2016 y agosto de 2018, en los medios *Búsqueda*, *Brecha*, *La Diaria*, *El País Digital*, *El Observador*, y *la República*; para describir cómo se da el debate público en los medios e integrar las voces de la sociedad civil organizada. La selección de medios está motivada por los resultados del informe *País, Trazando un mapa de medios digitales en Uruguay* (2013-2014) que señala los mencionados como los de mayor circulación en el país. Este informe forma parte del programa de medios Open Society que busca evaluar el progreso de la digitalización y su impacto en la libertad de prensa. Además de los medios consignados en el informe, se agregan a este relevamiento *Búsqueda* y *Brecha*, por tratarse de semanarios de alto contenido político, que marcan agenda pública en la discusión de estas temáticas. Por último, registramos también las noticias de *La Diaria*, para relevar un debate particular que se dio a través de ese medio de prensa.

Por otra parte, los debates parlamentarios son definidos principalmente por el hecho de que las personas implicadas en estos debates son legisladores y de que tengan lugar en la institución política del Parlamento, así como por el hecho de que los actores principales estén “actuando como políticos entre otras características contextuales” Van Dijk (2001:1). Es relevante incluir estos debates ya que los parlamentarios comparten gran parte de su conocimiento y de las creencias sobre los contextos que construyen.

El debate es la forma de trabajar del Parlamento y para algunos autores (Santaolalla, 2013, entre otros) este debate es el rasgo más destacado frente a los otros poderes del Estado, ya que existe una clara interdependencia entre el carácter representativo y el carácter deliberante del Parlamento.

Son tomadas como fuentes primarias para el análisis las actas del debate parlamentario en torno a la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y Chile. Especialmente se analizarán las intervenciones de algún miembro de la bancada del Frente Amplio, que aporten insumos o posturas relevantes para estudiar los modelos de desarrollo presentes en las argumentaciones.

Por último, son fuentes primarias para esta investigación los documentos partidarios producidos en el ámbito de la fuerza política Frente Amplio utilizados en el marco del debate que se llevó adelante a la interna de este partido político. En este sentido, relevo 1. Documentos de la fuerza política en su conjunto: “Bases Programáticas para el período 2015-2020”; “Orientaciones políticas para la inserción comercial internacional del país en los próximos dos años (2018/2020)” 16 de marzo de 2018; “Resolución del Plenario Nacional del FA” 5 de mayo de 2018; y 2. Documentos generados por las distintas fracciones o sectores que presentaron en la discusión interna: “Resumen principales argumentos” del Partido Socialista; “Análisis del TLC con Chile” de la Vertiente Artiguista; “Aporte de compañeros frenteamplistas/ inserción internacional FA” abril de 2018 presentado al Plenario Nacional del FA por Gabriel Papa, Álvaro Brugnini, Antonio Carámbula, Paola Maerro, y Juan Labraga; “Documento de Casa Grande TLC-TCP” abril de 2018; “TLC con Chile” PVP, 5 de mayo de 2018. Por último, se incluye también el “Informe de evaluación de impacto del acuerdo de Libre Comercio Uruguay-Chile” realizado por la Asesoría Política Comercial del MEF, mayo de 2018; a pedido del plenario Nacional del FA de mayo del mismo año.

Universo y Tipo de muestra

El universo se definió como los principales actores del Frente Amplio que participaron en el debate sobre el TLC Uruguay-Chile entre 2016 y 2018. La muestra fue conformada por las diferentes visiones expresadas por legisladores y dirigentes de las diferentes fracciones del FA en la prensa escrita, así como por documentos internos del partido y actas parlamentarias.

Accesibilidad a las unidades de recolección

Dos de las tres unidades de recolección (prensa y actas parlamentarias) son de acceso abierto, para los documentos internos del Frente Amplio se contó con fuentes para proveer acceso a esos documentos.

Definición de técnicas de recolección

Las técnicas a utilizar se basaron en el análisis de datos de actas parlamentarias, de prensa, y documentos internos del Frente Amplio, considerando los criterios básicos de autenticidad, credibilidad, representatividad y significado.

Para las búsquedas de prensa se utilizó el Monitor de Prensa en Twitter, que fue realizado en un trabajo conjunto entre FING, FCS-UDELAR, y Colectivo Catalejo (disponible en: <http://137.184.138.178/?option=Indicadores>).

En el caso de las actas parlamentarias se utilizó como herramienta complementaria a la organización de los discursos: Speech App, una aplicación desarrollada por docentes de la Unidad de Métodos y Acceso a Datos de la FCS (disponible en: https://bancodedatos-fcs.shinyapps.io/shiny_speech/).

La primera categorización y segmentación muestral que se hizo se sistematiza en la siguiente tabla:

	Universo	*Muestra	Criterio de Inclusión
Prensa	195	58	Diversidad de medios de comunicación, que contengan información analítica y no descriptiva, que traten al Frente Amplio o sus actores.
Actas parlamentarias	18	6	Que sean de algún miembro de la bancada del Frente Amplio, que aporten insumos o posturas que sean relevantes a la hora de estudiar los modelos de desarrollo implícitos en ellos.
Documentos Internos Frente Amplio	9	9	Pluralidad de actores al interior de la fuerza política.
*Se realiza un filtro primario de una muestra probable, estando aún en revisión			

4.2. Fuentes secundarias: Debate político uruguayo sobre la aprobación del TLC con Chile 2016-2018 (Affonso, 2019)

El trabajo de Affonso (2019) es una fuente secundaria de esta investigación. En el mismo podemos apreciar que a través de la Teoría Liberal de Preferencia la autora constata que las tres determinantes que establece Putnam (1996) sobre la importancia de que las preferencias de los actores del nivel nacional, al igual que sus instituciones y las preferencias que tienen el o los negociadores principales determinaron en este caso concreto que el TLC con Chile pudiera ser aprobado.

Sostiene Affonso (2019) que las preferencias del Presidente Tabaré Vázquez y su equipo negociador, impulsados por la búsqueda de lo que ellos consideran el interés nacional, los llevaron a desarrollar estrategias para obtener apoyo mayoritario dentro de su partido político. Lograron la convergencia de preferencias a través de acuerdos y compromisos, llamados pagos laterales, como la aprobación del documento sobre

inserción internacional. Esto, junto con las normativas de toma de decisiones dentro del Frente Amplio, -que establecen que las decisiones de sus órganos implican compromisos para los representantes del partido en el Parlamento-, facilitó la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Chile en el nivel nacional.

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS

Este capítulo se estructura en dos grandes secciones. En primer lugar, se presentan los principales resultados del análisis de las fuentes primarias, definidas en el capítulo anterior. El análisis de estas fuentes se realizó teniendo como eje las variables que definen los modelos de desarrollo. En la segunda sección se analiza lo que denominamos fuente secundaria, por lo se pone de manifiesto cómo dialogan los resultados del análisis de las fuentes primarias con los resultados de la investigación desarrollada por Affonso (2019).

1. Análisis de Fuentes primarias

Para realizar el análisis de los distintos modelos de desarrollo presentes en el Frente Amplio tomando como estudio de caso el proceso de discusión y resolución del Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y Chile se comienza recordando la conceptualización de los modelos de desarrollo, entendidos como el esquema de articulación entre la política y la economía, los sectores público y privado orientada a la transformación o no de la estructura productiva, de las formas de distribución de la riqueza y de la estrategia de inserción internacional (Actis, Lorenzini y Zelicovich; 2016).

De forma similar a trabajos antecedentes -como Gorriti (2021)- en este marco entendemos que las distintas dimensiones presentes en los modelos las podemos caracterizar como Inserción Internacional, Esquema Distributivo, Rol del Estado y Modelo Productivo. Esta serie de variables permite identificar el modelo de desarrollo que está más o menos implícito en los argumentos esgrimidos por quienes participaron de la discusión sobre el TLC. A su vez, si bien no es una de las variables utilizadas para la definición de Modelos de Desarrollo, se aprecia, en el estudio de los argumentos utilizados en la discusión, que varios se realizaban tomando como eje la institucionalidad. Por la extensión prevista para este trabajo no se aborda en profundidad esa dimensión,

pero al final de este capítulo se hará una breve referencia a cuestiones relevantes sobre este eje.

Los datos analizados en este capítulo se ordenan en apartados según la variable estudiada y un apartado final con comentarios sobre los aspectos relevantes encontradas por fuera de las variables preestablecidas. Al final de cada apartado se incluye una tabla donde se sistematizan los argumentos analizados en clave de actores sociales y modelo de desarrollo en el cual fueron ubicados.

Si bien se entiende relevante analizar la discusión mediática del asunto porque los medios reflejan la discusión pública y a la vez ponen en discusión determinados temas, es necesario tener en cuenta que los medios amplifican algunos argumentos en función de su estrategia de venta. Es así, que no todos los discursos tienen igual peso en el establecimiento de las discusiones ni en la reproducción de las ideologías a nivel social (Van Dijk, 1993, 2001). Este trabajo no se detiene a reflexionar sobre qué discursos tienen mayor o menos incidencia en el debate, así como tampoco en intentar cuantificar el peso de los distintos argumentos en la discusión pública. De esta manera, todos los textos fueron trabajados en el mismo nivel más allá de entender que no se trata de los mismos tipos de discursos. En este mismo sentido se identifican como actores sociales a los emisores de los textos de acuerdo a cómo se autoidentificaba cada uno. Así, en una primera sistematización se registra que los autores/emisores de los textos son personas que exponen individualmente sus posturas, personas en representación de colectivos (sectores, instituciones, otro tipo de colectivo), o actores colectivos como las propias instituciones, sectores del FA u otros grupos.

1.1. Rol del Estado

Una de las variables establecidas para analizar la discusión sobre el TLC entre Uruguay y Chile, y a partir de esa discusión categorizar y describir los modelos de desarrollo presentes en el Frente Amplio, fue la del Rol del Estado. Esta variable es definida como las funciones, responsabilidades y actividades que el gobierno lleva a cabo en una sociedad o economía. Estas pueden variar ampliamente según la ideología política, la estructura gubernamental y las necesidades de la sociedad, pero involucra áreas claves como regulación, redistribución, prestación de servicios públicos, defensa y seguridad.

Los argumentos sistematizados en el eje “Rol del Estado” fueron agrupados en una primera instancia en argumentos a favor y argumentos en contra del TLC. Como se

mencionó al inicio de este apartado, los actores sociales que aparecen como emisores de los mensajes son variados y fueron identificados como actores individuales y colectivos. En este sentido se identificaron personas, instituciones, grupos de personas en función de esta discusión, y sectores del FA. Los exponentes de argumentos a favor del TLC en relación con este eje son los siguientes: Sebastián Hagobian (representante de Asamblea Uruguay en la CARIFA), Senadora Mónica Xavier (Partido Socialista), Colectivo “Compañeros Frenteampelistas”, Cancillería, Ministerio de Economía y Finanzas, Senador Martínez Huelmo (MPP), Vertiente Artiguista. Por otra parte, los exponentes en contra del TLC son: Gustavo Buquet (Casa Grande), Natalia Carrau (Casa Grande), Alberto Couriel (Casa Grande), Casa Grande, Partido Comunista, Diputado Roberto Chizzaro (Partido Socialista).

En este sentido, se observa cómo los argumentos a favor se estructuran esencialmente en torno a negar las categorizaciones que se hacen por quienes se posicionan en contra del tratado. De esta manera, se registran referencias a que el TLC no altera la normativa vigente y que con este tratado no está en riesgo ni se renuncia a la soberanía del Estado. Se pueden apreciar, en este sentido, los siguientes ejemplos⁷:

1. “Sobre el tratamiento de los “nuevos sectores de servicios” que puedan surgir en base al desarrollo de las tecnologías de la información- “y la posibilidad del Estado de regular sobre ellos”- la Cancillería sostiene que del texto del acuerdo se desprende que (...) **el Estado no renuncia a su capacidad soberana de legislar sobre el nuevo sector**.” (La Diaria, 12 de agosto de 2017)
2. “La liberalización de por sí **no significa que pueda afectar el desarrollo nacional sustentable** del país ni las fuentes laborales.” (Vertiente Artiguista, Análisis TLC con Chile, 5 de mayo 2018)
3. “(...) el Acuerdo **no tiene ningún costo ni compromete la capacidad regulatoria del Estado uruguayo en ninguna área o materia considerada estratégica**.” (MEF, Análisis de Impacto TLC Uruguay- Chile, mayo de 2018)
4. “Xavier aseguró que el TLC **no pone en riesgo ninguna actividad monopólica del Estado uruguayo**.” (La Diaria, 11 de julio de 2018)
5. “Resalta que el acuerdo **no altera la normativa vigente actual** en temas como la educación o la salud, ya que ambos sectores están excluidos de la negociación.” (Sebastián Hagobian, La República, 19 de octubre de 2019)

Por otro lado, a través de formas afirmativas se registraron argumentos que sostienen que el TLC protege a las empresas públicas y las inversiones privadas, genera demanda y promueve procesos productivos. En este sentido, se pueden ver los siguientes ejemplos:

6. “El especialista señaló que **el acuerdo protege los recursos naturales de los procesos productivos, brinda un marco de certidumbre a los trabajadores y empleados de**

⁷ En todos los ejemplos el resaltado con negrita es nuestro.

ambos países, empodera a la mujer en el desarrollo económico y crea un marco de garantías que asegura la estabilidad del comercio y las inversiones (...)

“Todos estos sectores quedan excluidos por lo que **nos aseguramos que las empresas públicas estén protegidas**”.” (Sebastián Hagobian, La República, 19 de octubre de 2019)

7. “El acuerdo, el cual **“es beneficioso para nuestro país”**, según expresó la senadora Mónica Xavier se complementa con instrumentos que años atrás han sido aprobados como **“acuerdo de promoción y protección de inversiones”**.” (Mónica Xavier, La República, 11 de julio de 2018)
8. “(...) generar una demanda para determinados bienes y servicios nacionales –que quizás en otro caso fuera inexistente-, puede crear las condiciones necesarias para el desarrollo de determinados sectores productivos nacionales.” (Documento “Aporte de compañeros Frenteampelistas”, 5 de mayo de 2018)

Por otra parte, en relación con las posturas contrarias al TLC con Chile, se sistematizaron los argumentos en torno a los siguientes grupos temáticos: restricción de la soberanía nacional, impedimento a aumentar la carga tributaria, énfasis en bienes primarios, condicionamiento sobre el futuro. Se puede ejemplificar con los siguientes textos:

9. “El principal punto negativo del acuerdo es que **restringe de sobremanera la autonomía de la política pública el Estado Uruguayo**.” (Gustavo Buquet, La República, 19 de octubre de 2017).

Es interesante señalar en relación con este ejemplo que sucede uno de los fenómenos que observados al inicio de este capítulo en relación al tratamiento de los medios de prensa. Esta afirmación de Buquet es tomada por diversos medios, amplificándose de esta manera la divulgación del argumento. Resulta relevante señalar así que se trata de la misma declaración que es retomada por diferentes medios en distintos momentos de la discusión. En esta misma línea, Curiel afirma que se limita la acción del Estado y que esto contradice al programa del FA:

10. “Curiel sostuvo que este **TLC limita la acción del Estado (...)** “en el **programa del FA no vas a encontrar en ningún lado limitaciones a la acción del Estado**. Lo que tú querés es un Estado que promueva, que regule, que conduzca”.” (La Diaria, 25 de octubre de 2017)

Un año más tarde, quienes se siguen oponiendo a la firma del tratado siguen usando argumentos similares:

11. “Este tratado incorpora una serie de herramientas **lesivas para la soberanía nacional (...)** se busca una nueva reglamentación en la que prácticamente no haya barreras, para que **las transnacionales puedan negociar sin ningún tipo de trabas**. (...) Con la total convicción de que este tipo de tratados **vulnera la soberanía nacional y resulta lesivo para los intereses nacionales**.” (Roberto Chiazzaro, discusión en la Cámara de Representantes, 31 de julio de 2018)

12. “Hay que hacer acuerdos internacionales pero **no para limitar la acción del Estado, ni para favorecer exclusivamente bienes primarios** afectando la industria manufacturera y los servicios (...)”. (Alberto Curiel, en La República, 4 de mayo de 2018)

A partir de los argumentos analizados en esta sección se pudo establecer dos ejes centrales en la fundamentación de quienes se posicionan a favor del TLC: a través de afirmaciones positivas en torno a que el TLC protege la producción y las empresas públicas, promueve las inversiones y genera nueva demanda; y a través de afirmaciones negativas en contraposición a la argumentación contraria al TLC se sostiene que no se altera la normativa y que no es un riesgo para la soberanía del país. Por otra parte, quienes se posicionan en contra del TLC con Chile, señalan que se trata de un riesgo para la soberanía nacional, que limita el rol del Estado y que favorece un sector productivo de forma excluyente.

En consiguiente, se sistematizan los argumentos para intentar establecer en clave de “modelos de desarrollo” qué visión del Estado está presente en cada uno de estas fundamentaciones en torno a un hecho político concreto, la ratificación del TLC con Chile, y así categorizar los diferentes expositores de argumentos –actores sociales- en uno u otro modelo. Como se mencionó al inicio de este capítulo, se presenta en la **Tabla 1: Sistematización de actores y clasificación argumentos sobre “Rol del Estado” según Modelo de Desarrollo** la clasificación sintetizada de ese análisis y la tabla completa se puede consultar en el Anexos⁸.

Tabla 1: Sistematización de actores y clasificación argumentos sobre “Rol del Estado” según Modelo de Desarrollo

ROL DEL ESTADO	Modelo 1: Neo-Institucionalista Creación y mantenimiento de instituciones eficientes Promoción de la confianza y la seguridad jurídica	Modelo 2: Pragmático-distributivo Estado a favor de la igualdad con justicia social Jerarquización de la seguridad pública	Modelo 3: Neo estructuralista Estado con rol central en la conducción y en la producción directa del desarrollo económico
Cancillería			X
Ministerio de Economía y Finanzas	X		
Mónica Xavier Senadora (Partido Socialista)	X		X

⁸ Anexo 1: Tablas de sistematización de actores y clasificación argumentos según Modelo de Desarrollo. Tabla 1

Sebastián Hagobian (Representante de Asamblea Uruguay en la CARIFA)	X X X		X
Gustavo Buquet (Asesor de Casa Grande)			X
Alberto Curiel Ex Senador (Casa Grande)			X X
Roberto Chiazaro Diputado (Partido Socialista)			X
Casa Grande y Partido Comunista del Uruguay			X
Natalia Carrau y Gustavo Buquet (Asesores de Casa Grande)			X X
Compañeros frenteamplistas	X X		

De los datos sistematizados en la tabla 1 se desprende que para esta variable la discusión se estableció en el marco de los dos modelos más antagónicos entre sí, el Neo-Institucionalista y el Neo-Estructuralista. El modelo Pragmático-Distributivo no formó parte de la discusión en este eje. Se aprecia, a su vez, que la mayor cantidad de argumentos y actores se posicionan dentro del modelo Neo-Estructuralista, siendo Mónica Xavier y Sebastián Hagobian quienes presentan argumentos tanto en Modelo Neo-Institucionalista como dentro del modelo Neo- Estructuralista.

1.2 Esquema Distributivo

La segunda variable utilizada para analizar los distintos Modelos de Desarrollo presentes en el Frente Amplio es “Esquema Distributivo”. Se entiende por esta variable cómo se reparten los ingresos públicos entre los individuos o grupos dentro de una población o economía. Por ende, sería entonces la distribución de recursos, ingresos o beneficios en un sistema económico o social. La distribución de ingresos es un tema importante en la economía y la política de un país, ya que puede afectar la movilidad social, la estabilidad económica y la cohesión social. Las políticas gubernamentales, como los impuestos progresivos, programas de bienestar social y medidas para fomentar la educación y el empleo, a menudo se diseñan para influir en la distribución de ingresos y reducir la desigualdad.

Los argumentos sistematizados en el eje “Esquema Distributivo” fueron agrupados en una primera instancia en argumentos a favor y argumentos en contra del

TLC entre Uruguay y Chile. Los exponentes de argumentos a favor del TLC en relación con este eje son los siguientes: Partido Socialista, Ministerio de Economía y Finanzas, Nin Novoa (canciller) y Jorge Meroni (MPP). Por otra parte, los exponentes en contra del TLC son: Gustavo Buquet (Casa Grande), Natalia Carrau (Casa Grande) y Juan Castillo (Partido Comunista).

Los argumentos que se encuentran en este eje proclives a la aprobación del tratado se centran en el beneficio que genera este tipo de acuerdos para la sociedad, así como en la relevancia de este tipo de acuerdos para avanzar en la igualdad de género.

Como ejemplo se pueden señalar los siguientes argumentos:

1. **“Estos nuevos TLC ponen énfasis en la dimensión de ‘bienestar de sus pueblos’, al incluir la adopción de compromisos en áreas vinculadas con el cuidado del ambiente, la igualdad de género, los derechos laborales y la transparencia, sostuvo.”** (Diputado Jorge Meroni, discusión en Cámara de Representantes, 31 de Julio de 2018)
2. **“Por otra parte el acuerdo incluye normativa de avanzada en materia de equidad de género, de condiciones laborales y ambientales.”** (Resumen principales argumentos Partido Socialista, Abril 2018)
3. **“Como beneficios para el Uruguay, este capítulo genera un incentivo adicional para la difusión al interior de la sociedad uruguaya de las leyes, regulaciones, políticas y prácticas relativas a equidad e igualdad de género.”** (Nin Novoa, Comisión de Asuntos Internacionales del Senado, 16 de marzo de 2017)
4. **“Sostiene que traerá beneficios desde el punto de vista económico, político, medioambiental y social para Uruguay.”** (MEF, El País, 7 de junio de 2018)
5. **“El canciller manifestó a la prensa que sentía mucha ‘gratificación’ por haber logrado el acuerdo. ‘Va a traer un gran beneficio en los índices de prosperidad’.”** (Nin Novoa, El País, 10 de julio de 2017)

Por otra parte, los argumentos contrarios a la firma de este tratado en esta dimensión se constataron mayoritariamente en la desigualdad que generan los mismos, así como una respuesta a los argumentos que plantean la igualdad de género que promueven este tipo de acuerdos.

1. **“(…) en nombre de la eficiencia comercial se deje al menos a una de las partes en peor situación, generando consecuencias redistributivas negativas en nombre de la eficiencia comercial se deje al menos a una de las partes en peor situación, generando consecuencias redistributivas negativas.”** (Gustavo Buquet, La Diaria, 4 de mayo de 2018)
2. **“Sostuvo que los acuerdos de libre comercio son para beneficio de las empresas transnacionales y afirmó que Chile no puede tomarse como modelo, ya que es de los países más desiguales de la región (…)”** (Juan Castillo, La diaria, 11 de julio de 2018)
3. **“A cuenta de poder analizar más en detalle este capítulo, importa señalar su carácter sumamente retórico cuando en gran parte de sus seis artículos establece un mero ‘reconocimiento’ de la importancia de la participación de las mujeres en el comercio. En**

los últimos tiempos se presencia una tendencia conocida como pink wash para presentar formatos tradicionales o clásicos de negociación, pero con una especie de burla a la verdadera perspectiva de género.” (Natalia Carrau, La Diaria, 4 de mayo de 2018)

4. “La soberanía es un bien a preservar y profundizar. Y con una soberanía coartada o amedrentada por cláusulas restrictivas y abusivas, sólo podremos administrar las desigualdades, relegando a objetivos secundarios o utópicos, el alcance de un desarrollo pleno con justicia social, ambiental y económica.” (Natalia Carrau y Gustavo Buquet, La Diaria, 11 de Noviembre de 2017)

Al igual que en el apartado anterior, en la **Tabla 2** se sistematizan los argumentos para intentar establecer en clave de “Modelos de Desarrollo” qué paradigma está presente en cada uno de estas fundamentaciones en torno al Esquema Distributivo y así categorizar los diferentes expositores de argumentos –actores sociales- en uno u otro modelo.

Tabla 2: Sistematización de actores y clasificación argumentos sobre “Esquema distributivo” según Modelo de Desarrollo			
ESQUEMA DISTRIBUTIVO	Modelo 1: Neo-Institucionalista Relevancia en la creación y el fortalecimiento de instituciones que promuevan la equidad Jerarquiza desigualdades de género para promover políticas. La primera infancia es lo prioridad	Modelo 2: Pragmático-distributivo Estrategias de redistribución y bienestar social para abordar la desigualdad de ingresos, priorización hacia los sectores sociales más postergados	Modelo 3: Neo estructuralista Estrategias de redistribución y bienestar social para abordar la desigualdad de ingresos, priorización hacia políticas universalistas. Jerarquiza desigualdades de género para promover políticas.
Jorge Meroni Diputado (Movimiento de Participación Popular)			✗
Ministerio de Economía y Finanzas	X		
Partido Socialista	X		
Rodolfo Nin Novoa, Canciller (2015-2020)	X X X X X		.
Gustavo Buquet (Asesor de Casa Grande)			✗
Juan Castillo (Partido Comunista del Uruguay)			✗ ✗
Natalia Carrau (Asesora de Casa Grande)			X
Natalia Carrau y Gustavo Buquet (Asesores de Casa Grande)			✗

Se desprende que en esta variable encontramos elementos que podemos ubicar dentro de los tres modelos analizados de forma casi equitativa. Es importante señalar también que existen cinco argumentos de distintos actores que podemos ubicar tanto en el modelo Neo-Estructuralista como en el modelo Pragmático-Distributivo. La tabla con los argumentos se puede consultar en Anexos⁹.

1.3 Inserción Internacional

Por "Inserción Internacional" se entiende la participación y la integración de un país en la economía global y en las relaciones internacionales. Implica la capacidad de un país para interactuar con otros países, tanto en términos comerciales como políticos, de manera efectiva y beneficiosa. La inserción internacional de un país se refleja en su participación en acuerdos comerciales, tanto regionales como globales, así como su presencia en organizaciones internacionales y su capacidad para atraer inversión extranjera.

Los argumentos sistematizados en el eje "Inserción Internacional" fueron agrupados en una primera instancia en argumentos a favor y argumentos en contra de la aprobación del TLC entre Uruguay y Chile. Los exponentes de argumentos a favor del TLC en relación con este eje son los siguientes: Martín Alvez (Asesor Cancillería), Frente Liber Seregni, Partido Socialista, MEF, Nin Novoa (Canciller), Tabaré Vázquez (Presidente 2015-2020), Ricardo Nario (Ministerio de Relaciones Exteriores¹⁰), José Carlos Mahía (FLS), Sebastián Hagobian (FLS), Martín Clavijo (Nuevo Espacio), Asamblea Uruguay, José Mujica (MPP), Lucía Topolansky (Vicepresidenta 2017-2020), Danilo Astori (Ministro de Economía), Mónica Xavier (Partido Socialista), MRREE, "Aporte Compañeros Frenteampelistas", Enrique Pintado (FLS), Martínez Huelmo (MPP), Vertiente Artiguista, Gonzalo Reboledo (De Frente), Daniela Payseé (FLS), Fernando Isabella (PS)

Por otra parte, los exponentes en contra del TLC son: Gustavo Buquet (Casa Grande), Natalia Carrau (Casa Grande), Juan Castillo (Partido Comunista), José Villamil (MEC), Alejandro Sánchez (MPP), Constanza Moreira (Casa Grande), PVP, Alberto Couriel (Casa Grande), Daniel Caggiani (MPP), Casa Grande, Roberto Chiazaro (Partido

⁹ Anexo 1: Tablas de sistematización de actores y clasificación argumentos según Modelo de Desarrollo. Tabla 2

¹⁰ De aquí en adelante: MRREE

Socialista), Hector Tajam (MPP), Sebastián Valdomir (MPP), Luis Puig (PVP), Rony Corbo (PCU), MPP, Carlos Coitiño (PVP)

La discusión sobre la que se centra esta investigación es sobre la aprobación o no de un Acuerdo de Libre Comercio entre Uruguay y Chile, por ende, no debería sorprender la cantidad de argumentos que se refieren al eje “Inserción Internacional”, ni tampoco la cantidad la diversidad de actores que se pronuncian sobre este tema.

Los argumentos que se encuentran en este eje proclives a la aprobación del tratado fueron de diversa índole. Se señala como uno de los núcleos de argumentos más destacados los que se refieren a mejorar la accesibilidad de los mercados para el Uruguay así como la necesidad de abrirse al mundo. Por otra parte, se observa que no se pueden generalizar los acuerdos de libre comercio y se hace énfasis en la necesidad de analizar tratado a tratado para identificar las ventajas. Otro de los argumentos utilizados se refiere a la referencia a Chile como un país de la región, complementado con varias críticas al Mercosur. A su vez, se plantea que Chile es un país de similares características al Uruguay por lo que no habría mayores inconvenientes en liberalizar.

1. “El Uruguay tiene muchos mercados, pero la realidad de los mercados preferenciales es la siguiente. Nuestro país solamente accede al 7,12 % del mercado global de bienes con un esquema de preferencia. Según el Banco Mundial, la media de los países de acceso preferencial al comercio global es del 40 %, pero en nuestro caso es del 7,12 %.” (Rodolfo Nin Novoa, Comisión de Asuntos internacionales del Senado, 16 de marzo de 2017)
2. “El TLC con Chile permite una ventana abierta al Lejano Oriente.” (José Mahía, La República, 24 de octubre de 2017)
3. “El expresidente aseguró que, aunque el TLC con Chile "no soluciona muchos problemas", hay que "abrir todas las ventanitas que se puedan" para "colocar más productos" fuera de fronteras. Su percepción va más allá del acuerdo con Chile y por eso es partidario, por ejemplo, de "negociar con China todo lo que se pueda".” (José Mujica, El Observador, 6 de mayo 2018).
4. “Cada tratado o acuerdo hay que analizarlo a la luz de lo contenido en su texto y teniendo en consideración a la contraparte y a su grado de desarrollo. De ahí que no pueda evaluarse de la misma manera un tratado con un país desarrollado como un acuerdo a realizarse entre países similares.” (Vertiente Artiguista, La República, 5 de mayo de 2018)
5. “Ahora tenemos que decidir sobre un acuerdo Sur-Sur, con un país que es miembro asociado al Mercosur, por lo que el acuerdo está en total armonía con el bloque regional, con un país de desarrollo relativo muy parecido al uruguayo, con una escala también comparable, por lo que no existen asimetrías relevantes.” (Fernando Isabella, La Diaria, 2 de mayo de 2018).

Otro de los núcleos de argumentos de los actores que se manifestaron proclives a la firma de este acuerdo, es el planteo de que este es un acuerdo regional (Sur-Sur) por lo que no debería generar mayores problemas, así como críticas al funcionamiento del Mercosur.

1. “Danilo Astori, sostuvo el jueves que, si los integrantes del Mercosur ‘no buscan el camino para salir de la región y hacer acuerdos con países y bloques de otra parte del mundo, yo creo que el Mercosur estará perdido para siempre’.” (Danilo Astori, El País, 2 de agosto de 2016)
2. “Debe tenerse en cuenta, además, y aunque no será desarrollado en este informe, que la integración regional a través del Mercosur ha evidenciado importantes carencias y limitaciones.” (“Aporte compañeros frenteamplistas”, 2 de mayo de 2018)
3. “Por eso, Vázquez insistió con buscar acuerdos (...) también pidió a sus pares que el Mercosur no se transforme en ‘una jaula’, y permita a sus miembros la búsqueda de acuerdos unilaterales.” (Tabaré Vázquez, Brecha, 22 de junio de 2018)
4. “El ex presidente José Mujica dijo que no tenía ‘ningún problema’ con ratificarlo, pues es ‘integracionista’, y además se trata de un acuerdo Sur-Sur.” (José Mujica, Brecha, 20 de octubre de 2017).
5. “Desde Asamblea Uruguay señalan que ‘en el programa de gobierno que habla de profundizar la integración regional y un acuerdo con Chile es eso. Liberamos ya los bienes, ahora lo que faltaba liberar y profundizar con Chile era el tema de los servicios’.” (Asamblea Uruguay, La República, 26 de noviembre de 2017)

Entre los detractores del acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Uruguay podemos encontrar un primer núcleo de argumentos que refieren a los tipos de mecanismos y las condiciones que se negociaron en este acuerdo, sobre todos con el mecanismo de listas negativas, cláusula trinquete y trato nacional. Como ejemplo de esto podemos señalar:

1. “Si Uruguay hubiese firmado un TLC con otra nación diez años atrás y en la lista negativa estuviera la imposibilidad de liberar los permisos de taxi, hoy no estaría en condiciones de regular a Uber, porque el desarrollo tecnológico de entonces no preveía la posibilidad de una aplicación que ingresara vía Internet. O si en la lista negativa hubiera estado la telefonía fija de Antel únicamente, cuando el desarrollo posterior llevó al servicio de datos y a la fibra.” (Gustavo Buquet, Brecha, 27 de abril de 2018)
2. “Pero este tratado incorpora una serie de herramientas lesivas para la soberanía nacional. Se aplican mecanismos como las listas negativas, las cláusulas de statu quo, la ‘cláusula trinquete’ y la llamada ‘coherencia regulatoria’, todos aspectos que buscan limitar la capacidad soberana del Estado para que se pueda regular, porque lo que se pretende con esta nueva globalización es que desaparezcan las barreras arancelarias.” (Roberto Chiazaro, sesión en Cámara de Representantes, 31 de julio de 2018)
3. “Cumpliendo con este principio y realizando una minuciosa lectura de los contenidos, se puede constatar que gran parte de los párrafos contenidos en, por ejemplo, el capítulo 7, de Servicios, el capítulo 15, de Coherencia Regulatoria, y el capítulo 8, de Comercio Electrónico, son copia textual de lo que establecen sus capítulos homólogos en la Asociación Transpacífica (TPP, por su nombre en inglés, ahora CPTPP) o en el Acuerdo sobre Comercio de Servicios (TISA, por su nombre en inglés).” (Natalia Carrau, La Diaria, 4 de mayo de 2018)

4. “Hay aspectos que deberían haber sido analizados como, por ejemplo, si las ventajas concedidas en el marco del TLC serán extendidas a otros países, en virtud de la llamada cláusula de la nación más favorecida. Nos parece que ese es un aspecto concreto a estudiar. Este está lejos de la ideologización de la que se nos habla.” (Luis Puig, sesión en Cámara de Representantes, 31 de julio de 2018)

Por otro lado, quienes se oponían a la ratificación de este tratado estructuraron sus argumentos en torno esencialmente en lo se podría llamar *el rumbo* que tiene la firma del acuerdo. Por un lado, se plantea que Uruguay no posee equipos ni acuerdos internos sobre cuál es el objetivo de esta firma, que no está claro que se gana. También existe en varias intervenciones afirmaciones que plantean a las transnacionales como las promotoras y beneficiarias de este tipo de acuerdos. Algunos ejemplos de esto serían los siguientes:

1. “En primer lugar, ratificamos nuestra creencia de que la inserción internacional de Uruguay, fundamentalmente la de carácter económico, no debe darse mediante la modalidad de tratados de libre comercio pues, al igual que el premio nobel de economía Joseph Stiglitz, consideramos que lo único que buscan estos tratados son grandes beneficios para las empresas multinacionales de los países desarrollados, que crean el mito del libre comercio cuando en realidad subsidian y protegen sus productos.” (Juan Castillo, sesión en Cámara de Senadores, 10 de julio de 2018)
2. “(...) afirmó que su sector mantiene una postura ‘negativa’ sobre el acuerdo, que a su entender beneficiará a las grandes empresas al desregular los servicios. ‘En general, las grandes empresas transnacionales que ya consiguieron rebajas arancelarias están con los nuevos temas, que son fundamentalmente de servicios. Normalmente, en las normas de nueva generación se habla de liberalización, privatización y desregulación, y el acuerdo con Chile está dentro de esos lineamientos’, sostuvo Couriel.” (Alberto Couriel, La Diaria, 25 de octubre de 2017)
3. “El gobierno busca ‘dar una señal’, suscribiendo este tratado, de que ‘estamos buscando mercados para la inversión’ y ‘mayores aperturas’. ‘Chile es parte de la Alianza del Pacífico, y sin dudas detrás de estas innovaciones en la inserción internacional hay una puntería hacia la integración [de Uruguay] a la Alianza’.” (Héctor Tajam, La Diaria, 24 de agosto de 2016)
4. “‘Chile sabe muy bien lo que quiere, el Uruguay no y creo que hasta la propia oficina de patentes debería ser mucho más desarrollada para meternos en cuestiones de este tipo’, señaló la senadora Constanza Moreira tiempo atrás, esperando ‘que prime la prudencia y que no se apruebe el TLC ni la posibilidad de cooperación de patentes’.” (Constanza Moreira, La República, 29 de abril de 2018)
5. “Valdomir apuntó que la cancillería uruguaya ‘ya ha dicho’ que pretende, como próximo paso, negociar un TLC con Colombia y con Perú. ‘Un escenario probable es que empecemos a ver a la Alianza del Pacífico como un escenario de inserción internacional más fuerte que el Mercosur’.” (Sebastián Valdomir, La Diaria, 24 de agosto de 2016)

Finalmente, en la **Tabla 3** se sistematizan los argumentos para intentar establecer en clave de “Modelos de Desarrollo” qué paradigma está presente en cada una de estas fundamentaciones en torno a la “Inserción Internacional” y así categorizar los diferentes expositores de argumentos –actores sociales- en uno u otro modelo. Es así, como se llega

a la categorización que se presenta en la siguiente tabla. La tabla con los argumentos desarrollados se puede consultar en Anexos¹¹.

¹¹ Anexo 1: Tablas de sistematización de actores y clasificación argumentos según Modelo de Desarrollo.
Tabla 3

Tabla 3: Sistematización de actores y clasificación argumentos sobre “Inserción Internacional” según Modelo de Desarrollo			
INSERCIÓN INTERNACIONAL	Modelo 1: Neo - Institucionalista Acuerdos de libre comercio bilaterales o regionales que permitan la libre circulación de bienes y servicios	Modelo 2: Pragmático-distributivo Protección de sectores estratégicos con un marcado acento en el regionalismo	Modelo 3: Neo estructuralista Protección de sectores estratégicos con un marcado acento en el regionalismo
Rodolfo Nin Novoa, Canciller (2015-2020)	X X X X X X		X
Tabaré Vázquez Presidente 2015-2020	X X X		
Ricardo Nario (Director General para Asuntos Económicos de Cancillería)	X		
José Antonio Villamil (Derechos de Autor, MEC)			X X
Gustavo Buquet (Asesor de Casa Grande)			X X X X X
Juan Castillo (Partido Comunista del Uruguay)			X
Natalia Carrau (Asesora de Casa Grande)			X X X X
José Mujica Senador (Movimiento de Participación Popular)	X	X	X
Alejandro Sánchez Senador (Movimiento de Participación Popular)			X
Mónica Xavier Senadora (Partido Socialista)		X	
Sebastián Hagobian (delegado a la CARIFA, Asamblea Uruguay)	X		X X X
Rony Corbo (Representante CARIFA Partido Comunista del Uruguay)			X
José Mahía Senador (Asamblea Uruguay)	X X X X		X
Constanza Moreira Senadora (Casa Grande)			X X
Partido por la Victoria del Pueblo (sector del Frente Amplio)			X X X
Alberto Courtiel Ex Senador (Casa Grande)			X X
Vertiente Artiguista (Sector del Frente Amplio)	X X	X	X

Danilo Astori Ministro de Economía y Finanzas 2015-2020 (Asamblea Uruguay)	X		
Daniel Caggiani Diputado (Movimiento de Participación Popular)			X
Casa Grande y Partido Comunista del Uruguay (Sectores del FA)			X X X
Luis Puig Diputado (Partido por la Victoria del Pueblo)			X X X
Casa Grande (Sector del FA)			X X
Cancillería	X X		
Fernando Isabella (Dirigente Partido Socialista)	X		X X X
Roberto Chiazaro (Diputado Partido Socialista)			X X X X
Ministerio de Economía y Finanzas	X X X		X
Héctor Tajam (Dirigente Movimiento de Participación Popular)			X X
Sebastián Valdomir (Dirigente Movimiento de Participación Popular)			X
Frente Líber Seregni (Agrupamiento de sectores del FA)	X		
Aporte Compañeros Frenteamplistas	X X X X		
Carlos Coitiño (Dirigente Partido por la Victoria del Pueblo)			X
Enrique Pintado (Senador Asamblea Uruguay)			X X
Martínez Huelmo (Senador Movimiento de Participación Popular)	X		X

Como se señaló anteriormente en este eje se puede apreciar la mayor cantidad de argumentos y actores. La gran mayoría de los argumentos se encuentra tanto en el paradigma Neo-Institucionalista como en el paradigma Neo-Estructuralista. Es interesante señalar que tanto José Mujica como la Vertiente Artiguista tienen argumentos que se pueden ubicar en los tres Modelos de Desarrollo analizados.

1.4 Modelo Productivo

Esta variable fue definida como la organización y la estructura de producción de bienes y servicios en un país. Describe cómo se llevan a cabo los procesos de producción, se asignan los recursos y se gestionan las operaciones productivas. El esquema productivo remite a cómo se realiza la producción, qué tipo de producción es, y cómo se coordinan y priorizan los distintos bienes y servicios.

Al igual que para el análisis de la categoría anterior, en primer lugar se sistematizaron los argumentos a favor y en contra del TLC. A partir de la sistematización de los argumentos, se pudieron identificar actores sociales que forman parte de la discusión en los distintos textos, que, como ya se vio, pueden ser individuales o colectivos. En este sentido, los argumentos sobre modelo productivo que se posicionaron a favor del TLC con Chile fueron enunciados por el canciller Rodolfo Nin Novoa, Sebastián Hagobian, Mónica Xavier, Danilo Astori, Enrique Pintado, Asamblea Uruguay, Vertiente Artiguista, Frente Líber Seregni, Partido Socialista, MEF, Colectivo de compañeros frenteamplistas. A su vez, los argumentos sobre el modelo productivo que se posicionan en contra del TLC fueron esgrimidos por Gustavo Buquet, Natalia Carrau, Juan Castillo, Luis Puig, Roberto Chiazaro, Casa Grande, Partido Comunista, PVP.

Es interesante señalar aquí, a diferencia del análisis de la variable anterior, que los temas –y en gran medida, las visiones– sobre los que se presenta la discusión son los mismos entre quienes defienden una u otra postura en relación con el TLC. Es decir, la discusión sobre el modelo productivo no da cuenta de visiones sobre diferentes modelos, sino de cómo el TLC incidirá sobre este. De esta manera, la disputa se presenta sobre los posibles efectos del TLC. La discusión, en este sentido, estuvo centrada en la necesidad de diversificar la matriz productiva para agregar valor a las exportaciones, la relevancia de la exportación y el desarrollo del software, y la importancia de buscar mecanismos para favorecer el crecimiento de las PyMEs. A continuación, se muestran algunos ejemplos sobre estos tópicos.

1. “(...) me gustaría enmarcar esto en la política general del Gobierno en materia de estrategia de inserción económica internacional. A nuestro entender, esta estrategia consta de cinco objetivos, que voy a enumerar. Primero, la colocación en terceros mercados de excedentes productivos que el mercado interno no absorbe y que Uruguay está en condiciones de brindar –sobre todo en materia alimenticia– a muchísimos millones de personas; segundo, **la diversificación tanto de la oferta exportable como de los destinos de esa oferta.** (...) El tercer objetivo de la estrategia de la inserción económica internacional es la atracción de inversión productiva hacia el país **y la incorporación de tecnología en los procesos productivos nacionales;** cuarto, el **abastecimiento a precios accesibles de insumos, bienes de capital y bienes de**

consumo no competitivos con la industria nacional; y, finalmente, en quinto lugar, la **preservación de los márgenes de soberanía para procurar objetivos de interés general en otras áreas, por ejemplo, empresas públicas, protección de industrias nacientes, cuidado del medioambiente, condiciones laborales decentes, etcétera.”** (Nin Novoa, Comisión de Asuntos Internacionales, 16.3.2017)

En este ejemplo, se ve cómo el Canciller Nin Novoa expresa en la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado la visión global de la política internacional que su cartera lleva adelante. Es importante señalar aquí, en relación con la variable que se está analizando, que el Canciller presenta como aspectos centrales la diversificación de la oferta exportable y de los mercados de esa oferta, y la incorporación de tecnología en los procesos productivos nacionales.

Además, el Canciller hace referencia a la competitividad de un tipo de industria en Uruguay debido a su inserción regional, y por ende, a la necesidad futura de posible reconversión de esa industria que debiera ser acompañada de políticas públicas. De esta manera, señala:

2. “La estructura productiva de nuestro país puede englobarse en tres grandes conceptos que son parte del análisis y de las decisiones que después tomamos. En primer lugar, hay una competitividad del **sector agroindustrial que logra un excedente alimentario que puede abastecer entre 30:000.000 y 40:000.000 de personas en el mundo con exportaciones** muy diversificadas.
En tercer lugar tenemos la competitividad creciente en el sector servicios que es un dato que todos tenemos que tener en cuenta; **son servicios diferentes a los tradicionales, por ejemplo, software, servicios globales y servicios profesionales que se exportan a todo el mundo.”** (Nin Novoa, Comisión de Asuntos Internacionales, 16.3.2017)

En relación con la diversificación de la matriz productiva, como se mencionó antes, son varios los exponentes que afirman que el TLC sería beneficioso en este sentido y ponen como ejemplo la industria del software. Se registran así, los siguientes ejemplos:

3. “**Uruguay tiene que diversificar su matriz productiva para tener mayor valor agregado**” (Mónica Xavier, El Observador, 24.04.2018)
4. “[El TLC] incrementa las posibilidades de los **sectores más dinámicos, innovadores y de mayor mano de obra altamente calificada.** (...) brinda claridad, transparencia y previsibilidad al marco normativo nacional e **incentiva la industria del software.**” (Sebastián Hagobian, La República, 19.10.2017)
5. “Desconocer los acuerdos que están negociando países –que son mercados rivales de nuestras exportaciones- y pretender que la mejora en el acceso a los mercados no está sometida a cierto grado de urgencia, **son todas formas de conspirar contra la diversificación de la matriz productiva y la incorporación de valor.**” (MEF, Informe de impacto, mayo 2018)
6. “**Yo no me resigno a que solo pensemos en un Uruguay que no agrega valor a su producción.** Las herramientas que tenemos a disposición serán una oportunidad si las aprovechamos; hoy, más que nunca, **el mundo nos da la oportunidad de crecer en terrenos de desarrollo en los que antes no podíamos avanzar, porque el conocimiento**

–que no ocupa lugar desde el punto de vista material– ocupa un lugar estratégico en la generación de riqueza.” (Enrique Pintado, Discusión parlamentaria 10.07.2023)

7. “Frente Liber Seregni enumera los beneficios concretos que el Tratado de Libre el Comercio (TLC) con Chile que, dice, ‘podrán tener un impacto positivo en la economía’. (...) Por ejemplo se menciona que se otorga **‘un espaldarazo a la dinámica industria del software de nuestro país’**. (...) Como ventaja se señala que **el Estado se compromete a generar herramientas para que las Pymes se puedan beneficiar del TLC de forma concreta por medio de talleres de formación y asesoría jurídica.**” (Frente Liber Seregni, El País, 22.10.2017)

Como se desprende de los ejemplos 3, 4, 5 y 6 desde los defensores del tratado se entiende que éste mejorará las condiciones para desarrollar la diversidad de la matriz productiva y con esto, agregar valor a la producción. Resulta interesante notar también que en el ejemplo 3 desde el MEF se señala una crítica explícita a quienes se oponen al tratado por “conspirar” contra el principio, asumido como aceptado por todas las partes, sobre la diversificación y la incorporación de valor.

Como contrapartida, quienes se posicionaron en contra del tratado, sostienen que si bien el cambio en la matriz productiva es necesario, lo relevante es poner el foco en cómo se hace y cómo se vincula ese cambio con las decisiones en materia de política internacional. De esta manera, se registraron los siguientes ejemplos:

8. “Nosotros en particular, además, **queremos seguir avanzando en la transformación de la matriz productiva, para que Uruguay deje de ser sólo un país agroexportador y pase a integrarse internacionalmente**, como define la DNP-OPP, **con sectores claves y posibles en los eslabones de mayor valor agregado.**” (Gustavo Buquet, La Diaria, 3.5.2018)
9. “Uruguay no ha formado un equipo interministerial y multidisciplinar permanente que haya desarrollado una estrategia país, no sólo de inserción internacional, sino de **cómo se vincula esa estrategia con el cambio de la matriz productiva, en el sentido de diversificar nuestras exportaciones con productos de alta tecnología.** Y no menos importante: **cómo afectarán estas nuevas relaciones comerciales al empleo, salarios, formación de recursos humanos y distribución del ingreso.** (...) Un tratado comercial de servicios con Chile, o cualquier otro país de América Latina, debería ser un tratado de complementación comercial, articulación de sectores productivos y cooperación. Por otro lado, el acuerdo de servicios debería hacerse por listas positivas, negociando los sectores que ambos países están dispuestos a liberalizar. **Sin embargo, la estructura del tratado propuesto limita inútilmente la soberanía para promover sectores incipientes de alta tecnología, justo aquellos necesarios para modificar nuestra estructura productiva.**” (Buquet y Carrau, La Diaria 2017-11-11)
10. “Estamos muy lejos de pensar que los TLC son la llave de la felicidad de los pueblos. Creemos que la política internacional debe responder a la estrategia de desarrollo y al proyecto de país que se impulsa. Y, claramente, **el modelo productivo que desarrollamos está basado en la venta de productos primarios agropecuarios, que sabemos están sometidos a ciclos, a tensiones, y cuyos términos de intercambio, especialmente en lo que tiene que ver con precios, se imponen a un país con nuestra dimensión y nuestras condiciones.** Por tanto, nos parece que en este modelo de desarrollo es imprescindible **apostar a un salto en productividad, a un desarrollo basado en la mayor incorporación de valor a la producción y al impulso a sectores**

intensivos en conocimiento, con alto valor agregado. Pero, por **la necesidad de vender nuestros productos primarios, muchas veces, las concesiones que se aceptan en este tipo de tratados pueden comprometer a sectores que es necesario resguardar, como los del comercio electrónico, las telecomunicaciones, la biotecnología, los servicios y las compras públicas.**” (Luis Puig, Cámara de Representantes, 31 de julio de 2018)

11. “Se avizoran **los límites un modelo productivo basado en la venta de productos primarios agropecuarios**, el que se caracteriza por estar sometido a tensiones y ciclos; cuyos términos de intercambio, especialmente precios, se nos imponen, sobre todo a un país de las dimensiones del nuestro, y que se maneja en mercados de fuerte competencia. **El salto en materia de productividad, necesario para superar esas restricciones, requerirá de un nuevo ciclo de reformas, de una estrategia de desarrollo de país basada en la incorporación de valor a su producción y el impulso a sectores intensivos en conocimiento y alto valor agregado.**” (PVP)

En los ejemplos 8, 9, 10 y 11 se ve que quienes se posicionan en contra de la firma del TLC con Chile comparten con quienes están a favor la necesidad de modificar la matriz productiva para dejar de ser un país agroexportador y agregar valor a la producción.

Por otra parte, se observa de forma atenuada –tanto por la cantidad de veces que aparece, como por la forma en que lo hace– la discusión sobre si exportar más hace al crecimiento y desarrollo del país, o no. En este sentido es relevante cómo se presenta un cuestionamiento estructural al modelo neoliberal en el argumento en contra del Tratado:

12. “Caggiani planteó que a la Cancillería “le falta definir un mandato negociador” sobre qué sectores quiere preservar en la discusión de acuerdos comerciales. “Quizás no tenemos focalizados cuáles son nuestros sectores estratégicos” **“la estrategia comercial del Uruguay no significa vender más”.**” (Diputado Daniel Caggiani, El País, 2017-10-19)
13. “Desde Casa Grande, entendemos que la inserción internacional de Uruguay no es más que la proyección al mundo de nuestra estrategia nacional de desarrollo, y el objetivo de la misma debe **trascender el mandato neoliberal de ‘exportar más’, para apostar al cambio estructural.**” (Casa Grande Documento TLC-TCP, 2 de mayo de 2018)

Por último, vinculado a esta variable, resulta importante hacer una mención a cómo se posicionan los actores en relación a la necesidad de inserción en cadenas globales o regionales de valor. Si bien se entiende que el foco de la discusión no estuvo colocado en este punto, sí es un tema que aparece cuando se discute sobre el TLC en relación al esquema productivo. En este sentido, se observaron los siguientes ejemplos:

14. “Por último, **lograr la inserción en las “cadenas de valores globales” resulta estratégico, sobre todo para un país como el nuestro, que fundamenta gran parte de su crecimiento en base a las exportaciones.** Al contar con una amplia gama de TLC a nivel mundial, Chile es un Estado “pivote” del comercio internacional.” (Sebastián Hagobian, La Diaria, 11 de noviembre de 2017)
15. “Con respecto al TLC con Chile y referido al capítulo facilitación del comercio, remarcó que eso implicaría menores costos en los despachos aduaneros, permitiría un avance en el sector del software, “ya que entraría con menos aranceles y **nos permitiría a nosotros entrar en las cadenas globales que tiene Chile. Por eso el convenio en el sector servicios sería cerrar el ciclo virtuoso**”.” (Sebastián Hagobian, Brecha, 20 de octubre de 2017)

Los ejemplos 14 y 15 evidencian la consideración positiva de participar en cadenas globales de valor, mientras que en el ejemplo 16 se observa la referencia al riesgo que implicaría el TLC sobre la inserción en cadenas regionales:

16. “Hay que hacer acuerdos internacionales, pero no para limitar la acción del Estado, ni para favorecer exclusivamente bienes primarios afectando la industria manufacturera y los servicios, **perdiendo posibilidades de participar en cadenas de valor regionales para exportar más valor agregado y contenido tecnológico.**” (Alberto Couriel, La República, 4 de mayo de 2018)

A partir de los argumentos analizados en este apartado, se pudo observar que la discusión se centró en si el TLC favorece o no la diversificación de la matriz productiva para agregar valor a la producción, y no en refutar esa necesidad de diversificación e incremento del valor en sí como parte del modelo. En ese sentido, también se vio que, si bien para algunos actores contrarios al tratado las áreas estratégicas no son claras o no están bien definidas, la tendencia es que desde ambas posturas se señalen áreas estratégicas y se ejemplifique con la industria del software. Por último, se puso de manifiesto las dos posturas sobre qué cadenas de valor hay que priorizar.

Finalmente, al igual que para las otras variables, se sistematizaron los argumentos para establecer en clave de “Modelos de Desarrollo” qué posturas prevalecen en relación al Modelo Productivo. De esta manera, en la **Tabla 4** aparecen los datos ordenados.

Tabla 4: Sistematización de actores y clasificación argumentos sobre “Modelo productivo” según Modelo de Desarrollo			
MODELO PRODUCTIVO	Modelo 1: Neo institucionalista Prioriza las ventajas comparativas naturales, el sector primario-exportador y el turismo. Entiende que el desarrollo económico no surgirá de políticas sectoriales, sino del proceso interno de acumulación de capital y crecimiento económico. Se promueve la inserción en cadenas globales de valor	Modelo 2: Pragmático-distributivo Prioriza las ventajas comparativas naturales con menos beneficios al capital. Bases productivas del país ligadas a los sectores agroexportadores. Se prioriza facilitar la producción familiar agropecuaria. Promueve la protección de sectores estratégicos	Modelo 3: Neo estructuralista Promueve transformar la estructura productiva, contrarrestando la primarización. Incentiva sectores estratégicos con apoyos públicos y privados, priorizando la productividad para un crecimiento sostenido. Se destaca la diversificación y el valor agregado en el entorno regional, con énfasis en la inserción en cadenas de valor.
Ministerio de Economía y Finanzas			X
Partido Socialista (sector del FA)		X	
Mónica Xavier Senadora (Partido Socialista)			X
Rodolfo Nin Novoa, Canciller (2015-2020)	X X		X X

Sebastián Hagobian (Representante de Asamblea Uruguay ante la CARIFA)	X		X X X
Gustavo Buquet (Asesor de Casa Grande)			X
Casa Grande (Sector del FA)			X
Alberto Curiel Ex Senador (Casa Grande)			X
Juan Castillo (Partido Comunista del Uruguay)		✕	X
Rony Corbo (Representante CARIFA por el Partido Comunista del Uruguay)		✕	
Natalia Carrau y Gustavo Buquet (Asesores de Casa Grande)			X
Martín Clavijo (Representante por Nuevo Espacio en la CARIFA)			X
Daniel Caggiani Diputado (Movimiento de Participación Popular)			X
Luis Puig Diputado (Partido por la Victoria del Pueblo)			X X
Colectivo compañeros frenteamplistas			X X
Enrique Pintado (Asamblea Uruguay)			X
Partido por la Victoria del Pueblo (Sector del FA)			X
Roberto Chizzaro Diputado (Partido Socialista)	X		
Vertiente Artiguista (Sector del FA)	X		

Se puede apreciar en esta tabla que la gran mayoría de los argumentos que aparecen en el análisis de esta variable pertenecen al paradigma Neo-Estructuralista. Se destaca del análisis de esta tabla que dos actores pertenecientes al PCU esbozan argumentos que podemos introducirlos tanto en el paradigma Neo-Institucionalista como en el paradigma Pragmático-Distributivo. La tabla completa se puede consultar en Anexos¹².

¹² Anexo 1: Tablas de sistematización de actores y clasificación argumentos según Modelo de Desarrollo. Tabla 4

1.5 Institucionalidad

Tal como se mencionaba al inicio de este capítulo varios de los argumentos que se esbozaron durante la discusión y ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y Chile se encuentran dentro del eje que denominamos “Institucionalidad”.

Por Institucionalidad se entiende al conjunto de instituciones, normas, reglas y prácticas que conforman la estructura organizativa y funcional de una sociedad. Estas instituciones pueden abarcar diversos ámbitos, como el político, económico, social, cultural o legal.

Entre los argumentos favorables a la aprobación del tratado en este eje se encuentran la transparencia, claridad, y previsibilidad al marco normativo nacional que generaría su ratificación. A su vez se plantea la relación causal existente entre este tratado y el programa de gobierno del Frente Amplio para el periodo 2010-2020. Otro tipo de argumentos que se constataron en este eje son la jerarquización que se le da a la necesidad de aprobar este tratado para respaldar al gobierno nacional, se entiende que el gobierno uruguayo estaba jugando un rol importante en la región por lo que desautorizarlo comprometería su credibilidad en las relaciones internacionales que lleva adelante.

Como ejemplos de esta postura se señalan:

1. “No quiero presionar a nadie, pero sería una muy mala señal que un acuerdo de los dos presidentes para profundizar la relación comercial no se concrete.” (Nin Novoa, El País, 24 de octubre de 2017)
2. “(...) la aprobación del tratado tiene “la importancia de no dejar desairado al Ejecutivo y al gobierno del FA en su conjunto. Eso es más importante que el contenido del propio tratado...”. (José Mahía, Brecha, 22 de junio de 2018)

Los elementos que se constataron en este eje contrarios a la ratificación del tratado son críticos con la poca transparencia con la que se aprobó este tratado, señalan que faltó diálogo con la fuerza política y con la sociedad civil remarcando que se enteraron por la prensa de la firma de este. Otro núcleo de argumentos se centra en la debilidad institucional con la que cuenta el país para llevar adelante las negociaciones internacionales. Se plantea que no existe un espacio interministerial permanente que negocie los mismos, que no se discutieron cabalmente cuales son los sectores para resguardar en este tipo de negociaciones y la incongruencia que tiene este tratado con los planteos que tiene el país en la OMC. Se argumenta también que compromete a los gobiernos departamentales.

Como ejemplos de esta posición se señalan:

3. “ ‘Si bien los técnicos uruguayos que participan de las negociaciones se destacan por su profesionalismo, el Estado no tiene el número suficiente de funcionarios para negociar en igualdad de condiciones’, advierten. Por ejemplo, en las negociaciones con Chile por cada funcionario uruguayo participaban ocho chilenos.” (Buquet, Carrau y Couriel, El País, 19 de Abril de 2018)
4. “‘Un cambio tan radical de la política exterior no puede hacerse sin discusión’.” (Sebastián Valdomir, La Diaria, 24 de agosto de 2016)

2. Análisis de fuente secundaria: dialogando con los resultados de Affonso (2019)

En este apartado se triangularán las conclusiones del trabajo de grado de Affonso (2019) “Debate político uruguayo sobre la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Chile (2016-2018)” donde analiza el proceso discusión que se dio en la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y Chile, con los resultados obtenidos en el análisis de las fuentes primarias categorizadas en base a las variables de Modelos de Desarrollo.

Como parte de sus resultados principales, Affonso (2019:47) planteaba en su trabajo que:

Las preferencias de los actores centrales del sistema político uruguayo, los partidos y sus fracciones, son los que determinan que en primera instancia, un acuerdo se apruebe o se rechace en el ámbito parlamentario. Como se explicó en el análisis, tanto la burocracia especializada como el sector empresarial y sindical, influyen a través de los partidos y sus fracciones y no de forma directa, razón por la cual no se consideran actores en el sentido estricto de la palabra.

Tal como muestra el análisis realizado, en ningún momento del proceso de discusión se evidencia que la participación del sector empresarial o sindical influya en el proceso de toma de decisiones, siendo mencionadas sus posturas solo en escasas notas de prensa. Se entiende, entonces, que el análisis realizado a partir de nuestras fuentes primarias constata lo señalado por nuestra fuente secundaria.

Por otra parte, Affonso (2019: 47) concluye que la discusión sobre la ratificación del TLC, al tener el apoyo de la oposición al FA, se traslada a otras órbitas de discusión que tiene el FA como fuerza política. En este sentido, la autora señala que:

El apoyo de la oposición en el Parlamento, es innecesario desde el punto de vista de la mayoría parlamentaria que detenta el FA, para aprobar el TLC con Chile simplemente se requería el voto de cada uno de sus representantes. Esto hizo que la discusión se desplazara al ámbito de la fuerza política del partido de gobierno, donde el peso de las fracciones genera un clima de competencia que requiere la búsqueda de acuerdos para poder llegar a una resolución sobre si se mandataba a la fuerza política a votar favorablemente por el TLC en el Parlamento o si se rechazaba.

Las discusiones que reflejan el análisis planteado en los apartados anteriores permiten afirmar que existe una correlación entre nuestras fuentes primarias y la secundaria. El debate entre los sectores o facciones del Frente Amplio recopilado en las fuentes primarias señala que la inmensa mayoría, por no decir toda, de la discusión se dio mientras la fuerza política realizaba la discusión en su interna. Dadas las mayorías parlamentarias con las que contaba el Frente Amplio en el período analizado se entendió que la opinión y la postura de la oposición fue intrascendente para el análisis de este tratado.

Por otra parte, Affonso (2019: 48) señala que:

En términos de la teoría de los juegos de doble nivel, Tabaré Vázquez principalmente y Rodolfo Nin Novoa y Danilo Astori como parte de su equipo negociador, se enfrentaron a un conflicto de intereses heterogéneos ya que la fuerza política se dividió entre aquellos quienes se oponían al TLC como el sector Casa Grande, el PCU, Compromiso Frenteamplista y PVP por un lado y aquellos que lo apoyaban como el FLS y la Vertiente Artiguista por el otro. Dejando en el medio en una posición intermedia al MPP y al PS, fracciones divididas en su interior las que según se deduce del análisis, decidieron su apoyo de una forma pragmática debido al costo que el no acuerdo suponía para la fuerza política en un momento en el que la campaña electoral se estaba acercando y los números de aceptación popular disminuyendo.

Del análisis realizado en el capítulo anterior se desprende que efectivamente los sectores que se señalan por la autora se encuentran ubicados en los mismos conjuntos—en este trabajo identificados desde la perspectiva de Modelos de Desarrollo—.

Además, se debe señalar que no se encontraron en las notas de prensa, actas parlamentarias o documentos internos ningún actor que refleje la postura de Compromiso Frenteamplista (Lista 711) en esta discusión. A su vez, resulta interesante señalar que se registraron notas de prensa de Caggiani, Sánchez, Valdomir y Tajam, todos integrantes del MPP que se mostraban críticos a la firma del acuerdo, sin embargo, su sector terminó votando afirmativamente el acuerdo. En este sentido, vale la pena señalar también que el propio José Mujica se manifestaba públicamente contrario ideológicamente al TLC, aunque finalmente haya defendido la propuesta de aprobarlo (“Y si me tengo que comer un sapo, me lo como. Apoyaría el TLC: no me hago problema por eso. (...) Si estuviéramos discutiendo un acuerdo con China o con Estados Unidos, entonces ahí sí me rascó la cabeza.”)¹³

¹³ Ver Anexo 1: Tablas de sistematización de actores y clasificación argumentos según Modelo de Desarrollo. Tabla 3

Se encontró también que Chiazaro (Partido Socialista) expresó su opinión contraria a la aprobación del tratado, tanto en prensa, como en la discusión en la Cámara de Representantes a pesar que su sector, terminó apoyando la ratificación del mismo. Surge de las fuentes recabadas que la resolución se toma de forma pragmática debido al costo que el *no acuerdo* supondría para la fuerza política de gobierno y para el gobierno en particular. No surge, como sostiene Affonso (2019), quizás por tratarse de discusiones públicas, la proximidad de la campaña electoral como elemento a considerar en las resoluciones y fundamentaciones usadas en la discusión de este tratado.

Por último, Affonso (2019: 48) afirma que

(...) las preferencias del Presidente Tabaré Vázquez y su equipo negociador movidos por la búsqueda de lo que ellos consideran interés nacional, los llevaron a establecer estrategias que les permitiera alcanzar una mayoría en el ámbito interno de la fuerza política, haciendo converger sus preferencias a través de pagos laterales como fue la aprobación del documento sobre inserción internacional. Esto sumado a las pautas de los procesos de toma de decisión del FA que establecen que las decisiones de sus órganos generan compromiso para los representantes de la fuerza política en el Parlamento hizo que en el ámbito nacional fuera posible la aprobación del TLC con Chile.

El análisis de las fuentes primarias reflejó que la estrategia negociadora fue adecuada para poder conseguir los apoyos necesarios en la fuerza política Frente Amplio para lograr la aprobación del tratado. Es de destacar que una nota de prensa (La Diaria, 25 de abril de 2018) especula sobre el apoyo del MPP al tratado, condicionado a la aprobación del documento “Orientaciones políticas para la inserción internacional del país en los próximos dos años (2018-2020)”, sobre todo con sus opciones menos aperturistas¹⁴. El compromiso de ratificar el acuerdo que surge del mandato de la fuerza política de gobierno genera una rápida resolución parlamentaria, por lo que se puede establecer que las fuentes primarias analizadas coinciden con lo planteado por Affonso (2019).

¹⁴ Vale la pena aclarar que este documento se discutió en el Plenario Nacional y fue presentado con dos alternativas posibles en tres puntos distintos del documento. Finalmente, fueron aprobadas dos de las opciones más restrictivas a la liberalización. El tercer punto fue aprobado con la alternativa más aperturista pese a ser la más restrictiva a la liberalización la que contaba con la mayoría de los votos ya que esa mayoría no fue suficiente para su aprobación.

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES

Esta investigación se propuso trabajar sobre los distintos Modelos de Desarrollo presentes en el Frente Amplio en materia de política económica internacional a partir del caso del Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y Chile. Para esto, fue relevante discutir sobre los Modelos de Desarrollo para describir cómo interactúan y qué papel desempeñan en el tratamiento de dicho tratado. Además, se buscó analizar el proceso de discusión teniendo en cuenta los principales argumentos utilizados por los promotores de este acuerdo, así como los de sus detractores, para definir con mayor precisión el Modelo de Desarrollo presente en los argumentos principales.

En este sentido, es relevante mencionar que una de las limitaciones de este estudio es que, si bien los Modelos de Desarrollo utilizados fueron los más propicios para este análisis, quedaron por fuera dimensiones importantes del desarrollo como, por ejemplo, la sustentabilidad ambiental. Además, quedó por fuera de este trabajo el estudio de las ideologías como categorías de análisis presentes en los actores del FA.

El 31 de julio de 2018 se ratifica en la Cámara de Representantes del Uruguay el Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y Chile, cerrándose un proceso de discusión que llevó casi dos años desde su firma entre los presidentes de ambos países, Tabaré Vázquez y Michelle Bachelet, el 4 de octubre de 2016. En este proceso de discusión participó una gran cantidad de actores nacionales e internacionales. Sin embargo, esta investigación se centró en analizar los argumentos planteados por los integrantes del Frente Amplio, tanto si pertenecieran al Parlamento Nacional, a la “esfera” orgánica o al Ejecutivo Nacional en dicho período.

Los argumentos fueron analizados desde lo que se consideraron las variables principales para los estudios de Modelos de Desarrollo. Estas variables fueron catalogadas como Rol del Estado, Inserción Internacional, Modelo Productivo y Esquema Distributivo. A su vez, estas variables fueron definidas en función de los tres paradigmas de Modelos de Desarrollo presentes en la fuerza política Frente Amplio, que fueron denominados Neo-Institucionalista, Pragmático-Distributivo y Neo-Estructuralista.

Los resultados obtenidos a partir del análisis de las fuentes primarias (prensa, actas parlamentarias y documentos internos) fueron contrastados con la fuente secundaria (Affonso, 2019). De la comparación antes mencionada se desprende la fuerte convergencia entre el análisis realizado de nuestras fuentes primarias y el trabajo de

Affonso (2019). Contrastar los datos de esta manera, permitió apreciar cómo desde distintas miradas se puede analizar el mismo caso llegando a conclusiones que coinciden en algunas de sus temáticas.

En primer lugar, se puede concluir que desde la Teoría Liberal planteada por Putnam (1996) los siguientes elementos fueron centrales en la negociación: 1. El papel de los líderes nacionales; 2. La utilización de la estrategia del “conjunto ganador”; 3. Los “pagos laterales”; 4. El costo del “no acuerdo”; 5. El rol del “negociador principal”.

En este sentido, desde esta perspectiva los líderes nacionales (Tabaré Vázquez, Rodolfo Nin Novoa, y Danilo Astori) llevaron adelante la discusión en el nivel nacional luego de haber acordado y firmado el tratado en el nivel internacional. En este sentido, realizaron la estrategia de ampliar el “conjunto ganador” sumando a algunas facciones (Movimiento de Participación Popular y Partido Socialista) para que más allá de las preferencias iniciales se vieran incluidas en la victoria política. A su vez, se evidenció la posibilidad de que se generen “pagos laterales” (Putman, 1996) para ampliar el conjunto ganador, tal como se mostró en el segundo apartado del Análisis.

Por otra parte, el costo que tiene el “no acuerdo” para los líderes políticos nacionales planteado por Putman (1996), fue registrado en nuestro análisis en las posturas que señalaban la debilidad con la que saldría el gobierno nacional en caso de no aprobarse el tratado. En este sentido, se concluye que la disciplina partidaria fue importante para lograr la aprobación del acuerdo sin generar los grandes costos internos que hubiera supuesto necesitar los votos de la oposición para aprobar el tratado.

En relación al negociador principal, se concluye que en este caso se trató del Canciller de la época, Rodolfo Nin Novoa, quien a través de este tratado buscó mejorar su posición a nivel nacional para desarrollar políticas que entendía favorables para el interés nacional. Se pudo constatar en este trabajo que, al menos en las discusiones públicas, el Canciller utiliza argumentos en tres de las cuatro variables –siendo el mayor exponente en los tres casos-, y presentándose como el actor individual con mayor cantidad de argumentos a favor del TLC.

Por otra parte, Morasvick (1997) sostiene que la relación entre los Estados y el contexto social doméstico y transnacional tienen un impacto fundamental en sus opciones de Política Internacional. En ese sentido, es que las preferencias de los Estados están influenciadas por las instituciones, intereses e ideas sociales. Se observó aquí que las facciones políticas jugaron un rol determinante para indicar la función del Estado con este tratado. Se registró y analizó cómo si bien las orientaciones internacionales del gobierno

-alineado con un contexto trasnacional proclive a la liberalización- originalmente buscaban la incorporación del Estado nacional a otros tratados regionales e internacionales, el contexto doméstico a partir de este caso particular impidió avanzar en esa dirección.

Luego del análisis realizado, considerando los Regímenes Políticos de Conocimiento planteados por Garcé (2014) se concluye que este caso de estudio es un claro ejemplo del tipo de régimen denominado *pluralismo plebeyo*. Este tipo de régimen conjuga al pluralismo con el pragmatismo, primando el protagonismo político por sobre el saber racional, y el conocimiento es utilizado como argumento en las distintas batallas políticas. En el caso estudiado en esta investigación, se registró cómo primero se tomó la decisión política y se dio un proceso de discusión centrado en preferencias políticas, y posteriormente se utilizaron argumentos técnicos. Evidencia lo antedicho que el documento de Análisis de Impacto del MEF es elaborado luego de un año y medio de discusión, y fue un elemento importante para que se lograra aprobar del tratado.

Si bien en este trabajo se tomaron como fuentes los argumentos esgrimidos por los actores pertenecientes a las tres esferas del Frente Amplio, los resultados muestran que estamos ante un claro ejemplo de que la política exterior del Uruguay es una política de partidos. Resultaría imposible analizar la discusión y ratificación de este tratado si no se tomaran en cuenta las “matrices de pensamiento” que existen en los partidos políticos y sus distintas facciones. Tal como plantea López Burian (2015), los participantes esenciales para la política nacional no son solamente sus partidos, sino también sus facciones y para este trabajo fue crucial examinar las dinámicas internas de competencia y colaboración dentro del Frente Amplio.

López Burian (2015) plantea la existencia de “matrices de pensamiento” que las fracciones han desarrollado a lo largo de la historia, y que funcionan como elementos que intermedian entre las ideologías y las acciones concretas. Estos sistemas de pensamiento desempeñan un papel fundamental en la formación de sus preferencias sobre las decisiones que promueven sobre la orientación de la política exterior. En este trabajo se entendió a las “matrices de pensamiento” como “modelos de desarrollo”. Se mostrarán a continuación las conclusiones del estudio de los resultados obtenidos con respecto a estos modelos.

Del análisis se desprende que gran parte de la discusión se dio entre los argumentos que identificamos en los modelos Neo-Institucionalista y Neo-Estructuralista. Se entiende que esto pudo darse debido a las similitudes que tiene el

paradigma Pragmático-Distributivo con diversos postulados de los modelos antes mencionados.

Los actores que se manifestaron favorablemente a la aprobación del tratado son los únicos actores cuyos argumentos se pudieron señalar en los tres paradigmas propuestos, con esto se podría suponer que más allá de sus preferencias personales entendieron pertinente en pos de conseguir voluntades utilizar una amplia gama de argumentos para lograr conseguir los apoyos necesarios en la interna de la fuerza política.

Por otra parte, es relevante señalar que dentro de la variable “Modelo productivo” la mayoría de los argumentos esgrimidos fueron identificados en el paradigma Neo-Estructuralista, siendo que dicho paradigma difícilmente pueda verse reflejado en las políticas y resultados de los quince años de gobierno de la fuerza política Frente Amplio. En este sentido, finalizado el tercer gobierno frenteamplista es evidente que Uruguay continuó siendo un país exportador de *commodities*, altamente primarizado, y donde no se generó un cambio estructural de su matriz productiva.

Los resultados presentados en este trabajo no dan cuenta del proceso de discusión en su totalidad, ya que no fue foco de la discusión y negociación que se dio “a puertas cerradas”. Sin embargo, dado que el resultado fue favorable a la ratificación del TLC entre Uruguay y Chile, que los actores que se manifestaron a favor del tratado son casi los únicos que plantean argumentos ubicados en el modelo Neo Institucionalista, y que tanto desde Cancillería, como desde el MEF y Presidencia, se argumenta en gran medida bajo este paradigma, se puede concluir como plantea Bértola (2019) que el modelo predominante para la etapa considerada fue el Neo-institucionalista.

Al decir de Pose (2018b), luego de más de una década en disputa entre las distintas facciones del FA, predominó en el gobierno la visión de que una mejor integración se da jerarquizando los procesos y reglas que estructuran los intercambios económicos internacionales dado que ésta genera mayores beneficios que las posibles pérdidas asociadas a la reducción del *policy space*.

Este trabajo, a partir del análisis de caso, amplió los estudios sobre el funcionamiento del partido Frente Amplio en el gobierno y aportó con sus limitaciones a las distintas visiones de desarrollo que se promueven desde sus actores.

En próximos trabajos se podría profundizar en el estudio sobre los Modelos de Desarrollo del Frente Amplio para enriquecer las conceptualizaciones desarrolladas en este trabajo. Además, investigaciones futuras podrán profundizar el análisis con al tratamiento de otros temas que hayan resultado controversiales o que puedan identificarse

como hitos de discusión interna de la fuerza política. Así, por ejemplo, se podría estudiar la discusión sobre Ley de Riego y analizar qué modelos de desarrollo emergen en las fundamentaciones a favor o en contra de la Ley o/y su derogación; la reforma de la Caja de Servicios y Pensiones de las Fuerza Armadas y la discusión que se generó en la reforma de ésta; o la discusión sobre acuerdos multipartidarios sobre seguridad, por nombrar algunos ejemplos.

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.
- Affonso, V. (2019) Debate político uruguayo sobre la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Chile (2016-2018). Trabajo de investigación final de la Licenciatura en Relaciones Internacionales. Facultad de Derecho, Universidad de la República: Montevideo.
- Alcántara Sáez (2004) Partidos políticos latinoamericanos: ¿Instituciones o máquinas ideológicas?- Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos. Instituto de Ciencias Politiques Socials: Barcelona.
- Anria, Santiago. (2018). When movements become parties: The Bolivian MAS in comparative perspective. New York: Cambridge University Press.
- Bergara, M. (2003) Las reglas de juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos. Trilce: Montevideo.
- Bértola, L. (2019) “Las políticas industriales de los gobiernos progresistas”. Documentos de trabajo. Programa de Historia Económica y Social, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República: Montevideo.
- Bértola, L.; y Bertoni, R. (2019) Aportes hacia una estrategia de desarrollo: conceptos, diagnósticos nacionales y prospectiva global. Documento de trabajo n° 59. Montevideo: Programa de Historia Económica y Social; Unidad Multidisciplinaria; Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Bittencourt, G. (2023) “TLC, integración regional y estrategias de desarrollo económica: elementos para un debate”. En Caetano, G. coord. (2023) La opción de los TLC en el Uruguay contemporáneo. Montevideo: CSIC, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Buquet, D. y Chasqueti, D. (2004) “La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso”. Política 42, pp. 221-247.
- Caetano, G., Pérez Antón, R., & Rilla, J. (1987). —La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticosl. Cuadernos del CLAEH 44, pp. 36 – 61. CLAEH: Montevideo.
- Caetano, G. coord. (2023) La opción de los TLC en el Uruguay contemporáneo. Montevideo: CSIC, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Caetano, G., López Burian, C. y Luján, C. (2019) Liderazgos y regionalismos en las relaciones internacionales latinoamericanas. Revista CIDOB d’Afers Internacionals, 121, pp. 181-207.
- Clemente, I., López Burian, C., y Telias, D. (2015) Uruguay y la alianza del Pacífico: ¿repensando el modelo de inserción internacional? Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo. Vol. 10-Nº19, pp- 23-46. Venezuela.
- Campbell, J.L y O.K. Pedersen (2014) The National Origins of Policy Ideas: Knowledge regimens in the United State, France, Germany, and Denmark. Princeton University Press: Princeton.
- Carrau, N. y Barreto, V. (2017) “El TLC Uruguay – Chile: Implicancias y riesgos para el país. Análisis Preliminar”. Montevideo: REDES Amigos de la Tierra.

- Carrión, MP. (2021) La negociación del Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y México durante el gobierno de Jorge Batlle. Trabajo final de investigación de grado, Licenciatura en Relaciones Internacionales. Facultad de Derecho. Universidad de la República.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay. 27 Noviembre 1966, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/57f76984d.html> [Accesado el 14 Julio 2023]
- Dávila Pérez, Consuelo (2011). “La relación de los partidos políticos y la política exterior. Los casos español y mexicano”. Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM 109. pp. 11 – 32.
- Duverger, Maurice [1954] (2002). Los Partidos Políticos. Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Fernández Luzuriaga, W. (2018) Una “hoja de ruta” desde el partido de gobierno para la inserción internacional del Uruguay. Serie Documentos de Trabajo N° 92 Unidad Multidisciplinaria. Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Ferreira, L. (2022) La política exterior de Uruguay frente a la posibilidad de un Tratado de Libre Comercio con China. Una mirada a la posición uruguaya desde la perspectiva del Realismo Neoclásico. Trabajo final de grado de Relaciones Internacionales. Facultad de Derecho, Universidad de la República.
- Garcé, A. (2014) “¿Réquiem para la derecha? La elección de 2014 y la izquierda que se viene”. En Garcé, A. y Yaffé, J. (eds.) La era progresista. Hacia una nueva estrategia de desarrollo. Montevideo: Fin de Siglo.
- Gorriti, M. (2021) La política de comercio exterior en Uruguay y el ascenso económico Chino: un análisis de las preferencias partidistas. Monografía final de la Licenciatura en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República: Montevideo.
- Hurtado Galvez, JM. (2013) “Fuentes primarias y secundarias en la construcción del conocimiento histórico”. Recuperado de: https://jessicapatper.weebly.com/uploads/2/5/3/5/25357605/1_fuentes_primarias_y_secundarias_en_la_construccion_del_conocimiento_historico._jos_hurtado_galves.docx
- Lanzaro, J. (2000) “El Frente Amplio: un partido de coalición entre la lógica de oposición y la lógica de gobierno”. Revista Uruguaya de Ciencia Política, N°12. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.
- López Burian, C. (2015) Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015). La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores. Tesis Doctoral. Doctorado en Ciencia Política. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- López Burian, C. y Hernández Nilson, D. (2020) “Uruguay, los regionalismos y la integración regional. El partido nacional, su neoherrerismo y la desvinculación de la región como estrategia”. Brasil: Cadernos de campo: Revista de Ciências Sociais.
- López Burian, C., y Miguez, M.C. (2021) “Uruguay como Estado pequeño en el Mercosur (1991-2020)”. San Pablo: Lua Nova, 112, 181-216.
- Luján, C. y López Burian, C. (2023). Los aportes del realismo neoclásico al análisis de política exterior. La política exterior de Uruguay frente a la crisis en Venezuela, 2015-2020. Salgado Espinoza (coordinador) (2023). La política exterior de los Estados latinoamericanos: enfoques, metodologías y casos. Ecuador: FLACSO.
- Martínez Pintos, G. (2019) “¿En qué se diferencian?: partidos y militancia partidaria en Uruguay”. XVIII Jornadas de Investigación 2019. Salí del Papel: la producción de conocimiento durante los

procesos de enseñanza de grado y posgrado en la Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Matiñan (2004) ¿Por qué militan los frenteamplistas? Tesis de grado, Licenciatura en Ciencia Política. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Martínez, C. (2016) Las claves de una visión de Desarrollo. Tesis de grado, Licenciatura en Desarrollo. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Michels, Robert [1911] (1962). Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna. Buenos Aires: Amorrortu.

Moravcsik, A. (1997). Taking preferences seriously: a Liberal theory of International Politics. *International Organization*, 51(4), 513-553. doi: 10.1162/002081897550447North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: University Press.

Onuki, J. y Amâncio de Oliveira (2010). “Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil”. *Revista Política Hoje* 19 (1). pp. 144 – 185

Panebianco, A. [1982] (1990). *Modelos de Partido: Organización y Poder en los Partidos Políticos*. Barcelona: Alianza Editorial.

Payne, A. y Phillips, N. (2012) *Desarrollo*. España: Alianza Editorial.

Pérez Antón, R. (2007). *Política Exterior Uruguay*. Siglo XX. Ediciones de la Plaza. Montevideo.

Pérez, V.; Piñeiro, R.; y Rosenblatt, F. (2018). “Efficacy and the Reproduction of Political Activism: Evidence From the Broad Front in Uruguay”. *Comparative Political Studies* (1-30).

Pérez Zorrilla, J. (2016). “Acuerdos y tensiones dentro de la izquierda política uruguaya en materia de educación media: un aporte desde el marco de las coaliciones promotoras”. *Revista Uruguay De Ciencia Política*, 25(2), 35-55. Recuperado a partir de <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/51>Pérez, V.; Piñeiro, R.; y Rosenblatt, F. (2018). “Efficacy and the Reproduction of Political Activism: Evidence From the Broad Front in Uruguay”. *Comparative Political Studies* (1-30).

Ponce, A. (2008) *Visiones de desarrollo en el actual gobierno del FA*. Tesis de grado, Licenciatura en Ciencia Política. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Ponce, M.; Radakovich, R.; Morales, M. y Santiago Escuder (2014). *Trazando un mapa de los medios digitales en Uruguay*. Open Society Foundations.

Porzecanski, R. (2010) *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas con un tratado de libre comercio con Estados Unidos (2000-2010)*. Montevideo: Random House.

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), 89-126. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6134>

Pose, N. (2018b.) “El acuerdo de comercio preferencial con Chile: giro en la política exterior económica del Uruguay”. En Bizzozero Revelez y Fernández Luzuriaga (Eds.) *ANUARIO POLÍTICA INTERNACIONAL & POLÍTICA EXTERIOR 2017-2018 “One Belt, one road” Alcances y repercusiones de la propuesta china en un entorno de proteccionismos y retracción de occidente*. Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo: Ediciones Cruz del Sur.

Putnam, R. (1996). *Diplomacia y política internacional: la lógica de los juegos de nivel*. Zona Abierta, (74), 69-120.

- Rodríguez, D. (2011) Un tren de frente. El proceso de toma de decisiones en la relación comercial con los Estados Unidos de América en la primera administración del Frente Amplio: actores, negociaciones y tensiones. Tesis de grado, Licenciatura en Ciencia Política. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Rosenblatt, Fernando (2018). Party Vibrancy and Democracy in Latin America. Oxford: Oxford University Press.
- Sabatier, P. A. (1988). "An Advocacy Coalition. Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein." Policy Sciences 21: 129-168.
- Sabatier, P. A., and C. M. Weible (2007). "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications." In Theories of the Policy Process, 2nd ed., ed. Paul Sabatier. Boulder, CO: Westview Press, 189-222.
- Salgueiro (2018) El retiro de Uruguay de las negociaciones del TISA. Revista de la Facultad de Derecho, No. 44, ene.-jun. 2018. Montevideo: Facultad de Derecho, Universidad de la República.
- Stake, R.E. (1994). "Case studies". En N.K. Denzin y Y.S. Lincoln (Dirs.). Handbook of qualitative research (pags. 236-247). London: Sage.
- Santaolalla, F. (2013) El debate parlamentario y el uso de la palabra. UNED. Revista de Derecho Político N.º 86, enero-abril 2013, págs. 47-80
- Stake, R. (1994) Case Study: Composition and Performance. Bulletin of the Council for Research in Music Education. No. 122, Qualitative Methodologies in Music Education Research Conference pp. 31-44. University of Illinois Press
- Tussie, D. (2015). "Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: notas para el debate". Revista Estudios: Relaciones Internacionales - N° 48. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Van Dijk, T. A. (1993) "Principles of critical discourse analysis". Discourse & Society 4 (2), 249-83.
- Van Dijk, T.A. (2001) "Texto y contexto de los debates parlamentarios". Revista Tonos Digital, N°2. Disponible en: <https://www.um.es/tonosdigital/znum2/pdfs/pdfVanDijk.PDF>. Consultado el 4 de noviembre de 2023.
- Vera, B. (2012) La razón del artillero. Tesis de grado, Licenciatura en Ciencia Política. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Vommaro, G. (2017). La larga marcha de Cambiemos: la construcción silenciosa de un proyecto de poder. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Venegas, M. (2011) Del cambio a la uruguaya al país de primera: una aproximación crítica a las prácticas discursivas sobre el desarrollo en el primer gobierno del Frente Amplio. Tesis de grado, Licenciatura en Sociología. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Willis, K. (2007) The Interconnection Between Interpretivist Paradigm and Qualitative Methods in Education. American Journal of Educational Science. Vol. 1, No. 2, 2015, pp. 24-27
- Wodak, R. y Meyer, M. (2003) Métodos de Análisis Crítico del Discurso. Barcelona: Gedisa

FUENTES PRIMARIAS

Documentos partidarios

Casa Grande (abril de 2018) "Documento de Casa Grande TLC-TCP"

Frente Amplio (2014). “Bases programáticas tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio 2015-2020”

Frente Amplio (16 de marzo de 2018) “Orientaciones políticas para la inserción comercial internacional del país en los próximos dos años (2018/2020)”

Frente Amplio (5 de mayo de 2018) “Resolución del Plenario Nacional del FA”

Partido Socialista (5 de mayo de 2018) “Resumen principales argumentos PS”

Papa, Brugnini, Carámbula, Maerro, y Labraga (abril de 2018) “Aporte de compañeros frenteamplistas/ inserción internacional FA”

Partido por la Victoria del Pueblo (30 de abril de 2018) “TLC con Chile”

Vertiente Artiguista (30 de abril de 2018) “Análisis del TLC con Chile”

Documentos del Poder Ejecutivo

Asesoría Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas (mayo de 2018) “Informe de evaluación de impacto del acuerdo de Libre Comercio Uruguay-Chile”

Discusiones parlamentarias

Comisión de Asuntos Internacionales del Senado (16 de marzo de 2017) Versión taquigráfica

Comisión de Asuntos Internacionales del Senado (8 de junio de 2017) Versión taquigráfica

Comisión de Asuntos Internacionales del Senado (9 de noviembre de 2017) Versión taquigráfica

Comisión de Asuntos Internacionales del Senado (5 de junio de 2018) Versión taquigráfica

Discusión sobre la ratificación del TLC entre Uruguay y Chile, Cámara de Senadores (10 de julio de 2018) Versión taquigráfica

Discusión sobre la ratificación del TLC entre Uruguay y Chile, Cámara de Representantes (31 de julio de 2018) Versión taquigráfica

Artículos de prensa ordenados por fecha (octubre 2017 a abril 2018)

“TLC con Chile: un tema que genera polémica en la interna del Frente Amplio” (19 de octubre de 2017) La República

“El Ministro se reunió con dirigentes del FA” (24 de octubre de 2017) La República

“Entrevista con el presidente de la Cámara y vicepresidente del Frente Amplio Mahía: “TLC con Chile permite una ventana abierta al Lejano Oriente”” (24 de octubre de 2017) La República

“Mesa política del FA analizará las diferentes posiciones sobre un posible TLC con Chile” (23 de noviembre de 2017) La República

“TLC con Chile hará “más competitivo” a Uruguay” (26 de noviembre de 2017) La República

“La postura del sector liderado por Mujica “será clave en la resolución final”. Socialistas respaldarán el TLC con Chile en el plenario del FA” (24 de abril de 2018) La República

“TLC con Chile: “voy a hacer lo que indique el Gobierno”, dijo Mujica” (29 de abril de 2018) La República

“TLC con Chile: “nosotros (MPP) vamos a respaldar al gobierno”, dijo Topolansky” (4 de mayo de 2018) La República

“Razones de la Vertiente Artiguista para apoyar la ratificación del TLC con Chile” (5 de mayo de 2018) La República

“Desde las 9:00 horas discutirán inserción comercial internacional del Uruguay – Plenario Nacional del FA: están los votos para apoyar el TLC con Chile” (5 de mayo de 2018) La República

“Cosse: Senadores del FA creen que el TLC con Chile se aprobará “inevitablemente” (10 de mayo de 2018) La República

“Senador Martínez Huelmo: proponen en el FA debatir control parlamentario al TLC con Chile” (22 de junio de 2018) La República

“Media Sanción – Senado aprobó por unanimidad el TLC con Chile” (11 de julio de 2018) La República

“Abiertos” (2 de agosto de 2016) La Diaria

“De Sur a Oeste” (24 de agosto de 2016) La Diaria

“Diputado socialista considera que habría que renegociar capítulo sobre propiedad intelectual del TLC con Chile” (19 de octubre de 2016) La Diaria

“Argumentos políticos y técnicos que dividen al Frente Amplio ante ratificación del TLC con Chile” (21 de octubre de 2017) La Diaria

“Casa Grande mantiene su rechazo al TLC con Chile y sostiene que limita al accionar del Estado” (25 de octubre de 2017) La Diaria

“Despejando fantasmas, mirando oportunidades” (11 de noviembre de 2017) La Diaria

“El derecho a cuestionar la ideología dominante. Simetrías y asimetrías del libre comercio” (11 de noviembre de 2017) La Diaria

“El PCU peleará para que no se apruebe el TLC con Chile” (17 de noviembre de 2017) La Diaria

“Nin aseguró que Uruguay no resigna “ni un ápice de soberanía” en TLC con Chile” (24 de noviembre de 2017) La Diaria

“Todavía no hay acuerdo dentro del FA sobre dónde dirimir su postura sobre el TLC con Chile” (8 de diciembre de 2017) La Diaria

“MPP define apoyo al TLC con Chile” (25 de abril de 2018) La Diaria

“La inserción internacional de Uruguay y el TLC con Chile” (2 de mayo de 2018) La Diaria

“TLC con Chile: olvídense de la transformación de la matriz productiva” (3 de mayo de 2018) La Diaria

“El TLC con Chile podría promover el desarrollo, pero no lo hace” (4 de mayo de 2018) La Diaria

“El TLC con Chile sí condiciona la soberanía regulatoria de Uruguay” (19 de junio de 2018) La Diaria

“TLC con Chile se aprobó por unanimidad” (11 de julio de 2018) La Diaria

“El Parlamento aprobó el TLC con Chile” (1 de agosto de 2018) La Diaria

“TLC que se acordó con Chile es modelo para el gobierno” (2 de agosto de 2016) El País

“El PIT CNT alerta por libre comercio con Chile” (6 de agosto de 2016) El País

“Aprobación del TLC con Chile divide al gobierno y al Frente” (7 de octubre de 2017) El País

“Informe técnico del MPP se opone a votar TLC con Chile” (19 de octubre de 2017) El País

“Alertan que TLC “afecta desarrollo nacional”” (22 de octubre de 2017) El País

“Nin dijo que TLC con Chile “es progresista”” (24 de octubre de 2017) El País

“MPP pide informes al gobierno por el TLC” (26 de octubre de 2017) El País

“TLC con Chile y con México” (11 de noviembre de 2017) El País

“Juntan firmas para que TLC se trate en el plenario” (22 de noviembre de 2017) El País

“Sector de Constanza salió al cruce de la Cancillería” (7 de diciembre de 2017) El País

“Sector de Constanza Moreira batalla contra el TLC con Chile” (19 de abril de 2018) El País

“Asamblea Uruguay quiere aprobar ya el TLC con Chile” (23 de abril de 2018) El País

“Gobierno dice que por el TLC con Chile se exportarían US\$ 15 millones más” (7 de junio de 2018) El País

“Plenario del FA se reúne hoy para decidir si apoya el TLC con Chile” (23 de junio de 2018) El País

“Para el Ministerio de Economía, el impacto del TLC con Chile es “muy moderado”” (17 de agosto de 2018) El País

“Los aspectos del nuevo TLC con Chile que generan desconfianza en el FA” (20 de octubre de 2017) El Observador

“Nin: “sería una muy mala señal” que el nuevo TLC con Chile no sea aprobado en el Parlamento” (23 de octubre de 2017) El Observador

“To be, or not to be (el FA y el TLC con Chile)” (1 de noviembre de 2017) El Observador

“Astoristas confían en los “viejos” del MPP para aprobar TLC con Chile” (6 de marzo de 2018) El Observador

“Astorismo sale a defender el TLC con Chile en la previa del Plenario” (17 de marzo de 2018) El Observador

“Partido Socialista apoya el TLC con Chile pese a resistencias internas” (24 de abril de 2018) El Observador

“El MPP y el TLC con Chile” (3 de mayo de 2018) El Observador

“Uruguay pagará un “costo alto” por quedar fuera “del mundo” si no ratifica tratados como el que firmó con Chile, dice el gobierno” (26 de octubre de 2017) Búsqueda

“Cancillería augura votación del TLC con Chile tras sondear a sectores del Frente” (26 de abril de 2018) Búsqueda

“El Poder Ejecutivo debería “no meter en más líos” al Frente Amplio porque discutir un TLC es “muy sensible”, dice Castillo” (3 de mayo de 2018) Búsqueda

“El Poder Ejecutivo debería “no meter en más líos” al Frente Amplio porque discutir un TLC es “muy sensible”, dice Castillo” (3 de mayo de 2018) Búsqueda

“Un proyecto “guacho”” (29 de setiembre de 2017) Brecha

“Primero ordenar las huestes” (20 de octubre de 2017) Brecha

“En juego mucho más que un tratado” (22 de junio de 2018) Brecha

“Un parto demorado” (27 de abril de 2018) Brecha