

Perfil Migratorio de Uruguay 2011



Las opiniones expresadas en las publicaciones de la Organización Internacional para las Migraciones corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las de la OIM. Las denominaciones empleadas en este informe y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la OIM, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La OIM está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de organismo intergubernamental, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
Oficina Regional para América del Sur

Callao 1033 Piso 3º C1023AAD
Tel: +54 (11) 5219-2033 2034 2035
Ciudad de Buenos Aires - Argentina

ISBN - 978-92-9068-623-1
© 2011 Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Quedan reservados todos los derechos. La presente publicación no podrá ser reproducida íntegra o parcialmente, ni archivada o transmitida por ningún medio (ya sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado u otro), sin la autorización previa del editor.

Perfil Migratorio de Uruguay

Elaborado para la OIM por el
Programa de Población – FCS – UdelaR

Noviembre de 2011



IOM International Organization for Migration
OIM Organisation Internationale pour les Migrations
OIM Organización Internacional para las Migraciones

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	7
EXECUTIVE SUMMARY	11
PRESENTACIÓN	15
I. INTRODUCCIÓN	17
2. FUENTES DE DATOS SOBRE INMIGRACIÓN Y EMIGRACION: ALCANCES Y LIMITACIONES	19
2.1. Los censos de población y encuestas de hogares.....	21
2.2. Registros administrativos	24
2.3. Fuentes de datos novedosas en los países receptores: los casos de España y de los Estados Unidos de América	27
3. ANÁLISIS DEL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO.....	31
3.1. La evolución de la economía uruguaya entre 1990 y 2009.....	31
3.2. mercado de trabajo y emigración entre 1990-2009.....	33
3.3. Gasto público social, políticas redistributivas, distribución del ingreso y pobreza	36
4. ANALISIS GENERAL DE LA SITUACIÓN MIGRATORIA EN EL PAÍS.	41
4.1. Inmigración.....	41
4.2. Emigración	48
4.3. Migración laboral.....	65
4.4. Migración irregular	65
4.5. Retorno de nacionales.....	66
4.7. Remesas de los emigrantes	75
4.8. Migración interna	76
5. DINÁMICA MIGRATORIA.....	89
5.1. Determinantes de los movimientos migratorios.....	89
5.2. Posibles tendencias futuras.....	90
6. MARCO NORMATIVO NACIONAL E INTERNACIONAL, ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES Y POLÍTICAS MIGRATORIAS	93
6.1. Marco normativo nacional e internacional vigente	93
6.2. Análisis de la estructura institucional responsable de la inmigración y emigración....	101
6.3. Análisis de las políticas migratorias.....	107
6.4. Las organizaciones de los migrantes y de la sociedad civil. La participación de los migrantes en el ámbito político.....	109
7. LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS EN MATERIA DE MIGRACIONES.....	113
7.1. Introducción	113
7.2. Relativos a los vínculos con los nacionales emigrados.....	113
7.3. Relativos a la emigración y la protección de los nacionales en el exterior	115
7.4. Relativos al retorno de nacionales, con referencia a la migración calificada.....	116

7.5. Relativos a la migración laboral.....	118
7.6. Relativos al combate a las redes de tráfico y trata de personas.....	118
7.7. Relativos a los migrantes fronterizos	119
8. EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS MIGRACIONES EN EL DESARROLLO.....	121
8.1. Presentación del tema.....	121
8.2. Impacto de las remesas en los ingresos de los hogares y en la reducción de la pobreza.....	123
9. RETOS Y DESAFÍOS.....	125
9.1. Principales hallazgos que han contribuido a una mejor gobernabilidad de los procesos migratorios	125
9.2. Propuestas para el mejoramiento de la información sobre migraciones	126
9.3. Recomendaciones sobre temas pendientes.....	128
BIBLIOGRAFÍA	131
ÍNDICE DE GRÁFICOS	139
ÍNDICE DE CUADROS.....	141

RESUMEN EJECUTIVO

LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN URUGUAY

La migración internacional es un componente fundamental en la historia de la población uruguaya. Hasta mediados del siglo XX, Uruguay fue un país con saldos migratorios positivos, habiendo recibido un importante aporte de corrientes de inmigrantes europeos, con un impacto significativo desde el punto de vista demográfico, social y cultural. El aporte de la inmigración europea continuó hasta aproximadamente 1930 y tuvo un último empuje en la década de 1950 y primeros años de la del 1960.

En la segunda mitad del siglo XX, el saldo migratorio internacional se convierte en negativo, modificando el perfil migratorio del país. A partir de 1960, a la par de una profundización de la crisis económica, social y política que desembocaría en el golpe de Estado de 1973, se intensifica la salida de población hacia los países de la región y hacia Norteamérica y Europa. Otras oleadas emigratorias importantes se vivieron con las crisis de 1982 y 2002.

Los censos de población son la fuente por excelencia para medir la migración internacional. A partir de datos censales, el stock acumulado de uruguayos residentes que sobreviven y no retornaron a Uruguay se estimó en un 15% del total de la población residente en 1996. Además, se estima en 117.000 el número de emigrantes del período 1996-2004. Ello implica que el stock acumulado sería de aproximadamente 18%. La realización del censo de población previsto para setiembre de 2011, quince años después del de 1996, permitirá elaborar una estimación actualizada de estas cifras.

Históricamente el principal país de destino de la emigración uruguaya ha sido Argentina. Sin embargo, a partir de la oleada emigratoria de 2002 los flujos se revirtieron y España y en menor medida los Estados Unidos de América pasaron a ser los principales países receptores: en la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) 2006 se observa que ambos países concentraron casi el 70% de las opciones migratorias de los emigrantes recientes. No obstante, en la actualidad en términos de stock Argentina y España son los dos países que más acumulan población nacida en Uruguay.

En años recientes, conjuntamente con crecimiento económico importante acompañado por una tasa de desempleo muy baja (5,4% en febrero de 2011) comienzan a observarse indicios de un aumento de la inmigración y una aceleración del retorno de emigrantes uruguayos (proceso ya apreciado en el lustro 1985-1989 con la recuperación democrática). No obstante, estas tendencias son recientes y no es posible determinar aún en qué medida este proceso habrá de consolidarse en el futuro.

EL PERFIL DEMOGRÁFICO Y SOCIOECONÓMICO DE LOS MIGRANTES

El perfil demográfico de los stocks acumulados de emigrantes registrados en los países de destino en los censos de 1980, 1990 y 2000 indica que se trata de una emigración joven, en la que predominan los hombres en casi todos los países. La emigración reciente no es la excepción: de acuerdo a los resultados de la ENHA 2006 el 55% de los emigrantes salidos entre

2000 y 2006 tenían entre 20 y 30 años al salir de Uruguay. Como en las *oleadas* anteriores, predominaron los hombres sobre las mujeres.

Se ha mantenido la selectividad positiva por nivel educativo de los emigrantes con respecto a los nativos en Uruguay. El volumen acumulado de los profesionales emigrantes registrados como económicamente activos ha sido estimado en el 10% del total de los censados en el Uruguay. El nivel educativo de los emigrantes uruguayos residentes en los Estados Unidos de América es ampliamente mayor que el de los residentes en España, mientras que las mujeres también tienden a tener un mayor nivel educativo promedio que los hombres.

Las redes de migrantes constituyen un factor de alta importancia para explicar la dinámica migratoria en Uruguay. Como consecuencia de las salidas de los años 1970 y 1980, se generaron colonias de uruguayos residentes en diversas regiones del mundo y se fueron consolidando vínculos y redes entre los migrantes y sus familiares y connacionales. Las redes permitieron que la emigración fuera una salida casi inmediata a las dificultades que se presentaron en el Uruguay.

La pérdida de recursos humanos calificados ocasionada por la emigración se ve compensada de manera parcial si se observa el perfil de los inmigrantes recientes. La población nacida en el exterior llegada en la última década presenta en promedio, un nivel educativo muy superior al de los nacidos en el país. Asociado al alto nivel educativo promedio, los inmigrantes recientes también tienen una alta participación en los quintiles de ingreso más altos.

La pirámide de edades de los inmigrantes muestra una población notoriamente envejecida, resultado de las corrientes de inmigrantes europeos llegados en décadas anteriores. No obstante, los inmigrantes llegados en la última década son predominantemente jóvenes, en edades económicamente activas, al tiempo que se aprecia una presencia significativa de niños nacidos en el exterior, hijos de emigrantes que han retornado al país.

En el período reciente predominan los inmigrantes originarios de la región, fundamentalmente de Argentina. Entre los llegados antes de 2000, los europeos (fundamente españoles e italianos) tienen un peso considerable, aunque la presencia de argentinos y brasileños se mantiene elevada.

El perfil de los migrantes de retorno es similar al de los emigrantes: suelen ser más educados y masculinizados que la población nativa, al tiempo que al igual que los emigrantes se concentran en edades económicamente activas pero como era de esperar tienen mayor edad promedio que los emigrantes, dado que el retorno necesariamente constituye un evento posterior a la emigración. De manera congruente con su mayor nivel educativo promedio, un tercio de los retornantes integra el quintil más rico de la distribución del ingreso, mientras que esta proporción disminuye a 12% en el quintil más pobre.

Las corrientes de retorno están asociadas a la orientación de los flujos de emigrantes. Mientras que en décadas pasadas la mayoría de migrantes de retorno venía de Argentina, el stock de inmigrantes de retorno llegados a partir de 2000 se distribuye en proporciones similares entre los procedentes de Argentina, Estados Unidos de América y España.

EL MARCO INSTITUCIONAL, LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS Y LA SOCIEDAD CIVIL

En los últimos años se han producido notorios avances en el diseño de un marco institucional apropiado para implementar políticas tendientes a reducir los costos de la emigración sobre el desarrollo socioeconómico del país. Hitos tales como la aprobación de una nueva Ley de Migración, la creación de la Dirección de Asuntos Consulares y Vinculación y de la Oficina de Retorno y Bienvenida en el marco del Ministerio de Relaciones Exteriores, muestran con claridad que en la actualidad el énfasis de las políticas está puesto en la vinculación, la circulación y el retorno de los emigrados. No obstante esta nueva ingeniería institucional, existe consenso en señalar que la eficacia de las políticas es aún deficitaria y que queda un largo camino por recorrer.

La aprobación de la Ley de Migraciones en 2008 merece una consideración especial porque significa un reconocimiento formal de la defensa de los derechos de los migrantes y sus familiares, en sintonía con las legislaciones más avanzadas a nivel internacional. Se destaca en particular la amplitud del capítulo vinculado a la reunificación familiar, que contempla la residencia permanente hasta la tercera generación y no sólo para el cónyuge sino también el concubino.

En el plano de la sociedad civil también han existido notorios avances en la creación de organizaciones no gubernamentales que tienen el propósito de promover y vigilar el cumplimiento de los derechos de los migrantes. Un hito significativo en este sentido significó la formación de una Red de Apoyo al Migrante en 2010, integrada por múltiples organizaciones de la sociedad civil comprometidas con los derechos de los uruguayos fuera del país y retornados, así como con la situación de los extranjeros en el país. Esta red ha organizado y llevado a cabo múltiples actividades (foros, encuentros, reuniones, etc.) que han contribuido a poner el tema migratorio en la agenda nacional.

Ahora bien, es preciso continuar y consolidar la promoción de acciones de sensibilización y promoción de los derechos de los inmigrantes y retornados. En un contexto actual pautado por la existencia de indicios de crecimiento de la inmigración, es preciso prestar atención a los conflictos sociales que se han generado en las sociedades receptoras de inmigrantes y velar para que la integración de los colectivos migrantes a nuestra sociedad integre la agenda política del país.

SUGERENCIAS PARA LA MEJORA DE LAS ESTADÍSTICAS SOBRE MIGRACIONES

La Encuesta Continua de Hogares (ECH) que realiza el Instituto Nacional de Estadística (INE) es en la actualidad la principal fuente continua de información sobre migración. La ampliación del tamaño y cobertura de la muestra en 2006 permitió el estudio del volumen y perfil de los migrantes internos, inmigrantes y retornantes, a pesar de la ausencia de un censo de población. No obstante, es recomendable incluir una pregunta explícita para identificar a la población retornada, manteniendo las preguntas que permiten identificar inmigrantes y a los hogares receptores de remesas.

Ahora bien, de acuerdo a la experiencia recorrida por los países de vanguardia en materia de estadísticas sobre migraciones, es preciso tender a desarrollar fuentes alternativas a las tradicionales (censos y encuestas a hogares), principalmente en lo que respecta a los registros administrativos. Para ello, una condición necesaria es fortalecer cuantitativa y cualitativamente la estructura de recursos humanos de instituciones estatales dedicadas a la elaboración de estadísticas migratorias.

EXECUTIVE SUMMARY

International migration is a fundamental part of Uruguayan history. Until the mid-twentieth century, Uruguay was a country with positive net migration, receiving significant numbers of European immigrants with important demographic, societal and cultural impacts on the country. Strong European immigration continued until around 1930, with a final push in the 1950s and early 1960s.

In the second half of the twentieth century, net international migration became negative, changing the migration profile of the country. In the years after 1960, during a deepening economic, social and political crisis which would lead to the coup d'état of 1973, many Uruguayans emigrated to other countries in the region, North America or Europe. Other important emigration waves occurred during the crises of 1982 and 2002.

International migration is well captured in data from the Uruguayan national census. According to census data, the accumulated stock of Uruguayan residents outside the country was estimated at 15 per cent of the total resident population in 1996. An estimated 117,000 emigrants left Uruguay between 1996 and 2004. This implies that the accumulated percentage of the population living abroad is approximately 18 per cent. The forthcoming data of the census scheduled for September 2011, fifteen years after the 1996 census, will provide updated estimates of these figures.

Historically, Argentina has been the main destination of Uruguayan emigrants. However, since the emigration wave of 2002 Spain and to a lesser extent the United States of America have become the primary receiving countries: the Expanded National Household Survey (ENHA) of 2006 documents that nearly 70 per cent of recent emigrants are concentrated in these two countries. Nonetheless, Argentina and Spain remain the countries with the highest population of Uruguayans in terms of migrant stocks.

Increased immigration flows and an accelerated return of Uruguayan emigrants has been noted in recent years, beginning during the restoration of democracy between 1985-1989 and more recently during a period of significant economic growth and very low unemployment rates in Uruguay (5.4% in February 2011). However, these are recent trends and it is not possible to predict to what extent they will continue.

DEMOGRAPHIC AND SOCIO-ECONOMIC PROFILE OF MIGRANTS

The demographic profile of registered accumulated migrant stocks in destination countries in census data from 1980, 1990 and 2000 indicates that migrants tend to be young and predominantly male. The recent emigration flows are no exception: according to the results of the 2006 ENHA, 55 per cent of the migrants who left Uruguay between 2000 and 2006 were 20 to 30 years old. As in previous waves, most were male.

Education level appears to be a selection factor for potential emigrants. The accumulated volume of professionals among the diaspora registered as economically active is estimated at 10 per cent of the total population in Uruguay. The educational level of

Uruguayan emigrants living in the United States is higher than the residents in Spain, while women migrants also tend to have higher average educational levels than men.

Migrant networks are a significant factor in explaining the migration dynamics of Uruguay. The exodus of the 1970s and 1980s resulted in communities of Uruguayans in many parts of the world, creating important links between migrants in the diaspora and their families and communities in Uruguay. These networks made emigration an important and feasible response to political or economic difficulties in Uruguay.

The loss of highly skilled professionals through emigration is partially compensated through immigration, as evident in the profile of recent immigrants. The foreign-born population that immigrated to Uruguay during the last decade shows a much higher average education level than those born in the country. Associated with higher average education level, recent immigrants also have higher income levels.

As a result of historical European immigration flows, a significant proportion of the immigrants in Uruguay are elderly. Immigrants who arrived over the past decade, however, are of productive age, and a significant number of children of emigrants born abroad have returned to the country.

During recent years, most immigrants have come from the region, mainly from Argentina. Among those who arrived before 2000, Europeans (principally Spanish and Italians) have considerable importance, although the presence of Argentineans and Brazilians remains high.

The profile of returning migrants is similar to that of emigrants: they tend to be more educated than the native population, predominantly male, and of productive age, though they are as a rule older than the average emigrant, due to the time spent abroad. Consistent with their higher average educational level, one third of returnees belong to the richest quintile in terms of income distribution, though 12 per cent belong to the poorest quintile.

The flows of returnees match emigration flows. While in past decades the majority of returning migrants came from Argentina, returning migrants since 2000 are distributed in similar proportions among those from Argentina, United States of America and Spain.

INSTITUTIONAL FRAMEWORK, MIGRATION POLICIES AND CIVIL SOCIETY

In recent years there have been notable advances towards the design of an appropriate institutional framework to implement policies aimed at reducing possible negative impacts of migration on social and economic development. Milestones such as the approval of a new Migration Law, the creation of a Bureau of Consular Affairs and Liaison and an Office of Return and Welcome under the Ministry of Foreign Affairs, show that at present policy emphasis is on linking circulation and return of emigrants. Despite these advances, much remains to be done to ensure effective migration policies.

The approval of the Migration Law in 2008 deserves special consideration as it represents a formal recognition of the human rights of migrants and their families, in line with the most advanced international legislation. Of note in particular is the portion of the law

related to family reunification, which considers the granting of permanent residency up to the third generation, not only for the spouse but also the partner.

In terms of civil society there has been notable progress in the creation of non-governmental organizations whose aim is to promote and monitor migrant's rights. In this sense a significant milestone is the creation of a Migrant Support Network in 2010, made up of civil society organizations committed to the rights of Uruguayans abroad, Uruguayan returnees, as well as foreigners in the country. This network has organized and carried out many activities that have contributed to placing migration on the national agenda.

However, it is necessary to continue awareness-raising actions and the promotion of migrant and returnee rights. In the current context of growing immigration, it is important to pay attention to the social conflicts that have been generated in other destination countries, and to ensure that the integration of migrant groups be part of the country's political agenda.

RECOMMENDATIONS FOR IMPROVING MIGRATION STATISTICS

The Continuous Household Survey (CHS) conducted by the National Statistics Institute is currently the main source of information on migration. The expanding size and scope of the sample in 2006 provided data on the volume and profile of internal migrants, international immigrants and returning emigrants, despite the absence of a population-wide survey. However, it is advisable to include an explicit question to identify migrants who have returned to Uruguay, while keeping the questions that allow the identification of immigrants and households which receive remittances.

In line with the experience of the leading countries in terms of migration statistics, it is essential to develop alternative sources of information, in addition to the traditional data sources (censuses and household surveys), particularly as related to administrative records. To that end, the human resources of state institutions dedicated to the production of migration statistics should be quantitatively and qualitatively strengthened.

PRESENTACIÓN

Los Perfiles Migratorios de País (PMP) en la región de América del Sur surgen como una iniciativa de la oficina regional de la OIM para el Cono Sur con vistas a generar una herramienta que contribuya a promover la gestión eficaz de la migración internacional en América Latina y a mejorar la base de conocimientos de los procesos migratorios que se desarrollan en la región.¹

A través de la introducción de un conjunto de información existente, procedente de diversas fuentes de información, tanto a nivel nacional como regional, los PMP proporcionan un medio para evaluar la calidad de la información disponible y sus limitaciones y proponer recomendaciones y estrategias para mejorar su recopilación y análisis, así como su intercambio entre los gobiernos de la región.

La coherencia entre las diferentes políticas migratorias nacionales requiere, además de una compilación y disponibilidad de datos sobre migraciones comparables a nivel internacional, una coordinación de políticas nacionales, una cooperación activa entre las autoridades involucradas y una cooperación activa internacional dentro del marco de la legislación a niveles bilaterales, regionales y globales.

Los PMP contribuirán a la discusión y clarificación de la política de migración dentro y entre los gobiernos sudamericanos y, por lo tanto, apoyarán las acciones desarrolladas en el marco de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM).

En el marco de este proyecto, la OIM, en estrecha cooperación con entidades gubernamentales, instituciones nacionales encargadas de la generación y el análisis de datos y la CSM, ha confeccionado, siguiendo un formato estándar en términos de indicadores y títulos utilizados que permita la comparación regional, cinco perfiles migratorios para Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela.^{2,3}

¹ Se trata de una herramienta promovida primeramente por la Comisión Europea y luego adoptada y desarrollada por la OIM en varias regiones: África Occidental y Central, América del Sur, América Central, el Caribe y Asia.

² Estos perfiles migratorios se suman en la región sudamericana a los cuatro ya publicados: Argentina, Brasil, Colombia y Ecuador.

³ Los PMP serán publicados y distribuidos entre todos los actores relevantes en materia migratoria de la región. Se espera que los perfiles resulten de utilidad como una herramienta para los formuladores de políticas y tomadores de decisión y proporcionen una base sólida para una gestión de la migración más informada y objetiva.

I. INTRODUCCIÓN⁴

La migración es una característica de la sociedad uruguaya desde de su Independencia. En los años siguientes a la consolidación de la República hacia 1830, la inmigración se convirtió en objetivo central de las políticas de los primeros gobiernos.

La inmigración desde Europa comenzó a ingresar en volúmenes importantes con relación a la población del país en ese entonces. A la inmigración europea se sumó la de Brasil y Argentina: los brasileños se instalaron en la frontera noreste y los argentinos en el litoral oeste y el sur del país.

Hasta la década de 1930 la inmigración europea se convirtió en un componente importante del crecimiento de la población. Ella se detuvo con la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial, tuvo un cierto impulso después de la misma, incluyendo la década de 1950, después de lo cual se detuvo definitivamente, al igual que en la mayoría de los países americanos.

También la emigración uruguaya ha estado presente desde la formación del país. Durante largos períodos, la población salió del territorio a regiones fronterizas: en el censo de Argentina de 1914 la población uruguaya registrada era más del 7% de la residente en Uruguay. Sin embargo, esa presencia fue disminuyendo a lo largo de las siguientes décadas, hasta que retomó fuerza nuevamente en los años de 1960.

Durante la década de 1960 el saldo migratorio uruguayo se transformó de positivo a negativo y ésta sería la característica dominante durante todo el resto del siglo XX. Los censos de este período permiten estimar los saldos, mostrando una emigración persistente. La primera década de 1970, en particular los años 1974 y 1975, mostraron una importante salida de población, causada por la crisis económica y la represión y violencia que siguieron a la instauración de la dictadura en 1973.

Los destinos de la emigración, de ese período, fueron los países fronterizos (casi un 60% del total). Comienzan también los flujos hacia los Estados Unidos de América y Canadá y hacia algunos países europeos y otros latinoamericanos, donde predominaron México y Venezuela como destinos.

Las causas de emigración mezclaron motivos económicos y políticos. Esos flujos, que se dispersaron entre varios destinos, estuvieron en el origen de comunidades uruguayas que se fueron consolidando y que crearon redes de vinculación entre los emigrantes y sus familiares y amigos residentes en el país. Las redes permitieron que, en años subsiguientes, los candidatos a la migración contaran con apoyos e información para sus proyectos migratorios.

Al fin de la dictadura (1985) se observó un cierto incremento en el volumen del retorno. El retorno de exilados y opositores de la dictadura fue apoyado por políticas gubernamentales y de organismos internacionales (OIM y PNUD). A pesar de ello, el saldo intercensal 1985 y 1996 continuó siendo negativo, mostrando que la emigración no se detuvo en ese período, aunque se enlenteció.

⁴ Elaborado por Adela Pellegrino.

En los primeros años del siglo actual, el Uruguay sufrió una crisis económica que ha sido considerada entre las mayores de su historia. Esta crisis tuvo consecuencias muy importantes en la emigración: en pocos años, el país perdió un volumen de personas estimado en el 3,5% del total de la población. Esto implicó un crecimiento negativo de la población durante algunos años.

Esta emigración reciente ha tenido algunas características que difieren de los flujos anteriores: el destino de los emigrantes se concentró en los países desarrollados, especialmente los Estados Unidos de América y España (que sumados absorbieron el 70% del total); solamente un 11,9% fue a la Argentina y un 4,7% a Brasil. Por otra parte, la emigración reciente tiene un perfil joven, el 55% de los emigrantes tenían entre 20 y 30 años al salir de Uruguay entre 2000 y 2006. Como en las *oleadas* anteriores, predominaron los hombres sobre las mujeres, en todos los países analizados. Incluso, la masculinidad de los emigrantes recientes es mayor a la observada en períodos anteriores, aún cuando la migración de las mujeres ha crecido en la mayor parte del mundo. Desde el punto de vista del nivel educativo, esta corriente migratoria tiene un nivel mayor que el de la población residente en Uruguay, tanto los que se dirigieron hacia los países desarrollados como a países latinoamericanos, salvo la Argentina, en que tenían un nivel similar al promedio de la población residente en el país.

Si se mira la estructura ocupacional, la emigración uruguaya es selectiva y en todos los períodos ha habido diferencias grandes según los países de destino. En el caso de Uruguay, los trabajadores emigrantes pueden clasificarse, *grasso modo*, en tres grupos, a pesar de que la información no permite identificar con precisión el nivel y el volumen de cada uno de ellos. El primero está integrado por especialistas profesionales, científicos, académicos o gerentes de alta jerarquía. Un segundo grupo, que es importante en volumen (70%), reúne a los trabajadores con formaciones intermedias o con experiencia tanto en la industria como en el comercio o en los servicios. Son estas personas las que dan el perfil general de la emigración uruguaya. En esas ocupaciones se encuentra el grueso de los emigrantes: un conjunto heterogéneo de calificaciones, habilidades y experiencias. Finalmente un tercer grupo, donde el 12% de los emigrantes se ubican en ocupaciones no calificadas, porcentaje bastante menor que en la población activa residente en Uruguay, donde es de 20% (Pellegrino, 2008).

Con respecto a la migración interna, el Uruguay concentró históricamente los flujos hacia Montevideo, su capital; esto incluyó a las personas de origen rural y también de los centros urbanos del interior del país. A partir de la década de 1960, el saldo migratorio de Montevideo disminuye y se duplica el saldo migratorio del departamento de Canelones. Esto reflejó la expansión de la capital hacia zonas de residencia ubicadas en ese departamento limítrofe, que integra la zona metropolitana de Montevideo. El censo de 1996 registró un crecimiento de la población de la región de la costa este del departamento de Canelones, acompañado, por primera vez, de un decrecimiento poblacional de Montevideo. De manera similar, el departamento del país que tuvo un crecimiento más alto es Maldonado, mostrando que la población tiende a radicarse en la costa del Río de la Plata.

2. FUENTES DE DATOS SOBRE INMIGRACIÓN Y EMIGRACION: ALCANCES Y LIMITACIONES⁵

Las fuentes de datos que se suelen utilizar para el estudio de la migración internacional suelen ser los censos, las encuestas y los registros administrativos. Las dos primeras corresponden a información proveniente de las respuestas de los individuos, mientras que la última proviene de registros de los hechos.

Los censos siguen siendo la fuente matricial de información para los países de la región, pues han proporcionado la base empírica para cuantificar y caracterizar demográfica y socioeconómicamente a la población migrante (Martínez Pizarro, 2009; Maguid, 2009). Su característica de universalidad provee una ventaja única frente a las otras fuentes de información y, junto a su periodicidad (en consonancia con recomendaciones internacionales se realizan por lo general cada cinco o diez años en los años terminados en 0), han permitido la construcción de sistemas de información migratoria, ya que a través del intercambio de datos entre países se puede conocer a los migrantes y su condición respecto al país de origen o de destino (emigrante o inmigrante).

Un gran avance para el estudio de la migración internacional en la región ha sido el proyecto Investigación de la Inmigración Internacional en América Latina (IMILA), implementado por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) desde la década de 1970. Este proyecto, al integrar un sistema que utiliza los datos censales sobre nacidos en el exterior de los distintos países del continente americano, incluyendo a los Estados Unidos de América y Canadá, permite cuantificar y caracterizar al total de emigrantes de cada país residentes en otros países de América. En términos ideales, la ampliación de la cobertura del proyecto IMILA a todos los países del mundo permitiría la construcción de un sistema de información mundial sobre la migración internacional, tarea harto compleja dado el gran esfuerzo de armonización, coordinación y cooperación entre países e instituciones que requiere.

Es bien sabido que la emigración internacional es el fenómeno demográfico más difícil de medir y analizar, pues se trata de contabilizar a las personas ausentes y estudiar sus características. Por ello, la estrategia más adecuada para el estudio de los emigrantes internacionales consiste en utilizar las fuentes de información que proveen los países receptores. No obstante, existen algunos métodos denominados indirectos que han sido utilizados para el estudio de la emigración internacional en censos y/o encuestas implementadas en los países de origen, aunque éstos adolecen de varias limitaciones y no han sido suficientemente explotados (ver Recuadro 1).

⁵ Elaborado por Martín Koolhaas.

RECUADRO 1: USO DE LOS CENSOS Y ENCUESTAS EN LOS PAÍSES DE ORIGEN PARA MEDIR LA EMIGRACIÓN

El **método de preguntar por miembros del hogar que se hayan ido a vivir al exterior y no han regresado** ha sido utilizado en Uruguay en la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) 2006 (Macadar y Pellegrino, 2007). En la ronda de censos 2000 diez países latinoamericanos incluyeron una indagación de este tipo en sus boletas censales. Su principal limitación es que no contabiliza los hogares en los que emigraron la totalidad de sus integrantes, por lo que inevitablemente subestima la magnitud de la emigración (Maguid, 2009; Macadar, 2009). La ventaja comparativa de los censos de los países de origen en términos de caracterización de la emigración consiste en identificar a los hogares que reportan emigrantes y así, estudiar las condiciones de vida de estos hogares. Esta información ofrece por tanto la posibilidad de aproximarse al estudio del impacto de la emigración sobre las familias y comunidades de origen. En este sentido, cuando se incorpora un módulo de emigración internacional en una encuesta además es posible obtener información comparativa sobre la situación del emigrante en dos momentos: antes de emigrar y al momento de levantarse la información (por ejemplo, incorporando como en la ENHA 2006 preguntas sobre la condición de actividad y ocupación antes de emigrar y en el país receptor).

Por su parte, el método de preguntar a las madres por sus **hijos sobrevivientes residentes en el exterior** es una modalidad de indagación más completa y antigua que ha sido poco utilizada recientemente (Martínez Pizarro, 2009; Macadar, 2009; Maguid, 2009). Esta técnica descansa en varios supuestos y por tanto uno de sus inconvenientes es su complejidad de aplicación, razón por la cual ha sido escasamente utilizada. La limitación principal consiste en que ofrece únicamente una estimación indirecta sobre la cantidad neta de emigrantes, sin posibilitar su caracterización así como la de sus hogares en los países de origen (Maguid, 2009). En Uruguay la pregunta fue incorporada en el censo de 1985, así como en las Encuestas Continuas de Hogares de 2006 y 2007. No obstante, el método no ha sido aplicado.

Los censos de población han sido el soporte de ambiciosos proyectos de sistematización e intercambio de información sobre la población inmigrante en cada país receptor, a cargo de organismos como CEPAL-CELADE (el mencionado proyecto IMILA), la OCDE y el Banco Mundial. Sin embargo, a pesar de sus notorias ventajas, no cumplen con el requerimiento de proveer información actualizada con frecuencia anual y los datos refieren a la cantidad acumulada de migrantes (stocks) y no estrictamente a los flujos⁶. Más aún, existe una tendencia mundial creciente, principalmente en los países desarrollados, a avanzar hacia la implementación de nuevas metodologías de levantamiento de información, que compensen las limitaciones derivadas de los censos tradicionales. Un ejemplo claro de ello es el desarrollo alcanzado por algunos países en la explotación estadística de registros administrativos, así como en la implementación de metodologías de “censos continuos”⁷. Precisamente, los dos principales países receptores de migrantes latinoamericanos, España y Estados Unidos de América, han avanzado en esta dirección durante la última década, desarrollando nuevas fuentes de información que permiten disponer de datos actualizados anualmente.

En Uruguay, las fuentes de datos generalmente usadas para el estudio de la migración internacional son los censos de población, la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y los registros de la Dirección Nacional de Migración respecto a las entradas y salidas de pasajeros por el Aeropuerto de Carrasco y la concesión de residencias a extranjeros. En los dos primeros

⁶ Otra restricción es que tienden a subestimar a la población migrante, dado que los migrantes irregulares tienden a estar subdeclarados. Sin embargo, esta limitación no es patrimonio exclusivo de los censos.

⁷ Un “censo continuo” representa una alternativa al modelo tradicional de los censos, pues consiste en “una encuesta acumulativa continua, cubriendo todo el país durante un largo período de tiempo (generalmente años), en lugar de un día determinado o corto período de empadronamiento. Por ejemplo, es posible construir un marco muestral con el fin de producir resultados nacionales con una encuesta anual, resultados regionales acumulando tres encuestas anuales, y resultados de pequeñas zonas acumulando cinco años” (Naciones Unidas, 2007: 32-33).

casos podemos estudiar el volumen y características del stock de inmigrantes internacionales (extranjeros y retornantes), mientras que el Registro del Aeropuerto de Carrasco brinda una aproximación al saldo migratorio anual, con las limitaciones que se detallan en la sección respectiva.

En las próximas secciones se comentan al detalle las fuentes de información que es posible usar para el estudio de los procesos de migración internacional en Uruguay. En primer lugar, se describe el alcance de los censos de población y encuestas de hogares levantadas en Uruguay. En segundo lugar, se pasa revista a los registros administrativos que ofrecen información útil para el estudio de la migración internacional en nuestro país. Finalmente, se analizan las fuentes existentes en los países de destino, haciendo especial hincapié en la *American Community Survey* de los Estados Unidos de América y el Padrón Municipal Continuo de España.

2.1. LOS CENSOS DE POBLACIÓN Y ENCUESTAS DE HOGARES

Como ha sido señalado, las fuentes de datos básicas para analizar las características de las poblaciones inmigrantes son los **censos de población**. Por lo general éstos incluyen, en consonancia con recomendaciones internacionales y como batería mínima común a todos los países, preguntas sobre residencia en tres momentos del tiempo: el nacimiento, un momento anterior (por lo general cinco años de la fecha del censo) y en la actualidad. En el caso del país de nacimiento, se agrega la consulta sobre el año o fecha de llegada para los nacidos en el exterior, pregunta sumamente útil para diferenciar el tiempo de residencia en el país receptor para el stock de población inmigrante.

En Uruguay el último censo tiene ya 15 años de realizado (la información generada mediante el conteo de 2004 sólo incluyó el sexo y la edad de las personas), ya que el próximo censo ha sufrido sucesivas postergaciones. Esto genera un vacío temporal demasiado extenso para el análisis de los movimientos migratorios que se han producido en los últimos años.

RECUADRO 2. QUINCE AÑOS SIN CENSO

El conteo poblacional realizado en 2004 se denominó Censo 2004-Fase I porque precisamente se concebía como la primera etapa del censo que se pensaba realizar en 2006, diez años después del levantado en 1996. Una vez finalizado el Censo 2004-Fase I, el INE resolvió postergar para el año 2010 el censo anunciado para 2006 e implementar en su lugar una Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA). El carácter de “ampliada” lo daba no sólo la ampliación de la cobertura de la encuesta hacia las zonas rurales y localidades urbanas menores a 5000 habitantes (aumentando con ello el tamaño de la muestra), sino también la inclusión de una gran diversidad de temas y preguntas nuevas, a través de módulos temáticos implementados en trimestres. Es así que la ENHA incluyó en el cuarto trimestre un módulo de Emigración Internacional y otro sobre Migración (interna e inmigración internacional).

Por otra parte, el censo originalmente previsto para levantarse en setiembre de 2010 se postergó para 2011, con fecha aún por definirse. Desde la dirección del INE se justificó públicamente esta postergación mencionando diversos retrasos vinculados a las innovaciones que introduce este censo, entre las que se destaca el carácter de Censo de Derecho que determina que el trabajo de campo se realice en 30 días y no en uno solo como en los anteriores censos realizados bajo la metodología de hecho. Finalmente, otra de las innovaciones que complejiza el operativo y los procesos de planificación es el uso de dispositivos electrónicos en sustitución del cuestionario papel.

Por su parte, la **Encuesta Continua de Hogares (ECH)** es una fuente de datos que permite compensar de manera parcial la ausencia de un censo de población reciente. La ECH es una encuesta de propósitos múltiples que se releva en hogares particulares de forma ininterrumpida desde 1981. Desde 2006 la encuesta es representativa de toda la población del país residente en hogares particulares (incluyendo las pequeñas localidades urbanas y las áreas rurales)⁸.

Esta fuente tiene las limitaciones propias de las encuestas. Por una parte, dado que el fenómeno migratorio se concentra en algunos ámbitos territoriales y en algunos grupos de población, se generan problemas de representatividad estadística al analizar la migración en base a esta fuente. Por otra parte, se realiza en base a un marco muestral que va perdiendo precisión con el paso del tiempo, sobre todo en términos de distribución territorial de la población, aspecto que es altamente sensible para el estudio de la dinámica migratoria.

Ahora bien, en tren de realizar un balance de las posibilidades que en la actualidad ofrece la ECH para el estudio de la inmigración internacional, un factor de importancia decisiva es que el tamaño de la muestra determina la posibilidad de realizar estimaciones con un bajo margen de error. En efecto, desde 2007 aproximadamente un 5% de los hogares uruguayos son encuestados anualmente por la ECH (aproximadamente 144.000 personas y 50.000 hogares).

Para dimensionar la utilidad de la ECH y en particular su tamaño de muestra es conveniente destacar que muchos países realizan sus censos de población aplicando un cuestionario ampliado a una muestra de viviendas (aproximadamente el 10%) y otro cuestionario reducido al resto de las viviendas⁹. Por otro lado, al menos en la región latinoamericana es poco común disponer de una encuesta a hogares con representatividad nacional y con una muestra tan grande. En suma, los elementos señalados permiten valorar que la ECH es una fuente adecuada para estudiar de manera general el volumen y perfil de la inmigración internacional en Uruguay.

La información incluida en la ECH históricamente ha permitido al menos la identificación de la población inmigrante (nacidos en el exterior), ya que en todas sus ediciones se ha incluido una pregunta sobre lugar de nacimiento con una categoría específica para los nacidos en “otro país”. Algo menos frecuente ha sido la posibilidad de identificar a la población retornada, es decir, a los nacidos en Uruguay que han residido en el exterior, ya que entre 2001 y 2005 fue eliminada la consulta que permitía identificar a la población que declaraba haber residido en el exterior. No obstante, la información sobre inmigración que ofrece la ECH ha sido poco explotada; en particular, han sido escasos los estudios que la han usado. En Macadar y Pellegrino (2007) y Koolhaas (2007 y 2010) se ofrece una primera aproximación al volumen y las características de los stocks de inmigrantes y retornantes, datos que son retomados en las secciones correspondientes del presente trabajo.

Las encuestas de hogares comparten los mismos problemas que los censos referidos a la captación de emigrantes internacionales y en contrapartida ofrecen similares posibilidades

⁸ En el sitio Web <http://www.ine.gub.uy>, en la sección microdatos, pueden descargarse las bases de datos de las encuestas de hogares y censos, así como los diccionarios de variables y cuestionarios respectivos.

⁹ En la actual ronda de censos de población, Argentina, México y Brasil realizaron sus censos (todos en 2010) con esta metodología, utilizando un cuestionario reducido, denominado “básico” para aproximadamente el 90% de las viviendas y otro con mayor cantidad de preguntas, denominado “ampliado” para una muestra del 10%. En Argentina la única pregunta de migración que se incluyó en el cuestionario ampliado es la de lugar de nacimiento (la pregunta sobre fecha de llegada y lugar de residencia 5 años se incorporó únicamente en el cuestionario ampliado), contrariando las recomendaciones internacionales (CELADE) y la opinión de los demógrafos nacionales.

para identificar y caracterizar poblaciones inmigrantes. Sin embargo, la historia de la ECH muestra que no se ha limitado a incorporar una batería mínima de preguntas para identificar inmigrantes, sino que también se han realizado intentos recientes por obtener información útil sobre emigración internacional.

Así, la ENHA 2006 incorporó un amplio módulo sobre emigración internacional, basado en la consulta sobre emigración de algún miembro del hogar entre los años 2000 y 2006¹⁰. Este módulo propició la elaboración de un diagnóstico actualizado sobre el perfil de los emigrantes internacionales recientes, que incluía información novedosa sobre los vínculos de los emigrantes uruguayos con su país de origen (Macadar y Pellegrino, 2007). También permitió el análisis de las características socioeconómicas diferenciales de los hogares que declararon tener emigrantes recientes, en comparación con los hogares sin emigrantes (Pellegrino y Koolhaas, 2008).

En las ediciones regulares subsiguientes de la ECH, empero, se mantuvo la intención de relevar información útil sobre emigración internacional pero se modificó el enfoque, sustituyéndose la consulta referida a emigración de miembros del hogar por otra sobre emigración de familiares, distinguiéndose entre padres, hermanos, hijos, tíos y primos (ver Anexo).

Este enfoque, adoptado en las ECH de los años 2008 al 2010, adolece de varias limitaciones y tiene menos fortalezas que el implementado en la ENHA 2006, ya que a diferencia de aquel, existe un riesgo de duplicación de los emigrantes, ya que un mismo emigrante puede ser declarado en múltiples hogares por los distintos parientes consultados. Asimismo, no registra antecedentes en otros países ni va en consonancia con recomendaciones internacionales. Para 2011 el cuestionario de la ECH eliminó esta consulta, posiblemente debido al reconocimiento de su escasa utilidad y uso.

Como se puede observar en el Cuadro 1, las preguntas sobre migración internacional incorporadas en las sucesivas ediciones de los censos de población y encuestas de hogares han sido variadas, pero es posible identificar un tronco común. Básicamente las preguntas que se han mantenido son las que permiten el estudio de la inmigración internacional: la de lugar de nacimiento y la fecha de llegada o el tiempo de residencia, tal como se recomienda internacionalmente para los censos de población. Por otro lado, se aprecia un esfuerzo por investigar el tema de la emigración internacional, aunque de manera errática y cambiante.

¹⁰ Diez países de América Latina implementaron un módulo de similares características en los censos de población de la ronda 2000. Por lo general se relevaron características individuales de los emigrantes tales como el sexo, la edad, el año de la emigración y el país de destino. En algunos casos también se agregaron preguntas sobre nivel educativo de los emigrantes y envío de remesas. Una evaluación exhaustiva de estas experiencias puede encontrarse en Maguid (2009).

Cuadro 1: Preguntas sobre migración internacional incluidas desde 1963 en los censos de población y encuestas de hogares en Uruguay.

	INMIGRACIÓN					EMIGRACIÓN			
	País de nacimiento	Año o fecha de llegada	Residencia en el extranjero alguna vez	País de residencia anterior	País de residencia 5 años antes	Ex miembros del hogar en el exterior	Madres con hijos en exterior	Familiares en el exterior	Hogar que recibe remesas ¹¹
Censos									
1963	X	X		X					
1975	X	X			X				
1985	X	X			X		X		
1996	X	X			X				
2011	X	X		X	X				
Encuestas									
1986-2000	X	(X)**		X					X
2001-2006									X
2006	X	(X)**	X	X	X	X	X	X	X
2007	X	(X)**		X			(X)***		X
2008	X	(X)**		X			(X)***	X	X
2009	(X)*	(X)**		(X)*				X	X
2010	(X)*	(X)**		(X)*				X	X
2011	(X)*	(X)**		(X)*			(X)***		X

* Se elimina la especificación del nombre del país.

** El año de llegada se obtiene a través de la pregunta de duración de la residencia actual ("¿cuánto tiempo hace que reside sin interrupciones...?").

*** No se diferencia el sexo de los hijos, tal como exige la aplicación del método propuesto por Somoza (1977).

2.2. REGISTROS ADMINISTRATIVOS

Los registros administrativos son fuentes utilizadas por lo general de forma complementaria a los censos, salvo en aquellos países (como es el caso de los escandinavos) que no realizan censos tradicionales y aprovechan las fuentes administrativas existentes, en particular, los registros de viviendas y personas, como base para producir información con resultados similares a un censo.

Los registros permanentes en aduanas y puestos fronterizos, en la medida que registran todos los movimientos de entrada y salida, potencialmente pueden ser una fuente para aproximarse al estudio de los flujos de migrantes internacionales. Sin embargo, tienen el inconveniente que son registros elaborados con fines administrativos, desde los cuales se pretende extraer información estadística.

En Uruguay, la Dirección Nacional de Migración, dependiente del Ministerio del Interior, tiene como cometido controlar el ingreso, la permanencia y la salida de los extranjeros, así como el control del egreso y reingreso al país de los uruguayos. Es también el organismo encargado de generar información sobre movimientos migratorios y la permanencia y radicación de extranjeros. En este marco, recoge y publica con frecuencia anual

¹¹ La información de la ECH sobre los hogares que reciben remesas se obtiene en el módulo de Ingresos. Antes de 2006 los ingresos por remesas eran captados en el bloque de preguntas sobre ingresos personales. A partir de 2006 se mejora la indagación en este tema, incluyéndose la pregunta: ¿Algún miembro de este hogar recibió en los últimos doce meses dinero o alguna colaboración económica de algún familiar que vive en el exterior? En caso de que la respuesta sea afirmativa, el encuestador debe preguntar el monto. La pregunta anterior se incluye en un bloque de preguntas sobre ingreso del hogar, luego de finalizar las interrogantes sobre los ingresos de cada persona del hogar. Este cambio en la indagación ha contribuido a captar una significativa mayor proporción de hogares receptores de remesas (Koolhaas y Pellegrino, 2009).

información estadística relativa a los flujos de entradas y salidas de uruguayos y extranjeros por puestos fronterizos, así como sobre las residencias concedidas a extranjeros por parte del Ministerio del Interior.

Finalmente, muchos países disponen de registros de sus emigrantes elaborados por sus consulados. En el caso de Uruguay, uno de los cometidos de la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores es precisamente *“establecer y mantener actualizada una base de datos de los residentes en el extranjero, asegurando una comunicación efectiva (página Web, correo electrónico o cualquier otro medio hábil de comunicación)”*¹². No obstante, como se puede notar, el propósito de la base de datos no es estadístico sino de mantener comunicaciones fluidas con los emigrantes. Más bien se trata entonces de una base de datos de migrantes potencialmente interesados en vincularse con el país. De hecho, no se conocen datos estadísticos que hayan sido producidos a partir de dicha fuente.

En suma, los registros consulares no brindan estadísticas de migración confiables y en todo caso los países que muestran mayores avances en tal dirección son aquellos en los que sus emigrantes tienen derecho a ejercer el voto desde el exterior. En este sentido, el fracaso del plebiscito por el voto epistolar en las elecciones nacionales de 2009 supuso un freno a dicha posibilidad.

Hasta aquí hemos repasado algunas cuestiones generales vinculadas al uso estadístico de los registros administrativos y a los organismos encargados de producir y comunicar datos sobre migración internacional. Resta profundizar en las características de cada fuente, analizando sus potencialidades y limitaciones.

2.2.1. Registro de entradas y salidas del Aeropuerto Internacional de Carrasco

La información que provee este registro, elaborada por la Dirección Nacional de Migración, se ha convertido en la única fuente para aproximarse a conocer la evolución anual del saldo migratorio, siendo constantemente invocada en los medios de comunicación para dar a conocer las tendencias recientes en la materia, aunque con frecuentes errores e inexactitudes.

Desde la academia, la utilidad de este registro fue puesta de manifiesto por Cabella y Pellegrino (2007), quienes sostuvieron que en función de las características de la emigración uruguaya reciente, era posible utilizar este fuente como alternativa para realizar la estimación del saldo migratorio en los períodos intercensales. De hecho, los resultados obtenidos por las autoras para estimar el saldo del período 1996-2004 muestran un grado de confiabilidad aceptable.

Ahora bien, este registro no está exento de problemas, pues se trata de una fuente incompleta, en tanto no se incluyen los movimientos ocurridos por las fronteras terrestres y fluviales.

¹² Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/gxpsites/hgxpp001?7,1,91,O,S,0,MNU;E;24;5;MNU>; Acceso el: 13/01/2011.

Cabella y Pellegrino (2007) sostienen que la hipótesis que sustenta la utilización de este registro surge de la información de los censos realizados en otros países y otras fuentes alternativas, las que permiten aseverar que los destinos de los emigrantes uruguayos se modificaron a partir de los años noventa, y que la migración de larga distancia constituye actualmente la modalidad más importante, en detrimento de la migración limítrofe; en particular, las corrientes que se dirigen a los Estados Unidos de América y España.

Esto permite suponer que la salida de población por fronteras terrestres ya no involucra un volumen importante de emigrantes y que el transporte aéreo es el medio más utilizado para abandonar el país. La ventaja de esta nueva situación migratoria, en términos de su estimación, reside en el hecho de que la contabilización de pasajeros internacionales salidos y entrados por el aeropuerto de Carrasco se considera completa de acuerdo con las autoridades nacionales, mientras que el tránsito de pasajeros por las fronteras con Argentina y Brasil está sujeto a omisiones e inconsistencias.

Cabella y Pellegrino (2007) también comprobaron que los resultados de la Encuesta de Caracterización Social de 2002 sugieren que el movimiento del aeropuerto internacional de Carrasco es un indicador razonable de la emigración anual. El flujo de emigrantes estimado por dicha encuesta es consistente con el saldo que arrojó el aeropuerto para ese mismo año (-28.000 uruguayos).

2.2.2. Residencias concedidas

La Dirección Nacional de Migración publica anualmente datos sobre residencias concedidas a extranjeros, según las siguientes variables: sexo, edad, país de nacionalidad, estado civil, condición de actividad y ocupación. El Anuario Estadístico del INE recoge estos datos y publica anualmente la cantidad de residencias concedidas, usando las variables mencionadas con la excepción de la condición de actividad y ocupación¹³.

La limitación principal inherente a esta información consiste en que estrictamente no provee indicadores referidos al total de población inmigrante, ya que por definición sólo están registrados los inmigrantes legales. Además los inmigrantes pueden haber ingresado al país con intenciones de residir bajo la condición de turistas, legalizando su situación posteriormente, con lo que puede existir cierto desfase temporal entre el evento migratorio y el registro. Por último, otra restricción - bastante común en las estadísticas migratorias, por cierto - es que la información brindada es sobre país de nacionalidad y no de nacimiento, por lo que la calidad de las estadísticas se ven afectadas cuanto mayor es la frecuencia de dobles nacionalidades. Así por ejemplo podemos tener un significativo volumen de personas con nacionalidad española o italiana pero que nacieron en Argentina (en el caso de los uruguayos con doble nacionalidad suponemos que predomina la condición de nativos del país).

De todas maneras el registro de residencias concedidas tiene una potencialidad no desdeñable, ya que puede servir como una aproximación a la evolución de los flujos inmigratorios, permitiendo también el análisis según país de nacionalidad, característica que solamente es posible estudiar a través de los censos de población, debido a las limitaciones de representatividad estadística de la ECH.

¹³ Un rasgo común a la mayoría de registros administrativos que constituye una limitante significativa para los estudios sociodemográficos es la baja calidad de los datos sobre ocupación, y por ello normalmente no son susceptibles de explotación estadística.

2.2.3. Registro de la Oficina de Retorno y Bienvenida de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación

Desde hace algún tiempo, el Ministerio de Relaciones Exteriores recoge información sobre la población inmigrante atendida por la Oficina de Retorno y Bienvenida, ya sean uruguayos retornados o inmigrantes propiamente dichos (extranjeros). Los funcionarios que atienden a retornantes e inmigrantes registran en un cuestionario información sobre las características socio demográficas de esta población, así como datos sobre la experiencia migratoria en el exterior y la situación socioeconómica en la que arriba al país, en materia de vivienda, salud y trabajo.

Esta información, si bien no es representativa del universo total de retornados e inmigrados (porque obviamente únicamente cubre a la población atendida por la Oficina de Retorno y Bienvenida), es sumamente interesante y novedosa pues permite aproximarse a conocer más adecuadamente la experiencia migratoria y las dificultades de inserción que presentan los retornados e inmigrantes a su llegada o retorno a Uruguay.

No obstante, a la fecha de cierre de este informe esta información aún no se encuentra procesada estadísticamente y públicamente disponible.

A partir del segundo gobierno del Frente Amplio, bajo la conducción ministerial de Luis Almagro, se ha hecho un esfuerzo, apoyado por OPP y PNUD, por sistematizar con más rigor los formularios, mejorando a través de un nuevo programa el ingreso de los datos para así obtener datos que permitirán habilitar un estudio sistemático de las necesidades y dificultades que presentan los retornados e inmigrados a su llegada a Uruguay. Desde el Ministerio de Relaciones Exteriores se busca generar una información clara que permita ser la base para el diseño e implementación de políticas públicas tendientes a favorecer la inserción de los inmigrantes y retornantes en la sociedad uruguaya.

2.3. FUENTES DE DATOS NOVEDOSAS EN LOS PAÍSES RECEPTORES: LOS CASOS DE ESPAÑA Y DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Para el estudio del volumen y perfil de los emigrantes internacionales uruguayos es posible aprovechar la existencia de fuentes de los países receptores que permiten superar la limitación característica de los censos relativa a su frecuencia decenal. En particular, en este trabajo se presenta información actualizada sobre el volumen y características demográficas y socioeconómicas de los stocks de emigrantes internacionales uruguayos residentes en los dos principales países de destino de los flujos recientes: España y los Estados Unidos.

2.3.1. La American Community Survey de los Estados Unidos de América

La oficina nacional de estadística de Estados Unidos (U.S. Census Bureau) desarrolla desde hace varios años una encuesta de hogares, la *American Community Survey* (ACS), que permite estudiar las características demográficas, sociales y condiciones de vida de la población que vive en territorio estadounidense.

Por su gran tamaño de muestra, a lo que se agrega la posibilidad que ofrece de trabajar con datos multianuales (agregando información de tres o cinco años), es una fuente continua que se concibe como alternativa al censo, y de hecho ha posibilitado una reducción sustancial del número de preguntas del cuestionario del Censo 2010, al permitir elaborar estimaciones estadísticamente representativas para pequeñas áreas geográficas y grupos poblacionales. A modo de ejemplo, la base de datos 2009 de la ACS contiene 3.030.728 personas, de las cuales 356.859 son inmigrantes (nacidos fuera de Estados Unidos de América). Esta cifra puede triplicarse o quintuplicarse si se descargan los microdatos disponibles para períodos trienales o quinquenales. Por tanto, el tamaño de la muestra ofrece enormes posibilidades analíticas en la medida que en general permite realizar estimaciones sobre el volumen y características de los stocks de inmigrantes por país de nacimiento. Otra ventaja es que las bases de datos están disponibles en la Web del U.S. Census Bureau¹⁴ libres de costo.

2.3.2. El Padrón Municipal Continuo y la Encuesta Nacional de Inmigrantes (2007) de España

En el caso de España, como fuente de carácter continua contamos con el Padrón Municipal, un registro administrativo de la población existente desde 1996 donde constan los vecinos de los municipios. Es elaborado con las inscripciones municipales de la población. Su formación, mantenimiento, revisión y custodia corresponden a los respectivos ayuntamientos y de su actualización se obtiene la Revisión del Padrón municipal con referencia al 1 de enero de cada año, que es aprobada por el Gobierno a propuesta del INE, tras el informe favorable del Consejo de Empadronamiento¹⁵.

La explotación estadística del Padrón a la misma fecha, 1 de enero, se realiza a partir del fichero derivado de la base padronal del INE del que se obtiene la propuesta de las cifras oficiales, depurándose las variables básicas que contiene el Padrón susceptibles de explotación estadística. Se realizan cruces por lugar de residencia, sexo, edad, nacionalidad y lugar de nacimiento hasta un nivel de desagregación municipal y por sexo, nacionalidad y edad hasta el nivel de sección censal. Estos tabulados se encuentran libres de acceso en la página Web del INE.

Se consideraba como una fuente que sobrestimaba la población extranjera en los años noventa y principios de esta década. A fin de minimizar este problema, a partir de diciembre de 2005 los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente tienen obligación de renovar su inscripción patronal cada dos años. De no renovar la inscripción, se da de baja automáticamente en el Padrón, lo que da lugar a las llamadas Bajas por Caducidad, que han contribuido a tener una cifra menos "inflada" de extranjeros recientemente. Existe consenso en señalar que esta reforma ha contribuido a mejorar la calidad del Padrón¹⁶.

Por otra parte, en 2007 se levantó en España una encuesta específica sobre inmigración: la Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI). La ENI es una encuesta dirigida a investigar las características sociodemográficas de los nacidos en el extranjero con 16 años o más residentes en viviendas familiares, así como sus itinerarios migratorios, historia laboral y residencial, relaciones familiares y con el país de origen y relaciones en la sociedad española. La cobertura geográfica de la encuesta es todo el territorio español y se entrevistaron 15.465 inmigrantes, de los cuales 243 son nacidos en Uruguay. La baja cantidad de observaciones de

¹⁴ Disponible en: <http://www.census.gov/>

¹⁵ La información ha sido extraída de la Web de la oficina nacional de estadística de España: <http://www.ine.es>

¹⁶ Reher, David, Informe Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI-2007), Documento de Trabajo 2/2008. INE-Universidad Complutense de Madrid. Página 11.

uruguayos imposibilita explotar en profundidad la información de esta encuesta, como sería deseable.

En suma, la ACS de los Estados Unidos de América y el Padrón Municipal Continuo de España son dos fuentes apropiadas para analizar la evolución del stock de uruguayos residiendo en ambos países, así como sus características sociodemográficas, permitiendo también la ACS el estudio de la inserción laboral y características socioeconómicas de los migrantes. En la siguiente tabla se resumen las fortalezas y debilidades de las fuentes analizadas.

Cuadro 2: Alcance y limitaciones de las fuentes de datos de España y de los Estados Unidos de América

	ACS-Estados Unidos de América	Padrón Municipal-España	ENI-España
Tipo de fuente	Encuesta de propósitos múltiples	Registro	Encuesta específica
Dimensiones-Variables	Demográficas básicas (sexo, edad, lugar de residencia), Nivel educativo, Inserción laboral, Ingresos, Vivienda	Sexo, edad, nacionalidad y lugar de residencia (comunidad autónoma y provincia)	Demográficas básicas, Nivel educativo, Historia migratoria (países en que vivió, cómo y con quiénes se fueron), Motivos de última emigración, Calidad de vida en España (empleo, vivienda, nivel educativo, etc.), Vinculo con el país de origen (familiares amigos), Remesas y otras formas de vinculación económica con el país de origen.
Años de la serie	2000 en adelante	1998 en adelante	2007
Potencialidad principal	Gran tamaño de muestra permite estudiar con buen nivel de detalle las características de la población nacida en Uruguay en múltiples dimensiones	Permite conocer el volumen y las características demográficas básicas de la población uruguaya a nivel de provincias (al igual que un censo)	Posibilidad de investigar múltiples dimensiones de la inmigración, por la gran extensión del cuestionario
Limitación principal	Para pequeños grupos de población (como los nacidos en Uruguay) la información no se puede desagregar territorialmente	Información limitada a variables básicas	Tamaño de la muestra no permite estudiar en profundidad a los nacidos en Uruguay (solamente a las colonias mayoritarias)

Fuente: Elaboración propia.

3. ANÁLISIS DEL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO¹⁷

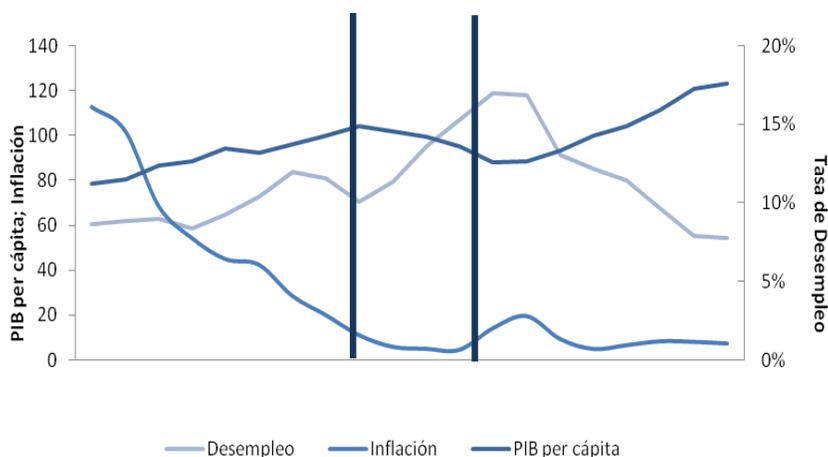
3.1. LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA URUGUAYA ENTRE 1990 Y 2009

Introducción

Las dos décadas que se extienden entre 1990 y 2009, comenzaron con un período de crecimiento económico que se extendió hasta 1998, a un ritmo de 3,9% anual en promedio. Sin embargo, durante 1999-2002 la actividad económica se contrajo fuertemente en un contexto de crisis regional, para recuperarse a partir de 2003 con tasas de crecimiento económico de 5,2% en promedio (Gráfico 1). Ambos períodos de crecimiento fueron liderados por la demanda externa: las exportaciones crecieron en el primer período a un promedio anual del 7,9%, ascendiendo a 10,6% en el último período. A pesar de este mayor dinamismo reciente, el saldo de cuenta corriente resultó más deficitario debido al fuerte dinamismo de las importaciones, que acompasaron el crecimiento económico. Adicionalmente, las entradas de capitales fueron significativamente superiores a la de la década de 1990, llevando a un saldo positivo de la balanza de pagos.

Como resultado de la evolución de todo el período, el nivel del PIB per cápita en 2009 era un 57,4% superior al observado en 1990. Los niveles de desempleo también presentaron diferentes evoluciones. Durante la década de 1990, la tasa de desempleo aumentó al tiempo que el PIB crecía, y alcanzó a situarse en 17% en 2002. Esto se explica por la fuerte reestructuración de la relación entre empleo y producto en un marco de apertura económica. Posteriormente, el desempleo siguió a grandes rasgos la evolución de la actividad económica, disminuyendo sistemáticamente hasta situarse en 7,7% en 2009.

Gráfico 1: Crecimiento económico, inflación, y desempleo; 1990-2009.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE BCU y Programa de Población de FCS, UdelAR.

¹⁷ Elaborado por Silvana Acosta y Andrea Vigorito.

La composición del PIB presentó importantes modificaciones en el período, debido tanto a las tendencias internacionales como a las políticas de apertura aplicadas. Durante la década de 1990 se procesó un fuerte crecimiento de las actividades de base primaria y de algunas terciarias, en particular de servicios vinculados al comercio exterior (PNUD, 2008). La industria manufacturera perdió peso en la estructura productiva. En cambio, la recuperación y crecimiento económico que siguieron a la crisis estuvo liderado por la industria manufacturera y un crecimiento moderado de las actividades primarias acompañadas con una pérdida de peso en la estructura. En este sentido, luego de la crisis, uno de los factores dinamizadores de la economía fue el incremento de las exportaciones de productos primarios al impulso de la fuerte suba de los precios internacionales, lo que favoreció considerablemente a los países de la región. Por otra parte, el crecimiento de la industria se procesó con un aumento de las ramas que producen bienes próximos a la base primaria o que utilizan más intensivamente recursos naturales en términos relativos a mano de obra o bienes de capital (PNUD, 2008). Por último, se destaca el crecimiento en los últimos años de las actividades vinculadas a servicios, que adicionalmente han tendido a ganar peso en la estructura productiva.

En los últimos años se procesaron varios cambios institucionales y políticos que imprimieron nuevos rasgos a la política económica. Se mantuvieron los principales lineamientos en términos de prioridad a la estabilidad macroeconómica a través de la mejora de las cuentas fiscales y control de la inflación, pero con una preocupación social (CEPAL, 2005, 2007).

La reciente crisis internacional, afectó el comportamiento de la demanda externa que se desaceleró considerablemente en 2009. En este sentido, la política económica se orientó a sostener la demanda interna debido al enfriamiento no sólo de la demanda externa, sino también a la fuerte caída de la inversión privada. Las exportaciones de bienes disminuyeron 8%, siendo parcialmente contrarrestadas por el aumento en la exportación de servicios turísticos. Esto motivó que la política fiscal buscara proteger los sectores de actividad más afectados por la crisis internacional y la sequía, por lo que se aplicaron una serie de estímulos para paliar la situación. En particular otorgaron subsidios para el mantenimiento del empleo en los sectores más afectados (industriales, en particular textil, vestimenta, cuero y automotor) así como a la capacitación laboral (CEPAL, 2009)¹⁸. Si bien la industria manufacturera experimenta este año una caída de 3,7%, el resto de los sectores de actividad continuaron creciendo. En particular, se destacan transporte, almacenamiento y comunicaciones (14,4%) y servicios de intermediación financiera (8,4%). La tasa de desempleo continuó descendiendo y se ubicó en 7,7% y el salario real se incrementó en 7,3% en 2009.

La demanda interna se sostuvo en 2009 principalmente por el consumo del gobierno (3,9%) con una fuerte desaceleración del resto de los componentes. Esto generó un deterioro del escenario fiscal debido no sólo a los subsidios al sector productivo e incremento de la inversión pública, sino principalmente a los efectos de la sequía y aumentos del petróleo con consecuente detrimento en la situación de las empresas públicas¹⁹. También resultaron costosos los esfuerzos fiscales para contener los aumentos de precios a través de subsidios

¹⁸ Entre las más importantes se encuentran exoneraciones de impuestos (a la producción de bienes de capital y al combustible utilizado con fines productivos), extensión de condiciones preferenciales para prefinanciamiento de exportaciones y devolución de impuestos según régimen de origen, apoyo financiero a unidades de producción pequeñas pecuarias y lecheras y subsidio para compra de raciones y forraje (CEPAL, 2008).

¹⁹ La sequía afectó a una de las empresas públicas más importantes, la de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) debido a que la generación es básicamente hidroeléctrica. En períodos de sequía se necesita importar energía o acudir a las centrales térmicas que insumen combustible. La otra empresa pública más importante es ANCAP que requiere importar sus insumos (combustible). Los incrementos del precio del barril a partir de la crisis financiera reciente, resintió las finanzas de estas empresas.

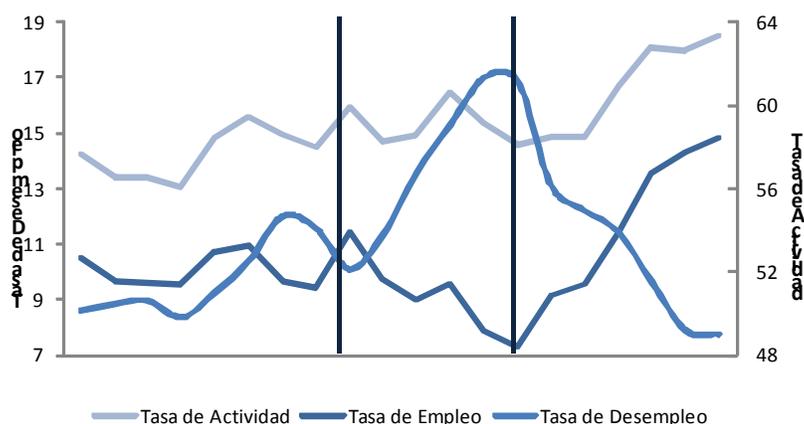
puntuales a ciertos productos a partir de 2007. Adicionalmente, la política monetaria adquirió un carácter más expansivo, otorgando más liquidez a la economía y relajando las presiones de apreciación. Como resultado, la inflación logró mantenerse dentro del rango meta y se ubicó en 7,1% en 2009.

3.2. MERCADO DE TRABAJO Y EMIGRACIÓN ENTRE 1990-2009

Las fluctuaciones de la actividad económica presentadas en el apartado anterior impactaron fuertemente el mercado laboral. Entre 1990 y 2009 el mercado laboral uruguayo experimentó cambios considerables, con fuertes variaciones en las tasas de actividad, de empleo y de desempleo así como en los salarios e ingresos por trabajo (Gráfico 2). Estos movimientos fueron producto tanto de cambios en la actividad económica descritos en la parte 1 como en su marco institucional, cuyos principales cambios se describen en la parte 3. Existe un amplio conjunto de trabajos donde se examina la evolución del mercado laboral uruguayo para el período cubierto por este informe (Amarante y Arim, 2009; PNUD, 2008; Perazzo, 2008).

En relación con los países de la región, destacan las altas tasas de participación femenina así como la cobertura relativamente extensa del empleo amparado por la seguridad social. Por otra parte, las tasas de desempleo femenino y juvenil son notoriamente superiores al promedio y se han mantenido elevadas aún en períodos de fuerte aumento del empleo, como es el caso de los años recientes. Este elemento puede ser un factor explicativo de la fuerte emigración uruguaya.

Gráfico 2: Tasa de Actividad, Empleo y Desempleo: 1990-2009.



Fuente: Instituto de Economía en base a la Encuesta Continua de Hogares.

Durante la recesión y crisis económica de 1999-2002 el mercado laboral se resintió fuertemente y no mostró signos de recuperación hasta 2004, luego de que la actividad económica creciera moderadamente en 2003. La tasa de actividad aumentó casi 1%, mientras que la tasa de empleo disminuyó en 2,5% y la tasa de desempleo se incrementó 5,6% hasta alcanzar el registro histórico de 17% en 2002. Analizando la evolución por sexo y edades se

identifican grupos más vulnerables que otros a la desaceleración económica. En particular, se incrementó más la tasa de desempleo de las mujeres (6,5%) en relación a la de los hombres (4,8%) y por edades los mayores aumentos estuvieron en los grupos de más jóvenes, que incluso duplican a los de grupos mayores (12,6% para personas de 14 a 19 años, y 9% para quienes tienen entre 20 y 29 años de edad). Adicionalmente, las tasas de empleo de los sectores más jóvenes de la población fueron las que experimentaron las caídas más pronunciadas. La evolución por sexo de esta tasa muestra que la disminución fue más importante para los hombres (3,3%) que las mujeres (1,8%).

En cuanto al sector de actividad, las caídas más importantes en las tasas de empleo se corresponden a la industria manufacturera (2,4%) y la construcción (1%), las que a lo largo de la década habían representado en promedio un 25% de la ocupación total. Los servicios comunales, sociales y personales también redujeron su tasa de ocupación (2,1%), mientras que se verifican aumentos para los establecimientos financieros y servicios a empresas (2,8%) y comercios, restaurantes y hoteles (2,3%).

Durante la recesión y crisis, el subempleo aumentó considerablemente (8,5%) y se situó en promedio en 14,5% -donde prácticamente se mantiene en la etapa posterior de recuperación económica- casi duplicando los niveles de la década del noventa. Los mayores incrementos se encuentran en la industria manufacturera (9,4%) y construcción (20%), acompañados también de incrementos en la desprotección social (4% y 10,5% respectivamente). Por su parte, los establecimientos financieros y servicios a empresas así como los servicios comunales, sociales y personales mostraron también crecimientos importantes del porcentaje de subempleados (11,6% y 8,2% respectivamente).

En el último período se produjo un fuerte descenso del desempleo, incremento del empleo y aumento significativo de los ingresos por trabajo. Si bien al inicio de la recuperación no se generó empleo, en los años siguientes se llegó a mínimos históricos. Los retornos a la educación, que crecieron durante la década de 1990, continuaron aumentando hasta 2007, pese a la instauración de un fuerte paquete de medidas redistributivas cuyo contenido se detalla en la parte 3. En 2008 y 2009 los retornos a la ecuación comenzaron a caer, posiblemente producto de la instauración del impuesto a la renta.

Al mismo tiempo, la desigualdad salarial disminuyó. Por otra parte, los salarios relativos se habrían movido a favor de reducir la brecha por género, lo cual redundaría en modificaciones en las oportunidades de empleo y salarios, afectando la evaluación de los hogares respecto a la asignación de recursos (Espino y Leites, 2007).

3.2.1. Mercado laboral y emigración

Las altas tasas de desempleo juvenil y dificultades de inserción laboral constituyen un factor de expulsión de Uruguay que actúa en forma permanente, especialmente en el caso de los varones. En el caso uruguayo, es relevante analizar la emigración en términos de sus impactos en el mercado de trabajo local. Este aspecto ha sido poco estudiado en la investigación sobre el tema, dado que en general se analizan los efectos de la inmigración en los mercados laborales de destino.

Por un lado, podría pensarse que la emigración podría reducir las tasas de desempleo, si quienes emigran están desempleados o generan vacantes que son cubiertas por los actuales desempleados. Ello implicaría suponer que existe algún grado de sustitución entre quienes se van y quienes permanecen en el país. Como se indica en la parte 2, el perfil de la emigración

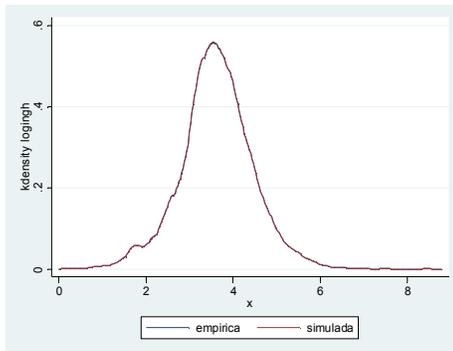
no es similar al de la población que permanece en el país, dado que quienes emigran son en general hombres jóvenes y de niveles de calificación medios y altos. Esto pondría en cuestión la hipótesis de la emigración como válvula del desempleo.

Por otra parte, si la emigración no es similar para todos los niveles educativos, podrían observarse efectos sobre la desigualdad salarial y de remuneraciones que podrían operar por dos vías. Por un lado, podría existir un efecto directo de que se pierden personas con ciertas características y eso genera un diferencial en la desigualdad. Por otra parte, los cambios en la demanda y oferta relativa de trabajo podrían generar en los diferenciales salariales, y por esa vía sobre la desigualdad, si quienes emigran están concentrados en un nivel educativo determinado. Si este fuera el nivel alto, y hubiese escasez de mano de obra calificada, la emigración podría contribuir a explicar el aumento de los retornos a la educación.

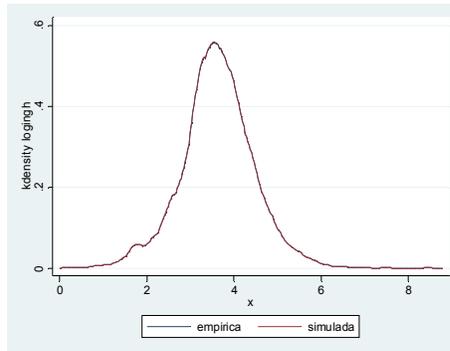
En la gráfica 3 se presenta el resultado de un ejercicio realizado en Vigorito y Zerpa (2010) donde se analiza el impacto de la emigración sobre la desigualdad salarial en base a un ejercicio contrafactual. Las gráficas con y sin emigrantes se superponen indicando que el impacto de la emigración sobre la desigualdad salarial es muy bajo.

Gráfico 3: Impacto de la emigración sobre la desigualdad salarial.

Panel a. Personas de 20 años o más



Panel b. Activos de 20 años o más

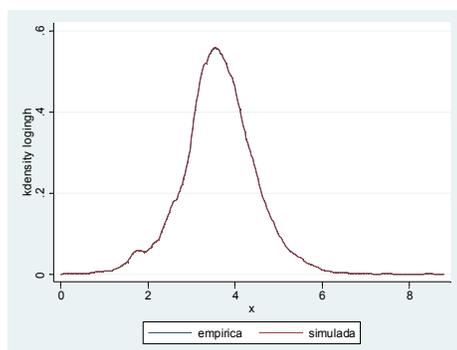


Fuente: Vigorito y Zerpa (2010).

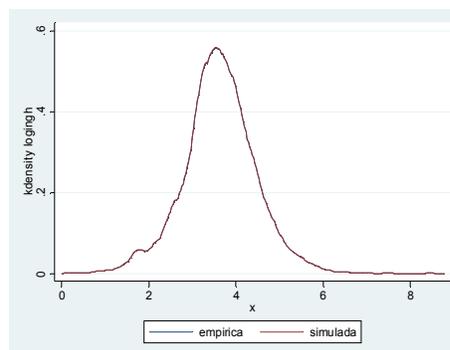
Una de las limitaciones que imponen los datos es que sólo se conoce información sobre las personas que emigraron y cuya familia aún se encuentra en Uruguay. Esto lleva a subestimar la proporción de emigrantes, la cual como se dijo es utilizada en la reponderación. Para corregir este problema, se realizó una segunda estimación, utilizando como probabilidad no condicionada de emigrar la proporción de emigrantes recientes de acuerdo a los saldos de salidas y entradas del país, de acuerdo a la información que proporciona la Dirección Nacional de Migración del Ministerio del Interior. En la gráfica 4 se presentan los resultados, para el total de personas de 20 años o más y para los activos, respectivamente.

Gráfico 4:

Panel a. Personas de 20 años o más, con saldo migratorio



Panel b. Activos de 20 años o más, con saldo migratorio



Fuente: Vigorito y Zerpa (2010).

A pesar del ajuste realizado, los resultados obtenidos son similares, en ninguno de los casos se observan diferencias significativas entre la distribución de remuneraciones observada en 2006 y la distribución contrafactual. Los índices de Gini calculados arrojan valores prácticamente similares.

3.3. GASTO PÚBLICO SOCIAL, POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS, DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y POBREZA

Uruguay es uno de los países latinoamericanos con mayor gasto público social (GPS) tanto por habitante como en proporción a su PIB. La información para 1990 y 2000 muestra que Uruguay mantiene esa posición a lo largo del tiempo, con un GPS que supera el 20% de su PIB a comienzos de la presente década, mientras que el promedio de América Latina se ubicaba en 13,8% (CEPAL, 2005). Entre 1986 y 2009, el peso del GPS de Uruguay en el PIB se incrementó mientras que su participación en el gasto público se mantuvo.

Si bien el GPS de Uruguay resulta alto en la comparación regional, ha estado fuertemente concentrado en las transferencias de la seguridad social, tanto debido a la estructura de edades de la población como a la amplia y temprana cobertura del sistema de seguridad uruguayo (PNUD, 2008; Forteza y Coimbra, 2005).²⁰ Los otros componentes del gasto público han permanecido en niveles estables en el período analizado.

Las transferencias de ingresos representan entre el 9 y el 10% del PIB, con un claro predominio de las jubilaciones y pensiones que dan cuenta del 90% de este gasto.

Es claro que la sola consideración del gasto público social no permite deducir la calidad de los servicios prestados, ni la capacidad de los hogares destinatarios de ese gasto de transformarlo en logros que contribuyan a alcanzar un mayor bienestar. Para esto se requiere analizar en qué medida, los mayores niveles de gasto se han convertido en mejoras en los niveles de ingresos, salud y educación de la población.

²⁰ Esta situación se agudizó a partir de 1989, cuando, producto de una enmienda constitucional, se modificó el mecanismo de reajuste de las jubilaciones y pensiones, indexándose con el salario.

En el período 1990-2009, el ingreso de los hogares experimentó fuertes fluctuaciones producto de la evolución de la economía. Como ya se indicó, los elevados niveles de gasto público se destinaron principalmente al pago de beneficios de retiro y pensiones contributivos, sin que el sistema de transferencias experimentase modificaciones relevantes hasta 2004. A partir de 2004, se instauró un conjunto de políticas redistributivas basado en una fuerte revalorización de los salarios mínimos; la restauración de la negociación salarial tripartita; la instauración de un impuesto a la renta; y la creación de nuevos programas de transferencias de ingresos independientes del estatus contributivo de la población.

En relación a este último punto, se creó, en primera instancia, un programa temporario, Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES), que tuvo lugar entre abril de 2005 y diciembre de 2007. Este plan consistió en un conjunto de intervenciones dirigidas a hogares de muy bajos ingresos, con objetivos de corto y largo plazo. La población objetivo del PANES consistió en el primer quintil de personas bajo la línea de pobreza (8% de las personas en 2005). La recepción de la prestación estaba sujeta a condiciones con las que debían cumplir los hogares beneficiarios, tales como asistencia escolar de los niños menores de 14 años, controles periódicos de salud de niños y embarazadas y asistencia al programa Rutas de Salida. En la práctica, el control de contrapartidas no pudo efectivizarse.

El ingreso ciudadano tuvo un importante efecto sobre la reducción de la indigencia y sobre la brecha de pobreza. A su vez, tuvo efectos menores sobre la incidencia de la pobreza, dado que su población objetivo se ubicaba muy lejos de la línea de pobreza en relación al monto transferido.

Como es habitual en los programas altamente focalizados en América Latina, su escasa cobertura redundó en que no tuviese impactos en los niveles de desigualdad.

La indigencia se vio reducida en 40% por efecto de la instauración del programa Ingreso Ciudadano (PNUD, 2008).

Al finalizar el PANES, el gobierno diseñó un Plan de Equidad que comenzó a implementarse en enero de 2008. Este plan englobó las reformas de la Salud y Tributaria ya iniciadas en la presente administración y se compone de un conjunto de intervenciones que lo distinguen:

- a) una transferencia de ingresos que consiste en una reformulación del sistema de Asignaciones Familiares;
- b) un programa de trabajo protegido: Uruguay Trabaja;
- c) un programa de emprendimientos productivos: Uruguay Integra;
- d) intervenciones educativas. Ampliación del Plan CAIF;
- e) una transferencia de alimentos mediante tarjeta magnética destinada al 10% de los hogares con menores a cargo.

El nuevo sistema de Asignaciones Familiares profundiza los cambios de 1999 y 2004 en tanto despega la titularidad del beneficio de los requisitos contributivos. A diferencia de la mayor parte de los sistemas de transferencias condicionadas establecidos en la región desde mediados de la década de 1990 (véase CEPAL, 2005; Rawlings, 2005), el sistema de Asignaciones Familiares constituye un componente reconocido del sistema de seguridad social uruguayo.

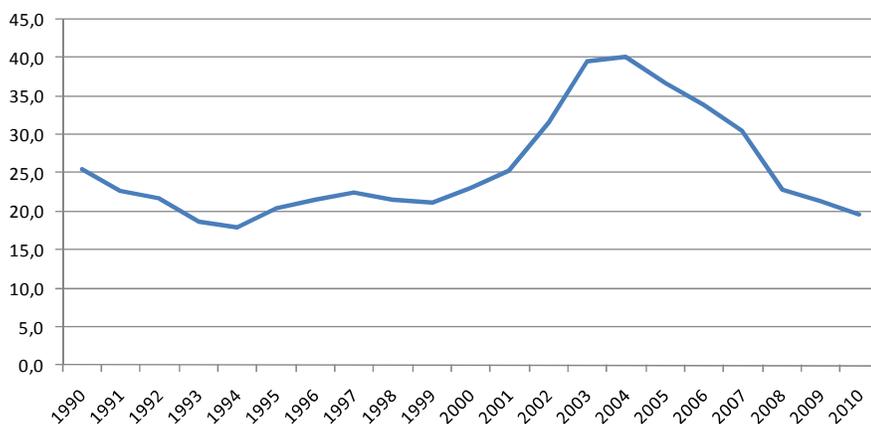
Serán beneficiarios del sistema aquellos hogares que tengan menores de 18 años y cumplan los requisitos de asistencia y presenten condiciones de vulnerabilidad social, las cuales serán evaluadas mediante un puntaje que combina un conjunto amplio de características del hogar. El valor de la prestación aumentó sustancialmente en relación al régimen anterior. La prestación es escalonada con el objetivo de incentivar la asistencia a enseñanza media. La prestación se ajusta en base al IPC a efectos de no perder poder adquisitivo al tiempo que sirve de colchón contracíclico para la pérdida de bienestar de los hogares en épocas de crisis. Esta nueva forma de ajuste busca evitar la pérdida de valor que sufrió la prestación durante la década de 1990 por haber sido atada al SMN.

Las simulaciones realizadas indican que la contribución de las Asignaciones Familiares a la reducción de la desigualdad es similar a la del impuesto a la renta (PNUD, 2008). Asimismo, tiene un fuerte impacto en la reducción de la indigencia y moderado sobre la pobreza.

3.3.1. La evolución de la pobreza y la distribución del ingreso

Las fluctuaciones de la pobreza en Uruguay han sido pronunciadas, especialmente durante los años que rodean la crisis de 2002. El gráfico 5 ilustra la proporción de personas bajo la línea de pobreza INE (2006) entre 1990 y 2009: en este último año se retornó a los niveles pre crisis. Los estudios existentes indican que hay una fuerte asociación entre la estructura de edades de la población y la condición de pobreza (Filgueira y Kaztman, 1999; PNUD, 2008), producto de la orientación del sistema de protección social uruguayo hacia los adultos mayores, el mal desempeño del mercado laboral desde mediados de la década pasada hasta la reciente recuperación y los patrones diferenciales de fecundidad por estrato social. Los hogares pobres se componen fundamentalmente de adultos con bajo nivel educativo, adscripción débil al mercado laboral y niños.

Gráfico 5: Incidencia de la pobreza en localidades de 5000 habitantes y más. Personas. Línea de pobreza INE (2006).

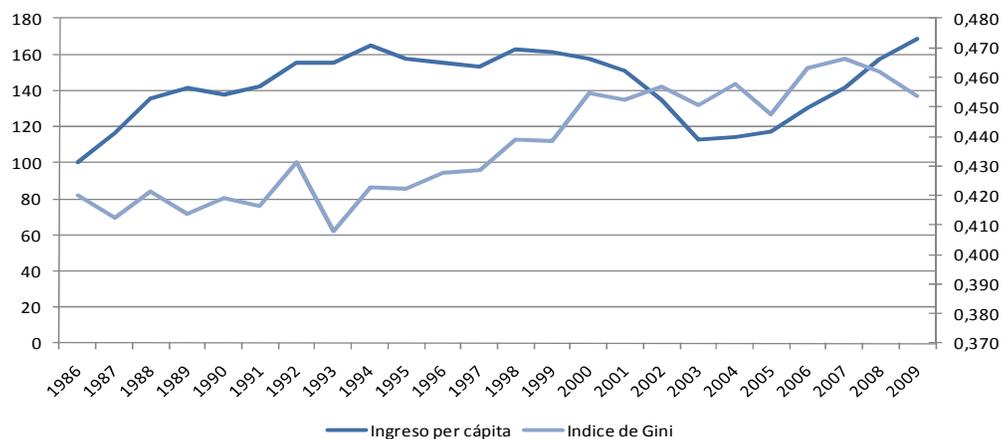


Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

El ingreso medio de los hogares sigue la evaluación inversa a la pobreza (gráfico 6). Mientras tanto, luego de presentar estabilidad entre la salida de la dictadura y mediados de la década de 1990, Uruguay comenzó a experimentar un aumento en su distribución personal del

ingreso hasta 2007. En 2008 y 2009, y por primera vez en quince años, la desigualdad de ingresos comenzó a descender.

Gráfico 6: La evolución del ingreso de los hogares y la desigualdad. 1986-2009.



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

El descenso de la desigualdad se vincula al fuerte paquete de medidas redistributivas aplicado en los últimos años. Allí destaca el rol del impuesto a la renta y las asignaciones familiares.

4. ANALISIS GENERAL DE LA SITUACIÓN MIGRATORIA EN EL PAÍS.

4.1. INMIGRACIÓN²¹

4.1.1. Evolución histórica

La inmigración es un componente fundamental de la historia de la población uruguaya. El territorio al que llegaron los españoles a partir del siglo XVI se caracterizó por ser poco habitado. A pesar que hay pocas estimaciones de la población aborigen que vivía en el actual territorio de Uruguay al inicio de la Conquista, en general, coinciden en destacar la baja densidad poblacional. A ello se agrega que estas regiones meridionales del continente no fueron centro de la colonización española y que la población trasladada desde Europa para poblar los territorios del Imperio, fue por lo tanto de menor cuantía.

Ubicado en la frontera de dos imperios coloniales (portugués y español), el territorio fue escenario de avances y retrocesos en su ocupación y la población fue creciendo lentamente, sobre la base de los colonos y los aborígenes. A ellos se sumó la población africana, trasladada en condición de esclavitud.

Al inicio del período independiente, la población del país fue estimada en 74.000 habitantes. Poblar el territorio y fijar las fronteras con pobladores era un objetivo central de los criollos que ocuparon el nuevo gobierno. Al igual que muchos de los nuevos estados americanos, el Uruguay adoptó en su primera carta constitucional el principio de libertad de ingreso a su territorio y promulgó leyes tendientes a promover la inmigración. El objetivo de incorporar nuevos pobladores formaba parte del discurso liberal que acompañó a la Independencia y se basó en los supuestos doctrinarios predominantes en Europa, que identificaban volumen poblacional con progreso económico y con poderío militar (Pellegrino, 2009).

El ingreso de inmigrantes europeos se produjo lentamente en el primer período independiente; la violencia derivada de las guerras civiles no fue propicia para la instalación de nueva población. Sin embargo, una vez terminada la Guerra Grande (1839-1851) el aumento de la inmigración fue considerable, sobre todo comparada con el total de la población nacida en el territorio.

En el censo de 1860 la población extranjera constituía aproximadamente el 34% del total. Una parte significativa estaba establecida en Montevideo, donde los inmigrantes eran casi la mitad de la población (Cuadro 3). En la segunda mitad del siglo XIX predominó la llegada de italianos, españoles y franceses. Asimismo, la migración regional existió de manera permanente, y la presencia de brasileños en el norte del país y de argentinos en el litoral y el sur fue un factor de peso considerable en el crecimiento de la población de Uruguay en el mismo período. En las primeras décadas del siglo XX, además de los italianos y españoles, se intensificó el ingreso de personas de Medio Oriente y de Europa Oriental.

En términos absolutos, la evolución del volumen de inmigrantes muestra un pico máximo de 180 mil observado en el censo de 1908, para descender a 70 mil en la primera década del siglo XXI.

²¹ Esta sección fue redactada por Adela Pellegrino.

Cuadro 3: Proporción de población nacida en el exterior sobre la población total y de Montevideo, 1860-2010.

	Uruguay	Montevideo
1860	33,5	47,7
1884	-----	44,4
1889	-----	46,8
1908	17,4	30,4
1963	8,0	13,5
1975	4,4	8,0
1985	3,5	5,8
1996	3,0	4,6
2006	2,3	3,5
2007	2,4	3,8
2008	2,4	3,7
2009	2,4	3,5
2010	2,2	3,4

Fuente: Elaborado en base a datos de Censos (nacionales y departamentales) y procesamientos de encuestas de hogares.

La inmigración europea tuvo un impacto significativo desde el punto de vista demográfico. Como consecuencia de su ingreso se incrementó el volumen total, se modificó la estructura de edades y la población se masculinizó. Desde el punto de vista social, entre los inmigrantes predominaron los artesanos y las personas con oficios diversos. Algunos grupos de élite —médicos, ingenieros, profesores universitarios— participaron en el desarrollo de las profesiones y de la docencia, en diversos niveles. Desde el punto visto ideológico, los inmigrantes cumplieron un papel importante en la difusión de las ideas anarquistas y socialistas y en la formación de los sindicatos (Pellegrino, 2009).

El aporte de inmigración europea continuó hasta aproximadamente 1930 y tuvo un último empuje en la década de 1950 y primeros años de la 1960. Este proceso, que duró más de un siglo, terminó definitivamente con una cronología similar a la de la mayoría de los países americanos que fueron tradicionales receptores de inmigración, tanto del Norte como del Sur.

En la segunda mitad del siglo XX, el saldo migratorio internacional se convierte en negativo, cambiando el perfil migratorio del país. A partir de 1960 se intensifica la salida de población hacia los países de la región; también Uruguay integra el grupo de los países con emigración hacia el Norte de América y Europa.

Los censos que se realizaron en el siglo XX y las encuestas de hogares recientes muestran un descenso del número de inmigrantes radicados en el país, tanto por retorno a sus países de origen o por reemigración hacia otros países y también por efecto de la mortalidad. Desde otro punto de vista, se han modificado los países de origen de los inmigrantes: en 1908, el 74% eran europeos y es recién en el censo de 1985 cuando predominan los originarios de países americanos, la mayoría de los cuales proviene de países fronterizos, superando Argentina a Brasil en una relación de 2 a 1.

Cuadro 4: Población nacida en el exterior registrada en los censos de población y en las encuestas de hogares recientes.

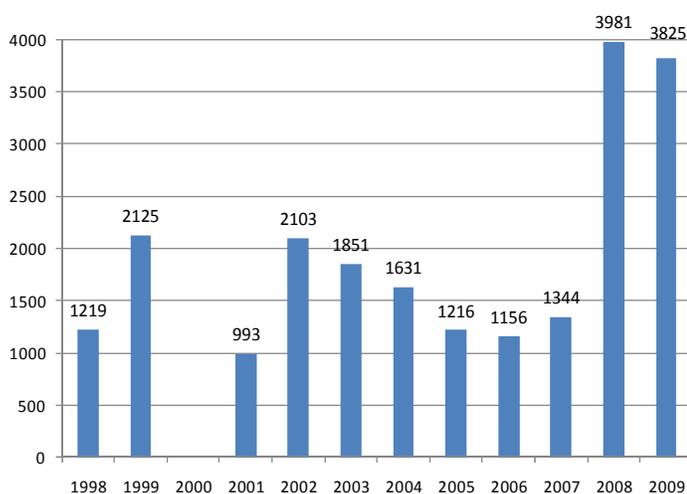
País de nacimiento	Censos y ECH					
	1908	1975	1985	1996	2006	2008
Italia	34,4	16,2	14,4	11	9,3	10,1
España	30,3	34,1	30,6	23,4	20,6	20,0
Francia	4,6	18,3	16,2	8,1	8,1	7,5
Otros países europeos	4,5					
Total países europeos	73,7	68,6	60,3	44,7	37,9	37,6
Argentina	10,3	14,4	19,1	28,4	35,1	32,3
Brasil	15,3	10,8	12	14,6	15,7	15,5
Otros países americanos	0,6	3,5	5,9	9	9,1	12,6
Total países americanos	26,2	28,8	36,9	52,1	59,9	60,4
África, Asia, Medio Oriente y otros	0,1	2,6	3,3	3,3	2,1	2,0
TOTAL	100	100	100	100	100	100
N (en miles)	181	123	103	95	70	70

Nota: Las cifras de las encuestas de hogares corresponden a la población residente en hogares particulares (a diferencia de los censos, no están incluidas las viviendas colectivas).

Fuente: Censos de Población, ENHA 2006 y ECH 2008.

En años recientes, conjuntamente con crecimiento económico importante acompañado por una tasa de desempleo muy baja (5,4% en febrero de 2011) en términos de la comparación histórica, comienzan a observarse indicios de un aumento de la inmigración y una aceleración del retorno de emigrantes uruguayos. Esto es reciente y se trata de una tendencia que no ha sido constatada aún en los stocks registrados en los censos nacionales, ni en las ECH que realiza el INE. Sin embargo, esta situación incipiente puede verse en el incremento del número de residencias concedidas por la Dirección Nacional de Migración.

Gráfico 7: Evolución anual del número de residencias concedidas a extranjeros, 1998-2009.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Migración.

La información de la ECH 2008 permite distinguir a los inmigrantes llegados antes de 2000 y los que ingresaron entre 2000 y 2008. En el período reciente predominan los originarios

de la región, fundamentalmente de los países fronterizos, Argentina y Brasil y también un grupo que incluía el “resto de América”, donde se supone que hay mayoría de peruanos²². Entre los llegados antes de 2000, los europeos (fundamente españoles e italianos) tienen un peso considerable, aunque la presencia de argentinos y brasileños se mantiene mayor (Cuadro 5).

Cuadro 5: Distribución porcentual del stock de inmigrantes extranjeros por país de nacimiento según período de llegada a Uruguay. 2008.

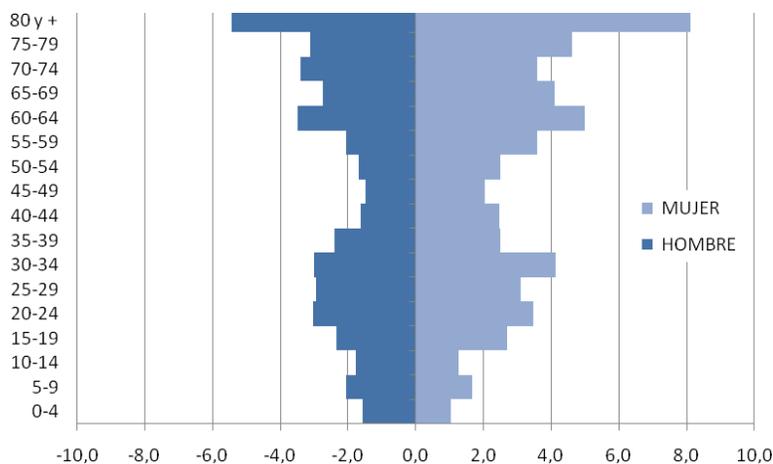
País de nacimiento	Período de llegada	
	Antes de 2000	Entre 2000 y 2008
Argentina	29,2	41,5
Brasil	13,8	20,3
Otros de América	8,6	24,8
España	25	5,2
Otros de Europa	21,3	6,9
Asia, África, Oceanía y Medio Oriente	2,2	1,4
Total	100	100
Casos	52.653	17.700

Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de microdatos de ECH 2008.

4.1.2. Perfil demográfico y socioeconómico

La estructura de edades del stock de inmigrantes difiere de la población uruguaya no migrante. La pirámide de edades muestra una población notoriamente envejecida, resultado de las corrientes de inmigrantes europeos llegados en décadas anteriores (Gráfico 8). No obstante, cuando se restringe el análisis a los inmigrantes recientes (llegados entre 2000 y 2009) se aprecia que se trata de una población joven, en edades económicamente activas, al tiempo que se observa asimismo una presencia significativa de niños nacidos en el exterior, hijos de emigrantes que han retornado al país en los últimos años (Gráfico 9).

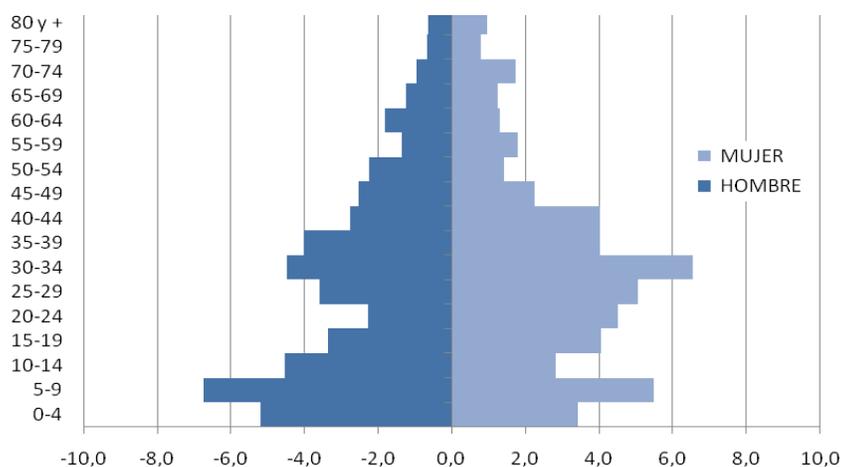
Gráfico 8: Pirámide de población inmigrante. ECH 2009.



Fuente: Elaborado en base a procesamiento de ECH 2009.

²² Los datos de las residencias concedidas por la Dirección Nacional de Migración parecen ratificar esta afirmación: luego de Argentina y Brasil, los peruanos son el grupo mayoritario entre los inmigrantes con residencias concedidas (239 personas en 2009). De acuerdo a esta fuente de información, son el grupo caracterizado por tener mayor presencia femenina, con una relación de masculinidad de 77 hombres cada 100 mujeres.

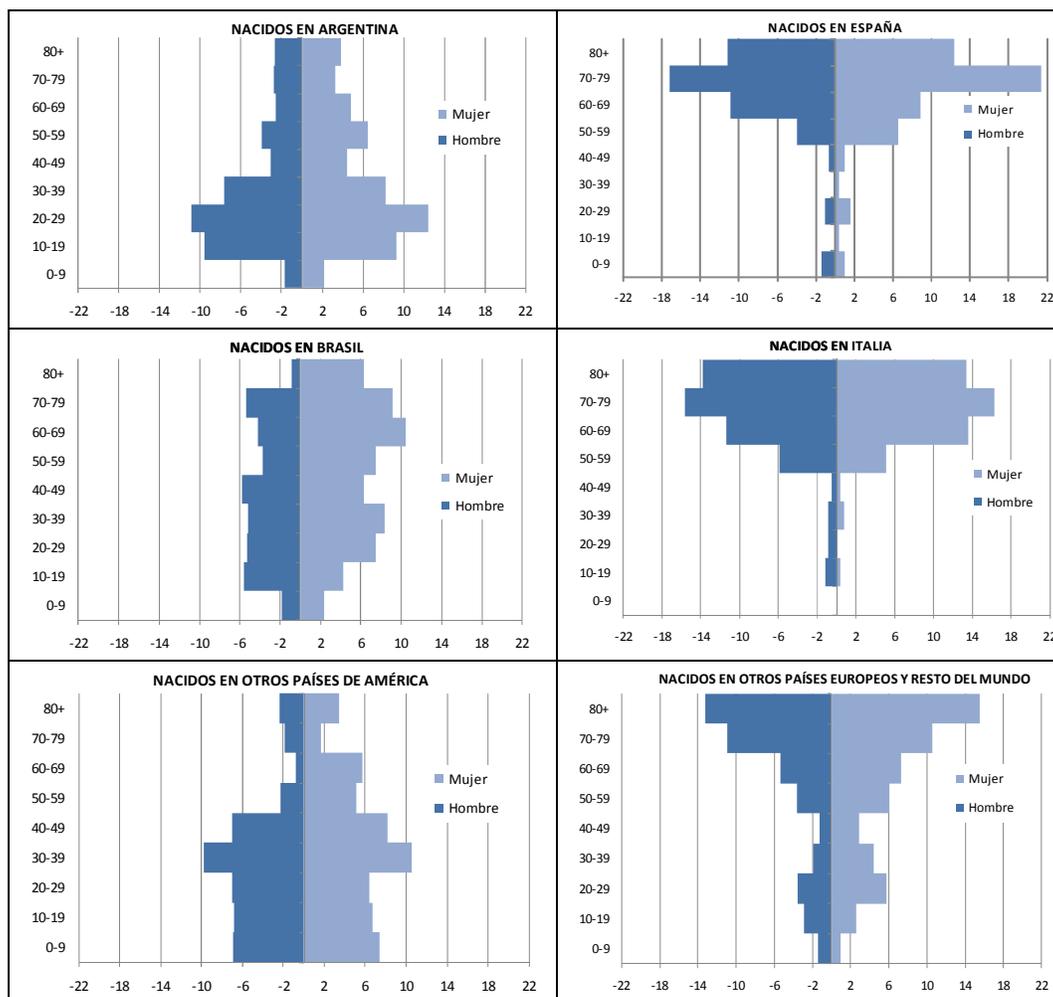
Gráfico 9: Pirámide de población inmigrante llegada entre 2000 y 2009. ECH 2009.



Fuente: Elaborado en base a procesamiento de ECH 2009.

Las pirámides de población inmigrante según país de nacimiento que se presentan a continuación muestran con claridad el carácter envejecido de los inmigrantes españoles, italianos y nacidos en otros países europeos, mientras que los inmigrantes de la región presentan el perfil etario típico del inmigrante, con concentración en las edades jóvenes y económicamente activas, aunque también con una presencia significativa de niños, producto de las corrientes de retorno.

Gráfico 10: Pirámides de inmigrantes residentes en 2008 según país de nacimiento

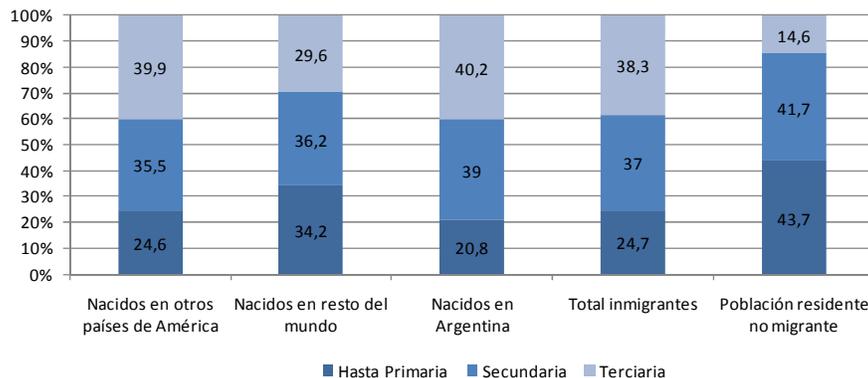


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ECH 2008.

En relación con el nivel educativo de los inmigrantes recientes (llegados en la última década), la información presentada en el Cuadro 5 muestra que las personas nacidas en el exterior tienen, en promedio, un nivel educativo muy superior al de los nacidos en el país. También se observan diferencias significativas según país de origen: cuatro de cada diez nacidos en Argentina y otros países de América tienen estudios terciarios, mientras esta proporción desciende a tres de cada diez entre los nacidos en otros continentes.

De todas formas, cabe destacar que es muy alto el nivel educativo promedio de los inmigrantes, al punto que la proporción de población con estudios superiores es incluso mayor que la de los emigrantes y retornantes. Por tanto, en cierta manera es válido afirmar que la pérdida de capital humano ocasionada por la emigración de recursos humanos calificados se compensa, aunque de manera muy limitada aún, por este perfil selectivo de la inmigración.

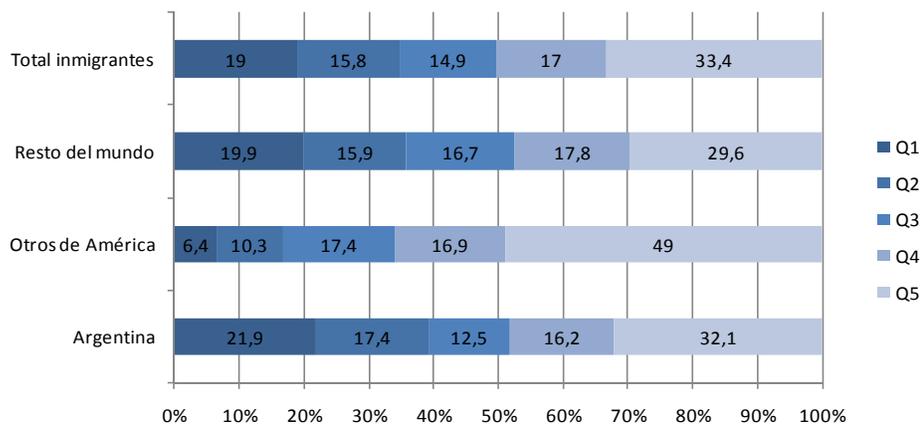
Gráfico 11: Distribución porcentual de población nacida en el exterior de 25 o más años por máximo nivel educativo alcanzado, según país de nacimiento.



Fuente: Elaborado en base a procesamiento de ECH 2008.

La descripción de las características socioeconómicas de los inmigrantes se completa con la información acerca de cómo están ubicados los hogares que integran en la distribución del ingreso. En general, en el Gráfico 12 se puede apreciar que tienen una alta participación en los quintiles de ingreso más altos, evidencia que está asociada al alto nivel educativo promedio señalado anteriormente. De manera algo llamativa se puede observar que los nacidos en otros países de América –excluyendo a Argentina- tienen una participación muy alta en el quintil más rico, ya que *grosso modo* uno de cada dos integra un hogar situado en ese quintil.

Gráfico 12: Distribución porcentual de población nacida en el exterior por quintiles de ingreso per cápita del hogar, según país de nacimiento



Fuente: Elaborado en base a procesamiento de la ECH 2008.

4.1. EMIGRACIÓN²³

4.2.1. La emigración en la historia

La emigración de población uruguaya tiene una larga historia. La ubicación del Uruguay entre dos grandes países de América del Sur, con fronteras altamente porosas, ha permitido traslados fáciles en busca de mejores situaciones económicas; también esas fronteras vieron el pasaje de exiliados políticos en ambos sentidos, en circunstancias políticas difíciles. Diversos estudios históricos han identificado etapas del país en las que la salida de población hacia los vecinos llegó a ser intensa (Aguar, 1982; Mourat, 1969 Jacob, 1969 Barrán, J.P. y Nahum, B., 1979).

Los censos de población de Argentina muestran que, a principios de siglo XX — concretamente, en el censo de 1914 — fue cuando hubo mayor proporción de uruguayos residentes en ese país, calculada con respecto a la población total residente en el Uruguay (aproximadamente el 7%, ver Cuadro 6). El número de uruguayos censados en Argentina en 1947 y en 1960, no sólo fue mucho menor en términos relativos, sino también en valores absolutos. Todo indica que la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones y el empuje económico consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, tendieron a reorientar los flujos migratorios hacia las áreas urbanas, disminuyendo el número de emigrantes hacia el exterior (Pellegrino, 2009).

Cuadro 6: Población nacida en Uruguay censada en Argentina 1869 – 2001.

Año censal	Volumen	Porcentaje sobre el total de la población en Uruguay
1869	15.076	--
1895	48.650	--
1914	88.650	7,2
1947	73.460	3,4
1960	53.974	2,1
1970	58.300	2,1
1980	109.724	3,8
1991	133.453	4,3
2001	117.564	3,6
2010	116.592	3,4

Fuente: Elaborado en base a Censos de la República Argentina y estimaciones de la población de Uruguay.

4.2.2. La reversión de los flujos en la segunda mitad del siglo XX

A partir de la segunda mitad de la década de 1950, asistimos a un estancamiento y luego a una prolongada crisis económica, que trasladará sus efectos a la situación social y política. La manifestación más fuerte en el plano emigratorio fue la salida de población hacia la Argentina, con flujos muy concentrados en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Se trató de una corriente migratoria con características similares a las de los procesos de metropolización de esas décadas en toda la región. Algunos autores han interpretado este fenómeno como una redistribución de la fuerza de trabajo en un área más amplia, que incluye a la Argentina y al Brasil, atendiendo al crecimiento del sistema urbano regional (De Sierra, y Marcotti, 1974;

²³ Elaborado por Adela Pellegrino.

Petrucci y De Sierra, 1979). Lombardi y Altesor (1986) ponen énfasis en el análisis del Cono Sur como una unidad e identifican un "sistema urbano regional", demostrando la pérdida progresiva de peso de las ciudades uruguayas en dicho sistema. Avanzan la hipótesis de la pequeñez del país como elemento básico de la pérdida de dinamismo demográfico y de la emigración.

La emigración internacional se extenderá de manera masiva en la primera mitad de la década de 1970 y se ampliará a diferentes destinos (Cuadro 7): en primer lugar hacia Brasil, que tradicionalmente fuera el segundo destino de los emigrantes uruguayos; también se consolidan flujos hacia los Estados Unidos de América y Canadá, que a partir de la mitad de la década de 1960 se constituyen en destino importante de latinoamericanos. Otros países latinoamericanos recibieron inmigrantes uruguayos, entre los que se destacan Venezuela y México. Finalmente, también se debe considerar los países europeos de origen de los inmigrantes de períodos anteriores, los cuales permitieron recuperar la nacionalidad de sus antecesores y facilitaron el establecimiento de sus descendientes en los mismos.

Cuadro 7: Personas nacidas en Uruguay registradas en otros países diferentes a su residencia. Censos de las rondas de alrededor de 1960, 1970, 1980, 1990 y 2000.

País	1960	1970	1980	1990	2000
Argentina	53.974	58.300	109.724	133.453	117.564
Brasil	11.380	13.582	21.238	22.143	24.740
Costa Rica		71	201		1.272
Chile		759	989	1.599	2.241
México			1.553	1.097	4.387
Paraguay		763	2.310	3.029	3.332
Venezuela		793	7.007	5.454	4.266
Australia		1.880	9.287	9.690	9.709
Canadá			4.160	5.710	5.955
Estados Unidos de América		5.092	13.278	18.211	18.804
Francia			1.584		2.000
Suiza		71	2.101	2.427	2.275
España			3.755	3.174	24.626
Italia			918		1.219
Israel			440		
Total	65.354	81.311	178.545	205.987	220.392

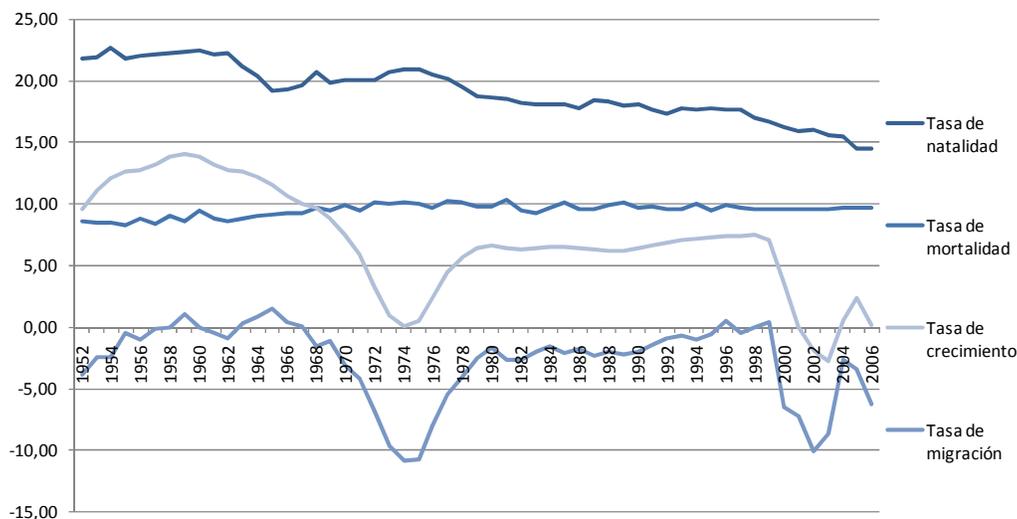
Fuente: Elaborado en datos de CELADE-IMILA y de páginas de Institutos de Estadística de los respectivos países.

La agudización de la crisis generó un clima de violencia y represión que condujo al golpe de Estado de junio de 1973 y la subsiguiente instalación de una dictadura militar que duró doce años. La situación económica, unida a la consolidación de un gobierno autoritario, provocó una corriente de emigración que alcanzó niveles muy importantes. A partir de la década de los setenta, las tasas de emigración internacional alcanzaron los niveles más altos conocidos en el Uruguay (Niedworok y Fortuna, 1985) y se aceleraron los movimientos hacia Argentina y también hacia los Estados Unidos de América y otros países desarrollados.

El fin de la dictadura militar, en 1985, tuvo como consecuencia un movimiento de retorno de emigrantes, estimulado por programas de apoyo tendientes a reincorporarlos a la sociedad uruguaya. De todas maneras, la emigración se instaló como un elemento estructural y aún tendría posteriormente otro empuje de gran volumen.

El Gráfico 13 muestra la evolución de los indicadores: natalidad, mortalidad y migración internacional y el crecimiento de la población entre 1950 y 2006. Como vemos, la emigración tuvo un efecto fundamental sobre el crecimiento demográfico y en ciertos períodos en que adquirió un volumen importante, la tasa de crecimiento poblacional llegó a ser negativa.

Gráfico 13: Tasas brutas de natalidad, mortalidad, saldo migratorio y anual de crecimiento 1952 – 2006 (por 1000 hab.).



Fuentes: Población 1951-1995 Estimación CELADE/Población 1996-2006 Proyecciones INE FCS revisión 2007/Nacimientos 1951-1995: Anuarios Estadísticos/Nacimientos 1996-2006 Proyecciones INE FCS revisión 2007/Defunciones 1890-2006: Anuarios Estadísticos.

En los primeros años del siglo XXI, el Uruguay sufrió una crisis económica que ha sido considerada entre las mayores de su historia. Esta crisis tuvo consecuencias muy importantes en la emigración: en pocos años, el país perdió un volumen de personas estimado en el 3,5% del total. Este importante flujo emigratorio implicó un crecimiento negativo de la población durante algunos años (sobre la situación económica, ver capítulo correspondiente). En este texto, llamamos “migración reciente” a la ocurrida a partir del año 2000 y será considerada en detalle más adelante.

4.2.3. El perfil de la emigración. La estimación de la migración en el período 1963-2010

Los censos realizados en la segunda mitad del siglo XX, nos permitieron estimar la emigración durante ese período (1963-1996)²⁴ (Cuadro 8). El Censo de 2004 fue solamente un recuento de población, con un cuestionario pequeño que no permitió la estimación por la ecuación compensadora, pero se pudo evaluar el saldo migratorio internacional que figura en el Cuadro 8 (Cabella y Pellegrino, 2005).

²⁴ La emigración fue estimada mediante la ecuación compensadora.

Cuadro 8: Saldos residuales y emigrantes de los períodos intercensales (1963-1996).

	1963-1975			1975-1985			1985-1996		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Saldo residual	-80.428	-95.380	-175.808	-49.471	-52.826	-102.297	-16.055	-23.623	-39.679
Inmigrantes	7.400	5.400	12.800	8.326	7.770	16.096	9.203	9.311	18.514
Retornantes	6.352	6.416	12.768	29.610	29.819	59.429	19.458	21.080	40.538
Emigrantes	94.180	107.196	201.376	87.407	90.415	177.822	44.716	54.014	98.730
Total de emigrantes 1963-1996							-226.304	-251.625	-477.928

Fuente: Cabella y Pellegrino (2005). Estimación con base en datos censales de DGEC e INE y estadísticas vitales de DGEC, INE y MSP.

A partir de los datos de los censos, el stock acumulado de uruguayos residentes que sobreviven y no retornaron a Uruguay, se estimó en un 15% del total de la población residente en 1996. Además, se estima en 117.000 el número de emigrantes del período 1996-2004. Ello implica que el stock acumulado se podría estimar en aproximadamente 600.000 personas, es decir el 18% del total de la población en 2006. Los resultados que arroje el próximo Censo de Población, planificado para levantarse en septiembre de 2011, permitirán hacer una estimación sobre bases más firmes.

Cuadro 9: Saldo residual en el período intercensal 1996-2004.

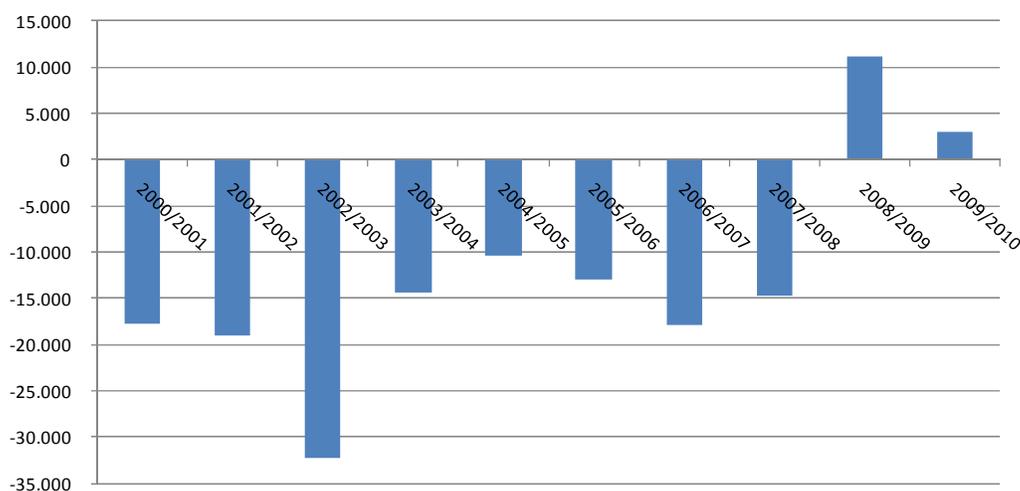
Componentes	Poblaciones sin corregir	Poblaciones corregidas ²⁵
Población inicial (1996)	3.158.098	3.241.403
Defunciones del período	250.960	250.960
Nacimientos del período	428.498	428.498
Población esperada (2004)	3.335.637	3.418.943
Población censada (2004)	3.241.003	3.301.732
Saldo residual	-94.634	-117.211

Fuente: Estimación con base en datos censales de INE y estadísticas vitales de MSP.

El saldo del movimiento de personas por la frontera del Aeropuerto de Carrasco nos aproximó a la magnitud del fenómeno en la última década (Grafico 14). Esta manera de estimar es razonable para este periodo, dada la concentración de las salidas e ingresos de emigrantes por esa frontera. El volumen del movimiento de uruguayos tuvo un valor negativo de 125.213 personas.

²⁵ Las poblaciones fueron corregidas a partir de las estimaciones de cobertura censal proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico 14: Saldo entre uruguayos ingresados y egresados por el aeropuerto Carrasco 2000 – 2010 (julio a junio).



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Dirección Nacional de Migración.

En los años más recientes existen indicios de un cambio de orientación en el saldo migratorio internacional y de una cierta intensificación de la inmigración al país. La información del próximo Censo Nacional de Población permitirá realizar una estimación actualizada.

4.2.4. El destino de los emigrantes

La colonia de uruguayos en la Argentina fue históricamente la más importante. Incluso el volumen de uruguayos residente en la Ciudad de Buenos Aires y sus alrededores, llegó a ser equivalente al de Salto una de las ciudades de Uruguay. Esta situación se modificó radicalmente en la emigración ocurrida entre 2000 y 2010. A pesar de ello, el stock acumulado de uruguayos en Argentina sigue siendo el mayor.

La migración “reciente” tiene una orientación diferente a la tradicional. Los países de destino de los emigrantes han cambiado con respecto a las décadas anteriores. Si la Argentina absorbía más de la mitad de los flujos en las décadas del 1970 y 1980, cuando la emigración hacia los países desarrollados sólo comenzaba a ser una opción importante, el peso del conjunto de los países de la región como receptores de inmigrantes uruguayos disminuyó en la actualidad. En la Encuesta de Hogares Ampliada (ENHA) de 2006²⁶, España y los Estados Unidos

²⁶ La descripción de la “migración reciente” – que en este trabajo se refiere a la que es posterior al año 2000 - está basado en Macadar & Pellegrino “Informe sobre migración internacional en base a los datos recogidos en el Modulo Migración”. Informe sobre la Encuesta Nacional Ampliada de Hogares de 2006. Esta encuesta registró las declaraciones de los integrantes de sus hogares sobre las trayectorias de los que emigraron al exterior entre los años 2000 y 2006. Los datos obtenidos tienen el sesgo de que se trata información en cierto modo indirecta, ya que surge de miembros de hogares que declaran que tenían un integrante emigrado entre 2000 o 2006. Según los datos del censo de 2010 de Estados Unidos, los uruguayos residentes en ese país alcanza un total de 56.884 personas, dos veces más que una década atrás. En relación con España, hay información proporcionada por la *Encuesta Nacional de Inmigrantes* (ENI), realizada en España en 2007. Si bien la muestra de esta encuesta es grande, en el caso de los uruguayos, el número de los encuestados es en general insuficiente para poder efectuar estimaciones confiables.

de América concentraron casi el 70% de las opciones migratorias, mientras que Argentina solamente recibió el 11,9% y Brasil el 4,7%²⁷ (Cuadro 10).

Cuadro 10: Distribución porcentual de emigrantes recientes por país de residencia actual, según sexo.

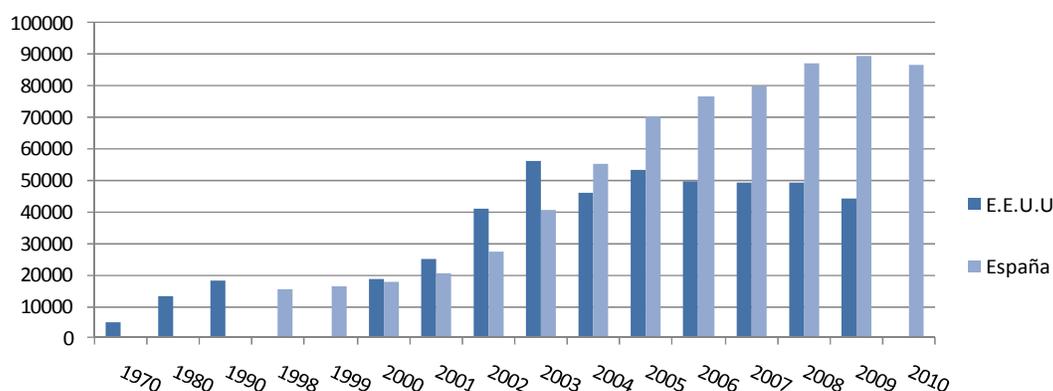
País de residencia actual	Sexo		Total
	Hombres	Mujeres	
Argentina	12,1	11,5	11,9
España	43,7	40,1	42,3
Estados Unidos de América	26,5	26,3	26,4
Brasil	4,2	5,5	4,7
Otros	13,1	16,1	15,4
No sabe	0,4	0,4	0,4
Total	100	100	100

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006, Módulo Migración.

La crisis económica que se abatió sobre la Argentina en 2001, implicó que, una vez desatada una nueva crisis en Uruguay, la Argentina dejará de ser el principal destino de los emigrantes uruguayos, como había ocurrido en otras épocas.

El Gráfico 15 muestra la evolución de los stocks acumulados en los censos y encuestas de los Estados Unidos de América y también los registrados por el censo de 2000 y los respectivos padrones de España. En ambos se observa un crecimiento considerable del número de uruguayos residiendo en dichos países, así como un descenso que se esboza al final del período, que podría deberse al inicio de un cierto retorno.

Gráfico 15: Evolución del stock de población nacida en Uruguay residente en Estados Unidos de América, 1970 – 2010 y en España 1998 – 2010 (al 1ro enero de cada año).

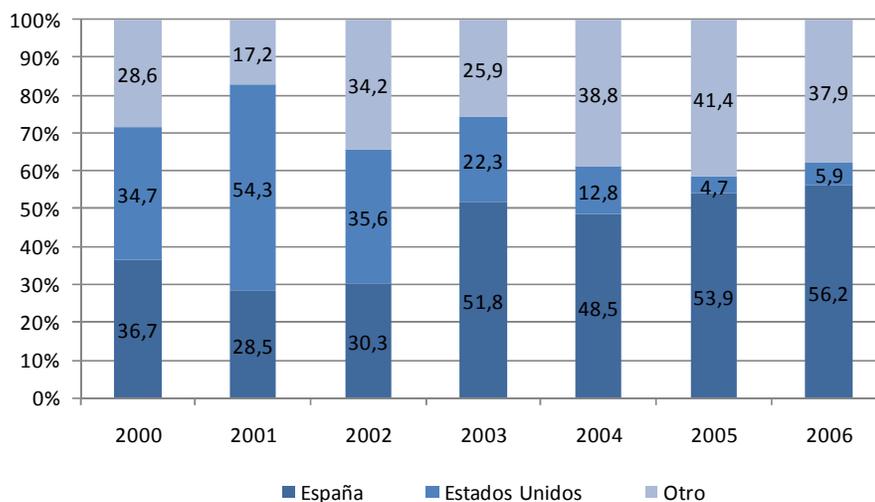


Fuente: Serie Estados Unidos: 1970/1980/1990/2000/2010, Censo de Población; 2001 – 2009 ACS. Serie España: Padrón Municipal Continuo.

²⁷ En lo que sigue, el caso de Brasil como país de acogida de inmigrantes, no se considera en el informe, dado que los datos desagregados no son representativos.

En el caso de los Estados Unidos, es razonable pensar que el cambio de normativa para el ingreso de los uruguayos en el 2001, aumentando las restricciones, haya tenido influencia en la reducción en cuestión (Gráfico 16).

Gráfico 16: País de residencia actual de “emigrantes recientes” por año de partida (en porcentaje).



Fuente: INE, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006, Módulo Migración.

En cuanto a los destinos geográficos de los emigrantes dentro de los Estados Unidos de América (Cuadro 11), se aglutinan principalmente en distintas ciudades y pueblos de Nueva Jersey, Florida y California. En España (Cuadro 12), aunque los lugares de integración de uruguayos son diversos, Barcelona y sus alrededores reciben la mayor proporción de emigrantes uruguayos.

Cuadro 11: Distribución geográfica de stock de emigrantes uruguayos en los Estados Unidos de América (2009) según región o Estado.

REGION - Estado	%
Noreste	44,3
<i>New Jersey</i>	24,6
<i>New York</i>	11,7
<i>Otros del Noreste</i>	8
Medioeste	3,7
Sur	40,4
<i>Florida</i>	24
<i>Otros del Sur</i>	16,4
Oeste	11,6
<i>California</i>	6,2
<i>Otros del Oeste</i>	5,4
Total	100

Fuente: Elaborado en base a ACS 2009, U.S. Census Bureau.

Cuadro 12: Distribución geográfica de stock de emigrantes uruguayos en España (2010) según comunidad autónoma.

Comunidad Autónoma	%	Comunidad Autónoma	%
Cataluña	29,1	Coruña (A)	6,0
Barcelona	21,3	Pontevedra	5,4
Girona	4,5	Lugo	0,6
Lleida	0,5	Ourense	0,4
Tarragona	2,8	Canarias	11,4
Comunitat Valenciana	15,1	Balears (ILLES)	8,8
Valencia	8,2	Madrid(Comunidad de)	8,5
Alicante	5,9	Andalucía	6,1
Castellón	1,0	Otros	8,6
Galicia	12,3	Total	100

Fuente: Elaborado en base a Padrón Municipal, INE España.

4.2.5. El perfil demográfico y socioeconómico

En los Cuadros 13 y 14 se resume el perfil socioeconómico de los stocks acumulados de emigrantes registrados en los países de destino en los censos de 1980, 1990 y 2000, que representa la información sobre la migración de las décadas de 1970, 1980 y 1990. El perfil varía con los países de recepción y, en particular, refleja el mercado de trabajo donde se insertan.

Cuadro 13: Perfil de los emigrantes uruguayos según países de residencia y censos (Ronda de 1980 y 1990).

Características	País y Censo							
	Argentina			Brasil			Venezuela	
	Ronda 80	Ronda 90	Ronda 2000	Ronda 80	Ronda 90	Ronda 2000	Ronda 80	Ronda 90
Volumen de emigrantes	109.274	133.653	116.672	21.238	22.141	24.740	6.898	5.454
Relación de masculinidad	93,3	95,6		107,8	115,4		110,5	108,6
% c/más de 10 años de estudio	30,4	40,2	49,5	32	47,8	55,4	47,9	64,3
Tasa de actividad	-	68,4		-	59,8		-	66,8
% profesionales y técnicos	8,3	8,9	16,1	15,1	14,7	13,3	18,5	19,3
% personal directivo	-	1,6		-	20,8	5,9	-	10,7
% obreros y artesanos	36	33,6**	51,3	18,2	18,3	8*	16,4	18,4*
% agricultores	1,8	-		8,8	4,6	2,7	0,6	1,3
% en industria manufacturera	-	14,5	9,6	-	8,5	11,5	-	20,1
% en comercio, restaurantes y hoteles	-	21	17,7	-	25,9	21,2	-	27,9
% en servicios personales, comunales y sociales	-	19,8	22,6	-	44,4	17,6	-	26,1
% llegados en la década del '70	60,9	-		-	-		-	-
% llegados en la década del '80	-	33,5		-	31,6		-	16
% llegados en la década del '90						26		

Fuente: Elaborado en base a censos de población

Cuadro 14: Perfil de los emigrantes uruguayos según países de residencia y censos (Ronda de 1980 y 1990).

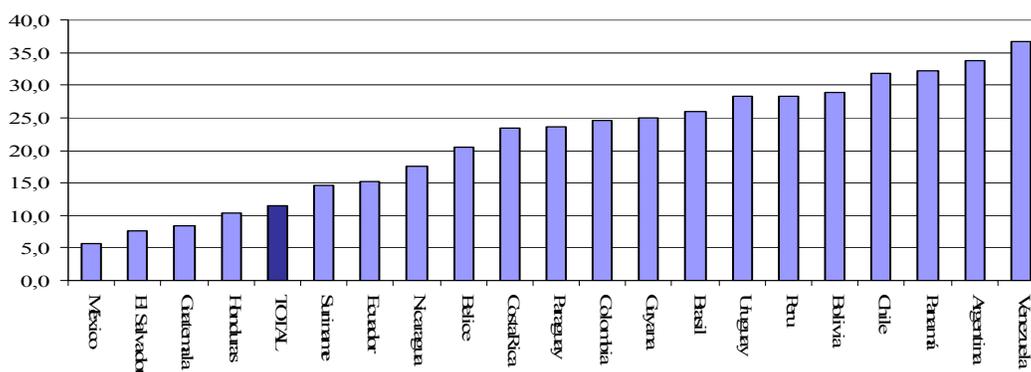
Características	País y Censo						
	Paraguay			Estados Unidos de América			España
	Ronda 80	Ronda 90	Ronda 2000	Ronda 80	Ronda 90	Ronda 2000	Ronda 2000
Volumen de emigrantes	2.311	3.029		13.278	18.211	25.040	24.268
Relación de masculinidad	116,2	127,2		99,8	106,1		
% c/más de 10 años de estudio	51,2	61,8	81,8	61,8	81,2	88,4	63,7
Tasa de actividad	-	64,2		-	76,2		
% profesionales y técnicos	19,1	19,9	30,2	11,9	21,1	30,7	26,2
% personal directivo	-	10	20,6	-	10		9,2
% obreros y artesanos	21,7	15,8	21,9	41,4	25	30,7	21,9
% agricultores	4	2,4	1,7	0,7	1,5	0,2	1,3
% en industria manufacturera	-	11,3	14,5	-	19,4	12,8	14,8
% en comercio, restaurantes y hoteles	-	32,4	50,9	-	18,9	8,8	19,2
% en servicios personales, comunales y sociales	-	36,8	23,3	-	35,1	28,5	19,2
% llegados en la década del '70	41,5	-		65,4	-		
% llegados en la década del '80	-	35,3		-	45		
% llegados en la década del '90			26,1			27,7	

Fuente: Elaborado en base a censos de población.

Se trata de una emigración joven, en la que predominan los hombres en casi todos los países, salvo para los residentes en Argentina, donde hay más mujeres que hombres. El nivel educativo fue aumentando, manteniendo la selectividad positiva de los migrantes en este plano con respecto a los nativos en Uruguay, fenómeno que se observó en todos los países. Entre los uruguayos en Argentina, producto de la emigración masiva de las décadas 1970 y 1980, el nivel educativo es apenas superior a los residentes en Uruguay y similar al de los migrantes internos. En otros países de América Latina (Paraguay, Brasil, México y Venezuela) y en América del Norte (Estados Unidos de América y Canadá), hay una selección positiva, tanto en lo relativo al nivel educativo como al ocupacional.

En el Gráfico 16 se observan los datos comparativos de los emigrantes de países latinoamericanos residentes en países de la OCDE que han culminado estudios terciarios. Uruguay se encuentra entre los que tienen un 25% o más de personas que han terminado estudios terciarios. La emigración de profesionales y técnicos ha sido extensamente debatida. El volumen acumulado de los profesionales emigrantes registrados como económicamente activos ha sido estimado en el 10% del total de los censados en el Uruguay (Pellegrino, 1993 y 2001).

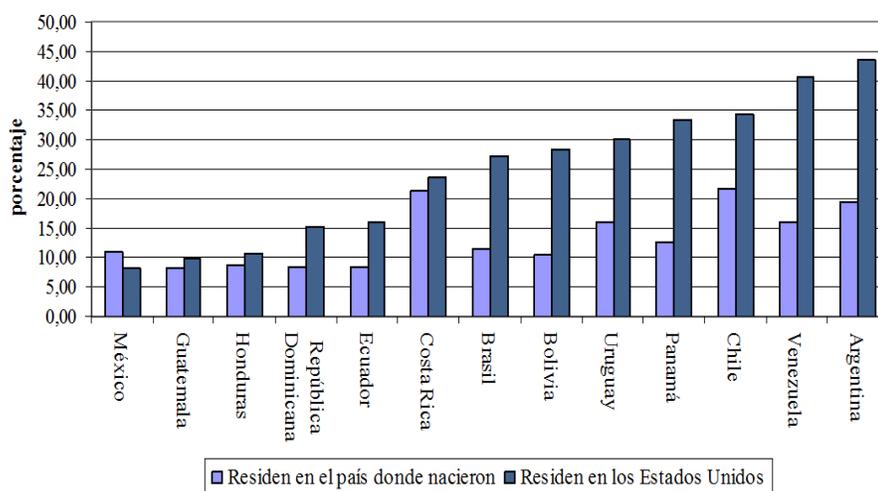
Gráfico 17: Porcentaje de latinoamericanos con estudios de nivel terciario, residentes en países de la OCDE, por país de nacimiento. Circa 2000.



Fuente: Pellegrino (2006) elaborado en base de datos del Censo de los Estados Unidos de América, procesados en IMILA-CELADE (ronda 2000) y datos de Censos Nacionales de países.

Las políticas selectivas de la mayoría de los países, en particular de los Estados Unidos de América, tiene como consecuencia que en la estructura ocupacional de los emigrantes latinoamericanos, los profesionales y técnicos tengan un peso mayor que el mismo grupo en la estructura ocupacional en los países de origen (Gráfico 17). La excepción son los mexicanos en los Estados Unidos de América, una emigración masiva con alta proporción de obreros industriales y agrícolas y trabajadores en tareas de baja especialización; aún así, dado el volumen total, los mexicanos constituyen la comunidad profesional inmigrante más numerosa en ese país.

Gráfico 18: Porcentaje de profesionales y técnicos latinoamericanos en país de nacimiento y país de residencia. Estados Unidos de América. Circa 2000.



Fuente: Pellegrino (2006) elaborado en base de datos del Censo de los Estados Unidos, procesados en IMILA-CELADE (ronda 2000) y datos de Censos Nacionales de países.

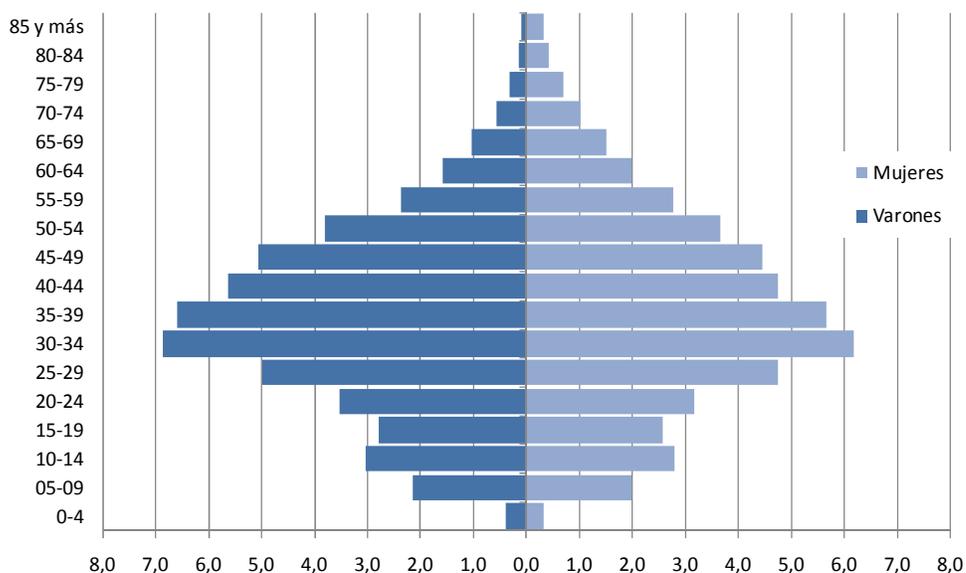
La emigración de obreros y artesanos uruguayos fue importante hacia la Argentina y hacia los Estados Unidos, aunque existe una presencia en otros países; es razonable suponer que ella estuvo asociada al progresivo desmantelamiento de la industria manufacturera en el país. La información censal de que disponemos no permite identificar precisamente las especializaciones de estos trabajadores, pero dado el nivel educativo de la población que analizamos, se trata de trabajadores especializados.

Naturalmente, para considerar la inserción de los migrantes, se debe tener en cuenta los cambios en la estructura ocupacional de los países desarrollados, relacionados con el crecimiento de los servicios; una proporción elevada de migrantes tendió a insertarse en el comercio, restaurantes y hoteles.

La emigración “reciente” tiene un perfil joven. Según la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA 2006), el 55% de los emigrantes tenían entre 20 y 30 años al salir de Uruguay. Como en las oleadas anteriores, predominaron los hombres sobre las mujeres, en todos los países analizados. Incluso, la masculinidad de los emigrantes recientes es mayor a la observada en períodos anteriores, aún cuando la migración de las mujeres ha crecido en la mayor parte del mundo.

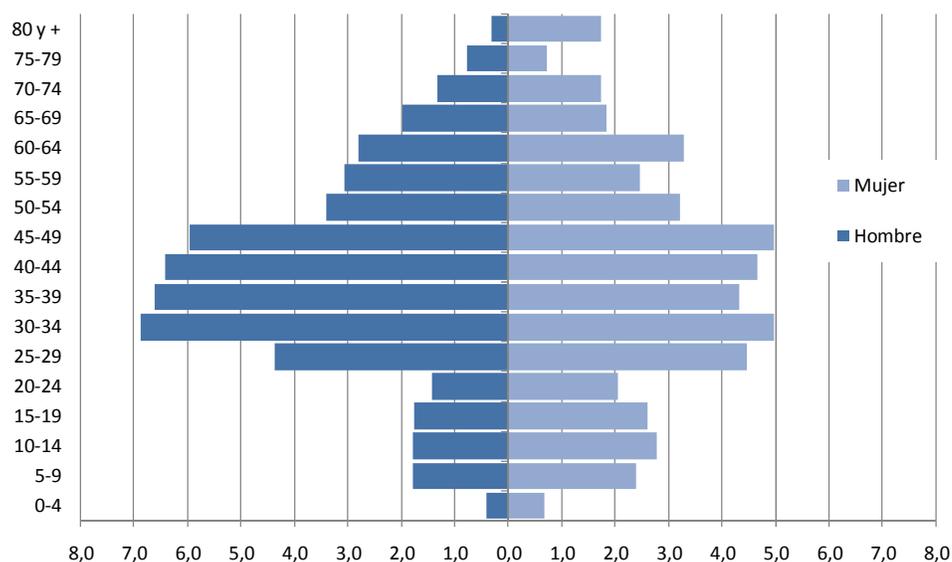
Comparando las pirámides poblacionales (Gráfico 9 y 10), que resumen el stock de emigrantes uruguayos residentes en España y los Estados Unidos de América, se observa como los uruguayos residentes en los Estados Unidos son una población más envejecida en relación a sus pares residentes en España. Esta diferencia en la distribución de la edad de los emigrantes es debido a la mayor antigüedad de los Estados Unidos como destino. Como ha sido mencionado anteriormente España es un destino reciente de los emigrantes uruguayos y los Estados Unidos se han estancado desde 2001 como destino de la emigración uruguayaya.

Gráfico 19: Pirámide uruguayos residentes en España – 2010.



Fuente: Elaboración propia en base a Padrón Municipal Continuo 1 enero 2010.

Gráfico 20: Pirámide uruguayos residentes en Estados Unidos – 2006-2008.



Fuente: Elaboración propia en base a ACS 2006 – 2008.

En relación al sexo, si bien en ambas pirámides se observa una mayor proporción de varones, principalmente en las edades activas, en Estados Unidos el peso de éstos es aún mayor.

4.2.6. Nivel educativo

La pérdida de recursos humanos es uno de los temas que preocupan. Todas las informaciones existentes demuestran que la emigración internacional de Uruguay tiene un carácter selectivo y los emigrantes tienen un nivel educativo superior al del promedio de la población residente (Cuadro 15).

Cuadro 15: Nivel educativo más alto alcanzado antes de salir al exterior por “emigrantes recientes” y población residente en Uruguay de 15 y más años.

Nivel educativo más alto alcanzado	Total Población emigrantes recientes 15 y más	Total Población residente en Uruguay 15 y más
Primaria	11	1,6
Secundaria primer ciclo	24,7	35,6
Enseñanza técnica UTU	10,2	21,2
Secundaria segundo ciclo	32,6	20,9
Estudios terciarios no univ. y magisterio	5,3	4,4
Universidad	14,9	5,7
Otro	0,2	10,5
No sabe y sin información	1,1	0
Total	100	100

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006, Módulo Migración.

En la emigración de períodos anteriores, existían diferencias importantes en el nivel educativo alcanzado por los emigrantes en función de los países de destino. La emigración hacia Argentina de los años 1970 y 1980 tuvo un nivel educativo similar al promedio de la población residente en el país, lo cual es lógico ya que se trataba de una migración masiva y de proximidad, que incluía alrededor de la mitad del volumen total de los emigrantes. En el resto de los países de recepción, el nivel educativo de los emigrantes uruguayos era superior al del promedio de los residentes en Uruguay. En cuanto a los emigrantes recientes (Cuadro 16), en Estados Unidos y España, un tercio o más tienen secundaria completa, una cifra bastante superior a la población residente en Uruguay. Asimismo, se observa que la presencia de universitarios es similar (en España) o menor (en Estados Unidos) que entre la población residente en Uruguay.

Cuadro 16: Nivel educativo más alto alcanzado antes de irse por “emigrantes recientes” de 15 y más años por país de residencia actual (en porcentaje).

Nivel educativo más alto alcanzado antes de irse	País de residencia actual			Total
	España	Estados Unidos	Otro	
Primaria	9,1	12,4	12,5	11,1
Secundaria primer ciclo	24,9	29,7	20,8	24,9
Secundaria segundo ciclo	45,9	45	37,5	43
Estudios terciarios no univ. y magisterio	4,8	4,2	4,1	4,4
Universidad	13,7	8,2	21,9	14,8
Otro	1,6	0,6	3,2	1,8
Total	100	100	100	100

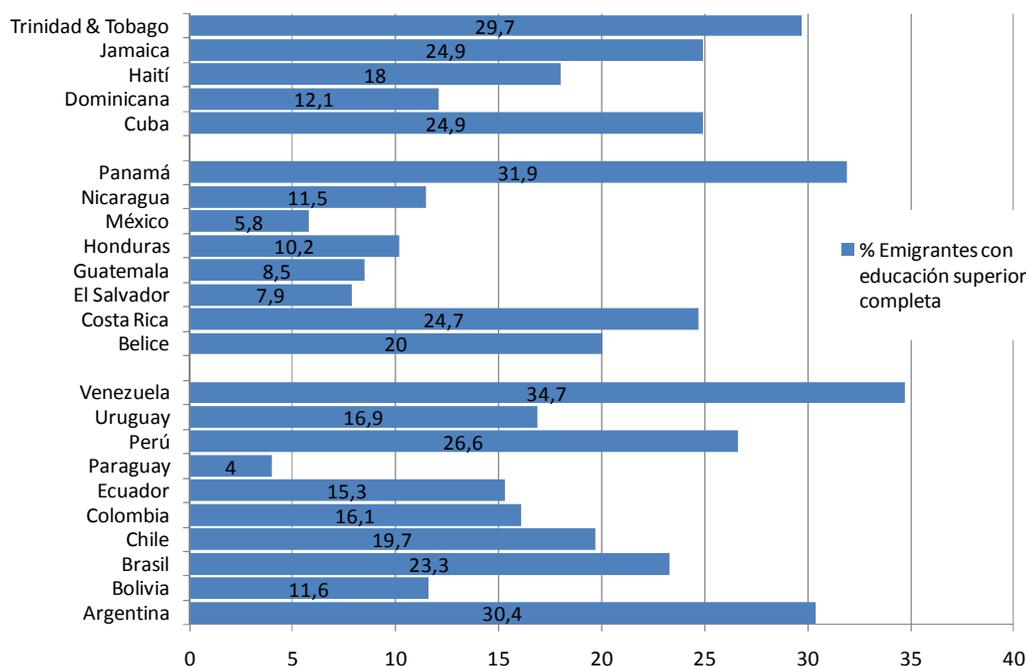
Fuente: INE, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006, Módulo Migración.

Un tercio de los emigrantes está disperso en diversos países (Italia, México, Israel, Argentina, otros) y el número de casos en la muestra no permite analizar esta información y obtener conclusiones estadísticamente válidas. De todas maneras, en ese grupo agregado de países es donde se acumula el grupo de personas con un nivel educativo más alto: los emigrantes que tienen nivel universitario son el 21,9% y los que realizaron estudios terciarios el 4,1% (Cuadro 16).

De acuerdo a la información disponible de los censos de la ronda del año 2000, el porcentaje de emigrantes uruguayos registrados en los censos de los países de la OCDE evidenciaba que los uruguayos censados en Estados Unidos y en España tenían un nivel de estudios terciarios y superiores de 27% y 26% respectivamente, y que el promedio de todos los emigrantes uruguayos en ese conjunto de países era de 28% (incluyendo extremos como el de Francia con 53%).

Sin considerar como país de residencia exclusivamente a los de la OCDE el porcentaje de emigrantes uruguayos con educación superior completa es de 17% (Gráfico 20).

Gráfico 21: Porcentaje de emigrantes latinoamericanos con estudios de nivel terciario, por país de nacimiento (mayores 15 años). Circa 2000.



Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de base DIOC-OCDE extendida.

Las Encuestas Continuas de Hogares de 2007 y 2008 registran un descenso de personas con estudios terciarios con respecto a los niveles del año 2000 aunque superiores en la ENHA 2006.

El nivel educativo de los emigrantes uruguayos residentes en los Estados Unidos de América es ampliamente mayor que el de los residentes en España (Cuadro 17).

Cuadro 17: Nivel educativo de uruguayos en España (2007) y Estados Unidos (2009).

	España	Estados Unidos de América	España	Estados Unidos
	Población de 15 y más años		Población de 25 o más años	
% con CB de Secundaria o menos (hasta 9 años de estudio)	42,8	14,6	40,0	14,0
% con al menos bachillerato completo (12 o + años de estudio)	47,9	71,7	48,6	73,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ENI 2007 y ACS 2009.

Los resultados de esta encuesta permiten afirmar que el perfil educativo de las mujeres emigrantes es superior al de sus pares masculinos (véase el mayor porcentaje de

mujeres que alcanzaron el segundo ciclo de secundaria y la universidad). Al mismo tiempo, entre las mujeres emigrantes se evidencia el cambio del nivel educativo de las mujeres más jóvenes con respecto a las mayores de 45 años.

Desde el punto de vista de la estructura ocupacional, al igual que lo observado en el nivel educativo, la emigración uruguaya es selectiva y en todos los períodos ha habido diferencias grandes según los países de destino.

La ENHA (2006) evidencia los efectos de la crisis económica y el desempleo y sus consecuencias sobre la emigración. Entre los emigrantes recientes, cerca del 40% de los que salieron entre 2000 y 2006 estaba buscando trabajo; una fracción minoritaria lo hacía por primera vez. La misma fuente indica que aproximadamente el 50% tenía trabajo en el momento de emigrar, y un 11% no era población económicamente activa (jubilados, rentistas, en tareas de hogar o estudiantes). Si se compara la situación laboral antes de partir con la que tenían en el exterior al momento de la encuesta, se concluye que los objetivos laborales buscados se cumplieron para una gran parte de ellos: más del 81% del total tenía trabajo y menos del 5% de los que se consideraron económicamente activos lo estaba buscando. Incluso, más del 60% de los que no tenían actividad económica al partir de Uruguay, estaban trabajando en el país de recepción (Macadar y Pellegrino, 2007).

La evidencia de los datos de la encuesta mencionada (ENHA 2006) conduce a rechazar la idea generalizada de que los emigrantes tienden a ocupar trabajos de menor estatus que los que tenían en Uruguay, ya que se han observado distribuciones similares en los tipos de ocupaciones (Macadar y Pellegrino, 2007). De hecho, en términos generales, se observa que el 85% de los emigrantes mantiene, en su destino migratorio, una ocupación de similar estatus que la que desempeñaba antes de irse del Uruguay, mientras que el restante 15% se distribuye en partes iguales entre quienes *empeoraron* en cuanto a la ocupación y quienes pasaron a desempeñarse en una de mayor estatus.

Se debe tener en cuenta que estos datos no se refieren a todos los emigrantes recientes, sino solamente a aquellos cuyos hogares de origen permanecieron en Uruguay, dadas las características de la encuesta que los origina.

4.2.7. Las ocupaciones de la migración reciente

En el caso de Uruguay, los trabajadores emigrantes pueden clasificarse, *grosso modo*, en tres grupos, a pesar de que la información no permite identificar precisamente el nivel y el volumen de cada uno de ellos (Cuadro 18). El primero está integrado por especialistas profesionales, científicos, académicos o gerentes de alta jerarquía. Por otro lado, un segundo grupo, que es importante en volumen (70%), reúne a los trabajadores con formaciones intermedias o con experiencia tanto en la industria como en el comercio o en los servicios. Son estas personas las que dan el perfil general de la emigración uruguaya. En esas ocupaciones se encuentra el grueso de los emigrantes uruguayos: un conjunto heterogéneo de calificaciones, habilidades y experiencias. Finalmente el tercer grupo, donde el 12% de los emigrantes se ubica en ocupaciones no calificadas, porcentaje bastante menor que en la población activa residente en Uruguay, donde es de 20% (Pellegrino, 2008).

Cuadro 18: Ocupación actual de “emigrantes recientes” de 15 y más años (en porcentaje).

Grupos de ocupación	Emigrantes recientes
Personal directivo y de los poderes Ejecutivo y Legislativo	3,4
Profesionales, técnicos y afines	6,1
Técnicos de nivel medio	4,4
Empleados de oficina	10,5
Trabajadores de los servicios y vendedores	28,8
Trabajadores calificados industria y artesanos	19,1
Trabajadores de instalaciones y máquinas	6,5
Trabajadores no calificados	12,1
Ignorados	9,1
Total	100

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006, Módulo Migración.

En los estudios sobre la emigración se ha observado un perfil ocupacional que difiere según los países de recepción. En esta materia, se observan cambios en lo que tiene que ver con los emigrantes uruguayos del período reciente. En el caso de la emigración a la Argentina, los *stocks* observados en los censos de las décadas anteriores tenían un perfil similar al promedio de la población residente en Uruguay. Por el contrario, en las corrientes hacia los países desarrollados y otros latinoamericanos, como Brasil y Venezuela, se constataba una mayor representación de profesionales y técnicos, siempre con respecto a la población uruguaya residente. Entre los emigrantes recientes a la Argentina, que como hemos señalado, han pasado a ser una minoría de la emigración en época reciente, se tiene un perfil más alto en materia de ocupaciones, con una mayor presencia de profesionales, técnicos y personal directivo. En cambio, en España y en los Estados Unidos de América, la presencia de profesionales, técnicos y directivos es menor que en el país y mucho menor que la observada en los censos anteriores.

La reducción del peso de los profesionales y técnicos en Estados Unidos y España es muy importante y es un indicio de que fueron menos afectados por la crisis de 2002 que otros sectores de la población uruguaya²⁸.

En Estados Unidos y España, los emigrantes están muy concentrados en los servicios, son vendedores o trabajadores calificados de la industria, e incluyen un porcentaje algo mayor de trabajadores no calificados.

La categoría “Otros” se refiere a destinos diversos. Del mismo modo que con el nivel educativo, allí se encuentran países que incorporan una presencia mayor de profesionales y técnicos y menor de trabajadores no calificados. Los datos disponibles no permiten analizar estos casos con mayor detalle, aunque se puede afirmar que algunos países como Francia, México, Brasil e Israel, han recibido emigrantes uruguayos con un perfil técnico y educativo más alto que la emigración reciente hacia los Estados Unidos y España.

²⁸ Hay que tener en cuenta también las diferencias en cuanto a la clasificación de la categoría “profesionales y técnicos” en los sistemas estadísticos de los distintos países.

4.8.8. Los efectos de las redes de migrantes

Si bien es indudable la relación entre las crisis económicas y sus consecuencias sobre el mercado y el tema emigratorio, en esta parte hacemos énfasis en el rol de las redes como factores de estímulo de la emigración. En particular, ellas permiten explicar en gran medida la rapidez en la respuesta de la población uruguaya con respecto a la salida del país cuando se presentaron circunstancias difíciles.

Como consecuencia de las salidas de los años 1970 y 1980, se generaron colonias de uruguayos residentes en diversas regiones del mundo y se fueron consolidando vínculos y redes entre los migrantes y sus familiares y connacionales. Las redes permitieron que la emigración fuera una salida casi inmediata a las dificultades que se presentaron en el Uruguay. La información sobre el ingreso al país elegido como destino, las posibilidades de integrarse al mercado de trabajo y a las sociedades respectivas, fueron elementos fundamentales para las decisiones de los emigrantes. A la información, se agregó el apoyo directo que recibieron los emigrantes, bajo formas muy diversas, de parte de sus connacionales que emigraran anteriormente.

La ENHA (2006) permitió registrar la intensidad de los vínculos y la relación entre los emigrantes recientes (al momento de la encuesta) y los que había partido anteriormente. En este caso, se trata de emigrantes cuyos hogares originales permanecían en Uruguay. En términos generales, los datos registrados coinciden con los que provienen de la Encuesta Nacional de Inmigración, que realizara el gobierno español.

Los vínculos estudiados pueden considerarse “fuertes”, dado que la intensidad de comunicaciones entre los emigrantes y sus familiares es muy frecuente. Son muy pocos los emigrantes que no se comunicaron con sus familiares desde que salieron del país; solamente en el caso de los residentes en Argentina, se observa un porcentaje de 11% de emigrantes que nunca se comunicaron con su familia en Uruguay. Existe relación entre el nivel educativo y la ubicación en la estructura ocupacional y la intensidad de comunicación entre los emigrantes y sus hogares de origen, lo que también aquí se relaciona con el nivel de ingresos. Los medios de comunicación que utilizan los emigrantes son el teléfono y el email, en las dos encuestas mencionadas.

Con respecto a las visitas a Uruguay, la ENHA (2006) registró que alrededor del 60% de los emigrantes recientes no visitaron a Uruguay durante el período 2000-2006. Debe tenerse en cuenta que los primeros años después de la llegada al país de nueva residencia, implican dificultades para viajar. Esto se debe no sólo a razones económicas, sino también a las circunstancias asociadas a la residencia legal y a la resolución de problemas asociados, que en algunos casos implica no poder salir del país durante lapsos prolongados.

El comportamiento de los emigrantes recientes en materia de visitas al Uruguay es bastante homogéneo con dos excepciones: los residentes en Argentina, dado que la proximidad permite un mayor número de visitas y los Estados Unidos, donde el 86,5% de los emigrantes recientes se puede suponer que no viajaron a Uruguay debido al costo mayor de los pasajes, las restricciones para reingresar y las dificultades derivadas de la falta de documentación en regla.

Existe una correlación entre el nivel educativo de los emigrantes y su estatus ocupacional y la posibilidad de viajar a Uruguay. Los emigrantes con un nivel educativo mayor y los que tienen ocupaciones como profesionales, técnicos y directivos y los trabajadores de servicios y vendedores, son los que muestran más visitas al país, mientras que éstas son menos

frecuentes entre quienes se encuentran en la parte más baja de la estructura ocupacional. Es claro que esto está estrechamente asociado también con el nivel de ingresos.

La EHNA (2006) indagó también en los apoyos que recibieron los “emigrantes recientes” en su migración. Aproximadamente el 70% de los emigrantes recibieron ayudas. Este porcentaje es similar en casi todas las categorías. Solamente se observa un peso mayor de personas que no recibieron apoyos en los residentes en Argentina (37,6%) y en el caso de los profesionales, técnicos y directivos (47,6%).

4.3. MIGRACIÓN LABORAL

El país no ha tenido un flujo significativo de inmigrantes en las últimas décadas; en general, los estudios analizan el impacto de la inserción de los inmigrantes sobre el mercado de trabajo. En el capítulo 3 se ha presentado un apartado orientado a las características del mercado de trabajo y la emigración en el período 1999-2009.

Se sabe que hay una corriente incipiente de trabajadores peruanos que se insertan en el servicio doméstico en el caso de las mujeres y el sector de la pesca en el caso de los varones. Sin embargo, este tema carece de información y estudios recientes.

4.4. MIGRACIÓN IRREGULAR

Dado que hace décadas que no hay inmigración de consideración, tampoco existe información disponible sobre inmigración irregular.

Ha habido indicios de trabajadores rurales en situación irregular, fundamentalmente en la producción forestal, pero no hay información oficial ni estudios sobre el tema.

El Director de la Dirección Nacional de Migraciones, en una entrevista realizada por el equipo de investigación encargado de elaborar este documento, informó que el Ministerio de Desarrollo Social ha estimado en mil personas el número de quienes no tienen documentos nacionales. Se trata de personas que viven en la frontera con Brasil y cuya vida transcurre en un espacio binacional. El MIDES y la DNM están trabajando en la dirección de subsanar esta situación.

Con respecto a la inmigración de origen peruano, de acuerdo a la información brindada por las autoridades de la DNM, en su mayoría tienen documentos o están en trámite para gestionarla. Existen algunas denuncias de organismos no gubernamentales o de personas que han analizado el tema, que han observado violación a los derechos de mujeres inmigrantes que están trabajando como domésticas.

4.5. RETORNO DE NACIONALES²⁹

En el contexto de la literatura migratoria que se preocupa por estudiar los efectos de la migración internacional sobre el desarrollo socioeconómico de los países de origen, la migración de retorno ha sido concebida como un fenómeno que puede mitigar o revertir los efectos negativos de la emigración, a través de las potencialidades derivadas del regreso de recursos humanos calificados. Los casos de países asiáticos como China, Corea del Sur, India y Taiwán constituyen ejemplos paradigmáticos de políticas exitosas en fomentar el retorno de personal calificado en las áreas de investigación, innovación tecnológica y desarrollo de plataformas informáticas (Silié, 2006).

En el contexto actual de recesión económica mundial la migración de retorno es un tema que ha adquirido creciente importancia. A la par de una disminución de los flujos de migrantes ingresados a los dos destinos tradicionales de la migración latinoamericana (Estados Unidos de América y España), los stocks de inmigrantes latinoamericanos han frenado su crecimiento por la intensificación de los flujos de retorno, aunque por cierto no se ha verificado un regreso masivo a los países de origen, al punto que el retorno sigue siendo un proceso eminentemente selectivo (Martínez Pizarro, Reboiras y Soffia, 2010).

En nuestro país el retorno no es un fenómeno nuevo, ya que en un contexto como el uruguayo pautado por el carácter estructural de la emigración es esperable encontrar flujos significativos de retornantes, que pueden adquirir un peso mayor en coyunturas particulares o cuando se han impulsado políticas específicas. Tal es el caso del período de la restauración democrática, que con las primeras elecciones democráticas tras trece años (en 1984), trajo aparejado el retorno de un cierto número de emigrantes, principalmente exilados políticos; asimismo, el gobierno democrático una vez reinstalado, impulsó el retorno al país apoyando medidas para facilitar el traslado y los primeros años de reintegración.

Si bien a nivel mundial la migración de retorno es un tema sobre el cual existe una acumulación significativa, el retorno de los emigrantes internacionales uruguayos ha sido un fenómeno escasamente estudiado. Entre otras razones, la falta de estudios sobre el caso uruguayo se explica por la debilidad de las estadísticas migratorias uruguayas y porque la “escasez estadística” del retornante dificulta su cuantificación, así como conocer su naturaleza y características.

Revisando la literatura especializada, el antecedente lejano más relevante se encuentra en el estudio empírico elaborado por César Aguiar y otros investigadores (Aguiar, 1990), a partir de datos de la Encuesta de Migración Internacional de 1982 y de una encuesta realizada en 1986 en Montevideo por la empresa Equipos Consultores. Más recientemente, las ECH han permitido la elaboración de estudios descriptivos que presentan información sobre el perfil demográfico y socioeconómico de los migrantes de retorno (Macadar y Pellegrino, 2007; Koolhaas, 2007).

Este trabajo presenta datos actualizados sobre el volumen y las características demográficas y socioeconómicas de la migración de retorno. Las fuentes de datos utilizadas son las últimas ediciones disponibles de la ECH (2008 y 2009). Los datos relativos a las características de los retornantes están basados en la ECH 2008, mientras que los referidos al stock de migrantes de retorno tienen como fuente a la ECH 2009, dado que, tal como se describió en el capítulo 2, para la ECH 2009 el INE eliminó del cuestionario la especificación del

²⁹ Elaborado por Martín Koolhaas.

país de residencia anterior de los retornantes, con lo que se pierde la posibilidad de describir las características diferenciales según país de procedencia.

4.5.1. La magnitud de la migración de retorno

Los primeros indicadores que muestran un incremento del retorno de uruguayos en los últimos años provienen por un lado de la constatación que ha disminuido el stock de migrantes en los principales países receptores, tal como se mostró en la sección de Emigración. Por otra parte, la evolución anual del saldo residual del registro de entradas y salidas por el Aeropuerto de Carrasco muestra para los últimos tres años una atenuación del saldo migratorio negativo, que sugiere la existencia de dos procesos combinados: la disminución de los flujos emigratorios y el aumento de los flujos de retorno.

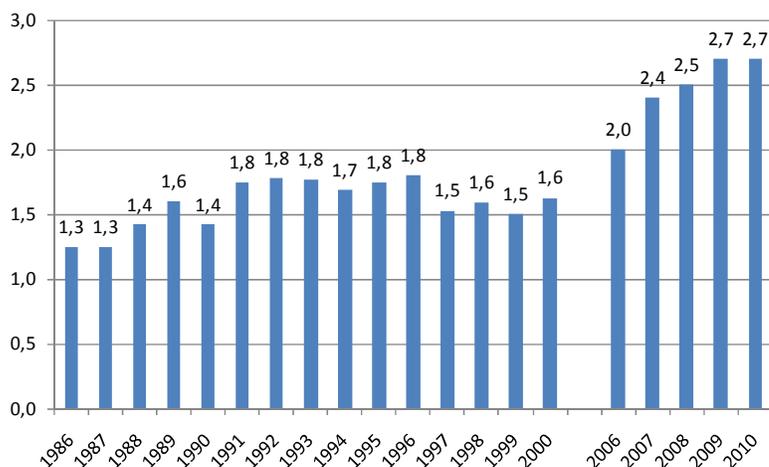
Ahora bien, tal como se explicó en el Capítulo 2, las fuentes apropiadas para estudiar el volumen y las características de la migración de retorno son los censos y las encuestas de hogares. Dado que el último censo fue realizado en 1996, la información sobre retorno que se presenta en este informe proviene de la ECH, que permite acompañar anualmente la evolución del stock de retornantes. No obstante, las cifras sobre el volumen de retornados presentan el problema que no hay una única definición operativa de migrante de retornado.

Las preguntas incluidas en los censos y encuestas de hogares permiten diferentes definiciones operativas de la migración de retorno, que arrojan a su vez resultados diferentes. Así, la pregunta que permite realizar una definición más amplia es aquella que interroga sobre la residencia en el exterior alguna vez en la vida utilizada en la ENHA 2006. Mediante esta pregunta el stock de retornantes en 2006 ascendía al 3,7% de la población, es decir, 120.000 personas aproximadamente (Macadar y Pellegrino, 2007). No obstante, utilizando una definición más restringida a partir de la pregunta que captura el lugar de residencia anterior, obtenemos en el mismo año una proporción de migrantes de retorno significativamente menor: 1,7% (53.000 personas). La explicación de tales diferencias radica en que mediante la pregunta de lugar de residencia anterior no son captadas como retornantes las personas que alguna vez residieron en el exterior pero han migrado internamente con posterioridad a su retorno.

El Gráfico 21 muestra la evolución del stock de retornantes en los últimos veinticinco años para las localidades urbanas de 5000 o más habitantes³⁰, considerando como retornantes a las personas que nacieron en Uruguay y cuyo lugar de residencia anterior es otro país (definición restringida). Se puede apreciar un sostenido crecimiento del stock de retornantes, particularmente a partir de los últimos cinco años.

³⁰ Se toman las localidades urbanas de 5000 o más habitantes para construir la serie del período 1986-2009 porque, como se señaló en el capítulo II, antes de 2006 la ECH no incluía a las localidades rurales y urbanas menores a 5000 habitantes.

Gráfico 22: Stock de retornantes por año (en porcentaje sobre población total), ECH 1986-2000 y 2006-2010 (Localidades de 5000 y más habitantes).



Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de ECH 1986-2000 y 2006-2008. Disponibles en: www.ine.gub.uy

Cuadro 19: Stock de retornantes por año, ECH 2006-2010.

Año	Todo el país		Áreas urbanas mayores a 5000 hab.	
	N	En % sobre población total	N	En % sobre población total
2006	53.198	1,7	52.336	2,0
2007	63.550	2,1	61.590	2,4
2008	70.266	2,3	62.710	2,5
2009	72.528	2,4	70.748	2,7
2010	77.292	2,3	74.222	2,7

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de ECH respectivas.

El incremento sostenido de la migración de retorno debe interpretarse en el marco de un proceso de largo aliento, que tiende a incrementarse principalmente como efecto del incremento de la emigración, más que como resultado del aumento de la tasa de retorno (Aguar, 1990).

4.5.2. La información sobre fecha de retorno como una aproximación a los flujos

Uno de los inconvenientes de los censos y encuestas, como se explicó en el capítulo 2, consiste en que los datos refieren a stocks, es decir, la cantidad acumulada de migrantes, y no a los flujos. Si bien la información sobre fecha de llegada o duración de la residencia brinda una aproximación a los flujos, adolece del problema que las personas llegadas en un determinado año pueden haber vuelto a migrar o fallecido. Por tanto, la información de stock con la que se cuenta, combinada con el año de retorno o duración de la residencia, permite obtener una estimación mínima de los flujos, pudiendo éstos haber sido bastante mayores en un contexto de alta emigración o mortalidad.

Teniendo en cuenta tales precauciones, de todas maneras es interesante constatar que tanto en la ECH 2010 como en la ECH 2009 y 2008, más de 5000 personas declararon haber vuelto a fijar residencia en Uruguay hace menos de un año, es decir, aproximadamente en el año que se realizaron las respectivas encuestas. Más aún, en 2010 se identificaron más de 25.000 retornados en el último quinquenio (Cuadro 20).

Cuadro 20: Stock de retornantes por año de retorno estimado* según año de la ECH.

Año de retorno*	Stock ECH 2010	Stock ECH 2009	Stock ECH 2008	Stock ECH 2007	Stock ENHA 2006
2010	6.032	-----	-----	-----	-----
2009	4.965	5.142	-----	-----	-----
2008	4.357	3.771	5.345	-----	-----
2007	3.811	4.142	3.117	4.729	-----
2006	2.985	3.999	3.677	3.534	2.706
2005	3.728	3.123	4.135	4.279	1.691
2005-2010	25.878	20.177	16.274	11.852	4.397
2004	3.016	3.910	3.630	3.563	3.484
2003	2.047	3.290	2.441	1.802	3.372
2002	1.843	1.707	1.552	2.245	1.497
2001	1.558	1.720	1.444	2.460	1.630
2000	2.959	1.107	1.437	1.782	1.607
2000-2004	11.423	11.734	10.504	19.516	11.590
Antes de 2000	39.991	40.617	43.488	39.156	37.211
Total	77.292	72.528	70.266	63.550	53.198

* El año de retorno se calcula como una sustracción entre el año de la encuesta y el número de años que declara la persona estar residiendo en Uruguay (por ejemplo, para la ECH 2009 alguien que declara estar residiendo hace 2 años, el año de llegada es 2007).

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de ECH 1986-2000 y 2006-2008. Disponibles en: www.ine.gub.uy

4.5.3 Principales países de origen

La distribución de los inmigrantes de retorno por país de residencia anterior está asociada a los destinos donde históricamente se han dirigido los emigrantes uruguayos, que hasta los años noventa se orientaban principalmente a Argentina y en menor medida a destinos extrarregionales (Estados Unidos de América, Canadá, Australia, España), y a partir del siglo XXI se orientan a España principalmente y Estados Unidos en menor medida, habiendo pasado Argentina a representar un exiguo 10% de los flujos de emigrantes recientes.

Por este motivo, el stock de inmigrantes de retorno llegados a partir de 2000 se distribuye prácticamente de forma similar entre los procedentes de Argentina, Estados Unidos de América y España, mientras que en el stock de retornantes llegados antes de 2000 más de la mitad vienen desde Argentina (55%), seguido muy de lejos por Brasil (10%) y otros destinos regionales (13%).

Cuadro 21: Distribución del stock de inmigrantes retornantes por país de residencia anterior según período de retorno a Uruguay. 2008.

País de residencia anterior	Período de retorno		Total
	Antes de 2000	Entre 2000 y 2008	
Argentina	55,5	25,0	43,9
Brasil	9,9	11,2	10,4
Estados Unidos de América	4,6	22,2	11,3
Otros de América	13,4	11,7	12,8
España	5,8	21,2	11,7
Otros de Europa	8,7	5,1	7,4
África, Asia, Oceanía o Medio Oriente	2,1	3,6	2,6
Total	100	100	100
Casos	43.488	26.778	70.266

Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de microdatos de ECH 2008.

Cuadro 22: Distribución porcentual del stock de retornantes llegados a partir de 2000 por período de retorno según país de procedencia. 2008.

	2000-2003	2004-2006	2007-2008	Total	N
Argentina	34,6	32,4	33,0	100,0	6.671
Estados Unidos de América	24,6	50,2	25,1	100,0	5.930
España	12,1	42,8	45,1	100,0	5.658
Otros	28,4	45,5	26,1	100,0	8.519
Total	25,7	42,7	31,6	100,0	26.778

Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de microdatos de ECH 2008.

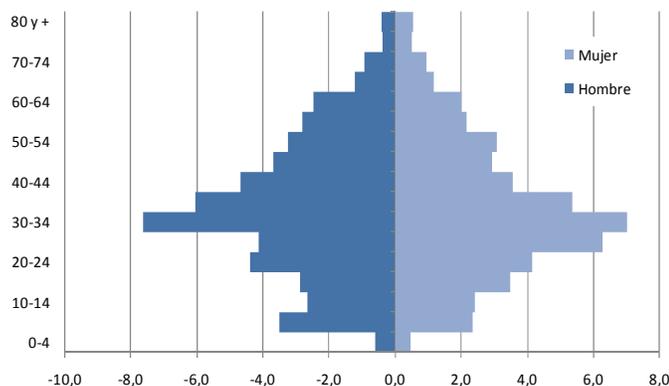
4.5.4 Perfil sociodemográfico y educativo

Los análisis que se han realizado sobre el perfil demográfico de los retornados muestran que el retorno tiende a ser selectivo por sexo y edad (Macadar y Pellegrino, 2007; Koolhaas, 2007). Los datos observados en este trabajo ratifican los hallazgos de los estudios anteriores.

En este sentido, se constata que 8 de cada 10 retornados se encuentra en grupos de edades activas, cuando dicha proporción en el total de la población residente es de 6 cada 10. Asimismo, en relación a la población residente la proporción de retornantes entre los adultos mayores (65 y más años) y principalmente entre los niños (0-14 años) tiende a ser más baja. En particular, la escasa proporción de niños entre los retornantes se explica en buena medida porque muchos hijos de retornantes nacieron en el extranjero, por lo que no son relevados como retornantes sino como inmigrantes. Por su parte, el bajo porcentaje de población de 65 y más años en parte se explica por el efecto del fenómeno de la mortalidad.

Ahora bien, la edad promedio de los retornados tiende a ser algo más elevada que la de los emigrantes, ya que naturalmente el retorno es un proceso que precede a la emigración.

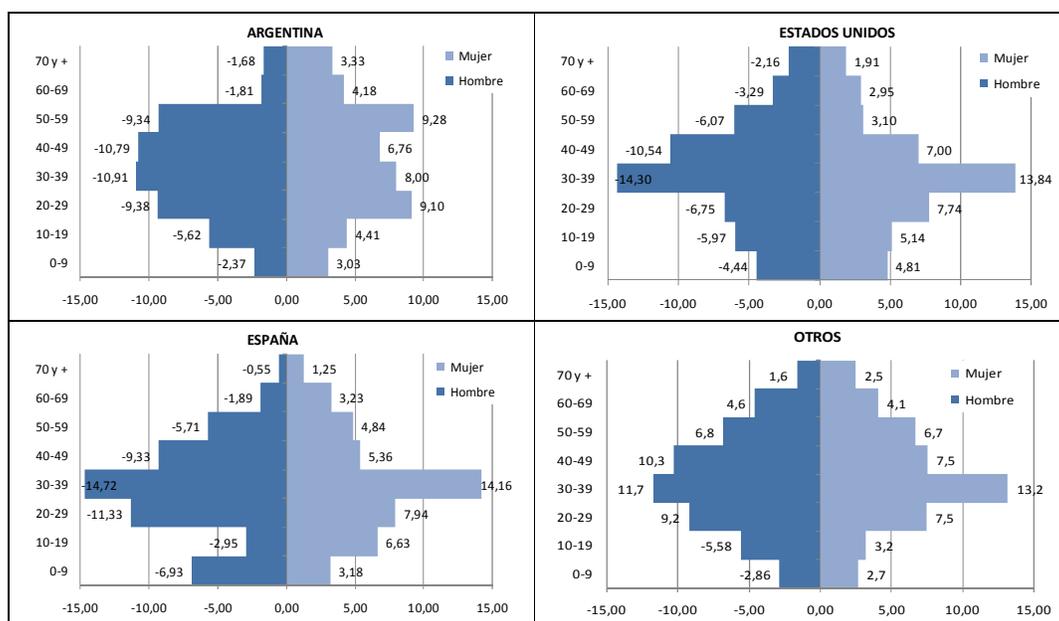
Gráfico 23: Retornantes llegados entre 2000 y 2009.



Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de ECH 2009.

De la misma manera que han existido diferencias significativas en el perfil demográfico de los emigrados según el país de destino, también existen notorias diferencias en las características por sexo y edad de los retornados según el país de residencia anteriores.

Gráfico 24: Estructura por sexo y edad de retornantes llegados a partir de 2000 según país de procedencia (2008).



Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de ECH 2008.

Como consecuencia del carácter más antiguo de la emigración hacia ese país, los retornados desde Argentina tienden a tener un perfil más envejecido que los otros, al tiempo que presentan la relación de masculinidad más baja.

El nivel educativo de la población retornante puede considerarse como alto en promedio: la cuarta parte posee estudios de nivel terciario (al menos 13 años de estudio). Los

retornantes procedentes de Argentina tienden a poseer un menor nivel educativo que el resto. Estos datos son consistentes con el retrato tradicional de los emigrantes uruguayos, que muestran una selectividad positiva por nivel educativo para todos los destinos, con la excepción de Argentina. Esta evidencia ha sido comúnmente interpretada en función del menor costo económico del traslado a la vecina orilla, debido a la cercanía geográfica, lo que constituye un fenómeno similar al de una migración interna, que suele tener un perfil menos educado que la migración internacional.

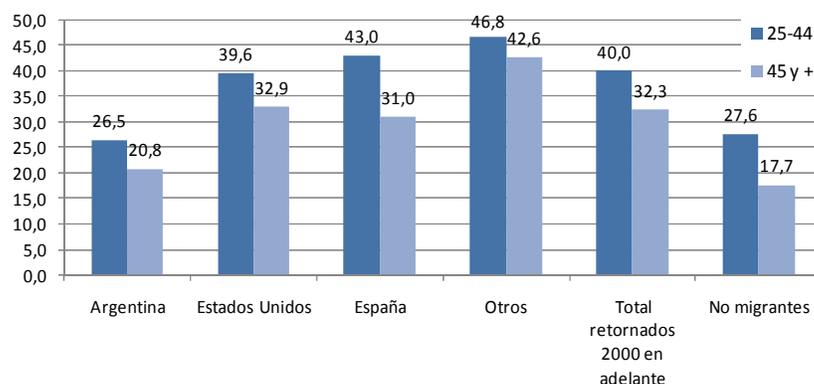
Cuadro 23: Distribución porcentual de stock de retornantes llegados a Uruguay a partir de 2000 por nivel educativo según país de residencia anterior (población de 25 y más años). ECH 2008.

	Primaria	Secundaria	Terciaria	Total
Argentina	32,8	54,3	12,9	100,0
Estados Unidos de América	11,6	61,2	27,2	100,0
España	8,5	61,5	30,1	100,0
Otros	12,3	53,6	34,1	100,0
Total retornantes llegados a partir de 2000	16,4	57,1	26,6	100,0
Población residente no migrante	41,0	43,2	15,8	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de microdatos de ECH 2008.

El análisis de la relación entre la migración y el nivel educativo necesariamente debe ser complementado con el correspondiente control del efecto de la variable edad, ya que con el paso del tiempo ha aumentado el número promedio de años de estudio alcanzados por las personas, por lo que las cohortes más jóvenes tienden a tener mayor nivel educativo que las cohortes de personas de edad más avanzada. Cuando se realiza este control por grandes grupos de edad, se ratifica que el retorno sigue siendo selectivo por nivel educativo, con la excepción del stock de retornantes desde Argentina, que posee un porcentaje levemente menor de población con al menos bachillerato completo entre los que tienen 25 y 44, aunque las diferencias no son estadísticamente significativas (26,5 y 27,6% respectivamente).

Gráfico 25: Porcentaje de población de 25 o más años con bachillerato completo (12 o más años de estudio) según país de residencia anterior y grandes grupos de edad.



Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de microdatos de ECH 2008.

Cuando se analiza la composición de la población retornada según los tres grandes sectores de actividad económica, se encuentra que los retornantes desde Argentina se concentran en mayor proporción en actividades vinculadas al sector secundario, es decir, la industria manufacturera y la construcción. Esta característica coincide con la alta concentración de los emigrantes uruguayos en los sectores de la industria manufacturera observada por Pellegrino (1996) en los uruguayos llegados a partir de la década de 1970, al tiempo que posiblemente denota que muchos migrantes siguen vinculados a la misma rama de actividad en la cual se desempeñaban antes.

Cuadro 24: Distribución porcentual de stock de inmigrantes llegados a Uruguay a partir de 2000 por sector de ocupación, según país de residencia anterior (población ocupada).

	País de residencia anterior	Primario	Secundario	Terciario	Total
Retornantes	Argentina	3,9	32,2	63,9	100
	Estados Unidos de América	3,3	21,6	75,1	100
	España	1,8	22,4	75,8	100
	Otros	3,6	20,9	75,4	100
	Total	3,2	24,3	72,4	100
Población residente no migrante		10,8	21,4	67,8	100

Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de microdatos de ECH 2008.

En relación a la distribución de los retornados según el ingreso de sus hogares, se puede apreciar que el retorno es selectivo por esta variable: el 30% de los retornantes integran el quintil más rico de la distribución del ingreso, mientras que este porcentaje baja a 12% en el quintil más pobre (primer quintil). Nuevamente aparecen diferencias significativas según país de procedencia, destacándose que los inmigrantes de retorno procedentes de Argentina se distribuyen de forma bastante homogénea, presentando la mayor participación en el segundo quintil (24%). Por su parte, los retornados desde los Estados Unidos de América presentan una proporción más baja que los retornantes llegados desde España y desde otros países en los quintiles más ricos. En general, se observa un patrón similar al apreciado en la ENHA 2006 para la emigración reciente, en el sentido que la categoría “otros”, que agrupa a los países donde la emigración de uruguayos no ha sido masiva, presenta los retornados con mayor nivel socioeconómico.

Cuadro 25: Stock de retornantes llegados a Uruguay a partir de 2000 por quintiles de ingreso per cápita del hogar, según país de residencia anterior.

País de residencia anterior	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
Argentina	19,6	23,6	17,0	20,9	18,9	100
Estados Unidos de América	9,6	18,2	23,9	22,5	25,7	100
España	9,8	15,4	15,5	27,0	32,3	100
Otros	9,9	12,3	17,1	21,1	39,6	100
Total	12,3	17,1	18,2	22,6	29,8	100

Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de microdatos de ECH 2008.

Motivos del retorno

La ENHA 2006 es la única fuente que ha incluido una pregunta que apunta a conocer las razones del retorno declaradas por las personas retornadas o sus familiares que responden la indagatoria. Los motivos del retorno observados en dicha encuesta, considerando a todas las personas que declararon haber vivido en el extranjero alguna vez, se concentran principalmente en razones familiares (37%), siendo de importancia secundaria los motivos esgrimidos en cuanto a que “extrañaba el Uruguay” (18%), “familiar dependiente del migrante” (14%) y “no tenía intenciones de quedarse” (12%).

Al observar las razones del retorno por nivel educativo, se destaca el alto peso de las estadías por tiempo limitado (“no tenía intenciones de quedarse”) en el grupo de retornantes con estudios terciarios en relación al segmento de retornantes con estudios primarios. Por su parte, la pobreza y el bajo nivel de ingresos se concentran entre quienes retornaron por motivos laborales. Finalmente, al analizar las razones del retorno según el período de llegada al Uruguay, se encuentra una mayor participación de la categoría “familiares dependientes del migrante” en las décadas anteriores a 1990 (muy posiblemente ligada al exilio del jefe y sus familiares), mientras que el motivo de “extrañar al Uruguay” tiene una participación más baja dentro del flujo de los retornantes más recientes, como resulta lógico (Macadar y Pellegrino, 2007).

4.6. REFUGIADOS³¹

4.6.1 Número de refugiados

Según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)³² (Cuadro 26) hay un total de 209 refugiados residiendo en Uruguay. De estos 209, 168 son refugiados propiamente y 41 solicitantes de asilo. Por otro lado, hay un total de 250 uruguayos refugiados residiendo en otros países. De estos 250, 188 son refugiados propiamente dichos y 62 son solicitantes de asilo.

Cuadro 26: Cantidad de refugiados residiendo en Uruguay y de uruguayos refugiados en otros países.

Residiendo en Uruguay ¹	
Refugiados ²	168
Solicitantes de asilo ³	41
Total	209

Originarios de Uruguay ¹	
Refugiados ²	188
Solicitantes de asilo ³	62
Total	250

¹ “Country or territory of asylum or residence. In the absence of Government estimates, UNHCR has estimated the refugee population in most industrialized countries based on 10 years of asylum-seekers recognition”.

² Persons recognized as refugees under the 1951 UN Convention/1967 Protocol, the 1969 OAU Convention, in accordance with the UNHCR Statute, persons granted a complementary form of protection and those granted temporary protection. It also includes persons in a refugee-like situation whose status has not yet been verified”.

³ “Persons whose application for asylum or refugee status is pending at any stage in the procedure”.

Fuente: datos disponibles en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e4930c6#>

³¹ Elaborado por Julieta Bengochea.

³² Disponibles en: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html>, datos actualizados a enero de 2010.

4.6.2 Perfil sociodemográfico de los refugiados

De la misma fuente se obtuvieron indicadores demográficos de los refugiados residentes en Uruguay (Cuadro 27). En cuanto a la edad, casi 3 de 4 tienen entre 18 y 59 años y un 18% tienen menos de 18 años. En relación al sexo de los refugiados, son en su mayoría varones (65%).

Cuadro 27: Indicadores demográficos de los refugiados residentes en Uruguay.

País de asilo: Uruguay.	Distribución porcentual por grupo de edad						<18
	0-4	5-11	12-17	18-59	60+>	Total	
Total refugiados de los que se dispone datos demográficos: 169	6%	5%	7%	72%	10%	100%	18%
	Porcentaje de mujeres por grupo de edad						Total
	0-4	5-11	12-17	<18	18-59	60+>	
	30%	44%	42%	39%	31%	50%	35%

Fuente: datos disponibles en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e4930c6#>

4.7. REMESAS DE LOS EMIGRANTES³³

Uruguay dispone de estimaciones oficiales sobre remesas desde 2002, cuando el Banco Central comenzó a desglosar esta cantidad dentro del balance de pagos.

En trabajos anteriores (Macadar, Pellegrino y Vigorito, 2003) se ha estimado el volumen de remesas para el caso uruguayo llegando a resultados del mismo orden de los obtenidos por el Banco Central.

Pese a la elevada proporción de emigrantes en relación a la población local, las remesas constituyen una magnitud muy escasa tanto en términos absolutos como en relación a diversos agregados macroeconómicos (Cuadro 28). La evolución del volumen de remesas muestra un patrón creciente, lo cual lleva a conjeturar que las mismas no tienen un comportamiento anticíclico como se hipotetizó frente a la crisis de 2002, sino que se mantienen en expansión, dentro de niveles muy bajos. En 2009 el volumen de remesas alcanzó los 95 millones de dólares, cifra algo inferior al pico máximo observado en 2008 (103 millones).

El escaso volumen de remesas en Uruguay puede obedecer a un conjunto amplio de factores: en trabajos anteriores se ha vinculado este fenómeno a que en general la emigración uruguaya es de familias completas. También podría deberse a que quienes emigran no pertenecen a los estratos de menor poder adquisitivo y, por lo tanto, quienes quedan en el país no necesitan en igual medida del auxilio económico de los emigrantes que lo que sucede en otros países del continente.

³³ Elaborado por Silvana Acosta y Andrea Vigorito.

Cuadro 28: Remesas recibidas en Uruguay. 2002-2009.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Remesas (en millones de dólares)	35,67	60,33	68,13	74,56	86,09	92,94	103,23	95,44
Remesas como proporción del PIB	1,11%	2,07%	2,14%	1,91%	1,94%	1,76%	1,57%	1,39%
Remesas como proporción del gasto público	2,13%	3,39%	2,93%	2,43%	2,22%	2,00%	1,42%	1,52%
Remesas como proporción de la inversión	0,28%	0,52%	0,52%	0,43%	0,44%	0,40%	0,34%	0,31%

Fuente: elaborado en base a datos del BCU.

En Macadar, Pellegrino y Vigorito (2003) se realizó un análisis de la captación de las remesas por parte de las Encuestas Continuas de Hogares en relación a las estimaciones del BCU, observándose una fuerte subestimación. Pese a ello, algunas características de los hogares que reciben remesas pueden obtenerse a partir del procesamiento de las mismas, teniendo presente que podrían existir sesgos de selección en las respuestas.

El procesamiento de los datos de la Encuesta de Hogares de 2009 indica que el 2.4% de los hogares uruguayos recibió remesas en ese año, por un monto mensual medio de 150 dólares. Estas remesas se orientaron mayoritariamente hacia Montevideo (60%) y la proporción de hogares receptores no presenta diferencias significativas por quintil de ingreso.

4.8. MIGRACIÓN INTERNA³⁴

Las tendencias de los movimientos poblacionales de las últimas décadas³⁵ se analizan en base a datos censales de 1963, 1975, 1985 y 1996. A partir del análisis de las tasas de crecimiento intercensal (Gráfico 25) se observa una tendencia firme, desde 1963 en adelante, al estancamiento de la población de Montevideo. Esto obedece a dos razones: por un lado, una paridad entre la afluencia de inmigrantes internos y el traslado de su propia población fuera de los límites departamentales, hacia Canelones y San José; por otro lado, a la emigración internacional, que encuentra en Montevideo su principal lugar de origen (Pellegrino, 2009).

Entre 1963 y 1975 el saldo migratorio de Montevideo disminuye y se duplica el saldo migratorio del departamento de Canelones. Esto reflejó la expansión de la capital hacia zonas de residencia ubicadas en ese departamento limítrofe, conjuntamente con un vaciamiento progresivo del centro urbano histórico y el decrecimiento de algunos barrios residenciales tradicionales.

El censo de 1985 permite observar cómo las tasas de crecimiento anuales de los departamentos fronterizos con Brasil (Artigas, Cerro Largo, Rivera, Rocha y Treinta y Tres) estuvieron por encima de la media nacional. Esto revierte la histórica que los ubicaba como expulsores de población. El largo período en que predominó una relación cambiaria favorable

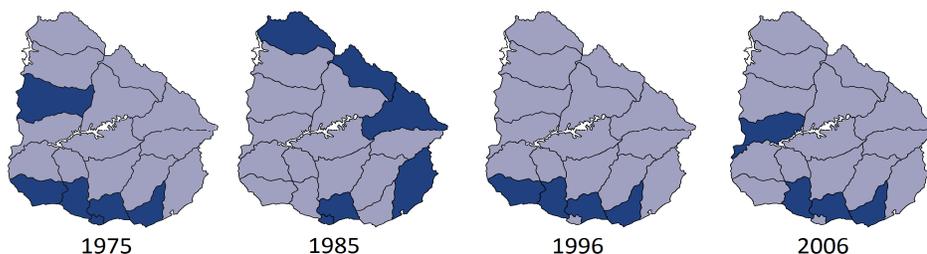
³⁴ Elaborado por Julieta Bengochea en base a trabajos anteriores realizados por el Programa de Población (Pellegrino, 2009; Macadar y Domínguez, 2008; Programa de Población, 2009).

³⁵ La ausencia de censos entre 1908 y 1963 no permite valorar adecuadamente las etapas en las que se procesó la migración interna, la concentración de la población en las ciudades y el crecimiento de Montevideo. Los pocos datos disponibles señalan un vaciamiento sostenido del país rural en favor del urbano, particularmente de la capital. En 1908, casi el 20% de la población residente en el departamento de Montevideo había nacido en otros departamentos. A su vez, la población del departamento de Montevideo era aproximadamente el 30% de la población total del país, y se estima en 38% para 1930. El desarrollo de la industria nacional y la etapa de crecimiento hacia adentro estimularon la concentración de la población en la capital del país y, en menor medida, en otras ciudades que tuvieron cierto desarrollo industrial, como es el caso de Paysandú (Pellegrino, 2003, 2009).

con Brasil, unido a la menguada performance económica de la década de los ochenta en Uruguay, pudo estar detrás de esa atracción coyuntural que adquirió la frontera, como un lugar donde el costo de vida era más bajo (Pellegrino, 2009). Asimismo, se registró un crecimiento elevado de la población de Maldonado. Por su lado, la zona central del país muestra niveles bajos o negativos de crecimiento en ambos períodos intercensales.

En el censo de 1996, se observó un aumento importante de la población en la costa este del departamento de Canelones acompañado por primera vez, de un decrecimiento poblacional en Montevideo. El departamento con el crecimiento más alto del país fue Maldonado, acentuando la concentración de la población en el sur, fundamentalmente en la faja costera del Río de la Plata (Macadar y Domínguez, 2008).

Gráfico 26: Tasas de migración neta interdepartamental según censos nacionales y ENHA.

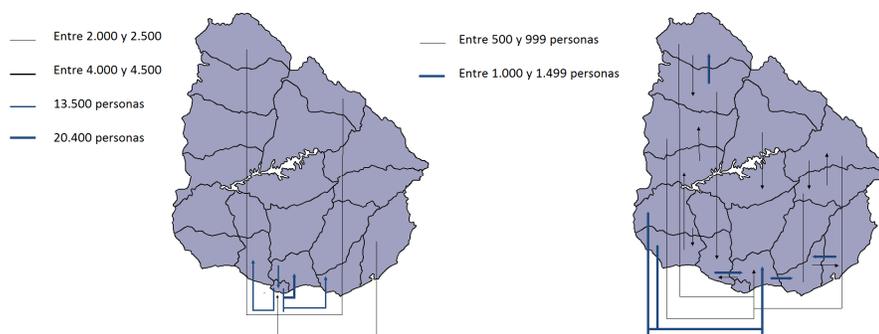


Fuente: Demografía de una sociedad en transición: la población uruguaya e inicios del siglo XXI.

Dentro de este esquema general dominado por el peso demográfico de la capital y su intercambio con el resto de los departamentos, pueden observarse algunos patrones estructurales y otros coyunturales (Gráfico 25). Los primeros se vinculan fuertemente a la marcada centralización que tiene el país en materia de oferta de servicios. La oferta de servicios de salud y particularmente de educación es determinante a la hora de determinar el mapa migratorio en determinados grupos de edad.

La extensión de la región metropolitana de Montevideo responde a estas razones, que también podrían explicar la particular migración hacia la frontera registrada en el censo de 1985. Como se dijo, los departamentos limítrofes con Brasil presentaron, en ese período, tasas netas de migración positivas, un hecho bastante atípico en la evolución histórica del comportamiento migratorio de estos departamentos, que venían siendo expulsores de población. El largo período en que predominó una relación cambiaria favorable con Brasil, unido a la menguada performance económica de la década de los ochenta en Uruguay, pudo estar detrás de esa atracción coyuntural que adquirió la frontera, como un lugar donde el costo de vida era más bajo. Otras experiencias regionales, como el emprendimiento industrial en Río Negro y la reactivación agropecuaria en Artigas, inmediatamente se vieron reflejadas en las estadísticas migratorias de estos departamentos. Entre 2001 y 2006 Río Negro mostró saldos migratorios positivos y Artigas revirtió su intercambio negativo con los departamentos limítrofes, particularmente con Salto (Macadar y Domínguez, 2008).

Gráfico 27: Principales corrientes migratorias interdepartamentales y superiores a 500 personas



Fuente: *Elaboración del Programa de Población con base en ENHA 2006.*

4.8.1. Intensidad de la migración interna y perfil demográfico de los migrantes

El volumen de migrantes internos (Cuadro 29) presenta una tendencia a disminuir levemente desde 1975 a 2006. Así en 1975 el total de migrantes internos de toda la vida o absolutos³⁶ era de 24% y en 2006 disminuye a 20%. Esta reducción se observa también en la migración reciente. Si bien la intensidad de la migración interna reciente se mantuvo estable entre 1975 (5,8%) y 1996 (5,7%), en 2006 descendió levemente (4%)³⁷.

Cuadro 29: Migración interna según departamento de nacimiento y de residencia 5 años antes.

	Migración según departamento de nacimiento							
	ENHA 2006		Censo 1996		Censo 1985		Censo 1975	
Migrante	673.070	20,4%	718.559	22,7%	692.277	23,6%	656.715	23,6%
No migrante	2.619.542	79,6%	2.445.204	77,3%	2.258.964	76,4%	2.131.714	76,4%
Total	3.043.079	100,0%	3.163.763	100,0%	2.955.241	100,00%	2.788.429	100,00%
	Migración según departamento de residencia 5 años antes							
	2001/2006		1991/1996		1980/1985		1970/1975	
Migrante	117.183	3,9%	180.404	5,7%	181.541	6,1%	160.341	5,8%
No migrante	2.925.897	96,1%	2.983.359	94,3%	2.773.700	93,9%	2.628.088	94,2%
Total	3.043.079	100,0%	3.163.763	100,0%	2.955.241	100,0%	2.788.429	100,0%

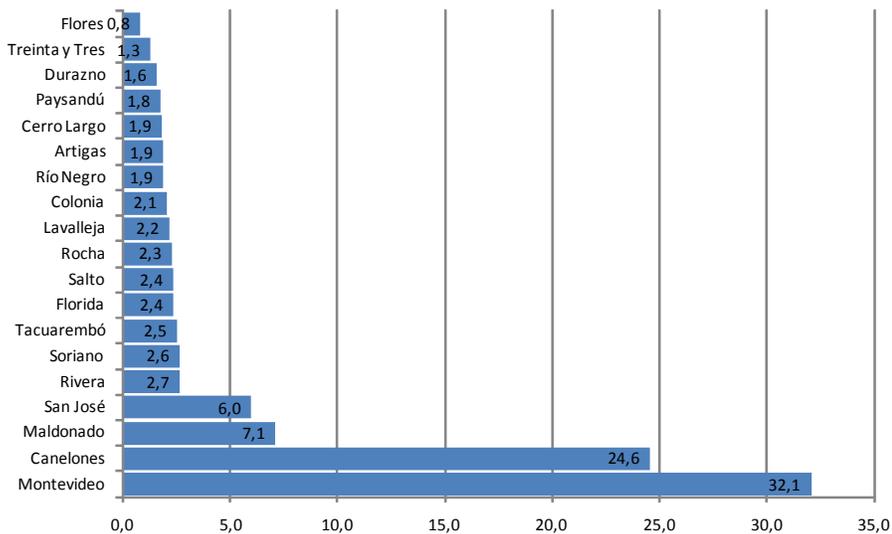
Fuente: elaboración del Programa de Población en base al procesamiento de Censo de Población 1975, 1985, 1996 y ENHA 2006.

Los migrantes internos recientes residen principalmente en la capital de país (32%) y en Canelones (25%) (Grafico 26). Si bien Maldonado y San José son los siguientes destinos en importancia el porcentaje de migrantes internos que residen allí es significativamente menor que Montevideo y Canelones.

³⁶ Se denomina migrantes internos absolutos o de toda la vida a aquellos migrantes que viven en un departamento diferente al que nacieron.

³⁷ Cabe advertir que los resultados de la ENHA 2006 deben tomarse con mayores precauciones por las limitaciones inherentes a la fuente de datos (encuesta). Se toman los datos de la ENHA 2006 porque es la última encuesta de hogares donde se incluyó una pregunta sobre el lugar de residencia en los cinco años anteriores, al igual que en los censos de 1975, 1985 y 1996.

Gráfico 28: Distribución del total de migrantes internos recientes según departamento de residencia actual / ECH 2007.

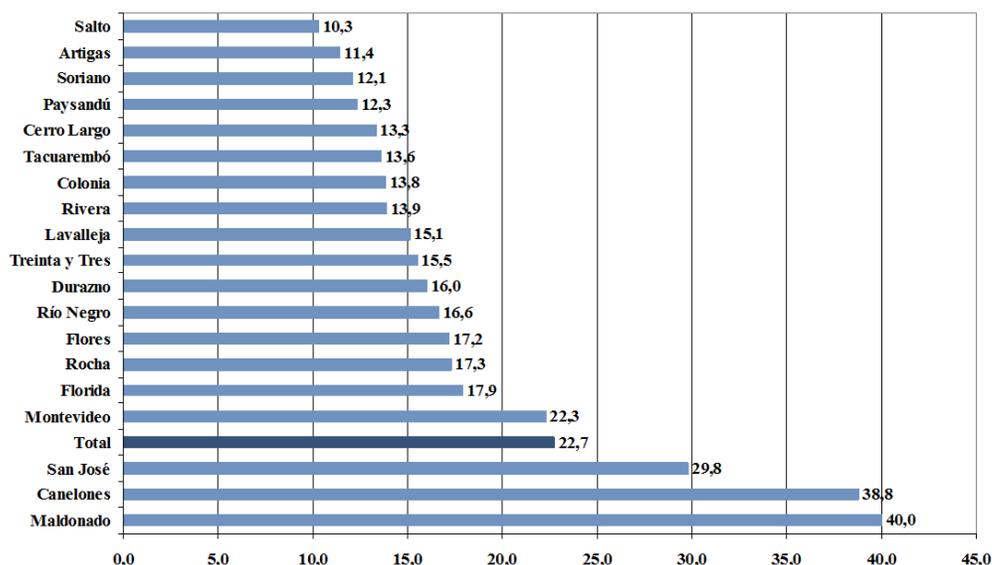


Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de la ECH 2007.

Es importante destacar la importancia de la capital como destino y origen de los flujos migratorios internos del país: aproximadamente 7 de cada 10 migrantes internos tienen como destino o partida a Montevideo. Esta tendencia se mantiene estable a lo largo del periodo 1980 – 2006.

Analizando el porcentaje de población nacida en un departamento diferente al que reside habitualmente se observa que Maldonado (40%), Canelones (39%) y San José (23%) son los departamentos con mayor proporción de migrantes de toda la vida. Montevideo (22%) se encuentra levemente por encima de la media del país (23%) (Gráfico 27).

Gráfico 29: Proporción de migrantes absolutos (población nacida en un departamento diferente al que reside habitualmente) según departamento. ECH 2007.



Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de la ECH 2007.

Los resultados de la ECH 2007 dan cuenta de que el perfil de la migración según sexo ha cambiado en relación a los períodos anteriores, pasando a tener las mujeres migrantes un peso levemente mayor al de los varones. En efecto, se encuentra que en el censo de 1985 había 107 hombres migrantes internos recientes cada 100 mujeres migrantes internas, mientras que en la ECH 2007 la relación se invierte y se observan 92 hombres por cada 100 mujeres.

Al analizar las diferencias por sexo de los migrantes internos recientes según el origen y destino de las migraciones se observa que los inmigrantes de Montevideo presentan el mayor porcentaje de mujeres (54%) (Cuadro 30). Esta selectividad podría estar asociada al peso significativo de la migración motivada por la oferta de educación superior, en un contexto de feminización de la matrícula universitaria³⁸. Otro factor que puede estar incidiendo, como veremos más adelante, es la atracción que ejerce Montevideo como lugar con mayores oportunidades laborales para las mujeres.

Cuadro 30: Distribución de los migrantes internos recientes y población residente por sexo según tipo de flujo

Sexo	Inmigrantes de Montevideo	Emigrantes de Montevideo	Migrantes con origen y destino en el interior del país	Total de Migrantes internos del país	Población residente no migrante interna
Varones	46,4	48,2	49,5	48,0	47,2
Mujeres	53,6	51,8	50,5	52,0	52,8
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de la ECH 2007.

³⁸ Según el último Censo de Estudiantes de la Universidad de la República realizado en 2007, las dos terceras partes de la matrícula corresponde a personas de sexo femenino.

Un rasgo característico de los migrantes en general es que suelen concentrarse en los grupos de edades económicamente activos. Desde un punto de vista teórico, el fenómeno migratorio está incentivado por decisiones y eventos significativos de la etapa juvenil de la vida (formación de la unión, inicio de la reproducción, ingreso a la universidad, incorporación al mercado de trabajo), así como ciertas disposiciones psicosociales (menor aversión al riesgo, mayor interés en experimentar) (Rodríguez Vignoli, 2004: 34).

Cuadro 31: Relaciones de masculinidad³⁹ de los migrantes internos recientes por grupos de edad, según período.

Edad	1980 - 1985	1991 - 1996	2002 - 2007
5 a 14	105	105	109
15 a 34	107	99	83
35 a 64	117	112	99
65 y más	75	72	71
RM Total	107	102	92

Fuente: elaboración del Programa de Población en base al procesamiento de Censos de Población 1985, 1996, ENHA 2006 y ECH 2007.

En Uruguay los datos censales y de encuestas a hogares (Cuadro 31) ratifican que la migración es selectiva en términos del ciclo de vida de las personas, y en particular, la mayor predisposición a migrar en edades de culminación de la formación y de participar activamente del mercado laboral. En efecto, los migrantes internos recientes tienen un perfil marcadamente joven. El 32% de éstos tienen entre 15 y 29 años, cuando en la población residente no migrante esta proporción desciende a 20%. Existen diferencias significativas en el perfil etario según el origen y destino de los movimientos (Cuadro 32): los flujos con origen en el interior del país y destino en Montevideo (inmigrantes de Montevideo) tienden a tener un perfil significativamente más juvenil, posiblemente debido a la influencia preponderante de la migración motivada por la oferta de servicios de educación superior.

Cuadro 32: Distribución de los migrantes internos recientes y población residente por grupo de edad según tipo de flujo.

Grupo de edad	Inmigrantes de Montevideo	Emigrantes de Montevideo	Migrantes con origen y destino en el interior del país	Total de Migrantes internos del país	Población residente no migrante interna
0-14	17,0	24,9	27,6	23,3	23,5
15-29	45,4	23,3	30,4	32,4	20,6
30-49	24,6	31,2	27,2	27,9	25,1
50 y +	13,0	20,6	14,8	16,4	30,8
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de la ECH 2007.

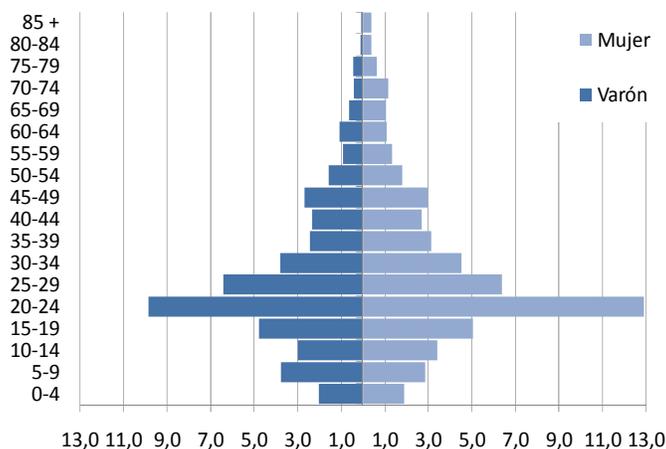
³⁹ Relación de masculinidad (RM) = Total de varones / Total de mujeres * 100.

Las pirámides de población de migrantes internos (Gráfico 28) que se presentan a continuación, permiten apreciar con claridad la alta concentración de los inmigrantes montevideanos en el grupo de edad característico del estudiante universitario (20-24 años). En efecto, casi 1 de cada 4 inmigrantes internos de Montevideo (el 23%) tienen entre 20 y 24 años, y si se considera el tramo 20-29 años este porcentaje asciende a 36%. Esta característica diferencial de los inmigrantes se torna más notoria si se observa la distribución por edades de los emigrantes montevideanos. Como se puede apreciar, precisamente en los grupos etarios donde existe una alta concentración de población inmigrante, parece faltar población emigrante. En este sentido, obsérvese la baja concentración de población emigrante entre los 15 y 24 años. En síntesis, la oferta de educación superior localizada en Montevideo parecen estar operando de forma significativa en el peso diferencial que tienen los grupos de edad jóvenes, característicos de los estudiantes, entre la población inmigrante y emigrante.

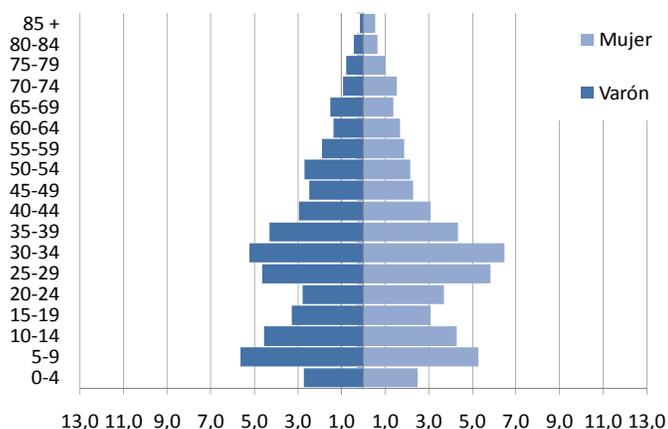
Contrariamente, el perfil de la pirámide de la población emigrante desde Montevideo hasta otros departamentos se puede asociar a la de una corriente de emigración de familias completas integradas por adultos en donde predominan las edades entre 30 y 40 y niños entre 5 y 14. En tal sentido, se puede suponer que la población de emigrantes internos de Montevideo está en gran parte integrada por personas que se encuentran en el ciclo de vida de expansión de sus familias. Se puede sugerir la hipótesis de que para las parejas jóvenes con niños la opción migratoria predominante está orientada hacia fuera del departamento de Montevideo.

Gráfico 30: Pirámides de migrantes internos. ECH 2007.

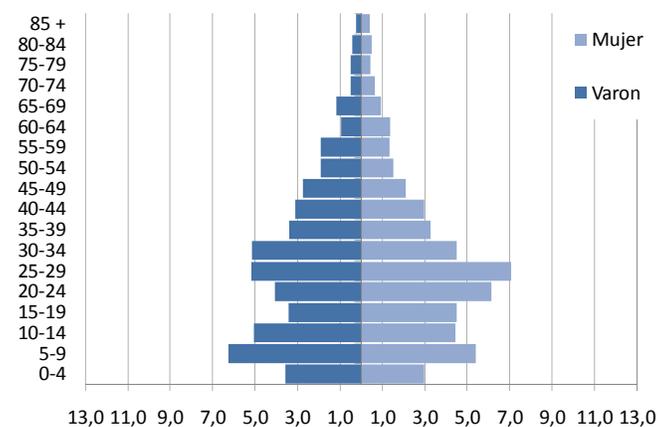
Migrantes internos recientes que residen en Montevideo – ECH 2007.



Migrantes internos entre departamentos del interior – ECH 2007.



Migrantes internos recientes entre departamentos del interior – ECH 2007.



Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de la ECH 2007.

4.8.2. Características socioeconómicas

Al observar en términos agregados el nivel educativo de los migrantes (Cuadro 33) se concluye que las diferencias con respecto a la población no migrante son leves: dos de cada diez migrantes internos recientes tienen nivel educativo alto, mientras que en el caso de la población no migrante la proporción desciende a 16%. Sin embargo, estas cifras ocultan perfiles diferenciales: la migración que involucra a la capital, ya sea como origen o como destino de los movimientos, es la que posee mayor nivel educativo. En este sentido, se observa que la cuarta parte de los migrantes internos que llegan o se van de la capital del país tienen nivel educativo alto, mientras este porcentaje desciende a 12% para los migrantes internos entre departamentos del interior y a 16% para la población no migrante.

Cuadro 33: Distribución de migrantes internos recientes y población residente por nivel educativo según grupos de edad y tipo de flujo (población de 25 y más años).

Nivel educativo	Inmigrantes de Montevideo	Emigrantes de Montevideo	Migrantes con origen y destino en el interior del país	Total de Migrantes internos del país	Población residente no migrante interna
25-39 años					
Primaria	15,2	13,1	31,5	19,3	23,7
Secundaria	53,1	55,1	55,3	54,6	55,1
Terciaria	31,7	31,8	13,3	26,2	21,1
40-59 años					
Primaria	25,8	30,2	44,2	33,1	36,6
Secundaria	51,3	50,5	43,7	48,7	46,5
Terciaria	22,9	19,3	12,1	18,2	16,9
60 y más años					
Primaria	58,5	56,5	75,6	62,0	65,6
Secundaria	30,8	33,2	19,6	29,1	25,1
Terciaria	10,7	10,3	4,8	8,9	9,3
Total 25 y más					
Primaria	25,0	26,8	42,2	30,8	41,3
Secundaria	49,2	49,5	46,2	48,4	42,7
Terciaria	25,8	23,7	11,6	20,7	16,0

Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de la ECH 2007.

Los migrantes recientes participan actualmente en el mercado de trabajo (sea como ocupados o desocupados) en mayor medida que la población no migrante, consistentemente con el ciclo de vida predominante entre quienes migran (Cuadro 34). Pero al interior de esta población nuevamente se muestra una heterogeneidad según la orientación de las corrientes: es mayor la actividad de quienes vienen a la capital que entre los migrantes que trasladaron residencia entre departamentos del interior. Este fenómeno puede estar asociado a la diversidad de actividades económicas que tiene la capital del país en comparación con el resto de los departamentos.

Cuadro 34: Tasas de empleo, desocupación y actividad de migrantes internos recientes y población residente según tipo de flujo (población de 14 y más años).

Tasas	Inmigrantes de Montevideo	Emigrantes de Montevideo	Migrantes con origen y destino en el interior del país	Total de Migrantes internos del país	Población residente no migrante interna
Empleo	63,3	60,7	60,1	61,4	56,4
Actividad	72,0	68,2	69,3	69,8	62,0
Desempleo	12,1	11,0	13,3	12,0	9,0

Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de la ECH 2007.

Comparando separadamente los flujos que involucran a Montevideo y aquellos que involucran al interior de país, observamos que los primeros poseen proporciones más alta de ocupación y los segundos de desocupación, y éstas son siempre más elevadas respecto a la población residente no migrante. Este fenómeno probablemente esté asociado a la diversificación de actividades económicas que tiene la capital del país en comparación con el interior. En este sentido es claro que las migraciones tienen características diferentes según el origen y destino de los traslados y por tanto la población migrante es un grupo heterogéneo.

Al introducir la variable edad en el análisis (Cuadro 35), nuevamente se encuentran diferencias significativas entre los flujos: los inmigrantes a Montevideo tienen mayores tasas de empleo y actividad que sus pares del interior entre los menores de 50 años, mientras que entre las personas de 50 y más años ocurre la situación inversa.

Cuadro 35: Tasas anuales de empleo, actividad y desempleo de migrantes internos recientes y población residente según grupos de edad (población de 14 y más años) (2007).

Grupo de edad	Inmigrantes a Montevideo	Emigrantes de Montevideo	Migrantes con origen y destino en el interior del país	Total de Migrantes internos del país	Población residente no migrante interna
14-29 años					
Tasa de Empleo	59,1	53,1	53,2	55,7	47,6
Tasa de Actividad	70,4	66,4	65,8	67,9	57,7
Tasa de Desempleo	16,1	20,0	19,1	18,0	19,2
30-49 años					
Tasa de Empleo	81,0	81,3	76,9	79,9	81,0
Tasa de Actividad	87,0	87,2	85,1	86,5	86,1
Tasa de Desempleo	6,9	6,8	9,6	7,6	5,9
50 y más años					
Tasa de Empleo	45,2	38,6	44,1	41,7	42,7
Tasa de Actividad	49,6	41,5	47,8	45,2	44,7
Tasa de Desempleo	8,9	7,0	7,7	7,7	4,5
Toda la población de 14 y más años					
Empleo	63,3	60,7	60,1	61,4	56,4
Actividad	72,0	68,2	69,3	69,8	62,0
Desempleo	12,1	11,0	13,3	12,0	9,0

Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de la ECH 2007.

Al controlar la condición de actividad económica por sexo (Cuadro 36), se aprecia que las mujeres que inmigran a Montevideo tienen tasas de empleo y actividad sensiblemente más altas que sus pares que trasladan su residencia entre departamentos del interior, mientras que entre los varones ocurre lo contrario: son algo más elevadas las tasas de actividad y ocupación entre los migrantes del interior que entre los que llegan o dejan Montevideo. Por tanto, las cifras parecen ratificar la hipótesis que para las mujeres trabajadoras, Montevideo funciona como mayor atractor ofreciendo más oportunidades laborales, ya que la tasa de desempleo femenina de los inmigrantes a Montevideo es sensiblemente menor al de sus congéneres que se han ido de la capital o que migran entre los demás departamentos.

Cuadro 36: Tasas de empleo, actividad y desempleo de migrantes internos recientes y población residente según sexo (población de 14 y más años).

Tasas	Inmigrantes a Montevideo		Emigrantes de Montevideo		Migrantes con origen y destino en el interior del país		Total de Migrantes internos del país		Población residente no migrante interna	
	Varón	Mujer	Varón	Mujer	Varón	Mujer	Varón	Mujer	Varón	Mujer
Empleo	73,4	55,0	71,8	50,8	77,0	44,5	73,8	50,5	68,8	45,9
Actividad	80,9	64,7	77,7	59,7	83,2	56,3	80,4	60,5	73,5	52,2
Desempleo	9,3	14,9	7,7	14,9	7,4	21,0	8,2	16,5	6,5	12,1

Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de la ECH 2007.

En consonancia con el mayor nivel de escolaridad de la migración que involucra a la capital, el perfil ocupacional de los migrantes con destino u origen en Montevideo es más calificado que el del resto de los migrantes internos recientes. A su vez, es más calificado que el de la población no migrante (Cuadro 37).

Cuadro 37: Distribución de migrantes internos recientes y población residente por grupo de ocupación según tipo de flujo (población ocupada).

	Inmigrantes de Montevideo	Emigrantes de Montevideo	Migrantes con origen y destino en el interior del país	Total de Migrantes internos del país	Población residente no migrante interna
Personal directivo	2,8	5,9	2,8	3,9	5,9
Profesionales y técnicos	10,8	12,2	6,9	10,2	9,5
Técnicos de nivel medio	8,6	9,2	3,1	7,3	6,1
Empleados de oficina	19,3	13,2	5,8	13,3	12,3
Trabajadores de los servicios y vendedores	17,3	15,7	15,5	16,2	14,0
Trabajadores calificados agropecuarios y forestales	1,5	3,0	9,1	4,2	5,5
Trabajadores calificados industria y artesanos	11,2	15,6	15,7	14,1	14,4
Operarios de instalaciones y máquinas	6,3	5,2	7,3	6,2	7,0
Trabajadores no calificados	19,7	18,2	32,6	22,8	24,6
Fuerzas Armadas	2,5	1,8	1,2	1,9	0,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de la ECH 2007.

Como era de esperar, los inmigrantes de Montevideo se concentran en actividades vinculadas al sector terciario. Por su lado, los migrantes internos que se trasladan entre departamentos del interior del país se concentran en actividades de construcción y agropecuarias (Cuadro38).

Cuadro 38: Distribución de migrantes internos recientes y población residente por Rama de ocupación según tipo de flujo (población ocupada).

	Inmigrantes de Montevideo	Emigrantes de Montevideo	Migrantes con origen y destino en el interior del país	Total de Migrantes internos del país	Población residente no migrante interna
Agricultura /ganadería /caza /silvicultura /pesca	3,0	6,8	26,9	11,1	10,7
Minas y canteras		0,1	0,8	0,2	0,2
Industrias manufactureras	13,0	13,8	10,6	12,6	13,9
Electricidad / gas / agua	0,7	0,7	0,4	0,6	0,8
Construcción	5,6	7,8	11,4	8,0	6,7
Comercio, reparaciones, hoteles y restaurantes	22,4	21,2	16,7	20,4	21,5
Transporte /almacenamiento /comunicación	5,8	6,5	2,8	5,2	5,6
Intermediación financiera / actividades inmobiliarias, emp. y alquiler	12,4	8,5	3,4	8,5	7,7
Servicios comunales, sociales y personales	37,0	34,7	27,0	33,3	32,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de la ECH 2007.

Los motivos de migración declarados en la ENHA 2006⁴⁰

En este apartado se analizan las motivaciones para migrar internamente a partir de las respuestas a la pregunta de la ENHA 2006 sobre principal motivo para migrar. Es una pregunta con un conjunto de respuestas acotado y que no admite al encuestador profundizar sobre los motivos declarados. Por otra parte, se releva únicamente el motivo principal; por ende, se deben analizar como motivos *principales*, aunque puedan no ser los *únicos*.

La familia, el empleo, y en menor medida la educación aparecen como los motivos fundamentales declarados por los migrantes recientes.

Los motivos familiares representan casi el 60% de los motivos principales declarados por los migrantes recientes del país. Con independencia del tipo de flujo de migrantes que se analice, estos motivos resultan siempre los mayoritarios. Sin embargo, mientras el 41% de los inmigrantes de Montevideo declara este motivo, esta proporción alcanza a más del 70% de los emigrantes de la capital. Cuando se analiza el flujo de migrantes con origen y destino en el interior del país, el porcentaje que declara motivos familiares asciende al 66%. Es una población predominantemente femenina (57%). Casi la cuarta parte de las mujeres migrantes lo hacen por motivos familiares. Por otra parte, algo menos de la mitad de la población que cambia su residencia por motivos familiares tiene entre 15 y 34 años de edad.

Los motivos laborales⁴¹ son declarados como motivo principal de la migración casi por 1 de cada 4 del total de migrantes internos del país (24%). En los intercambios migratorios internos con la capital poco más del 20% declara dicha motivación principal, mientras que para las migraciones entre departamentos del interior dicha proporción escala a poco más del 30%. La población migrante por motivos laborales es predominantemente masculina, tanto entre quienes han migrado por no tener trabajo como en quienes lo hacen por otros motivos laborales.

Las dificultades de acceso a servicios educativos es el tercer motivo más declarado (8%). En los flujos de migrantes con origen en el interior del país y destino en Montevideo dicha proporción asciende a casi el 25%, lo que se explica por la alta concentración de la oferta de educación superior en la capital. El flujo de migrantes por motivos educativos es relativamente homogéneo y fácilmente identificable. De hecho, nueve de cada diez de estos migrantes tienen entre 15 y 34 años de edad; más aún, seis de cada diez se concentran en el tramo de 20 a 24 años. Es un flujo migratorio que prácticamente tiene una única dirección: más del 93% de estos migrantes tienen como destino Montevideo. Mujeres y varones componen este contingente migrante prácticamente en la misma proporción, sobre todo en el contingente que viene a Montevideo.

Las dificultades de acceso a la vivienda representan el motivo principal para el 3,6% de los migrantes recientes. Esta motivación es señalada con más frecuencia entre los emigrantes de Montevideo (8%), lo que está asociado al mayor costo de acceso a la vivienda en la capital con respecto al área metropolitana y resto del país⁴².

Las dificultades de acceso de servicios de salud representan un motivo con muy baja proporción en total de la población migrante del país (0,7%), y nunca superior a 1% en todos los flujos migratorios, excepto aquel de Inmigrantes a Montevideo donde alcanza casi el 2%. Algo similar ocurre cuando se consideran los problemas de transporte e infraestructura urbana como motivo principal en la población total de migrantes (1,2%) y el flujo de inmigrantes a Montevideo (1,8%).

⁴⁰ Este recuadro está extractado de Programa de Población (2009).

⁴¹ La categoría "motivos laborales" fue creada agregando las dos categorías relativas que aparecen en la ENHA 2006: "No tenía trabajo" y "Otros motivos laborales".

⁴² Cabe recordar además que la pirámide de la población emigrante de Montevideo refleja una alta concentración en los 30-34 y 5-9 años, lo que estaría reflejando una presencia significativa de parejas con hijos pequeños, en una etapa de expansión del ciclo de vida familia, donde es mayor la propensión a buscar nuevas viviendas.

5. DINÁMICA MIGRATORIA⁴³

5.1 DETERMINANTES DE LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS

Uruguay ha participado en las dos grandes corrientes de migración internacional del mundo contemporáneo, en los períodos caracterizados por la intensificación de lo que se suele incluir bajo el término “globalización”. La primera etapa de auge de la migración internacional acompañó la expansión europea en el mundo, sus inversiones, su comercio y conjuntamente, sus migrantes. Uruguay participó en esta fase como receptor de inmigrantes. En la segunda globalización, que se expandió progresivamente durante la segunda mitad del siglo XX, y que continúa hoy en día, la migración, se orienta fundamentalmente desde los países pobres hacia los más desarrollados. Entre los dos procesos transcurrieron aproximadamente tres décadas, cuyo inicio se puede ubicar en los prolegómenos de la crisis de 1929. Durante ese interregno, la migración internacional casi se detuvo y las políticas en materia de inmigración fueron muy restrictivas en los países receptores.

Se puede considerar que un determinante general de la inmigración y la emigración del país a lo largo de su historia, es que ha estado inmerso, en un espacio geográfico en el que han transcurrido las corrientes migratorias y ha tenido las condiciones que han permitido las mismas, en ambos sentidos.

Desde el inicio de la Independencia y durante un siglo y medio, predominó la inmigración europea y también fronteriza. Las corrientes de inmigrantes procedentes de países europeos tuvieron un impacto fundamental en el crecimiento demográfico y en la conformación cultural del país, así como en la integración de su fuerza de trabajo, de los sindicatos y, en general, de su tradición política.

A partir de la década de 1960, se observa una reversión de los flujos, la migración uruguaya intensificó las salidas de población sobre todo hacia la Argentina, aunque también hacia Brasil; al mismo tiempo, comienzan las corrientes que se dirigen hacia los países desarrollados. Al igual que lo ocurrido en otros países de América Latina, esas corrientes se dirigieron primero hacia los Estados Unidos de América y luego hacia Australia y Canadá; también hacia los países europeos, fundamentalmente España e Italia, origen de gran parte de la inmigración de la segunda mitad del siglo XIX y primera del siglo XX.

En un contexto internacional proclive a la recepción de inmigrantes por parte de los países desarrollados se sumaron las causas internas, ya que en los años sesenta se instaló en Uruguay una crisis económica persistente, seguida por un gran deterioro social. Por su condición de productor de alimentos, el país había podido mantener una posición privilegiada en etapas en que los países desarrollados satisfacían sus demandas de alimentos en el mercado internacional. La Segunda Guerra Mundial y otros conflictos bélicos —como la guerra de Corea— habían prolongado en el tiempo la vinculación exportadora a los mercados internacionales. Pero en la década de 1960, además de la retracción de las ventas y la baja de los precios, la industrialización sustitutiva de importaciones encontró los límites de un pequeño mercado interno. En paralelo al incremento de la emigración internacional, se revirtió la tendencia histórica de la migración interna, hasta entonces fuertemente concentrada hacia Montevideo (Pellegrino, 2009).

⁴³ Elaborado por Adela Pellegrino y Julieta Bengochea.

La agudización de la crisis fue generando un clima de violencia y represión que condujo al golpe de Estado de junio de 1973 y a la subsiguiente instalación de una dictadura militar que duró doce años. La situación económica, unida a la consolidación de un gobierno autoritario, provocó una corriente de emigración que alcanzó niveles muy importantes. A partir de la década de los setenta, las tasas de emigración internacional alcanzaron los niveles más altos conocidos en el Uruguay (Niedworok y Fortuna, 1985) y se aceleraron los movimientos hacia Argentina y también hacia los Estados Unidos de América y otros países desarrollados.

La emigración de la década de 1970 y de la primera mitad de la de 1980 respondió a una conjunción de factores políticos y económicos. El fin de la dictadura militar, en 1985, tuvo como consecuencia un movimiento de retorno de emigrantes, estimulado por programas de apoyo tendientes a reincorporarlos en la sociedad uruguaya. De todas maneras, la emigración se instaló como un elemento estructural de la sociedad. Uruguay se ha integrado a las corrientes latinoamericanas que emigran fundamentalmente hacia los países desarrollados, aunque también ha mantenido un cierto flujo hacia otros países de la región (Pellegrino, 2009).

Durante los primeros años del siglo XXI la economía del país entró en una crisis aguda que ha sido considerada como una de las más importantes de la historia. El desempleo llegó al 17% en el año 2002, nivel inimaginable hasta entonces. En ese contexto, la emigración se presentó como una respuesta rápida de la población ante las adversidades.

La presencia de grupos de uruguayos instalados en otros países fue un apoyo fundamental para la consolidación de los nuevos flujos migratorios. Las redes de migrantes se constituyeron en el vínculo entre los migrantes y sus familias y amigos y tuvieron un papel importante en la toma de la decisión de emigrar, así como en los apoyos para la integración en la sociedad de adopción. Las redes o vínculos de los migrantes con sus familiares y amigos constituyen factores de estímulo y facilitan la emigración. La actividad de las redes no se puede considerar como un determinante de la salida de la población, pero constituye un factor que facilita las migraciones.

5.2 POSIBLES TENDENCIAS FUTURAS

La crisis global actual puede conducir a una interrupción de las corrientes migratorias, como ocurrió después de 1929. Lo que hoy sabemos es que hay indicios de que el proceso se ha enlentecido. Por el momento, es muy temprano para hacer predicciones acerca de si se trata de una transformación de largo plazo o de un fenómeno coyuntural. Incide en la coyuntura actual el aumento del desempleo en los países desarrollados, que ha conducido a un reforzamiento de las restricciones para ingresar en los mismos.

Más allá del contexto económico actual, es necesario tener en cuenta la situación demográfica de los países desarrollados. El envejecimiento de la población crea demanda de trabajadores; en otro plano, también es razonable pensar que la migración calificada continuará e incluso puede expandirse, creando requerimientos para el aporte de jóvenes calificados.

Desde la perspectiva de Uruguay, luego de unos años de crisis económica severa que tuvo – como indicamos - la consecuencia de una salida de población importante, el crecimiento económico ha aumentado significativamente y el desempleo ha llegado a niveles muy bajos. Este contexto positivo en la situación del país, sumado a la situación adversa en los países de recepción de los emigrantes del período reciente, contribuyen a crear una situación

propicia para el retorno de emigrantes; también hay algunos indicios de comienzo de flujos de inmigración. Sin embargo, se trata de un tema reciente y no es posible todavía determinar en qué medida este proceso habrá de consolidarse en el futuro.

6. MARCO NORMATIVO NACIONAL E INTERNACIONAL, ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES Y POLÍTICAS MIGRATORIAS⁴⁴

6.1 MARCO NORMATIVO NACIONAL E INTERNACIONAL VIGENTE

Los principales cambios que se manifiestan en la normativa migratoria nacional durante el siglo XX y XXI podrían resumirse en los siguientes aspectos:

- De la preocupación por la inmigración, se pasa a prestar atención a la “diáspora” uruguaya y su vinculación con el estado y la sociedad nacional.
- De la visión de control sobre la migración, por razones de seguridad e inmigración laboral selectiva por capacidades, hay una tendencia a trabajar la migración desde la definición de los derechos humanos de los migrantes y la gestión migratoria.
- En Uruguay no ha habido grandes cambios institucionales efectivos en cuanto a las políticas migratorias y los organismos que la conducen. Tampoco en la asignación presupuestal. Hay no obstante una preocupación creciente por la transversalización de la política migratoria en todo el estado y con colaboración de la sociedad civil.
- La política migratoria continúa siendo de carácter nacional. No existe una normativa específica departamental. Quizá a nivel de los territorios de frontera se vislumbra cierta incipiente especificidad normativa y organizacional.
- La política migratoria nacional se adecuó a los procesos y normativos internacionales en el marco de la globalización y la integración regional. El MERCOSUR es priorizado a mediano y largo plazo, sin excluir acuerdos bilaterales para el corto plazo.

6.1.1. Marco normativo nacional

Constitución Nacional (1967) con modificaciones del 26/11/1989; 8/12/1996 y 31/10/2004. (<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>)

El capítulo 1º de la Constitución dice que la República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio. En su capítulo 7º garantiza para todos los habitantes de la República los derechos a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Luego agregará el derecho a la vivienda (Artículo 45). Aunque deja abierta la posibilidad de que alguna persona pueda ser privada de estos derechos por “razones de interés general”, lo cual es considerado por algunos autores como “condiciones que pueden interpretarse como discriminatorias” (VV.AA. 2009: 225). Esta posibilidad quedaría neutralizada para los migrantes con la vigente Ley de Migración 18.250 (ver infra).

⁴⁴ Elaborado por Dr. Javier Taks.

La ciudadanía natural es concedida a toda persona nacida en el territorio, incluyendo los hijos de inmigrantes. También son ciudadanos naturales los hijos de uruguayos nacidos fuera del territorio de la República (Artículo 74). En cuanto a la ciudadanía legal, la pueden obtener los extranjeros con familia constituida, buena conducta, capital, propiedades y/o trabajo formal, que prueben residencia por más de tres años. En caso de extranjeros sin familia, será luego de cinco años de residencia habitual comprobada. La Asamblea General del Parlamento podrá otorgar la ciudadanía a personas extranjeras por méritos especiales. Los derechos como ciudadanos legales, se pueden ejercer sólo tres años después de obtenido ese estatus. La buena conducta y la no incitación a la violencia, están estrechamente vinculados al otorgamiento y suspensión de la ciudadanía legal (Artículo 80).

En el artículo 76 se aclara que para ejercer la docencia en la educación terciaria, entendida como empleo público, no es necesario ser ciudadano, por lo cual los extranjeros quedan habilitados para esas tareas. Para otros empleos públicos se precisa ciudadanía legal y dejar pasar tres años desde su otorgamiento.

Los extranjeros que obtengan la ciudadanía son miembros de la soberanía de la Nación, por lo tanto es “elector y elegible” para cargos de conducción política. Pero además, según el Artículo 78 tienen derecho al sufragio “sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal” los extranjeros con familia constituida en la República, buena conducta, con bienes, capital o que tengan trabajo formal, que puedan probar que hace más de quince años que residen habitualmente en la República.

Ley Nº 16.929, de 13 de abril de 1998. Pensión a la vejez o invalidez. (1998)

Dispónese que no pierden el derecho a las mismas, los ciudadanos uruguayos que residan en la República Federativa del Brasil o en la República Argentina bajo las condiciones que se determinan.

Ley Nº 17.815, de 6 de setiembre de 2004. Violencia sexual comercial o no comercial cometida contra niños, adolescentes o incapaces. (2004)

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17815&Anchor=>

El artículo 6º de esta Ley penaliza con dos a doce años de penitenciaría a quienes favorezcan o faciliten el tráfico de personas menores de edad o incapaces, para ser prostituidas o explotadas sexualmente.

Ley Nº 18.076. Derecho al refugio y a los refugiados (“Estatuto del Refugiado) (2006)

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18076&Anchor=>

Uruguay ratificó la Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951 en 1970 y en 2006 aprueba el Estatuto del Refugiado. El Estatuto del Refugiado otorga el derecho a solicitar y recibir asilo en el territorio nacional a las personas que son consideradas refugiados por fundados temores a ser perseguidos por motivos étnicos o sociales, género, raza, religión, nacionalidad u opinión política en su país de nacionalidad o país de residencia. También es refugiado quien ha huido de su país de residencia porque su vida, seguridad o libertad resultan amenazadas por diversas circunstancias que perturban gravemente el orden público. La Convención garantiza que el proceso de reclamo de asilo se produzca en un período de tiempo razonable, facilita la obtención de documentación, acceso a educación, servicio de salud y empleo. Todo lo relativo a la condición de refugiado es competencia de la Comisión de Refugiados que funciona en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores. Actualmente Uruguay acoge refugiados de 20 países de América Latina, Asia, África y países de Europa del Este.

Ley Nº18.250 – Ley de Migración (2008)

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/TextoLey.asp?Ley=18250&Anchor=>

Entró en vigencia el 6 de enero de 2008 y se terminó de reglamentar el 24 de agosto de 2009. La Ley reconoce “como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares, sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna, por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición” (Diario Oficial, 17.1.2008).

La nueva Ley reconoce la situación de los uruguayos residentes en el extranjero y otorga franquicias a los retornantes, permitiéndoles traer consigo, sin pagar derechos aduaneros o de otro tipo, objetos personales y familiares (incluyendo un automóvil) y útiles, herramientas u otros instrumentos de trabajo. La Ley también creó la Junta Nacional de Migración (JNM) (Artículo 24), nuevo órgano asesor del Poder Ejecutivo y coordinador de las futuras políticas migratorias.

La Ley de Migración constituye un conjunto normativo que resguarda los derechos de los migrantes y sus familias, así como establece sus obligaciones mientras permanezcan en el territorio nacional. Dispone que se velará por el respeto de la identidad cultural de los migrantes y sus familiares, se fomentará que mantengan vínculos con sus países de origen, tendrán derecho a la actividad laboral y recibirán un trato de igualdad con los nacionales (Pellegrino 2009). Es probablemente el avance más significativo en el intento de institucionalizar una política migratoria, si bien no incluye objetivos, metas ni instrumentos de evaluación de sus logros.

Decreto 396/009 Disposiciones para la entrada, permanencia y salida de extranjeros al territorio uruguayo. Reglamentación de la ley 18.250 de 6 de enero de 2008. (2009)
(<http://www.presidencia.gub.uy/web/decretos/2009/08/EC1320%20.pdf>)

Este decreto reglamenta todos los artículos de la Ley de Migración, con excepción de los artículos 74 y 76, vinculados a la importación de enseres y automóviles por parte de uruguayos residentes en el extranjero al momento del retorno, que fueran reglamentados por decretos anteriores (decretos 330/008 y 559/008 respectivamente).

El decreto 396/009 versa sobre aspectos de residencia, salud, educación, trabajo y seguridad social de los migrantes y refugiados. Por ejemplo reglamenta la residencia temporal y permanente, los requisitos para solicitarlas y obtenerlas, renovarlas o cambiar de estatus. El otorgamiento del documento de residencia compete a la Dirección Nacional de Migración. El artículo 6 habla de la regularización, a modo de amnistía, para aquellos extranjeros que puedan probar “fehacientemente” que hace más de siete años que residen en el país y cumplan con los requisitos para solicitar la residencia permanente.⁴⁵

⁴⁵ De acuerdo a comunicación personal del director de la Dirección Nacional de Migración, uno de los primeros temas de discusión en el seno de la JNM es la promoción de una “amnistía”, pero aún no hay un cronograma. (Mayor José E. Chavat Azeni - Comunicación personal).

Se reglamenta el acceso a la Salud, en igual condiciones que para los nacionales, para todo migrante que obtenga la residencia, que incluye también a sus familiares, así como a los uruguayos retornantes. El derecho a la Salud se extiende a los migrantes irregulares. De forma similar, todos los migrantes y sus familiares tendrán acceso a la educación pública y privada, en igual condiciones que los nacionales.

El capítulo 5 del decreto (artículos 50 – 58) reglamenta, principalmente, la relación del estado con los uruguayos residentes en el extranjero y las funciones del servicio exterior en relación a las migraciones. Es el Ministerio de Relaciones Exteriores quien llevará adelante las actuaciones. En el artículo 55 se indica que compete a la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación la “coordinación de la política nacional de vinculación y retorno con la emigración así como la misión de resguardar los derechos ciudadanos y humanos fortaleciendo su pertenencia e identidad con su país de origen”. Dentro de esta Dirección es la Oficina de Retorno y Bienvenida la que “realizará gestiones concretas de ayuda al compatriota que regresa”, mientras que las Oficinas Consulares de cada país llevarán el registro de las asociaciones y concejos consultivos de uruguayos que allí se formen o dejen de existir.

Finalmente, en el capítulo de Disposiciones Generales, se reglamenta la integración de la Junta Nacional de Migración, su presidencia rotativa entre Ministerio del Interior, Relaciones Exteriores y Trabajo y Seguridad Social. Se nombran específicamente otros Ministerios que podrán ser llamados para un trabajo articulado. En el artículo 63, se reiteran y amplían sus cometidos. Se especifican asimismo las condiciones para el nombramiento de los distintos representantes de organizaciones y gremios que integrarán el Consejo Consultivo Asesor de Migración. La JNM se ha reunido con cierta irregularidad desde fines de 2010 con participación de los representantes ministeriales. No fue convocado aún el Consejo Consultivo Asesor de Migración.⁴⁶

6.1.2 Marco normativo internacional

Uruguay es signatario de los principales tratados internacionales en el área migratoria y de derechos humanos.

La Jurisprudencia nacional avanza hacia el reconocimiento de que los tratados y convenciones internacionales que fueron ratificados por el Parlamento tienen prioridad sobre la legislación nacional.

a) Organización de las Naciones Unidas (ONU)⁴⁷

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Firmada el 10.12.1948
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951, entrada en vigor 1954, ratificado en 2006)
- Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. (Ley Nº 17107) (1999, ratificada 2001)
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional (Ley Nº 17861) (2004, ratificada 2005). Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes

⁴⁶ En el último encuentro virtual de los concejos consultivos de uruguayos residentes en el extranjero se manifestó la voluntad de contar con representación en este Consejo Consultivo Asesor de Migración. Ver en www.uypress.net/hnnoticiaj1.aspx?11404,73 . Acceso: 18/2/2011.

⁴⁷ Se sigue la indicación de VV.AA. (2009) de enunciar no sólo la normativa directamente vinculada a los migrantes, sino también otras que pueden tener efectos para la defensa de los derechos de los migrantes como personas.

- por Tierra, Mar y Aire (2004, ratificado 2005). Protocolo para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños (2004, ratificado 2005).
- Pacto de Derechos Civiles y Políticos (Ley Nº 13751) (1969, ratificado 1970) y protocolos adicionales: Protocolo Facultativo del PDCP (1969, ratificado 1970) y Segundo Protocolo abolición Pena de Muerte (1992, ratificado 1993).
 - Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley Nº 13751) (1969, ratificado 1970). No se ha puesto en vigencia su Protocolo Facultativo.
 - Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Ley N.º 13670) (1968, ratificada el mismo año).
 - Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Decreto Ley Nº 15164) (1981, ratificada el mismo año). Protocolo Facultativo 2001, ratificado el mismo año.
 - Convención de los Derechos del Niño (Ley Nº 16137) (1990, ratificado el mismo año). Protocolo sobre Participación de Niños en Conflictos Armados (2002, ratificado 2003). Segundo Protocolo relativo a la Venta de Niños, Prostitución Infantil y utilización en Pornografía (2002, ratificado 2003).
 - Convención contra la Tortura (Ley Nº 15798) (1985, ratificado 1986). Protocolo Facultativo (2005, ratificado el mismo año).
 - Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley Nº 18418) (2008) El Protocolo Facultativo aún no entró en vigor.
 - Estatuto de Roma (Ley n.º 17510) para establecer una Corte Penal Internacional (2002, ratificado 2004).

b) Organización de los Estados Americanos (OEA)

- Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre. Suscrita en abril de 1948.
- Convención Americana de Derechos humanos (Ley Nº 15737) (1985, ratificada el mismo año). Protocolo Adicional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador (1994, ratificado 1996).
- Convención Interamericana sobre tráfico internacional de menores (Ley Nº 16860) (1997, ratificada 1998).
- Convención Interamericana sobre restitución de menores (Ley Nº 17335) (2001, ratificada el mismo año).

c) Organización Internacional del Trabajo (OIT)

- Convenio Nº 97 sobre los Trabajadores Migrantes (revisado) y Recomendación Nº 87 sobre Trabajadores Migrantes. (1966)
- Convenio OIT Nº 21 "Simplificación de los emigrantes a bordo de los buques", entrada en vigor 1927, ratificado en 1933
- Convenio OIT núm. 29 "Sobre el trabajo forzoso", ratificado el 06.09.1995
- Convenio OIT núm. 87 "Sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación", ratificado el 18.03.1954
- Convenio OIT núm. 98 "Sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva", ratificado el 18.03.1954
- Convenio OIT núm. 100 "Sobre igualdad de remuneración", ratificado el 16.11.1989
- Convenio OIT núm. 105 "Sobre la eliminación del trabajo forzoso", ratificado el 22.11.1968
- Convenio OIT núm. 111 "Sobre la eliminación de la discriminación en la ocupación y en el empleo", ratificado el 16.11.1989

- Convenio OIT núm. 138 "Sobre la edad mínima de Admisión al Empleo", ratificado el 02.06.1977 (edad mínima especificada: 15 años).
- Convenio OIT núm. 182 "Sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil", ratificado el 23.05.2001

Fuentes:

<http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/fichauruguay.pdf> Acceso: 13/5/2011.

http://www.armada.mil.uy/prena/delea/pdf/convenios_oit_%20ratificados.pdf

Acceso: 13/5/2011.

d) MERCOSUR

Se lista la normativa del MERCOSUR directa o indirectamente vinculada a los migrantes y procesos migratorios, que está vigente y Uruguay ratificó, incorporándola a su legislación. También se menciona y se aclara la normativa que no está vigente, aunque Uruguay la haya ratificado, así como la normativa que está vigente en el bloque regional, aunque Uruguay no la haya ratificado ni incorporado a su legislación.

- Tratado de Asunción. Ley 16.196. 29/11/91.
- Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo entre los Estados partes del MERCOSUR. Decisión 14/00. Art. 11 de la Decisión CMC Nº 20/02 (No se requiere incorporación).
- Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo entre los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile. Decisión 15/00. Art. 11 de la Decisión CMC Nº 20/02 (No se requiere incorporación).
- Acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los Estados partes del MERCOSUR. Decisión 44/00. Ley 18.134, 29/9/07.
- Acuerdo 13/02 "Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR" y Acuerdo 14/02 "Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile". El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General aprueban ambos Acuerdos mediante la Ley 17.927 en diciembre de 2005.
- Acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los Estados partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile. Decisión 45/00. Ley 18.224, 26/4/2008.
- Acuerdo sobre regularización migratoria interna de ciudadanos del Mercosur. Decisión 28/02. Ley 17941. No vigente.
- Acuerdo sobre regularización migratoria interna de ciudadanos del Mercosur, Bolivia y Chile. Decisión 28/02. Ley 17.941. No vigente.
- Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur. Decisión 28/02 Ley 17.927. Vigente.
- Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile. Decisión 28/02. Ley 17.927. Vigente.
- Documentos de viaje de los Estados partes del Mercosur y Estados asociados. Decisión 18/08. No requiere ser incorporado.
- Declaración Sociolaboral del Mercosur (1998). Sus disposiciones revisten carácter obligatorio para los Estados.
- Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa. Protocolo de Las Leñas. Decisión 05/92. Ley 16.971.

- Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios del Mercosur. Decisión 13/97. Ley 17.855, 7/12/2005.
- Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR. Decisión 19/97. Ley 17.207. Vigente 1/6/2005.
- Acuerdo sobre beneficio de litigar sin gastos y la asistencia jurídica gratuita entre los Estados partes del Mercosur. Decisión 49/00. Pendiente.
- Acuerdo para la creación de la visa MERCOSUR. Decisión 16/03 Ley 18.110. No vigente.
- Directrices regionales para la estrategia de crecimiento de empleo en el Mercosur. Decisión 19/07. No requiere ser incorporado. Entró en vigencia en la fecha de adopción: 28/6/2007.
- Plan de Acción para la Profundización del Programa para la Liberalización del Comercio de Servicios en el Ámbito del Mercosur. Decisión 49/08. No requiere ser incorporado.
- Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico. Decisión 04/94. Ley 16.731, 4/7/97. Vigente.
- Protocolo de Integración Educativa y Revalida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimientos de Estudios de Nivel Medio Técnico. Decisión 07/95. Ley 16.890, 19/8/99. Vigente.
- Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Posgrado en las Universidades de los Países Miembros del Mercosur. Decisión 08/96. Ley 17.116, 6/8/00. Vigente.
- Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a Nivel de Posgrado entre los Países Miembros del Mercosur. Decisión 09/96. Ley 16.963, 9/9/98. Vigente.
- Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Parte del Mercosur. Decisión 04/99. Pendiente. Vigente.
- Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico entre los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile. Decisión 26/02. Pendiente. Vigente.
- Acuerdo sobre Gratuidad de Visados para Estudiantes y Docentes de los Estados partes del Mercosur. Decisión 21/06. Ley 18.311. No vigente.
- Acuerdo contra el tráfico de migrantes entre los Estados partes del MERCOSUR. Decisión 37/04. Ley 18.349. No vigente.
- Acuerdo contra el tráfico de migrantes entre los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile. Decisión 37/04. Ley 26.384. Ley 18.350. No vigente.
- Campaña de información y prevención del delito de trata de personas. Decisión 12/06 No requiere incorporación. Entró en vigencia 20/7/2006.
- Programa para la erradicación del trabajo infantil. GMC: Resolución 36/06 En la fecha de adopción: 28/7/2006.

Fuente: VV.AA. (2009) pág. 275 – 280.

6.1.3. Otros acuerdos bilaterales

Uruguay – Argentina

Existen una decena de acuerdos bilaterales entre ambos países, vinculados a los pasos de frontera. También existe desde 1974 un convenio sobre seguridad social. En particular resalta el Memorando de entendimiento para la libre circulación de personas entre los territorios de la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, firmado el 30 de

noviembre de 2001. Ver: <http://inmigracionargentina.wordpress.com/2009/07/14/convenios-migratorios-argentina-uruguay/>. Acceso: 18/2/2011.

Uruguay- Brasil

Permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos uruguayos y brasileños. Es un acuerdo bilateral que concede el estatus de fronterizo y un documento probatorio para poder residir, estudiar y trabajar en cualquier lado de la frontera en localidades identificadas, cumpliendo con las normativas nacionales. Las áreas de frontera son:

- Chuy, 18 de Julio, La Coronilla y Barra del Chuy (Uruguay) a Chuí, Santa Vitória do Palmar/Balneário do Hermenegildo y Barra do Chuí (Brasil)
- Río Branco (Uruguay) a Jaguarao (Brasil)
- Aceguá (Uruguay) a Aceguá (Brasil)
- Rivera (Uruguay) a Santana do Livramento (Brasil)
- Artigas (Uruguay) a Quaraí (Brasil)
- Bella Unión (Uruguay) a Barra do Quaraí (Brasil).

Ver: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/acuerdos/acue17659.htm> . Acceso: 18/2/11

Acuerdo de Residencia Uruguay – Brasil. Los ciudadanos de ambos países pueden solicitar la residencia legal en un plazo de 2 a 5 meses, iniciando los trámites en cualquier país, con varias facilidades, por ejemplo no hay necesidad de traducción ni legalización de documentos y para demostrar los antecedentes penales sólo se realiza una declaración jurada.

Ver:

<http://www.mrree.gub.uy/gxpsites/hgxpp001?7,1,153,O,S,0,PAG;CONC;120;3;D;859;1;%20PAG;MNU;E;8;5;MNU> Acceso: 13/5/2011.

Uruguay – Colombia

Existe un acuerdo de protección social.

Ver:

<http://www.portaluruguay.net/puentealsur/html/modules.php?op=modload&name=%20News%20&file=article&sid=113&mode=thread&order=0&thold=0> Acceso: 22/3/06

Uruguay – Perú

Recientemente en su visita al Perú, el presidente de Uruguay firmó acuerdos de cooperación en el que se incluye uno sobre asuntos migratorios, que hace hincapié en la migración laboral, programas de interculturalidad, combate a la trata de personas y mecanismos para la regularización de migrantes.

Uruguay – España

Tratado de Reconocimiento, Paz y Amistad de 19 de julio 1870, ratificado en 1883. Reconoce el derecho de los ciudadanos de ambos países a ejercer libremente la profesión u oficio en cualquiera de los territorios nacionales.

También existe un convenio bilateral en materia de acumulación de prestaciones de seguridad social para las personas que trabajen o hayan trabajado en uno o en ambos países y a sus familiares y supervivientes.

Ver: <http://www.galiciaaberta.com/es/convenio-bilateral-entre-espana-y-uruguay>. Acceso: 18/2/2011.

6.2. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL RESPONSABLE DE LA INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN

6.2.1. Ministerio del Interior

Según la Ley de Migración (Art 27) el Ministerio del Interior tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria:

- A) habilitar los lugares por los cuales las personas deben ingresar o egresar del país;
- B) otorgar y cancelar, a las personas extranjeras, la residencia definitiva, en los casos señalados en la presente ley;⁴⁸
- C) expulsar a las personas extranjeras según las causales previstas en la presente ley.

Es la **Dirección Nacional de Migración** la dependencia ministerial que mayor incumbencia tiene en materia migratoria. Con unos 500 funcionarios en todo el país, distribuidos en 18 inspectorías y la oficina central en Montevideo, esta dirección tiene las siguientes atribuciones (Art 29):

- a) controlar y fiscalizar el ingreso, permanencia y egreso de personas del país, en cumplimiento de las normas legales y reglamentarias vigentes, así como declarar irregular el ingreso o permanencia de personas extranjeras cuando no pudieran probar su situación migratoria en el país;
- b) rechazar a las personas extranjeras en el momento de ingresar al país, de acuerdo a las situaciones previstas en la presente ley;
- c) exigir permiso de viaje a menores de edad de nacionalidad uruguaya o extranjera con domicilio o residencia habitual en el país;

⁴⁸ Se verifican cambios recientes a nivel ministerial en materia de control de la documentación presentada o a presentar para solicitar la residencia temporal y permanente. Hoy día la Dirección Nacional de Migración debe solicitar los antecedentes penales de todos los países donde residió anteriormente el solicitante; así mismo debe verificar la información brindada acerca de los medios de vida del solicitante en Uruguay. Estos nuevos lineamientos han ocasionado ciertas demoras en la gestión de la solicitud de residencias en el último año. Responden, en principio, a una más estricta política de prevención del delito organizado y tendrían como efecto una mayor formalización del mercado laboral migrante. Desde la Junta Nacional de Migración se intenta flexibilizar estos procedimientos para aquellos inmigrantes que estén en el país hace más de cinco años sin antecedentes judiciales y/o penales. (Mayor José E. Chavat Azeni - Comunicación personal).

- d) registrar las entradas y salidas de las personas del territorio nacional y efectuar las estadísticas correspondientes;⁴⁹
- e) controlar la permanencia de las personas extranjeras en relación a su situación migratoria en el país;
- f) otorgar y cancelar el permiso de residencia temporaria y autorizar su prórroga;
- g) otorgar la prórroga de permanencia a quienes hubieren ingresado al país como no residentes;
- h) autorizar el cambio de categoría a las personas extranjeras que ingresan regularmente al país como residentes temporarios o no residentes;
- i) regularizar la situación de las personas migrantes cuando así correspondiere;
- j) Inspeccionar los medios de transporte internacional para verificar el cumplimiento de las normas vigentes relacionadas con la entrada y salida del país de pasajeros y tripulantes;
- k) aplicar las sanciones administrativas que correspondan a quienes infrinjan las normas migratorias en los casos previstos en la presente ley y cobrar las multas pertinentes;
- l) percibir y proponer los tributos que por la prestación de servicios pudieran corresponder;
- m) disponer medidas de expulsión de residentes temporarios y no residentes cuando así lo haya resuelto el Ministerio del Interior;
- n) ejercer las demás atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamentación.

6.2.2. Junta Nacional de Migraciones

Según la nueva Ley de Migración y su reglamentación, es la Junta Nacional de Migraciones la encargada de elaborar y promover la política migratoria del país. Los tres ministerios que la integran son el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social quienes se rotan en su coordinación, y pueden invitar a participar a otros organismos públicos.

En el artículo 63 de la reglamentación de la Ley de Migración, se describen sus cometidos:

- a) proponer las políticas migratorias al Poder Ejecutivo;
- b) proponer la reglamentación de la normativa migratoria;
- c) implementar instancias de coordinación intergubernamental en la aplicación de dichas políticas;
- d) asesorar en materia migratoria dentro de la órbita de competencia de cada organismo del Estado;
- e) analizar y proponer modificaciones en la normativa migratoria;
- f) procurar el relacionamiento multilateral en la materia;
- g) promover la adopción de decisiones que favorezcan el proceso de integración regional en relación con las migraciones intra y extra zona;

⁴⁹ Según Serpaj (2010) la Dirección Nacional de Migración no cuenta con datos de las personas en situación irregular ni cuántos ingresos de personas fueron rechazados en puestos de frontera. La explicación brindada es la carencia de recursos tecnológicos y de personal para la elaboración de estadísticas. La DNM elabora estadísticas a solicitud del Instituto Nacional de Estadísticas y el Ministerio de Turismo (ingresos/egresos, solicitudes de residencia por nacionalidad).

- h) promover la adopción de todas las medidas necesarias para lograr una adecuada aplicación de las disposiciones migratorias;
- i) actuar como órgano dinamizador de las políticas migratorias;
- j) proponer la implementación de los siguientes programas: de migración selectiva relativo a la inmigración de personas extranjeras; de retorno de uruguayos; de la vinculación con compatriotas en el exterior y de poblaciones con alta propensión migratoria;
- k) implementar cursos de formación y sensibilización de los recursos humanos vinculados con la materia con el fin de capacitar sobre la base de los principios que se inspiran en la presente ley;
- l) promover el relevamiento de datos estadísticos sobre el fenómeno migratorio;
- m) articular la promoción de los Derechos Humanos de las personas migrantes, específicamente en lo atinente a la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

Al momento de escribir este Perfil, no hay acciones públicas de la Junta, aunque sí reuniones interministeriales de planificación estratégica y comunicación con actores de la sociedad civil con miras a integrar el Consejo Consultivo.

6.2.3. Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores a través de sus **Consulados** tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria (según el Artículo 30 de la Ley de Migración):

- a) recibir, controlar e informar las solicitudes de ingreso al país que se tramiten en el exterior, para luego remitirlas a la Dirección Nacional de Migración para su diligenciamiento de acuerdo a la reglamentación que se dicte al efecto;
- b) otorgar visas de ingreso al país en las categorías previstas en la presente ley y su reglamentación;
- c) difundir las políticas y programas del Estado uruguayo en materia migratoria.

Dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, se encuentra la **Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación (conocida como Departamento 20)**. Funcionan en su seno dos (sub) direcciones: la **Dirección de Asuntos Consulares**, la más antigua, que cuenta al presente con 30 funcionarios en Uruguay además de las representaciones consulares en el extranjero. La **Oficina de Asistencia al Compatriota (OFAS)** funciona en esta (sub) dirección, articulando desde Uruguay todo tipo de apoyo práctico a los uruguayos fuera del país, por ejemplo, atención a uruguayos presos, cuidados por enfermedad o accidente o repatriación de restos. La otra (sub) dirección es la **Dirección de Vinculación**, creada en 2005, que cuenta al presente con cuatro funcionarios. Es la encargada del mantenimiento de las relaciones culturales, en un sentido amplio, con uruguayos residentes en el extranjero y la “puerta de entrada” para uruguayos retornantes al país⁵⁰. Funciona allí desde 2008 la **Oficina del Retorno y Bienvenida**. De forma relativamente autónoma de las direcciones de Asuntos Consulares y de Vinculación funciona en la órbita del Departamento 20 y localizado en la sede central del Ministerio, el **Centro de Atención Ciudadana (CAC)**, una oficina de trabajo muy complejo para realizar legalizaciones de documentos, validación de títulos educativos, pedidos de visa,

⁵⁰ La vinculación y el retorno se ven como dos caras de un mismo fenómeno, pues se asume que quien se “vincula” con el país de origen tiene el deseo de algún día retornar, más allá de que finalmente el deseo se convierta en acción (Prof. Jorge Muiño, subdirector general del Departamento 20 – comunicación personal).

gestionar el ingreso y egreso de automotores, expedición de pasaportes oficiales, trámites consulares, gestión de credenciales de extranjeros en el país, entre otros.

El Departamento 20 en su conjunto, y su Dirección de Vinculación en particular, se relacionan con organizaciones de la sociedad civil dentro y fuera del país. En Uruguay tiene estrecha vinculación con la Red de Apoyo al Migrante en Uruguay y en el extranjero con los Consejos Consultivos de uruguayos residentes en el extranjero⁵¹ y las Asociaciones de emigrantes.

Esta Dirección de Vinculación tiene como cometidos legales⁵²:

- coordinar, planificar y ejecutar una política nacional de vinculación con la emigración, en contacto con otros organismos del Estado y con las organizaciones de uruguayos residentes en el extranjero. Instruir, apoyar y supervisar a los Consulados de la República en la instrumentación de esta política;
- establecer y mantener actualizada una base de datos de los residentes en el extranjero, asegurando una comunicación efectiva (página Web, correo electrónico o cualquier otro medio hábil de comunicación);
- promover el intercambio científico, tecnológico, cultural, comercial y económico con la emigración;
- recomendar, en su caso, la revisión de las normativas vigentes y generar información sobre el tema migratorio en general;
- programar y coordinar con las instituciones nacionales competentes las gestiones concretas de ayuda al compatriota expatriado, así como la prestación de asistencia humanitaria a aquellos habitantes de la República que requieran el apoyo del Servicio Exterior;
- recibir y transmitir las solicitudes de personas que necesiten ubicar y establecer contacto con residentes en el exterior y, en general, brindar todos los servicios de asistencia que, en materia de vinculación con el exterior, las personas y/o comunidad pudieran necesitar. Los gastos ocasionados al erario serán reintegrados, a posteriori, en forma acorde de la capacidad económica del beneficiario;
- asesorar y controlar, en lo pertinente, en todo lo relacionado con los servicios consulares de la República, legalizar documentos para el exterior y procedentes del extranjero, expedir los pasaportes que correspondan e intervenir en lo relativo a la percepción de tributos consulares;
- programar y coordinar con las instituciones nacionales competentes las gestiones concretas de ayuda al compatriota expatriado.

En el extranjero, la Dirección General de Asuntos Consulares y de Vinculación con los Uruguayos en el Exterior ofrece una variada gama de servicios relativos a la obtención de documentos y al seguimiento de situaciones particulares de uruguayos fuera del país (presos, dificultades económicas, etc.).⁵³

⁵¹ La creación de los Consejos Consultivos fue un impulso del Departamento 20 durante la administración Vázquez (2005-2010). Su inclusión en la Ley de Migración le dio carácter de política de estado (ver capítulo VII). Entre 2006 y 2009 el Departamento 20 organizó encuentros anuales de los Consejos Consultivos en Uruguay. Según las actuales autoridades en 2011 se retomarán.

⁵² Según sitio del Ministerio de Relaciones Exteriores.
<http://www.mrree.gub.uy/gxpsites/hgxpp001?7,1,80,O,S,0,PAG;CONC;49;15;D;326;14;PAG;MNU;E;339;1;335;2;MNU;> (Acceso: 21/2/2011).

⁵³ La lista de servicios en el exterior se puede leer en:
<http://www.mrree.gub.uy/gxpsites/hgxpp001?7,1,121,O,S,0,MNU;E;33;2;MNU> (Acceso: 21/2/2011).

6.2.4. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

En el último lustro, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha desempeñado un papel fundamental en los avances a nivel regional y bilateral de la legislación en materia laboral y de seguridad social para los trabajadores migrantes. En el marco de la Asesoría de Relaciones Internacionales se realizan estudios y coordinaciones a nivel internacional y regional, siendo el MERCOSUR el ámbito privilegiado para avanzar en materia de formación y capacitación laboral, certificación de oficios y carreras y la no criminalización de la migración facilitando la libre circulación de trabajadores.⁵⁴

A través de la **Dirección Nacional de Empleo** el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social realiza programas de capacitación como medidas de retención de trabajadores.

La **Unidad de Coordinación para los uruguayos que retornan al país**, integrada por representantes del MTSS y del INEFOP, tiene por objetivo principal planificar, implementar y evaluar las medidas que faciliten la inserción laboral y social de los uruguayos que retornen al país.

6.2.5. Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Comisión Sectorial de Población

Esta Comisión se conformó en agosto de 2010, con el objetivo de:

*“asesorar al Poder Ejecutivo a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, a efectos de definir una visión de país en materia demográfica poblacional de mediano y largo plazo y una estrategia para alcanzarla, a través de una mejor articulación de las políticas interministeriales en curso, así como la formulación de nuevas políticas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, promoviendo la equidad y el respeto a los Derechos Humanos”.*⁵⁵

Está integrada por representantes de los ministerios del llamado Gabinete Social: Economía y Finanzas, Turismo y Deporte, Educación y Cultura, Trabajo y Seguridad Social, Desarrollo Social, Salud Pública, Interior y Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

La Comisión tiene entre sus cometidos: proponer políticas que promuevan la equidad intergeneracional; que encaren el tema de la natalidad así como la compatibilización de la vida productiva con la vida reproductiva; proponer la articulación de las políticas de vinculación con la población uruguaya residente en el exterior y retorno de nacionales con el Plan Nacional de Desarrollo; analizar la conveniencia de una política activa de promoción de la inmigración; proponer políticas que permitan una distribución territorial más adecuada de la población y de los procesos migratorios internos; proponer una política de producción de datos, información y análisis sociodemográficos y poblacionales, cuyos productos sean insumos para el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas.⁵⁶

⁵⁴ Entrevista a Fernando Berasain, coordinador nacional para el MERCOSUR del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En: http://www.aebu.org.uy/radio/radio_23.6.2010, Acceso: 14/5/2011.

⁵⁵ Presidencia de la República. Oficina de Planeamiento y Presupuesto Resolución Nº 180/2010.

⁵⁶ Idem.

Para cumplir con sus cometidos, una de las actividades realizadas consistió en contratar estudios que sirvan de insumo para políticas e intervenciones del gobierno nacional. Dichas investigaciones fueron objeto de discusiones y reflexiones en el marco del plenario de la Comisión.⁵⁷

En junio de 2011 presentó un primer informe denominado “Visión, objetivos y lineamientos estratégicos para la implementación de políticas de población en Uruguay”, donde se plantea una propuesta de una política de población para el país, con sus correspondientes lineamientos estratégicos, y se identifican asimismo las áreas de política de mediano y largo plazo.

6.2.6. Ministerio de Desarrollo Social

La Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES firmó el 11 de febrero del 2011 un convenio con la Organización Internacional para las Migraciones con el objetivo de establecer el marco jurídico de referencia con base en el cual ambos organismos llevarán a cabo acciones de colaboración para impulsar el conocimiento acerca de los retornados y la población inmigrante en situación de vulnerabilidad. Las áreas privilegiadas de cooperación serían: estimular el intercambio de especialistas; desarrollar proyectos de investigación; implementar programas de asistencia técnica, capacitación y asesoría; realizar conjuntamente la ejecución de proyectos y eventos a nivel local, estatal, nacional y regional, entre otros.

Ver: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/11531/1/conveniodnps-oim_final.pdf. Acceso: 9/7/2011.

6.2.7. Parlamento Uruguayo

En el Poder Legislativo funcionan comisiones de legisladores relacionadas a los temas migratorios, aunque ninguna está especialmente dedicada a las políticas migratorias. Por un lado, en el Senado de la República funciona la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión. Mientras que en la Cámara de Diputados se encuentra la Comisión Especial de Población y Desarrollo Social. Algunos temas como derechos humanos, trabajo y seguridad social se tratan en otras comisiones. También en la Cámara de Diputados o Representantes se reúne la Comisión de Asuntos Internacionales, donde temas vinculados a las migraciones internacionales han sido tratados. Por ejemplo, desde su nueva integración en 2010, retomó la discusión sobre el rechazo a la política migratoria europea y la vinculación del estado con los uruguayos residentes en el extranjero.

Ver: <http://www.diputados.gub.uy/comisiones/comppal.htm>. Acceso: 9/7/2011.

⁵⁷ En relación a la temática migratoria, se encargó un estudio sobre migración de retorno al Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Su objetivo es relevar las expectativas de retorno de los uruguayos que residen en el exterior, así como las experiencias de retorno de los compatriotas que han regresado. Otro de los objetivos específicos de la investigación encargada es evaluar las acciones llevadas adelante por el Estado en materia de vínculos con los uruguayos en el exterior y retornantes, desde la perspectiva de los beneficiarios.

6.3. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

6.3.1. De la colonia a la Modernización

El ingreso y la radicación de personas en los territorios del imperio español eran muy restringidos cuando estuvieron vigentes las Leyes de Indias. Sin embargo, entre los principios del movimiento independentista estaba la libertad de ingreso, salida y radicación de personas en los territorios americanos, lo cual quedará reflejado en la primera Constitución de la República Oriental del Uruguay, que establece en su Art. 147 que:

“Es libre la entrada de todo individuo en el territorio de la República, su permanencia en él y su salida con sus propiedades, observando las leyes de policía y salvo perjuicio de tercero”.

La idea de que población era riqueza estuvo presente en las repúblicas de América Latina hasta avanzado el siglo XX cuando surgió el problema de la “bomba demográfica” en los países del Sur y un neo-malthusianismo primó en la visión de la demografía del mundo colonial y neocolonial. Sin embargo, en Uruguay, la idea de “escasez demográfica” es dominante en los últimos 200 años a escala nacional, teniendo como principales problemas demográficos, por el contrario, la caída en la tasa de reposición y la desigual distribución de la población en el territorio.

6.3.2. De la modernización al país del derrumbe

Las políticas migratorias en Uruguay desde la modernización del país en el último cuarto del siglo XIX y hasta mediados del siglo XX se focalizaron en la inmigración europea. Esas políticas tenían objetivos poblacionales (aumento de habitantes, asociado a una “mejora racial” de corte evolucionista y eurocéntrica), económicos (convocar a colonos agrícolas y personal altamente calificado) y/o políticos (controlar el ingreso y egreso de grupos contrahegemónicos). En perspectiva histórica podemos decir que esos objetivos se cumplieron sólo parcialmente, mostrando la gran ausencia o debilidad de la intervención estatal en la promoción de políticas de migración explícita, tanto general como focalizadas (Taks, 2006).

6.3.3. La dictadura cívico - militar

En los preámbulos de la dictadura cívico militar (1973 – 1984) se inició un proceso acelerado de emigración espontánea por razones económicas, principalmente a la Argentina. La represión durante la dictadura generó el exilio político que se sumó al exilio económico. Hacia fines de la dictadura, entre 1982 y 1984, se comienza a elaborar una política de estímulo al retorno, que cristaliza en 1985 cuando se crea la Comisión Nacional de Repatriación, que facilitó el regreso de unos 20.000 connacionales hasta 1989.

6.3.4. De la post-dictadura al Giro a la Izquierda

A partir de la experiencia de la Comisión Nacional de Repatriación no se encuentran grandes debates ni medidas oficiales relacionadas a los procesos migratorios. Mientras que la realidad mostraba que los uruguayos continuaban emigrando, que el país no recibía inmigrantes y que estaban en juego algunos aspectos demográficos y de desarrollo social y

económico fundamentales, no se reflejó en las políticas públicas de los años 90 y entrado el siglo XX; obviamente, la hegemonía del neoliberalismo y su prédica de retiro del Estado para que el mercado mejor funcionara (también el mercado laboral transnacional) explica, en parte, la ausencia de pensamiento y acción estratégica en este sentido.

En 2001, sin embargo, se crea una Comisión Nacional para la Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Extranjero. De esta manera, la “diáspora uruguaya” comenzaba a ser construida desde el estado y se convertía, tímidamente, en objeto de atención oficial.

6.3.5. El Giro a la Izquierda

La llegada al gobierno del Frente Amplio en 2005, dio un nuevo impulso al programa de vinculación desde el Ministerio de Relaciones Exteriores, con algunos cambios burocráticos y administrativos, creando la Dirección de Servicios Consulares y de Vinculación con los Uruguayos en el Exterior, conocida también como “Departamento 20”.⁵⁸ La promoción de la creación de Consejos Consultivos de uruguayos residentes en el extranjero, como organizaciones de la sociedad civil que asesoren a las representaciones consulares en materia de vinculación, ha sido quizá lo más innovador de las propuestas, lo cual se verá reflejado en la nueva Ley de Migración. En 2008 un decreto crea en el seno del Departamento 20 la oficina de Retorno y Bienvenida, con la finalidad de facilitar el regreso de ciudadanos uruguayos. No tanto como una política planificada de población o de desarrollo, sino más bien como respuesta reactiva a partir de la demanda real de los migrantes.

También se aprobó la nueva Ley de Migración Nº 18250. Según Adela Pellegrino (2009) los 84 artículos de esta ley constituyen un conjunto normativo que resguarda los derechos de los migrantes y sus familias, así como establece sus obligaciones mientras permanezcan en el territorio. Dispone que se velará por el respeto de la identidad cultural de los migrantes y sus familiares, se fomentará que mantengan vínculos con sus países de origen, tendrán derecho a la actividad laboral y recibirán un trato de igualdad con los nacionales. Es probablemente el avance más significativo en el intento de institucionalizar una política migratoria, si bien no incluye objetivos, metas ni instrumentos de evaluación de sus logros.

En referencia a los principales compromisos en materia migratoria asumidos por el estado uruguayo a nivel regional y global, se puede concluir que el país con la Ley de Migración ha dado pasos muy importantes de incorporación a su legislación nacional de las normas del Derecho Internacional más avanzadas de defensa de los derechos de los migrantes y sus familiares. Resalta la amplitud del capítulo vinculado a la reunificación familiar, contemplando la residencia permanente hasta la tercera generación y no sólo para el cónyuge sino también el concubino (Modolo, 2009).

Según el Servicio de Paz y Justicia (Serpaj, 2010) los lineamientos de prevención de trata y tráfico de personas, incluidos en la Ley de Migración 18.250, se encuentran aún limitados por una concepción de seguridad. La política de combate al tráfico y trata de migrantes tiene como principales obstáculos la falta de información, la falta de capacitación de jueces, fiscales y demás operadores en derechos; necesidad de mayor control fronterizo y mayor cooperación entre los países del MERCOSUR.

⁵⁸ La simbólica denominación de Departamento 20 hace referencia a la división administrativa territorial de Uruguay en 19 departamentos y que la creación del vigésimo muestra el interés del nuevo gobierno en promover canales oficiales para la comunicación y vinculación entre los uruguayos emigrados y el gobierno central.

6.4. LAS ORGANIZACIONES DE LOS MIGRANTES Y DE LA SOCIEDAD CIVIL. LA PARTICIPACIÓN DE LOS MIGRANTES EN EL ÁMBITO POLÍTICO

6.4.1. Sociedad civil

Red de Apoyo al Migrante - Se constituyó en 2010 por organizaciones comprometidas con los derechos de los uruguayos fuera del país y retornados, así como la situación de los extranjeros en el país. Las principales organizaciones que integran la Red son: Idas y Vueltas, Entre Soles y Lunas, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur; Fundación Polo Mercosur, Asociación de Padres con Hijos en el Exterior, Asociación de Paraguayos en Uruguay y Casa César Vallejo.

En un documento elaborado por la Red, destinado al gobierno y a la ciudadanía en general, se definen los siguientes objetivos y principios:

- 1. Que es necesario partir del diseño de una política migratoria basada en el respeto irrestricto y la aplicación de las normas fuente nacional e internacional de los Derechos Humanos.*
- 2. Las normas de fuente internacional tienen larga data y han sido firmadas y ratificadas por nuestro Estado, de lo cual surge para el mismo la obligación de cumplirlas en todo su contenido y su forma, teniendo en cuenta que el sujeto de derecho son personas, trabajadores que han logrado que sus derechos laborales sean reconocidos en una larga lucha que se desarrolló principalmente en el siglo pasado.*
- 3. La necesidad de contar con mano de obra en circunstancias puntuales, o por necesidades de un sector concreto de la producción, como sucede actualmente, no puede eludir el acatamiento y respeto por parte del Estado y sus órganos, de los derechos del trabajador migrante a ser protegidos en su dignidad como personas y como trabajadores.*
- 4. La publicidad sobre las necesidades de trabajadores y las cualidades que los mismos deban poseer, no se está realizando desde los órganos de gobierno, sino desde los empresarios privados y los medios de comunicación. No existe un plan definido que sea divulgado como corresponde por el Estado a través de sus diversos Ministerios, ni existe publicidad estatal.*
- 5. Todas las políticas o actos que desconozcan, en los hechos o en los dichos, el derecho al trabajo, constituye una violación a los Derechos Humanos.*
- 6. Nuestro país además de estar obligado por la normativa internacional que oportunamente firmó y ratificó, la cual forma parte de nuestro propio ordenamiento jurídico, cuenta con la Ley Nº 18.250 de reciente aprobación.*
- 7. Los órganos previstos por la ley no se han puesto en funcionamiento -estos son Junta Nacional de Migraciones y Consejo Consultivo Asesor de Migraciones- los que nos sitúa en un momento de dificultades al respecto.*
- 8. Baste señalar que toda política migratoria de Estado debe tener en cuenta un piso mínimo de derechos del trabajador migrantes sean éstos trabajadores que migran a nuestro país o para los nacionales que emigraron hacia terceros países en otro momento y que ejercen su derecho al retorno que cubra sus necesidades de vivienda, salud y educación, la dimensión del abordaje a este tema es enorme.*
- 9. A lo expresado debe agregarse la profunda tarea de educación dirigida a nuestra población que el Estado debe concebir y aplicar, respecto a la relación y los derechos de los nacionales y de los migrantes. No se puede ignorar que en nuestro*

país también existen actitudes xenófobas que sólo pueden ser combatidas mediante políticas educativas y de sensibilización que permitan que se cumpla la norma de que los inmigrantes y nacionales tienen iguales derechos.

6.4.2. Academia y medios de comunicación

Programa de Población de la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. A nivel de estudios terciarios es de los reducidos ámbitos donde se produce investigación sobre movimientos migratorios y políticas migratorias nacionales. Desarrollan también capacitación de posgrados (diploma y maestría) en temas de población incluyendo la temática migratoria.

Centro de Estudios Migratorios de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. Es un pequeño espacio dedicado al estudio histórico de la inmigración al país. En esta misma Facultad, ha habido investigación irregular sobre la migración reciente con foco en aspectos de identidad y cultura.

Programas radiales y televisivos. Existe un programa en televisión pública departamental por cable (TV Ciudad - Montevideo) llamado "Ir y volver" sobre la migración uruguaya y el fenómeno migratorio a nivel mundial. También se emiten los programas en TNU, el canal abierto de la televisión pública de alcance nacional. El equipo periodístico produce el programa radial Departamento 20, sobre temas migratorios con énfasis en la vinculación con emigrantes uruguayos en la Radio Uruguay del organismo público SODRE. Los medios escritos hacen seguimiento del tema de forma irregular.

6.4.3. Otros

Consejo Consultivo Asesor de Migración – órgano asesor de la Junta Nacional de Migración. Contempla la integración de las organizaciones de migrantes y de derechos humanos. Aún no se convocó a la espera de un trabajo más regular por parte de la Junta Nacional de Migración.

Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana (SEDHU) - En 1984 el Servicio Ecuménico de Reintegración ("SER"), fue generado por diferentes Iglesias y Organizaciones cristianas, con diferentes programas de reinserción social y atención a presos políticos liberados o uruguayos retornados del exilio. El "SER" se transforma en "Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana" ("SEDHU"), valorando el sentido de demostrar que los cristianos de las diferentes iglesias son capaces de prestar un testimonio en común. La misión propuesta es con un testimonio profético de defensa y promoción de la dignidad humana en todas sus manifestaciones, aportar a la vivencia de un cristianismo comprometido con la realidad social, económica y política de nuestro país.

Trabaja en la Fundación un equipo rentado y voluntarios de las Instituciones miembros.

Actualmente en el año 2011, las principales áreas de trabajo son:

- a) La atención a migrantes económicos en su mayoría de América Latina. Por año son aproximadamente 200 personas atendidas, de las que se espera que obtengan documentación. Se les apoya a obtener Cédula de Identidad, Carné de Asistencia y

otros. Se atiende al público los días lunes y jueves, en el horario de las 14: 00 a las 17:00 horas.

- b) Integración en la Red de Apoyo al Migrante en Uruguay.
- c) Atiende a colombianos en situación vulnerable desde el año 2000. Son colombianos militantes de derechos humanos y/o sindicales que vienen por un año, en función de un acuerdo con la Pastoral Social de la Iglesia Católica de Colombia. En dicho proyecto también intervienen la Cruz Roja Internacional y la Organización Internacional para las Migraciones. Se les acompaña en su proceso de integración temporaria y en su estadía en Uruguay durante un año.
- d) A partir del año 2001 el SEDHU es la Agencia Implementadora en Uruguay del “Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados” (“ACNUR”); por lo que se encarga de la atención de todos los solicitantes de refugio y refugiados que están en Uruguay. SEDHU integra la “CORE”, Comisión de Refugiados en Uruguay y su secretaría permanente. A los solicitantes de refugio y refugiados se les apoya a obtener la documentación (Cédula de Identidad, Carné de Asistencia y otros), se estudia la situación personal de cada solicitante y se le apoya en la búsqueda de trabajo y vivienda. Asimismo se realizan entrevistas individuales para insumo de la “CORE” y entrevistas de atención social.
- e) En junio de 2007, Uruguay firmó un acuerdo de reasentamiento con el ACNUR, que contempla brindar una solución a aquellos refugiados que no tienen la posibilidad de permanecer en el primer país de asilo al que han llegado. El 8 de octubre de 2008 el Parlamento uruguayo aprobó el Acuerdo Marco de Reasentamiento. En mayo de 2009 comenzaron a arribar a Uruguay los reasentados colombianos, actualmente SEDHU continúa en ésta línea de trabajo.
- f) Se brinda documentación para las personas que la necesiten a efectos de acogerse a la ley Nº 18.033 (Ley que reconoce años de trabajo en la Seguridad Social de las personas que estuvieron en el exilio). Se han atendido alrededor de 1.500 personas a la fecha.

7. LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS EN MATERIA DE MIGRACIONES⁵⁹

7.1. INTRODUCCIÓN

Siguiendo con las tendencias mundiales en materia de movimientos migratorios y las respuestas dadas por los países receptores de migrantes, quienes en general han llevado la iniciativa en materia de políticas migratorias (Pellegrino 2009: 26), en Uruguay hasta los años 60 del siglo XX y excepcionalmente durante la dictadura cívico-militar, los programas y proyectos promovían la inmigración selectiva de trabajadores especializados con sus familias y también personal altamente calificado. En la segunda mitad de la década de los 80 se realizó un programa de retorno de uruguayos post-exilio político y económico y luego la ausencia de proyectos y programas migratorios fue casi total, con la excepción del PEDECIBA y la Universidad de la República que durante los años 90 tuvieron reducidos fondos para incentivar el retorno de académicos que realizaron estudio de postgrado en el extranjero. En la primera década del siglo XXI hay un cambio de enfoque y lentamente se gestan proyectos y programas de vinculación con los uruguayos en el extranjero, aceptando por un lado que no todos los nacionales tienen el deseo de retornar pero por otro que también hay muchos emigrados que desearían retornar a su país de origen. Así se llega al presente donde los proyectos y programas se concentran en los temas de vinculación, retorno y circulación entre nacionales uruguayos y, mucho más tímidamente, en la inmigración de ciudadanos del MERCOSUR ampliado. No es casual entonces que en la Ley de Migración 18.250 y su decreto reglamentario se indica que entre los cometidos de la Junta Nacional de Migración está la implementación de cuatro programas: de migración selectiva relativo a la inmigración de personas extranjeras; de retorno de uruguayos; de la vinculación con compatriotas en el exterior y de poblaciones con alta propensión migratoria. Hasta la fecha no ha comenzado ningún programa bajo su responsabilidad directa, sino que sus primeros encuentros se han orientado a intercambiar información y articular actividades y proyectos en marcha en los distintos organismos. En este capítulo se los identifica y describe.

7.2. RELATIVOS A LOS VÍNCULOS CON LOS NACIONALES EMIGRADOS

Es a comienzos del siglo XXI que se van desarrollando propuestas y programas de vinculación con los nacionales emigrados, cuando se puso en marcha en 2001 el Programa de Vinculación con Uruguayos Altamente Calificados residentes en el Exterior, promovido por el Ministerio de Relaciones Exteriores con el apoyo de la Universidad de la República y la OIM. Los objetivos de este Programa de Vinculación fueron, por un lado, establecer procedimientos y mecanismos dirigidos a vincular a la población uruguaya altamente calificada residente en el exterior en las áreas científicas, tecnológicas, culturales, deportivas, políticas, empresarial y artísticas. Por otro lado, se procuró impulsar entre los emigrados aquellas conductas que pueden llevarlos a tomar decisiones que beneficien a su país de origen. A fin de 2001 se crea por decreto la Comisión Nacional para la Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Extranjero y un Comité Asesor, mientras a nivel parlamentario se instalaba una comisión especial para el estudio de soluciones legislativas referentes a la emigración en el Uruguay. Entre 2001 y 2004 se desarrolla el programa a través de un portal en Internet, la creación de

⁵⁹ Elaborado por Dr. Javier Taks.

una base de datos con registros voluntarios, un boletín informativo y la continuación de talleres y reuniones anuales en Uruguay que reunió a emigrados calificados y no calificados. A partir de 2005 se crea la Dirección General de Asuntos Consulares y de Vinculación con los Uruguayos en el Exterior disolviendo la Comisión.

En términos comunicacionales, recientemente, se priorizó para la vinculación las videoconferencias y la comunicación vía correo electrónico con Concejos Consultivos y Asociaciones, y se tiene previsto mejorar el actual sitio en Internet del Departamento 20. Esto sin excluir reuniones presenciales de autoridades y delegados de los concejos consultivos.

7.2.1. Mejora del servicio exterior, embajadas y consulados

Existe en el Ministerio de Relaciones Exteriores un Centro de Asistencia al Compatriota que brinda varios servicios, entre otros, un servicio de localización de uruguayos en el exterior, a solicitud de ciudadanos uruguayos o residentes legales, familiares o personas de su conocimiento. También es posible solicitar la ubicación de ciudadanos uruguayos dentro del país a solicitud de residentes en el exterior.

Sobre la reformulación del servicio consular, una práctica novedosa en varios países, ha sido la realización de Consulados Móviles acercándose los cónsules a diversas localidades o ciudades donde no está la sede oficial del consulado, para realizar trámites o para informar a los uruguayos sobre diversas temáticas de su interés.

También los consulados han tenido participación activa en las “Operaciones Celestes” realizadas en varias ciudades del Cono Sur, para otorgar documento oficial de identidad a los uruguayos en el extranjero y sus hijos. (Ver 7.3).

7.2.2. Consejos Consultivos

Desde el Departamento 20 se promovió una mayor participación ciudadana a través de la creación de los Consejos Consultivos de uruguayos residentes en el extranjero. Según la nueva Ley de Migración (Artículo 74), los Consejos Consultivos son “organizaciones representativas de los uruguayos residentes en el exterior cuyo cometido central es la vinculación con el país en sus más diversas manifestaciones”. Deben funcionar según principios democráticos (cargos electivos), con una reglamentación conocida y son reconocidos por las embajadas y consulados como contrapartes, tanto para apoyarlos en sus actividades como para recibir las sugerencias de estos Consejos para planificar, programar y ejecutar la política de vinculación y retorno de los uruguayos. La inclusión de esta temática de los Consejos Consultivos en la Ley de Migración supone su reconocimiento como política de estado.

En el exterior existen unos 43 Consejos Consultivos. Ha habido tres encuentros mundiales de Consejos Consultivos en Montevideo, entre 2007 y 2009. En 2010 se realizó un encuentro virtual. Se pretende arribar a un reglamento de funcionamiento común de los Consejos Consultivos.

7.2.3. Voto extraterritorial

En Uruguay, votar en las elecciones nacionales y municipales, obligatorias desde 1971, siempre ha sido motivo de cierto orgullo cívico y en el caso de la diáspora uruguaya una de las principales reivindicaciones desde la salida de la dictadura militar (Pellegrino 2003b). Los proyectos de Ley presentados en el Parlamento desde 1985 hasta 2007 no obtuvieron las mayorías parlamentarias necesarias para su aprobación. Por ello, en el año 2009 se realizó una consulta popular plebiscitaria, promovida desde la bancada parlamentaria del Frente Amplio (partido de gobierno), para instaurar el voto epistolar para los uruguayos residentes en el extranjero. Los votos no alcanzaron el mínimo necesario para su aprobación por lo cual en Uruguay se mantiene el derecho a voto sólo estando habilitado y presente en el territorio nacional cuando hay elecciones.

7.2.4. Remesas

Existe un acuerdo entre la Administración Nacional de Correos y sus pares de España y Chile para envío y recibo de remesas de y hacia Uruguay con relativamente bajas comisiones administrativas desde 2008. Ver: <http://www.correo.com.uy/index.asp?pagVal=323&s=1>
Acceso: 21/2/2011.

7.2.5. Turismo

Según informes de prensa han ingresado 350.000 uruguayos turistas en 2011. En los años 2009 y 2010, los turistas uruguayos fueron el tercer grupo luego de argentinos y brasileños y aumentando su contribución al total de turistas en el país. No ha habido programa especial o focalizado por parte del Ministerio de Turismo y Deportes para atraer a este grupo, aunque se reconoce la rápida y positiva respuesta que han tenido los uruguayos radicados en el exterior a los nuevos servicios de comunicación virtual ofrecidos por el Ministerio, en particular la red social "Facebook". Se puede concluir, entonces, que la llegada al país de uruguayos turistas es resultado del mantenimiento privado de las redes sociales y familiares.

7.3. RELATIVOS A LA EMIGRACIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS NACIONALES EN EL EXTERIOR

En el período 2005 – 2010 se realizaron una veintena de "Operativos Celestes" para emitir cédulas de identidad a emigrantes en Buenos Aires, Mar del Plata, Asunción y Porto Alegre. La obtención de la cédula de identidad no es sólo un gesto simbólico de reafirmación "identitaria", sino que es un documento necesario para viajar o para realizar trámites administrativos en el país de origen y de residencia.

También ha funcionado un servicio de la Intendencia de Montevideo, a través de los consulados, de envío gratuito de partidas de nacimiento emitidas en el Departamento de Montevideo.

7.4. RELATIVOS AL RETORNO DE NACIONALES, CON REFERENCIA A LA MIGRACIÓN CALIFICADA

7.4.1. Retorno en general⁶⁰

En materia general de retorno, las nuevas autoridades democráticas, a poco de instaladas en 1985, aprobaron el 8 de marzo de ese año, una ley por la que se creaba la Comisión Nacional de Repatriación, cuyo objetivo fue apoyar el retorno al país de aquellas personas que tuvieran la voluntad de hacerlo. Entre sus cometidos figuraban: la elaboración de un registro de personas con intención de regresar, el apoyo a proyectos que ayudaran a integrar a los retornantes a las actividades nacionales, la generación de mecanismos de información para llevar a cabo esos planes, la asignación de recursos para la repatriación de uruguayos y otras serie de medidas inspiradas por los mismos propósitos. Las actividades de la comisión duraron hasta 1989 y tuvieron un impacto importante en la sociedad uruguaya. Los programas para apoyar el traslado de los refugiados y exilados políticos y recuperar a las personas con especializaciones y capacitaciones diversas fueron significativos.

En la actualidad, la medida institucional más importante para facilitar el retorno de emigrados uruguayos ha consistido en la creación y puesta en funcionamiento de la Oficina de Retorno y Bienvenida. Según su actual coordinadora, la idea es poder brindar información a todos aquellos uruguayos que estén pensando en regresar al Uruguay, para evitar falsas expectativas o por el contrario ampliar el conocimiento sobre las posibilidades legales, económicas y sociales que brinda el país. En el presente se estiman que pasan directa o indirectamente (familiares) por la Oficina de Retorno y Bienvenida, unas 350 personas por mes.

La Ley de Migración y su reglamentación incentiva el retorno a través de exoneraciones impositivas para el ingreso de instrumentos de trabajo, enseres domésticos y un automóvil. Actualmente, se solicita el ingreso de 150 automóviles por mes.

Se ha firmado un convenio de garantía y subsidio entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Vivienda para acceder a la vivienda entre retornantes de bajos recursos.

7.4.2. Nacionales deportados y retornados

La Dirección Nacional de Migración planifica un sistema de registro e información de los uruguayos que hayan sido deportados de otros países, con miras a atender la problemática de familiares que hubieran quedado residiendo en el extranjero, así como hacer un seguimiento de la reinserción del deportado en el país. Para ello se encuentra elaborando un formulario para ser llenado en los pasos fronterizos, especialmente en el aeropuerto.⁶¹

⁶⁰ Este apartado se nutre de información recogida en entrevista colectiva a Jorge Muiño, subdirector del Departamento 20 y Ana María Sosa González, encargada de la Oficina de Retorno y Bienvenida. Marzo 2011.

⁶¹ Comunicación personal Mayor José E. Chavat Azeni, director de la Dirección Nacional de Migraciones. Abril 2011.

7.4.3. Migración de retorno calificada

Investigadores / intelectuales

Uno de los aspectos importantes relativos a los efectos de la emigración en los países de origen, que en ciertos períodos ha suscitado la atención tanto de los países de origen como de los organismos internacionales, es el de la emigración de personas con alta capacitación, el llamado *brain drain*. Entre los objetivos centrales de los planes de desarrollo, los países se proponen incrementar sus recursos humanos calificados y la búsqueda de una fuerza de trabajo con un nivel educativo alto y capacitaciones especializadas. La demanda de estos trabajadores por los países desarrollados supone un desafío cuya resolución se ubica entre los temas importantes de las relaciones internacionales. En Uruguay, tempranamente hubo estudios sobre la emigración calificada (Apezechea y otros, 1967) hechos por el CONICYT en el período inmediatamente anterior a la dictadura, pero el agravamiento del contexto político de esa época marginó la cuestión hasta 1985.

A continuación se enumeran los programas existentes para incentivar el retorno y la circulación de uruguayos altamente calificados.

CSIC – Universidad de la República

La Comisión Sectorial de Investigación Científica tiene en su programa de recursos humanos dos llamados por goteo. Por un lado, una beca de retorno por dos años para docentes de la Universidad que estuvieron realizando estudios de posgrado en el extranjero y se encuentran sobrecalificados para su cargo actual. Por otro lado, la contratación como docente por dos años para aquellos uruguayos calificados que quieran trabajar en la Universidad pero no tengan cargo.

Agencia Nacional de Investigación e Innovación

Un nuevo impulso a las políticas en materia de retorno y de vinculación relativas a los científicos y tecnólogos lo ha dado la recientemente creada Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), que desarrolla y financia una serie de programas en la materia. Un ejemplo significativo es el proyecto denominado Vinculación de investigadores y tecnólogos residentes en el exterior, lanzado en 2008, en cuyo llamado se establece: “El objetivo de esta convocatoria es el fortalecimiento de las capacidades en recursos humanos calificados con que cuenta el país, a través de la interacción con científicos y tecnólogos uruguayos de probada experiencia, residentes en el exterior” (Pellegrino 2009: 31). Además, el Sistema Nacional de Investigadores de la ANII permite la candidatura de investigadores uruguayos en el extranjero a ingresar al sistema en todos los niveles. Su aceptación, previa evaluación, lo deja con un estatus de investigador asociado, que al momento de retornar al territorio nacional puede solicitar el pago del incentivo mensual correspondiente.

Instituto Pasteur

En 2006 se estableció en Uruguay la sede regional del Instituto Pasteur de Francia, después de un período preparatorio de varios años. La creación de este instituto responde a un proceso claramente vinculado a las redes de científicos fuera del país (su primer y actual director fue investigador del Instituto Pasteur de París durante 30 años). Con niveles de inversión importantes —que tienen la peculiaridad de que parte de la inversión fija en edificios

y laboratorios fue realizada con fondos de la deuda pública uruguaya en manos francesas— y un presupuesto regular cofinanciado por ambos países, el Instituto Pasteur desarrolla investigación de calidad en Uruguay y ha propiciado el retorno de científicos (Pellegrino 2009: 31).

Fundación Polo Mercosur

Esta fundación es una plataforma de encuentro académico y cultural entre las universidades y centros de investigación del MERCOSUR y de Francia. Desarrolla el proyecto “Migraciones internacionales del personal calificado”, que busca fortalecer los vínculos entre los emigrantes uruguayos de alta calificación con sectores nacionales de ciencia, tecnología e innovación. Es heredero intelectual de programas radicados en instancias oficiales (esto es, Ministerio de Educación y Cultura).

7.5. RELATIVOS A LA MIGRACIÓN LABORAL

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – elaboración y distribución de cartilla de los gobiernos del MERCOSUR “Cómo trabajar en los países del Mercosur”. Objetivos: informar a los inmigrantes los detalles de cómo regularizar su residencia y su permiso de trabajo, así como sus derechos y deberes.⁶²

Existen en el país los Centros Públicos de Empleo (CEPEs), oficinas territorialmente descentralizadas dependientes de la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que orientan a todo trabajador en busca de empleo sobre aspectos legales, el mercado laboral y programas de capacitación.

7.6. RELATIVOS AL COMBATE A LAS REDES DE TRÁFICO Y TRATA DE PERSONAS

El Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social, desde el año 2008, preside la Mesa Interinstitucional de Combate a la Trata de Mujeres con fines de explotación sexual comercial. La finalidad de este espacio es promover el diálogo y elaborar una estrategia de abordaje, que se encuentra en funcionamiento. Participan en la Mesa autoridades de organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales como la OIM.

La publicación de Inmujer “La trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial en el Uruguay. Caminos recorridos hacia la construcción de una política pública” avanza en una serie de recomendaciones, desde desarrollar programas de sensibilización y capacitación en la temática al funcionariado de diversos sectores estatales hasta elaborar y determinar rutas concretas para el abordaje del problema.⁶³

⁶² Ver: http://www.mte.gov.br/trab_estrang/cartilha_trabalho_mercosul_esp.pdf. Acceso: 18/2/11.

⁶³ Ver: <http://www.inmujeres.gub.uy/mides/colgado.jsp?contentid=9620&site=1&channel=inmujeres>. Acceso: 9/7/11

7.7. RELATIVOS A LOS MIGRANTES FRONTERIZOS

Desde el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) se desarrolla el Programa de Políticas de Integración de Frontera: Espacio de Vida Diverso y Complejo, el que comenzó a funcionar en 2006. Para ello se conforman “grupos de frontera” para el diagnóstico y acción de carácter binacional.⁶⁴ Los grupos de frontera son espacios de participación local integrados por representantes institucionales locales y de la sociedad civil de Uruguay y Brasil. Su objetivo es coordinar acciones entre actores de ambos países para mejorar la calidad de vida de la población que reside en el territorio fronterizo. Por ejemplo, para la Región Este se han formado los siguientes grupos de frontera: Aceguá – Aceguá; Treinta y Tres; Chuy-Chui; Río Branco-Yaguarao.

Uno de los aspectos en que se ha trabajado junto con la Dirección Nacional de Migraciones es en la expedición de documento de identidad uruguaya a los ciudadanos fronterizos uruguayo-brasileños. Muchos indocumentados en el área de frontera se encuentran, en muchos casos, en situación de pobreza y vulnerabilidad, a los cuales se los exonera del costo del trámite. También se involucra al Ministerio de Relaciones Exteriores (Comisión de Frontera).

Otra cuestión es el llamado “documento de residencia fronteriza”, otorgado por la Dirección Nacional de Migración, que no es un documento de identidad, sino que para aquellos residentes legales tanto en Brasil como en Uruguay, que justifiquen su residencia en una franja de 20 kilómetros desde la línea fronteriza, le posibilita el acceso a los servicios de salud y educación en ambos países, así como derecho a trabajar en toda la franja fronteriza.

⁶⁴ Ver: <http://frontera.mides.gub.uy/mides/carpeta.jsp?contentid=1870&site=1&channel=mides>. Acceso: 9/7/2011

8. EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS MIGRACIONES EN EL DESARROLLO⁶⁵

8.1. PRESENTACIÓN DEL TEMA⁶⁶

La evaluación del impacto de la migración ha sido hecha, en general, en los países que son receptores de inmigrantes. Los impactos en los países de origen son más complejos de analizar dado que se trata de observar consecuencias derivadas de “ausencias”; en estos casos, la mayor parte de los estudios versa sobre los efectos de la emigración en los mercados de trabajo, así como sobre la manera cómo las remesas influyen en las comunidades de origen de los migrantes.

La discusión sobre el impacto de la emigración sobre el desarrollo de los países de origen ha conducido, en general, a posiciones opuestas, es decir, quienes sostienen que los efectos son positivos y quienes sostienen que son negativos. En 1993, en un informe al Congreso de los Estados Unidos de América realizado por académicos y especialistas en el tema, se concluyó que la relación entre migración y desarrollo debe considerarse como “no resuelta” (“The unsettled relationship”) (Papademetriu, D. Martin, Ph. 1993).

Las consecuencias sobre el mercado de trabajo suponen un ejercicio contrafactual y las conclusiones han sido diversas. Sin embargo, a raíz del entusiasmo que generaron en algunos sectores las remesas, a lo largo de las últimas décadas se multiplicaron los estudios que alentaron la argumentación positiva de la migración. Estos estudios han sido apoyados especialmente por los organismos financieros internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como por la Organización Internacional para las Migraciones y un sector importante del mundo académico.

Los efectos de la migración sobre el desarrollo de los países de origen, se han convertido en un tema importante en el actual debate acerca de las propuestas de políticas en la materia. Un principio general - que sugiere el transnacionalismo - es que en los emigrantes conviven dos “lealtades”: hacia su lugar de origen y hacia su lugar de residencia.

Varios autores (Wickramasekara, 2003; Portes, 2007) han tratado de sistematizar algunos de los argumentos que se plantean en las diferentes posiciones acerca de los efectos de la migración sobre el desarrollo. El siguiente cuadro resume las diferentes posiciones presentes en la literatura.

⁶⁵ Elaborado por Adela Pellegrino.

⁶⁶ Esta sección está basada en el trabajo de Pellegrino (2008), “Las políticas de migración y desarrollo”, en Calvo y Mieres (eds.) *Sur, migración y después*, Montevideo, Rumbos-UNFPA.

Argumentos positivos	Argumentos negativos
<i>La importancia que tienen las remesas sobre las economías nacionales y regionales.</i>	<i>No hay evidencia alguna de que, por sí solas, las remesas “desarrollen” económicamente a un país que exporta fuerza de trabajo.</i>
<i>Los efectos de las remesas sobre la reducción de la pobreza y del incremento del bienestar de los hogares.</i>	<i>Las remesas de los migrantes intensifican el consumo privado, pero no estimulan actividades productivas</i>
<i>Las remesas tienen como consecuencia el incremento de las inversiones domésticas que implican efectos multiplicadores, directos e indirectos, de las transferencias de dinero por parte de los emigrantes.</i>	<i>La inversión de los migrantes en actividades productivas en sus países de origen ha tenido un efecto modesto en el crecimiento económico nacional.</i>
<i>La emigración permite aliviar las tensiones derivadas del crecimiento demográfico y sus consecuencias sobre el empleo.</i>	<i>La emigración tienen consecuencias demográficas: despoblamiento y envejecimiento.</i>
<i>Las habilidades y capacitaciones adquiridas por los migrantes y su transferencia al país de origen, en caso de retorno, o a través de los vínculos y las redes.</i>	<i>Los migrantes retornantes, en la mayoría de los casos, no encuentran ámbitos estimulantes para volcar los conocimientos adquiridos.</i>

Es evidente que estos argumentos, presentados en una lista que seguramente no es completa, muestran a las claras que ambas posiciones conducen a diferente tipo de intervenciones políticas.

Sin embargo, y más allá de las posiciones doctrinarias, las políticas de emigración deben conocer y tomar en consideración, las características de los migrantes y los tipos de traslados que realizan.

Un primer asunto es identificar la duración de los traslados: es importante saber si se trata de migrantes definitivos, temporales, circulares, pendulares, etc. Los vínculos que pueden establecer con sus países de origen pueden ser muy distintos y dan lugar, por lo tanto, a políticas diferentes en cada caso.

Las distintas características de la situación familiar de los migrantes implican vínculos también distintos con el país de origen. Típicamente, migraciones que se realizan de manera independiente, tienen consecuencias diferentes a las del grupo familiar.

Finalmente, un punto esencial es comprender la necesidad de tener políticas diferentes en el caso de la migración muy calificada, o que tiene ciertas especializaciones demandadas en los países de destino, con respecto a la migración no calificada.

En el caso de Uruguay, hay pocos estudios orientados a evaluar la emigración en sus diferentes facetas. En el Capítulo 3 se presentan las características del mercado de trabajo y la emigración, donde se analiza el impacto de la emigración sobre la desigualdad salarial en base a un ejercicio contrafactual (Vigorito y Zerpa, 2010).

8.2. IMPACTO DE LAS REMESAS EN LOS INGRESOS DE LOS HOGARES Y EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA⁶⁷

Las remesas han sido estudiadas en cuanto a su volumen y características (Pellegrino y Vigorito 2003; Macadar, Pellegrino, 2007, Borraz y Pozo, 2007). En otro estudio (Koolhaas y Pellegrino, 2008) se ha analizado de forma comparativa la contribución de las remesas a los ingresos de los hogares y a la disminución de la pobreza.

En el capítulo 4 se hace referencia a un estudio reciente con resultados sobre la proporción que tienen las remesas en el PBI, el gasto público y las inversiones. Acosta y Vigorito en este documento, consideran que a...*"pese a la elevada proporción de emigrantes en relación a la población local, las remesas constituyen una magnitud muy escasa tanto en términos absolutos como en relación a diversos agregados macroeconómico"*. De hecho, en términos comparativos, Uruguay se ha ubicado en el grupo de países latinoamericanos, junto a Brasil, Argentina, Venezuela y Chile, donde las remesas representan una proporción sobre el PBI inferior al uno por ciento.

Uruguay también se encuentra entre los países latinoamericanos y caribeños con menor porcentaje de hogares receptores. De diez países seleccionados, que representan más de la mitad de las remesas que recibe la región, Perú y Bolivia (países con una menor proporción de población emigrante que Uruguay pero con mayor peso de las remesas en el PBI) son los únicos con una proporción de hogares receptores similar.

Entre las explicaciones acerca del escaso volumen de remesas en Uruguay, se ha señalado que ello puede obedecer a varios factores. Lo primero, es que, en general, la emigración uruguaya es de familias completas. Segundo, quienes emigran no pertenecen a los estratos de menor poder adquisitivo y, por lo tanto, quienes quedan en el país no necesitan en igual medida del auxilio económico de los emigrantes, como sucede en otros países del continente.

Según los datos de la ENHA 2006, el aporte promedio de las remesas es de 13,5% del total de los ingresos de los hogares que las reciben. Para la gran mayoría de los hogares que reciben remesas, éstas constituyen una parte minoritaria de su ingreso total. Más precisamente, para la mitad de los hogares que reciben remesas, éstas representan el 6,1% o menos de su ingreso.

Estas cifras son notoriamente más bajas que las observadas para el promedio de países de Latinoamérica para los que se dispone de información, donde se aprecia que las remesas significan en promedio la tercera parte de los ingresos del hogar. Al mismo tiempo, para el año 2002 en Uruguay se observaba que el aporte promedio para los hogares receptores era de 45%, con un monto de remesas promedio por hogar receptor que casi triplicaba al actual (300 y 113 dólares respectivamente). Estas diferencias parecen estar asociadas a que en 2002 la encuesta de hogares no captaba a los hogares que recibían remesas en pequeñas cantidades, debido a la falta de una pregunta explícita sobre si el hogar era receptor de transferencias económicas enviadas desde el exterior.

Dado el relativamente bajo porcentaje de hogares que reciben remesas (2,8% del total según la ENHA 2006), el efecto de las remesas en la reducción del nivel de la pobreza de la

⁶⁷ Esta sección se basa en Koolhaas y Pellegrino (2009).

población total del país es escaso: los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza serían el 17,2% del total de no mediar la existencia de remesas, mientras que contabilizando las remesas la incidencia de la pobreza desciende a 16,9%. Es decir que sólo un 0,3% de los hogares uruguayos supera la línea de pobreza gracias al aporte de las transferencias económicas recibidas desde el exterior. Ahora bien, si sólo se consideran los hogares que reciben remesas, la disminución de la proporción de hogares pobres es significativa: sin remesas la incidencia de la pobreza entre estos hogares sería del 22,9%, mientras que con remesas el porcentaje de hogares pobres desciende a 14,8%.

Los resultados observados para Uruguay en cuanto al efecto de las remesas familiares en la reducción de la pobreza son consistentes con la evidencia obtenida para otros países de la región, donde se encuentra un efecto de las transferencias relativamente bajo: en ningún país la incidencia de la pobreza baja cinco o más puntos porcentuales debido al impacto de las remesas, y en la gran mayoría, el efecto agregado se limita a no más de dos puntos porcentuales.

Cuadro 39: Impacto de las remesas sobre la proporción de personas pobres. Países seleccionados de América Latina y Caribe, alrededor del 2002, y Uruguay año 2006

País y año	Incidencia de la pobreza		Efecto de las remesas en la pobreza*	
	Todos los hogares	Hogares receptores	Todos los hogares	Hogares receptores
Bolivia 2002	61,3	44,9	-0,5	-15,2
Ecuador 2004	52,6	32,0	-1,8	-27,8
El Salvador 2000	38,7	32,8	-4,3	-22,3
Guatemala 2000	58,8	44,6	-1,8	-18,3
Haití 2001	94,5	88,1	-2,0	-7,3
Honduras 2002	57,0	34,2	-3,0	27,2
México 2002	28,0	35,7	-2,0	-33,7
Nicaragua 2001	58,9	37,2	0,8	-5,4
Paraguay 2003	47,0	48,2	-0,7	-17,9
Perú 2002	43,7	9,2	-0,4	-13,5
Rep. Dominicana 2004	50,0	37,7	-4,0	-17,4
Uruguay 2006	17,2	22,9	-0,3	-8,1

* El efecto se calcula como la diferencia entre la incidencia observada de la pobreza menos la incidencia estimada de la pobreza excluyendo los ingresos por remesas.

Fuente: Koolhaas y Pellegrino (2009), en base a datos de Acosta, P., Fajnzylber, P., y López, H. 2007 y procesamiento de ENHA 2006.

9. RETOS Y DESAFÍOS

9.1. PRINCIPALES HALLAZGOS QUE HAN CONTRIBUIDO A UNA MEJOR GOVERNABILIDAD DE LOS PROCESOS MIGRATORIOS

En este apartado se presentan los principales hitos que hemos seleccionado como aquéllos que han contribuido a mejorar la gobernabilidad de los procesos migratorios. Se trata de la Ley de Migración, aprobada en 2008, la creación en el marco del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Dirección de Asuntos Consulares y Vinculación (más conocida por su denominación de “Departamento 20”) y de la Oficina de Retorno y Bienvenida, enmarcada también en dicho Departamento 20.

La Ley de Migración (No 18.250) fue promulgada en el año 2008 y reglamentada en 2009. Es un cambio fundamental en la normativa uruguaya, en lo que respecta a los derechos de los inmigrantes y sus familias; al mismo tiempo, establece sus obligaciones mientras permanezcan en el territorio. La ley derogó las de 1890, 1932 y 1936. Con esta derogación se propuso eliminar los artículos discriminatorios y restrictivos presentes en dichas leyes. Además, la Ley de Migración y su reglamentación, incentivan el retorno a través de exoneraciones impositivas para el ingreso de instrumentos de trabajo, enseres domésticos y un automóvil⁶⁸.

El vínculo con la diáspora uruguaya, dispersa en una gran variedad de países del mundo, ha sido un propósito declarado por los sucesivos gobiernos uruguayos. A partir del fin de la dictadura, se llevaron a cabo varias iniciativas destinadas a crear un ámbito gubernamental para implementar programas y desarrollar actividades con esa orientación.

El gobierno que se instaló en el año 2005 concretó la creación de la Dirección de Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exterior, con el objetivo de generar actividades que estimularan la vinculación de los uruguayos residentes en el exterior con proyectos nacionales. Conjuntamente, se pusieron en funcionamiento los *consejos consultivos*, instituciones representativas de las diversas comunidades de uruguayos en el exterior. A partir de esas nuevas estructuras institucionales comenzaron a generarse bancos de datos con demandas y ofertas de profesionales y capacidades diversas instaladas en el exterior, en conjunto con otras instituciones del Estado vinculadas a la misma temática.

Con respecto a la creación y puesta en funcionamiento de la Oficina de Retorno y Bienvenida, según su actual coordinadora, la idea es poder brindar información a todos aquellos uruguayos que estén pensando en regresar al Uruguay, por una parte, para evitar falsas expectativas y, por otra, para ampliar el conocimiento sobre las posibilidades legales, económicas y sociales que brinda el país. La Oficina ha apoyado a personas que se encuentran en situación difícil cuando han llegado al país, y también ha apoyado a personas que han sido objeto de deportación de otros países.

En otro plano, que es el de la sociedad civil, se han fundado organizaciones no gubernamentales con el objetivo de apoyar e intensificar los proyectos de solidaridad con los migrantes. Entre los ejemplos más importantes, se debe mencionar Idas & Vueltas y Puente al Sur. Vinculados a través de las redes electrónicas, han desarrollado una actividad importante

⁶⁸ Ver más información sobre La Ley 18.250 en el Capítulo VI de este trabajo.

de apoyo y difusión; al mismo tiempo, constituyen órganos de denuncia de violaciones de derechos humanos a los inmigrantes.

La formación en 2010 de una Red de Apoyo al Migrante, integrada por múltiples organizaciones de la sociedad civil comprometidas con los derechos de los uruguayos fuera del país y retornados (ver Cap. 6), así como con la situación de los extranjeros en el país, consolidó la presencia de una sociedad civil fuerte y organizada en torno a la defensa de los derechos de los migrantes. Esta red ha organizado y llevado a cabo múltiples actividades (foros, encuentros, reuniones, etc.) que han contribuido a poner el tema migratorio en la agenda nacional.

9.2. PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA INFORMACIÓN SOBRE MIGRACIONES

Este trabajo tuvo como uno de sus objetivos específicos identificar lagunas existentes en las fuentes de información disponibles en materia de migraciones y sugerir estrategias tendientes a la mejora de la producción estadística nacional sobre el tema.

En el capítulo 2 se analizaron detalladamente las fuentes de datos existentes en Uruguay para el estudio de la emigración e inmigración internacional. Una de las conclusiones de dicho capítulo es que el estado actual de las estadísticas sobre inmigración internacional es significativamente mejor que la situación de la información sobre emigración internacional, tal como es común a todos los países debido a las dificultades metodológicas propias de la medición de la emigración internacional.

Otra de las conclusiones consiste en que la información proveniente de las respuestas de los individuos (censos y encuestas a hogares) constituye la base principal de la información estadística nacional en materia de inmigraciones. En particular, la ECH es en la actualidad la principal fuente continua de información sobre migración. La ampliación del tamaño y cobertura de la muestra en 2006 permitió el estudio del volumen y perfil de los migrantes internos, inmigrantes y retornantes, a pesar de la ausencia de un censo de población. No obstante, es recomendable realizar algunos ajustes en el conjunto de preguntas dedicadas a migración en la ECH, manteniendo las preguntas que permiten identificar inmigrantes y los hogares que reciben remesas.

Ahora bien, de acuerdo a la experiencia recorrida por los países de vanguardia en materia de estadísticas sobre migraciones, es preciso tender a desarrollar fuentes alternativas a las tradicionales (censos y encuestas a hogares), principalmente en lo que respecta a los registros administrativos.

Se esbozan a continuación una serie de recomendaciones específicas tendientes a superar las limitaciones antes señaladas. Debido a las dificultades propias de la medición de la emigración internacional destacadas anteriormente, la mayor parte de las sugerencias refieren a la medición de la inmigración extranjera y de retorno. Sin perjuicio de ello, es preciso reconocer la centralidad de los censos de población en los países de destino como fuente de información básica a partir de la cual se construye el conocimiento sobre la migración internacional. En este sentido, queda bastante camino por recorrer con el propósito de lograr una mayor armonización y cooperación entre los países, para lo cual es imprescindible profundizar experiencias como el proyecto IMILA de CELADE y el DIOC de la OCDE.

9.2.1. Propuestas de mejora de los censos y encuestas a hogares

Un primer conjunto de recomendaciones consiste en medidas de mejora de la captación de la migración internacional por las fuentes tradicionales (censos y encuestas a hogares). Estas recomendaciones están directamente dirigidas al INE como institución responsable de implementar estos instrumentos de relevamiento.

- ✓ **Realizar un conteo de población a mitad del período intercensal**, tal como recomienda la División de Estadística de Naciones Unidas⁶⁹, lo que permitiría tener marcos muestrales más actualizados y contribuir a mitigar el problema de desactualización de los marcos muestrales que es particularmente importante en el caso de la migración.
- ✓ **Reincorporar la especificación del nombre del país en preguntas de lugar de nacimiento y lugar de residencia anterior**. Se propone cerrar las categorías de respuesta a los países de origen más frecuentes (Argentina, Brasil, Estados Unidos, España, entre otros), en función que por tratarse de una encuesta por muestreo, los resultados para los países menos frecuentes no son estadísticamente representativos. La reincorporación de esta información a la ECH, luego de su eliminación en las ediciones de 2009 a 2011, permitiría describir las características diferenciales de los inmigrantes por país de nacimiento y de los retornantes por país de residencia anterior, así como aproximarse a cuantificar la procedencia de los flujos de inmigración y retorno.
- ✓ **Incorporar pregunta de alguna vez residió en el extranjero en la ECH**. La misma fue incluida solamente en la ENHA 2006 y permitió cuantificar a la migración de retorno sin subestimarla (el stock de retornantes dio 3,7% contra un 1,7% que arrojaba considerando las preguntas usualmente incluidas en la ECH). Las preguntas de duración de la residencia actual y lugar de residencia anterior subestiman la migración de retorno porque captan únicamente el último movimiento migratorio y por tanto dejan sin captar como retornantes a los migrantes internos recientes (por ejemplo, si alguien retornó al país en 2008 y en 2010 migra internamente de Montevideo a Maldonado, no es captado como migrante de retorno).
- ✓ **Incorporación de un módulo de emigración internacional, con énfasis en el tema de retorno**. Este módulo no tendría un carácter permanente, incorporándose solamente en la próxima edición de la ECH. Permitiría obtener información detallada por primera vez sobre la migración de retorno, tema particularmente importante en la coyuntura actual y sobre el cual es necesario disponer de información que sirva de insumo para el diseño de políticas. En particular, se sugiere incorporar al menos una pregunta para identificar el año de emigración y el tiempo de residencia en el exterior de los retornantes, así como una pregunta de motivos para emigrar y retornar similar a la implementada en la ENHA 2006. En materia de emigración, el diferencial de este módulo con respecto a otras fuentes en países de destino consiste en que permitiría obtener información para comparar la situación del emigrante antes de partir y en el momento actual.

⁶⁹ Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Vivienda, Revisión 2 (2010). Naciones Unidas, División de Estadística, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

Propuestas de mejora de los registros

Un segundo conjunto de acciones tendientes a mejorar la producción estadística nacional en materia migratoria consiste en promover la mejora del uso con fines estadísticos de los registros administrativos. Las sugerencias comprenden por tanto a las diversas instituciones estatales involucradas en la gestión migratoria, en particular a los ministerios de Interior y Relaciones Exteriores.

Una condición necesaria para mejorar la producción de información estadística sobre migración es fortalecer cuantitativa y cualitativamente la estructura de recursos humanos de instituciones estatales dedicadas a la elaboración de estadísticas migratorias. En este sentido, es recomendable realizar capacitaciones en temas migratorios a los funcionarios involucrados en las actividades de producción de las estadísticas. De manera complementaria, es aconsejable fomentar la incorporación de recursos humanos con formación social (en disciplinas como estadística, demografía, sociología, etc.) en estas instituciones, o en su defecto, promover la realización de cursos afines por parte de los funcionarios. Finalmente, es indudable que un fortalecimiento de la estructura de recursos humanos de las instituciones estatales productoras de información migratoria debería ir acompañado del correspondiente refuerzo presupuestal.

Otra línea de acción posible es promover la inclusión de una pregunta sobre país de nacimiento en la producción de las estadísticas sectoriales, en particular en el sector salud. Esto permitiría desarrollar estudios sobre los diferenciales de acceso a los servicios de salud entre la población nativa y la población inmigrada, tomando el ejemplo de algunos estudios que se han realizado en Argentina que tienen como objeto a los inmigrantes regionales (Cerrutti, 2010). Esta innovación podría servir entonces como insumo para monitorear el cumplimiento de la igualdad de derechos entre migrantes y nativos establecida en la ley de migraciones recientemente aprobada.

Finalmente, otra línea de acción refiere a la necesidad de explotar con mayor profundidad la información que ofrece la tarjeta de ingreso y salida al país, a cargo de la DNM. Si bien se conocen las estadísticas del saldo de pasajeros por el Aeropuerto de Carrasco, sería deseable explotar la información de algunas características que están incluidas en el formulario, en particular el sexo y la edad (la tarjeta incluye una pregunta sobre fecha de nacimiento del pasajero), que son características básicas para el estudio de la migración y de cualquier fenómeno social en general.

9.3. RECOMENDACIONES SOBRE TEMAS PENDIENTES

El diagnóstico ofrecido en este informe habilita no sólo la formulación de recomendaciones de mejora de la producción estadística nacional, sino que también se desprenden otras conclusiones de orden general que habilitan un conjunto de recomendaciones que sirven como insumo para una mejor gestión de los movimientos migratorios y las políticas públicas sobre el tema.

1. *Promover la eliminación de trabas burocráticas para la realización de trámites por parte de los inmigrantes y retornados*

Existe evidencia considerable como para sostener que uno de los principales obstáculos que enfrentan los migrantes a su llegada o retorno a Uruguay son las dificultades vinculadas a los trámites burocráticos que deben realizar para (re)insertarse en la vida social uruguaya. Este tema fue reconocido por las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio del Interior que fueron entrevistadas para este trabajo.

En este sentido, una recomendación concreta que surge a través de la entrevista mantenida con las autoridades de la DNM es *elaborar un sistema de información para facilitar la obtención de los antecedentes penales de los inmigrantes que realizan la solicitud de residencia*. La obtención de la información sobre la existencia o no de antecedentes penales es un requisito indispensable para que los inmigrantes realicen el trámite de residencia temporal o permanente. De acuerdo a la entrevista mantenida con las autoridades de la DNM, éste es en la actualidad uno de los obstáculos principales que tiene el inmigrante para regularizar su situación migratoria. En el caso de los inmigrantes que han residido en muchos países, esta dificultad a veces es de imposible resolución.

2. *Promover acciones de sensibilización y promoción de los derechos de los inmigrantes y retornados*

Resulta imperioso promover la realización de actividades de sensibilización a la población en general y a funcionarios de gobierno en particular, sobre la importancia social, económica y demográfica de la migración de retorno e inmigración, considerando a los retornados e inmigrados como sujetos de derecho. En este sentido, es importante realizar acciones tendientes a monitorear el cumplimiento de los derechos consagrados por la normativa vigente en materia de migraciones. No se debe perder de vista que las desigualdades a las que se encuentran expuestos los inmigrantes tienen altas chances de verse reproducidas y cristalizadas por las generaciones que les sigan.

En este sentido, es preciso prever un crecimiento de la inmigración en nuestro país y problematizar el tema. Son ampliamente documentados los conflictos sociales, tales como discriminación, exclusión y xenofobia, que se generan en las sociedades receptoras de inmigrantes. Lo ocurrido en dichas sociedades debe constituir una alerta para que la integración de los colectivos migrantes a nuestra sociedad integre la agenda política del país.

3. *Promover la creación de una unidad de asuntos sociales de la migración en el seno de la DNM.*

Los cometidos de la misma cometidos serían: i) analizar el contexto social, cultural y político del ingreso y egreso de personas por los pasos de frontera y; ii) a partir de esta comprensión holística de la movilidad asesorar al director de la DNM sobre la resolución de problemas individuales (por ejemplo, expulsión de inmigrantes uruguayos), la comunicación y capacitación interna, así como otros temas que permitan una gestión migratoria desde la visión de los DDHH.

4. Avanzar en convenios entre la UdelaR y la Junta Nacional de Migraciones.

En primera instancia estos convenios cristalizarían en la llegada de becarios, con el propósito de fortalecer las capacidades de la unidad estadística de la DNM y de la oficina de bienvenida y retorno del MRREE. En una segunda instancia se podría elaborar un curso a distancia de formación y capacitación en temas migratorios para los 500 funcionarios de la DNM, aprovechando su intranet y las plataformas moodle de la FCS.

5. Promover la reactivación de la discusión sobre el derecho al voto por parte de los uruguayos residentes en el exterior.

La aprobación de un proyecto de voto consular o de mecanismos alternativos que permitan la participación electoral de los uruguayos residentes en el exterior constituiría un factor de suma importancia como para facilitar la vinculación de los emigrados con el país y además tendría consecuencias positivas sobre el registro estadístico de los mismos, tarea que el Ministerio de Relaciones Exteriores ha intentado abordar pero que es de suma complejidad.

6. Promover el relevamiento sistemático de las demandas y necesidades de los emigrados.

Esta actividad resulta imprescindible para el diseño e implementación de las políticas de vinculación a cargo del “Departamento 20”. Para ello, el Ministerio de Relaciones Exteriores podría requerir al apoyo técnico de la UdelaR, mediante un formato de convenios similar al mencionado con relación a la DNM.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, P., P. Fajnzylber y H. López.
2007 "The Impact of Remittances on Poverty and Human Capital: Evidence from Latin American Household Surveys". In Ozden, C. y Schiff, M. (eds.). International Migration, Economic Development & Policy. World Bank, Washington.
- Aguiar, C.
1982 "Uruguay país de emigración". Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Antía, F.
2001 La economía uruguaya en 1985-2000: Políticas económicas, resultados y desafíos. Serie Documentos de Trabajo, No. 4/01.
- Apezechea, H., C. Filgueira y S. Prates.
1976 "Estudio y trabajo en el exterior". Montevideo: CIESU, Cuaderno n.o 10.
- Arteaga, J. J., y E. Puiggros.
1987 "Legislación y política en el Uruguay", en Legislación y política en el Cono Sur de América. Montevideo: Instituto Panamericano de Geografía.
- Banco Mundial .
2007 Yearbook 2007. Disponible en www.econ.worldbank.org.
- Barrán, J. P., y B Nahum.
1979 "Batlle, los estancieros y el Imperio Británico, t. 1: "El Uruguay del Novecientos". Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Borraz , F. y S. Pozo.
2007 "Remittances in Uruguay". En: Revista de Ciencias Empresariales y Economía. Universidad de Montevideo. Año 6.
- Borucki, A. (en prensa).
(s/f) "The Slave Trade to the Río de la Plata, 1777-1812. Trans-Imperial Networks and Atlantic Warfare", en Colonial Latin American Review.
- Cabella, W., y A. Pellegrino.
2005 "Estimación de la migración internacional 1963-2004". Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, Programa de Población, Documento de Trabajo N°. 70.
2007 "Emigración: Diagnóstico y propuestas para discutir políticas". En: Importante pero Urgente. Políticas de Población en Uruguay- UNFPA- Rumbos.
- Canales, A.
2006 "Migración, remesas y desarrollo. Mitos y realidades." Comentario en la Mesa Migración y Desarrollo. Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo. Madrid.

- Cerruti, M.
2010 "Salud y migración internacional: mujeres bolivianas en la Argentina". Buenos Aires, CENEP-UNFPA.
- Chackiel, J.
2009 "Censo, residencia habitual y movilidad territorial", en Notas de Población N° 88, Santiago de Chile, CEPAL.
- Chesnais, J. C.
1986 "La transition démographique. Etapes, formes, implications économiques". París: Presses Universitaires de France, Institut National d'Études Démographiques, Cahier N°. 13.
- Comisión económica para América Latina y el Caribe
2004 Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004. Uruguay. Santiago de Chile.
2005 Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2004-2005. Uruguay. Santiago de Chile.
2006 "Panorama Social de América Latina 2005". Santiago de Chile.
2006 Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2005-2006. Uruguay. Santiago de Chile.
2007 Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007. Uruguay. Santiago de Chile.
2008 Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2007-2008. Uruguay. Santiago de Chile.
2009 Estudio Económico de América Latina y el Caribe: 2008-2009. Uruguay. Santiago de Chile.
2010 Estudio Económico de América Latina y el Caribe: 2009-2010. Uruguay. Santiago de Chile.
- Economic Commission for Europe
2008 Measuring emigration at the census: lessons learned from four Country experiences, - Conference of European Statisticians, Joint UNECE/Eurostat Meeting on Population and Housing Censuses, Geneva, 13-15 May 2008.
- Fajnylber, P., y H. López.
2007 "Cerca de casa: el impacto de las remesas en el desarrollo de América Latina".
- Filgueria, C.
(s/f) "Predisposición migratoria. La situación en egresados profesionales". Montevideo: CIESU, Cuadernos n.o 5.
- Guckschiller, N.
1999 "Transmigrants and Nation- States. Something Old and Something New in the U.S. Immigrant Experience", en Ch. HIRSHMAN, Ph. KASINITIZ y J. DE WIND (eds.): The Handbook of International Migration. The American Experience. Nueva York: Russell Sage Foundation.

- Goicoechea, A.
2004 "Las recientes olas migratorias latinoamericanas: el caso uruguayo. Un estudio de los imaginarios migratorios en las familias de migrantes", proyecto de iniciación a la investigación (CSIC) (mimeo).
- González, R., y S. Rodríguez
1988 El proceso de aculturación de los guaraníes-misioneros en la sociedad uruguaya", en Anais do VII Simpósio de Estudos Missioneiros. Santa Rosa (RGS): Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras Don Bosco.
1990 "Guaraníes y paisanos". Montevideo: Nuestras Raíces.
- Hernández, D.
2005 "Sumando migrantes: ¿restando ciudadanía? Emigración internacional y calidad de la ciudadanía en el entorno del migrante pobre. Estudio del caso uruguayo". Informe de investigación preliminar, programa CLACSO-CROP.
- Hernández, D. y P. Ravecca.
2006 "Emigración, capital social y acceso al bienestar en entornos vulnerables". En Cuadernos del CLAEH N° 92, Montevideo.
- Hill, K.
1979 "Estimación de la emigración por edades a partir de la información sobre residencia de hermanos", en Notas de Población, N° 21, Santiago de Chile, CEPAL.
- Instituto de Economía
2003 Principales objetivos e instrumentos de la política económica aplicada en Uruguay: 1990-2002. Serie Notas de Clase, No. 1/03.
- Jacob, R.
1969 "Consecuencias sociales del alambramiento (1872-1880)". Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Koolhaas, M.
2010 "Características demográficas diferenciales de la inmigración argentina en Uruguay". Ponencia presentada al V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, La Habana, Cuba, noviembre 2010.
2007 "Magnitud y características de la migración de retorno en Uruguay (1986-2006)", ponencia a las IX Jornadas Argentinas de Estudios de la Población, Huerta Grande (Córdoba), 1 y 2 de noviembre.
- Koolhaas, M. y A. Pellegrino
2009 "Emigración y remesas: el caso uruguayo en perspectiva comparada". En E.Bologna (org.), Temáticas migratorias actuales en América Latina: remesas, políticas y emigración. ALAP, Serie de Investigaciones N°7.

- Koolhaas, M. y V, Prieto.
2009 "Uruguayos en España: características sociodemográficas diferenciales y vínculos con los familiares y amigos que permanecen en Uruguay". Ponencia presentada al XVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires, Argentina.
- Macadar, D.
2009 "El relevamiento de la migración interna e internacional en el Censo de Uruguay 2010". Informe de consultoría para el INE. Montevideo, INE-OIM.
- Macadar, D., y P, Dominguez.
2008 "Migración interna", en C. VARELA: Demografía de una sociedad en transición: La población uruguaya al inicio del siglo XXI. Montevideo: UNFPA, Programa de Población.
- Macadar, D. y A. Pellegrino
2007 "Informe sobre migración internacional en base a los datos recogidos en el Módulo Migración de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de 2006". Montevideo, UNDP/UNFPA/INE.
- Maguid, A.
2009 "La emigración internacional a través de los censos en los países de origen: evaluación de resultados y recomendaciones", en Notas de Población N° 88, Santiago de Chile, CEPAL.
- Martínez Pizarro, J.
2009 "Medición e información sobre la migración internacional a partir de los censos: lecciones, desafíos y oportunidades" en Notas de Población No.88. Santiago de Chile, CEPAL.
1999 "La migración internacional y los censos de población", en Notas de Población N°69, Santiago de Chile, CEPAL.
- Modolo, V.
2009 Estudio comparativo de la legislación migratoria argentina y uruguaya: Ley N°25871 y Ley N°18250. UBA – Conicet.
- Moraes, N., y otros
2009 "Estrategias de vinculación de los Estados latinoamericanos con sus diásporas: un análisis de las iniciativas desarrolladas por Colombia, Perú, Brasil y Uruguay", en Á.
- Escrivá, A., Bermúdez y N. Moraes (eds.):
(s/f) Migración y participación política. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, colección Politeya. Estudios de Política y Sociedad, pp. 297-326.
- Mourat, O.
1969 "La inmigración y el crecimiento de la población del Uruguay 1830-1930", en 5 perspectivas históricas del Uruguay moderno. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

- Naciones Unidas.
- 2007 Principios y Recomendaciones para los Censos de Población y Vivienda, Revisión 2. Enviado por el grupo de Expertos de las Naciones Unidas del Programa Mundial de Censos de Población y Vivienda del 2010. New York. Traducción realizada en base al S.98.XVII.8.
- Niedworok, N., y J.C. Fortuna.
- 1985 "La migración internacional de uruguayos en la última década". Proyecto de migración hemisférica. Washington: Universidad de Georgetown y Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM).
- Olesker, D.
- 2001 Crecimiento y Exclusión. Ediciones TRILCE. Montevideo, Uruguay.
- Ozden, C. Y Schiff, M. (eds.).
- 2007 International Migration, Economic Development & Policy. World Bank, Washington.
- Pellegrino, A.
- 2009 "Uruguay: País de migrantes internos y externos". Informe de divulgación, Montevideo: PNUD.
- 2008 "La emigración calificada desde América Latina y las iniciativas nacionales de vinculación. Un análisis del caso uruguayo", en Pensamiento Iberoamericano n.o 4. Madrid.
- 2008 "Las políticas de migración y desarrollo", en J. J. CALVO y P. MIERES (eds.): Sur, migración y después. Propuestas concretas de políticas de población en el Uruguay. Montevideo: Rumbos y UNFPA.
- 2006 "La migración calificada en América Latina". Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo. Madrid.
- 2006 "Migración en América del Sur", en FORO IBEROAMERICANO DE GOBIERNOS LOCALES: Migraciones: desde lo global a lo local. Montevideo.
- 2003 Caracterización demográfica del Uruguay. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales y UNFPA.
- 2003 "Uruguay y la ciudadanía dispersa". En: L. Calderón Chelius (comp) Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas. México, Instituto Mora.
- Pellegrino, A., y W. Cabella
- 2007 "Emigración: diagnóstico y aportes para discutir políticas", en J. J. CALVO y P. MIERES (eds.): Importante pero urgente. Políticas de población en Uruguay. Montevideo: Rumbos y UNFPA.
- Pellegrino, A. y M. Koolhaas
- 2008 "Migración internacional: los hogares de los emigrantes recientes". En C.Varela (ed.), Demografía de una sociedad en transición: la población uruguaya a inicios del siglo XX. Montevideo: FCS-UNFPA, Ed. Trilce.

- Pellegrino, A. y A, Vigorito.
- 2005a "Emigration and Economic Crisis: Recent Evidence from Uruguay". En: Revista Migraciones Internacionales, México, El Colegio de la Frontera Norte
 - 2005b "Estrategias de sobrevivencia ante la crisis. Un estudio de la emigración uruguaya en 2002". En: Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies.
 - 2003 "Informe sobre emigración y remesas en Uruguay". Informe de consultoría realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Portes, A.
- 2007 "Migración de desarrollo: una revisión conceptual de la evidencia", en Stephen Castles y Raúl Delgado Wise: Migración y desarrollo: perspectivas desde el sur, México: Universidad Autónoma de Zacatecas.
 - 2001 "Debates y significación del Transnacionalismo de los inmigrantes" En: Estudios Migratorios Latinoamericanos, Año 16, No 49, 2001 Extraído y traducido de Global Networks, vol.1, No 3, julio 2001.
- Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo
- 2008 Informe Nacional de Desarrollo Humano para Uruguay.
- Reher, D. y otros
- 2008 "Informe Encuesta Nacional de Inmigrantes". Madrid: Instituto Nacional de Estadísticas- Universidad Complutense.
- Schroeder Orozco, G.
- 2009 "Comentarios desde Francia acerca del decreto de reglamentación de 2009 los Consejos Consultivos" En: Sociedad Uruguaya (citado 2009 – 11 – 04).
- Supervielle, M.
- 1989 "Recuento histórico de las políticas migratorias en el país y propuestas de nuevas políticas". Montevideo: Universidad de la República, Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, segunda serie, n.o 11.
- Serpaj
- 2010 "La situación de las personas migrantes en Uruguay". En: Informe Derechos Humanos en Uruguay. Montevideo: SERPAJ.
- Somoza, J.
- 1977 "Una idea para estimar la población emigrante por sexo y edad en el censo de un país" en Notas de Población, Año V No.15, CEPAL/CELADE. Santiago de Chile.
- Taks, J.
- 2006 "Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo trasplantado a diáspora vinculada", Revista Theomai 14: 139-156. Acceso: <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO14/ArtTaks.pdf>
 - 2010 "Antecedentes y desafíos de las políticas de migración en Uruguay." En: Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR. Montevideo: FLACSO-Uruguay.

Vigorito, A. y Zerpa, M.

- 2010 “Contexto económico y migración en Uruguay dentro del proyecto”, documento de trabajo dentro del proyecto: Incubadoras de diásporas de cerebros. Responsables: Jean Baptiste Meyer. DOCUMENTO NO PUBLICADO.

VV.AA.

- 2009 Las migraciones humanas en el Mercosur. Una mirada desde los derechos humanos. Montevideo: Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR.

Wickramasekara, P.

- 2003 Options politiques de réponse a la migration des compétences: retention, retour et circulation” Oficina Internacional del Trabajo, Secteur de la Protection Sociale, Programme de Migrations Internationales.

FUENTES DE INTERNET:

- Parlamento del Uruguay.
Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy>
- Presidencia del Uruguay.
Disponible en: <http://www.presidencia.gub.uy>
- Oficina Internacional del Trabajo. Ficha país Uruguay.
Disponible en: <http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/fichauruguay.pdf>
- Listado de Convenios de la O.I.T ratificados por Uruguay. Disponible en: http://www.armada.mil.uy/prena/delea/pdf/convenios_oit_%20ratificados.pdf
- Convenios migratorios Argentina-Uruguay. Disponible en: <http://inmigracionargentina.wordpress.com/2009/07/14/convenios-migratorios-argentina-uruguay/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores Uruguay: Acuerdo De Residencia – Convenio Uruguay-Brasil. Disponible en: <http://www.mrree.gub.uy/gxpsites/hgxpp001?7,1,153,O,S,0,PAG;CONC;120;3;D;859;1;PAG;MNU;E;8;5;MNU;>
- Convenio Bilateral entre España y Uruguay. Disponible en: <http://www.galiciaaberta.com/es/convenio-bilateral-entre-espana-y-uruguay>

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Crecimiento económico, inflación, y desempleo; 1990-2009.	31
Gráfico 2: Tasa de Actividad, Empleo y Desempleo: 1990-2009.....	33
Gráfico 3: Impacto de la emigración sobre la desigualdad salarial.	35
Gráfico 5: Incidencia de la pobreza en localidades de 5000 habitantes y más. Personas. Línea de pobreza INE (2006).	38
Gráfico 6: La evolución del ingreso de los hogares y la desigualdad. 1986-2009.	39
Gráfico 7: Evolución anual del número de residencias concedidas a extranjeros. 1998-2009.....	43
Gráfico 8: Pirámide de población inmigrante. ECH 2009.	44
Gráfico 9: Pirámide de población inmigrante llegada entre 2000 y 2009. ECH 2009.	45
Gráfico 10: Pirámides de inmigrantes residentes en 2008 según país de nacimiento	46
Gráfico 11: Distribución porcentual de población nacida en el exterior de 25 o más años por máximo nivel educativo alcanzado, según país de nacimiento.....	47
Gráfico 12: Distribución porcentual de población nacida en el exterior por quintiles de ingreso per cápita del hogar, según país de nacimiento	47
Gráfico 13: Tasas brutas de natalidad, mortalidad, saldo migratorio y anual de crecimiento 1952 – 2006 (por 1000 hab.).	50
Gráfico 14: Saldo entre uruguayos ingresados y egresados por el aeropuerto Carrasco. 2000 – 2010 (julio a junio).....	52
Gráfico 15: Evolución del stock de población nacida en Uruguay residente en Estados Unidos de América, 1970 – 2010 y en España 1998 – 2010 (al 1ro enero de cada año).....	53
Gráfico 16: País de residencia actual de “emigrantes recientes” por año de partida (en porcentaje).	54
Gráfico 17: Porcentaje de latinoamericanos con estudios de nivel terciario, residentes en países de la OCDE, por país de nacimiento. Circa 2000.	57
Gráfico 18: Porcentaje de profesionales y técnicos latinoamericanos en país de nacimiento y país de residencia. Estados Unidos de América. Circa 2000.....	57
Gráfico 19: Pirámide uruguayos residentes en España – 2010.....	58
Gráfico 20: Pirámide uruguayos residentes en Estados Unidos – 2006-2008.	59
Gráfico 21: Porcentaje de emigrantes latinoamericanos con estudios de nivel terciario, por país de nacimiento (mayores 15 años). Circa 2000.....	61
Gráfico 22: Stock de retornantes por año (en porcentaje sobre población total), ECH 1986-2000 y 2006-2010 (Localidades de 5000 y más habitantes).	68
Gráfico 23: Retornantes llegados entre 2000 y 2009.....	71
Gráfico 24: Estructura por sexo y edad de retornantes llegados a partir de 2000 según país de procedencia (2008).	71

Gráfico 25: Porcentaje de población de 25 o más años con bachillerato completo (12 o más años de estudio) según país de residencia anterior y grandes grupos de edad.....	72
Gráfico 26: Tasas de migración neta interdepartamental según censos nacionales y ENHA.....	77
Gráfico 27: Principales corrientes migratorias interdepartamentales y superiores a 500 personas.....	77
Gráfico 28: Distribución del total de migrantes internos recientes según departamento de residencia actual / ECH 2007.....	79
Gráfico 29: Proporción de migrantes absolutos (población nacida en un departamento diferente al que reside habitualmente) según departamento. ECH 2007.....	80
Gráfico 30: Pirámides de migrantes internos. ECH 2007.....	82

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Preguntas sobre migración internacional incluidas desde 1963 en los censos de población y encuestas de hogares en Uruguay.	24
Cuadro 2: Alcance y limitaciones de las fuentes de datos de España y de los Estados Unidos de América	29
Cuadro 3: Proporción de población nacida en el exterior sobre la población total y de Montevideo, 1860-2010.	42
Cuadro 4: Población nacida en el exterior registrada en los censos de población y en las encuestas de hogares recientes.	43
Cuadro 5: Distribución porcentual del stock de inmigrantes extranjeros por país de nacimiento según período de llegada a Uruguay. 2008.	44
Cuadro 6: Población nacida en Uruguay censada en Argentina 1869 – 2001.....	48
Cuadro 7: Personas nacidas en Uruguay registradas en otros países diferentes a su residencia. Censos de las rondas de alrededor de 1960, 1970, 1980, 1990 y 2000.	49
Cuadro 8: Saldos residuales y emigrantes de los períodos intercensales (1963-1996).	51
Cuadro 9: Saldo residual en el período intercensal 1996-2004.	51
Cuadro 10: Distribución porcentual de emigrantes recientes por país de residencia actual, según sexo.	53
Cuadro 11: Distribución geográfica de stock de emigrantes uruguayos en los Estados Unidos de América (2009) según región o Estado.	54
Cuadro 12: Distribución geográfica de stock de emigrantes uruguayos en España (2010) según comunidad autónoma.	55
Cuadro 13: Perfil de los emigrantes uruguayos según países de residencia y censos (Ronda de 1980 y 1990).	55
Cuadro 14: Perfil de los emigrantes uruguayos según países de residencia y censos (Ronda de 1980 y 1990).	56
Cuadro 15: Nivel educativo más alto alcanzado antes de salir al exterior por “emigrantes recientes” y población residente en Uruguay de 15 y más años	59
Cuadro 16: Nivel educativo más alto alcanzado antes de irse por “emigrantes recientes” de 15 y más años por país de residencia actual (en porcentaje).	60
Cuadro 17: Nivel educativo de uruguayos en España (2007) y Estados Unidos (2009).....	61
Cuadro 18: Ocupación actual de “emigrantes recientes” de 15 y más años (en porcentaje).	63
Cuadro 19: <i>Stock</i> de retornantes por año, ECH 2006-2010.	68
Cuadro 20: Stock de retornantes por año de retorno estimado* según año de la ECH.	69
Cuadro 21: Distribución del stock de inmigrantes retornantes por país de residencia anterior según período de retorno a Uruguay. 2008.	70

Cuadro 22: Distribución porcentual del stock de retornantes llegados a partir de 2000 por período de retorno según país de procedencia. 2008.....	70
Cuadro 23: Distribución porcentual de stock de retornantes llegados a Uruguay a partir de 2000 por nivel educativo según país de residencia anterior (población de 25 y más años). ECH 2008.....	72
Cuadro 24: Distribución porcentual de stock de inmigrantes llegados a Uruguay a partir de 2000 por sector de ocupación, según país de residencia anterior (población ocupada).....	73
Cuadro 25: Stock de retornantes llegados a Uruguay a partir de 2000 por quintiles de ingreso per cápita del hogar, según país de residencia anterior.....	73
Cuadro 26: Cantidad de refugiados residiendo en Uruguay y de uruguayos refugiados en otros países.	74
Cuadro 27: Indicadores demográficos de los refugiados residentes en Uruguay.	75
Cuadro 28: Remesas recibidas en Uruguay. 2002-2009.	76
Cuadro 29: Migración interna según departamento de nacimiento y de residencia 5 años antes. .	78
Cuadro 30: Distribución de los migrantes internos recientes y población residente por sexo según tipo de flujo-	80
Cuadro 31: Relaciones de masculinidad de los migrantes internos recientes por grupos de edad, según período.	81
Cuadro 32: Distribución de los migrantes internos recientes y población residente por grupo de edad según tipo de flujo.	81
Cuadro 33: Distribución de migrantes internos recientes y población residente por nivel educativo según grupos de edad y tipo de flujo (población de 25 y más años).....	84
Cuadro 34: Tasas de empleo, desocupación y actividad de migrantes internos recientes y población residente según tipo de flujo (población de 14 y más años).	84
Cuadro 35: Tasas anuales de empleo, actividad y desempleo de migrantes internos recientes y población residente según grupos de edad (población de 14 y más años) (2007).	85
Cuadro 36: Tasas de empleo, actividad y desempleo de migrantes internos recientes y población residente según sexo (población de 14 y más años).	85
Cuadro 37: Distribución de migrantes internos recientes y población residente por grupo de ocupación según tipo de flujo (población ocupada).....	86
Cuadro 38: Distribución de migrantes internos recientes y población residente por Rama de ocupación según tipo de flujo (población ocupada).....	86
Cuadro 39: Impacto de las remesas sobre la proporción de personas pobres. Países seleccionados de América Latina y Caribe, alrededor del 2002, y Uruguay año 2006	124

Oficina Regional para América del Sur
Callao 1033 Piso 3º C1023AAD
Tel: +54 (11) 5219-2033 2034 2035
Ciudad de Buenos Aires - Argentina