

“Cambios y continuidades en la política de vinculación con los uruguayos en el exterior: una aproximación en clave de ciudadanía transnacional”¹

Lic. Juan Aldaba

Juanaldaba@gmail.com

Nahira Núñez

Nahirabelen09@gmail.com

Esta ponencia presentada en las XV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, tiene como finalidad analizar el mecanismo por el que el contenido político de las ideas sobre la ciudadanía transnacional y la "diasporización" pudieron plasmarse en el dispositivo institucional concreto de la política de vinculación con los uruguayos en el exterior durante el primer período del gobierno del Frente Amplio (2005-2010). El enfoque utilizado en este estudio pretende posicionar la importancia de las ideas políticas en los procesos de cambio institucional, e identificar su potencial transformador de las prácticas sociopolíticas. Se utiliza el método *process-tracing* y la formulación del mecanismo explicativo ideacional, que se basa en el rol de las ideas sobre la ciudadanía transnacional y la “diasporización” y su impacto en esta área de política. Para ello, se realiza una revisión inicial de evidencias que buscan avanzar en el análisis de plausibilidad de algunas de las hipótesis iniciales planteadas.

Palabras claves: *Process-tracing, vinculación, ideas*

¹ Trabajo presentado en las XV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Montevideo, 14, 15 y 16 de setiembre de 2016

Indice

1 - Introducción

2 – Problema de investigación

3 - Una nueva concepción de ciudadanía emerge en el sistema político

4 - Uruguay, país de migración

5- Aspectos metodológicos

6 - Mecanismo causal explicativo

7 – Reflexiones finales

8 – Bibliografía consultada

1) Introducción

En el marco de las XV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, el presente trabajo tiene por finalidad realizar la presentación de un avance de la investigación “Cambios y continuidades en la política de vinculación con los uruguayos en el exterior: una aproximación en clave de ciudadanía transnacional”. La misma es parte de la Tesis de Maestría en Ciencia Política -de la misma Facultad- que se está llevando a cabo sobre este tema.

Este avance tiene por finalidad presentar los principales ejes de la investigación en proceso, enfocando especialmente la perspectiva para analizar la forma en que las ideas políticas impulsan el cambio en las prácticas de los actores y las instituciones. En especial busca analizar el mecanismo por el que la idea política sobre la ciudadanía transnacional y la "diasporización" pudieron plasmarse en un dispositivo institucional concreto como la política de vinculación con los uruguayos residentes en el exterior durante el primer gobierno del Frente Amplio en Uruguay (2005-2010).

Para ello, en el primer apartado se presentan las principales líneas temáticas sobre la política migratoria y el componente de la vinculación de los Estados con sus ciudadanos residentes en el exterior. Asimismo se presentan la interrogante y el problema de análisis que guía la investigación.

Luego, a grandes trazos se presentan los ejes centrales de las discusiones teóricas y conceptuales de este asunto como es la idea de la ciudadanía transnacional y la diáspora, así como

los principales mecanismos que han sido teorizados para entender el cambio en las instituciones y las prácticas políticas.

En tercer lugar, se realiza una recorrida muy general sobre las características de la estructura de los flujos migratorios que han tenido lugar en el país, atendiendo la importancia demográfica, cultural y política de este aspecto en las trayectorias institucionales. En el mismo sentido, se hace un breve repaso de las políticas de vinculación que el Estado ha llevado adelante luego de la dictadura en el país.

A partir de lo anterior, los aspectos metodológicos introducen las notas sobre el método del *process-tracing* que es utilizado en esta investigación, así como el mecanismo explicativo que es conceptualizado para analizar el cambio en la política de vinculación en el primer gobierno del Frente Amplio.

Por último, se proponen algunas reflexiones finales acerca de los aspectos delineados y especialmente los desafíos que quedan para continuar el proceso de investigación.

2) Problema de investigación

Los procesos migratorios son una parte constitutiva de las relaciones sociales, culturales y políticas que se enmarcan en los Estados nacionales. Si bien la migración ha sido una característica inmemorial de los grupos humanos, los límites políticos de los Estados nación son fenómenos muy recientes en la historia. Disociar la relación entre la ciudadanía y el territorio donde viven las personas es una estrategia de análisis relativamente reciente pero que no refiere a un fenómeno nuevo; por el contrario, la idea de la pertenencia a una comunidad unida por diferentes lazos -simbólicos, históricos, económicos, entre otros aspectos- es muy previa a la definición de los límites políticos de los Estados. No obstante, muchas experiencias de construcción de los Estados se efectuaron a partir de comunidades que compartían un espacio territorial y pautas culturales comunes.

En la actualidad, la política migratoria atiende a la tendencia que un gobierno quiere establecer en los procesos de movilidad de personas entre fronteras nacionales basado en dos dimensiones: por un lado, en los aspectos relacionados con la inmigración de extranjeros en el territorio, y por otro, lo que refiere a los términos y condiciones de la emigración y repatriación de sus ciudadanos nacionales, considerando el origen, tránsito y destino de los flujos migratorios (OIM, 2010). Su estructura puede variar de acuerdo a la definición de los gobiernos y a la amplitud de los objetivos de la misma; puede identificarse un objetivo de mínima, enfocado principalmente en el control de los puntos fronterizos para el registro y el cumplimiento de la normativa migratoria de las personas durante el ingreso y la salida del territorio del país; puede proponerse un objetivo de máxima, que comprometa a la institucionalidad del Estado tanto en la protección de los derechos de las personas extranjeras que ingresan al país como en el establecimiento de condiciones para el

ejercicio de derechos ciudadanos a quienes emigran hacia otros países.

Los programas de vinculación con los nacionales que están residiendo en el exterior son considerados como una parte sustantiva de la política migratoria de los países. Este componente es muy relevante porque da cuenta de un proceso de transformación de la idea tradicional de la ciudadanía, que consideraba esta condición en tanto las personas compartían un mismo territorio y los derechos vinculados dependían de tal aspecto. La configuración de flujos migratorios consolidados en el tiempo, sumado a las estrategias de desarrollo de comunidades que mantienen su pertenencia a los lugares de origen pero desarrollan su vida en lugares distantes, ha favorecido la estructuración de las llamadas comunidades transnacionales.

Esta investigación busca analizar la incidencia que tienen las ideas políticas en los procesos de cambios institucionales y las prácticas políticas, aportando reflexión y evidencia para aquellas corrientes teóricas que las posicionan como "gatillos" de la transformación social e institucional. Evidentemente las ideas políticas requieren de ciertos andamiajes para transformarse en acción y desarrollar su potencial de incidencia en la escena política.

En términos concretos, la pregunta que guía esta investigación es la siguiente: ¿Cómo se plasmaron las ideas sobre la ciudadanía transnacional y "diasporización" en los cambios institucionales asociados la política de vinculación con los uruguayos residentes en el exterior, durante el primer gobierno del Frente Amplio en Uruguay? En este sentido, el producto o *outcome* que busca analizar es el mecanismo por el que el contenido político de las ideas sobre la ciudadanía transnacional y la "diasporización" pudieron plasmarse en un dispositivo institucional concreto.

De este modo se busca reconocer y salvaguardar la dualidad que existe entre las ideas y las acciones de los actores políticos en la esfera política dentro de un marco institucional estructurado y cuya acción conlleva el germen para su transformación.

3) Una nueva concepción de ciudadanía emerge en el sistema político

Como fuera presentado anteriormente, uno de los elementos centrales para analizar esta área de política pública y los cambios estructurales que transcurrieron durante el período de estudio, ha sido la problematización de la emergencia de una ampliación de la concepción de la ciudadanía. Así comenzó a tomar centralidad una idea de ciudadanía que trascendía la pertenencia de las personas a un territorio; este proceso fue generando impulsos para el cambio, tanto a nivel de las instituciones y de la construcción discursiva y simbólica de la acción política. Por tanto cobra interés el poder que tienen las ideas en la emergencia de una nueva dimensión de la ciudadanía, que traccionó la revisión de la esfera de las políticas migratorias y las de vinculación con los uruguayos residentes en el exterior. Por lo tanto, es menester contribuir a la conceptualización de la idea de la ciudadanía transnacional y de la construcción de una diáspora uruguaya, y los nudos en que se interseccionan con las teorías que explican el cambio en las instituciones y las políticas públicas.

Como se señaló anteriormente, el concepto de ciudadanía transnacional nace en pleno desarrollo de la globalización y se construye a partir de la ruptura con la idea de que los derechos de los sujetos están asociados únicamente al lugar donde éstos residen; este posicionamiento político parte de que la pertenencia a una comunidad y sus derechos vinculados, tienen una dimensión estructural y de pertenencia subjetiva de mayor significación que lo territorial. En este sentido, cobra especial relevancia incorporar la conceptualización realizada por Andersen (1993) sobre las “comunidades imaginadas”; desde esta perspectiva las naciones “*son una comunidad política imaginada, inherentemente limitada y soberana*” (1993:23). Por lo tanto, la propia construcción ideal de la ciudadanía nacional ha sido puesta en jaque con la transformación de las características de los procesos migratorios y la mayor profundidad de los vínculos comunitarios o culturales ajenos a la dimensión territorial.

En este sentido, desde las disciplinas que han profundizado en el estudio de los procesos migratorios como la antropología o la sociología, han caracterizado las diferencias que se han producido al momento de la configuración de trayectorias migratorias de las personas, particularmente en lo referido a la incorporación en la sociedad de destino y los vínculos que mantienen con las comunidades de origen. En este eje se sostiene la teoría transnacional para analizar las migraciones, y algunos autores han definido que la misma se basa en que los sujetos reproducen un vínculo de “ida y vuelta” y de carácter permanente más allá de las fronteras territoriales nacionales. Esta integración “*pone de manifiesto una escisión cada vez menor entre la esfera doméstica y la internacional*” (Stuhldreher 2012:9).

¿Cuáles son, entonces, los aspectos que hacen particular esta perspectiva para analizar los flujos migratorios? Algunos autores proponen resaltar los vínculos culturales y económicos para señalar que quienes emigran hacia otro país retienen el derecho de ser ciudadanos de sus lugares de origen (Bauböck, 1994 en Parra, 2003); por otro lado, se destaca una creciente demanda moral de reconocimiento por parte de los emigrantes de su pertenencia cultural al territorio donde nacieron. Parra (2003) explicita tres condiciones de una actividad o práctica para definirla como transnacional: “*i) el proceso debe envolver a una proporción importante de personas de un universo relevante, emigrantes y sus contrapartes en sus lugares de origen; ii) las actividades no deben ser eventuales o esporádicas, deben poseer cierta estabilidad y resistencia a través del tiempo; y c) el contenido de estas actividades no debe ser acogido por algún otro concepto preexistente, haciendo que el transnacionalismo resulte redundante*” (2003:90)

En consecuencia, hablar de la ciudadanía en clave transnacional implica repensar la forma en que los Estados nacionales construyen sus mecanismos de reproducción simbólica, material y discursiva que refuerza la pertenencia a la comunidad, pero al mismo tiempo, hacer referencia a los instrumentos de políticas que vinculan a los residentes en el exterior del país; de este modo la comunidad transnacional resulta en diferentes esferas y con diversos grados de profundidad. Sobre

esta base se intersectan asimismo los análisis que estudian los procesos de estructuración de las diásporas humanas, que expresan un estado de aquella.

Merenson (2015) repasa las principales características de los conceptos clásicos de las “diásporas” que han sido utilizados en las ciencias sociales. En primer lugar, remite a la dispersión de un grupo de personas que tienen un origen territorial común, cuyo desplazamiento fuera causado por un evento masivo -o series de hechos- traumáticos, y que los sujetos se caracterizan por mantener una lealtad hacia el origen, un permanente anhelo de retorno, la resistencia a la asimilación completa en los lugares de destino, así como la persistencia de las identificaciones colectivas a través de las generaciones. Como puede verse, este fenómeno comparte algunos de los elementos con los procesos analizados desde la perspectiva transnacional, si bien las comunidades configuradas desde aquella lógica pueden adquirir diferentes dimensiones o estructuras de carácter más laxo que las diásporas. Es en este marco que algunos teóricos han enfocado el análisis de las diásporas en clave de proceso; siguiendo a Merenson (*idem ant*) se puede señalar que los procesos de diáspora hacen necesario centrar en el análisis en la agencia de los sujetos y en la forma de producción y reproducción de una “comunidad imaginada” que se perpetúa en el tiempo. Por lo tanto, la creación de la idea de la diáspora y su proceso constitutivo es mucho más amplia que las demandas concretas de los sujetos migrantes y el impulso “desde abajo”, sino que debe articular decisiones e intereses de otros actores, como gobiernos, agencias internacionales de desarrollo o las organizaciones de la sociedad civil; tal como señala la autora, *“la relevancia y visibilidad que alcanza una “diáspora” es, al menos en parte, producto de la institucionalidad que logra establecerse a partir del trabajo colaborativo de migrantes, funcionarios estatales, formuladores de políticas públicas, académicos y miembros de organizaciones internacionales”* (2015:213-214)

La forma en que los Estados, los gobiernos de turno y las propias comunidades procesan la situación de la migración y especialmente de los emigrados, es esencialmente una definición política, y por lo mismo, no es inocua. Si bien, como fuera expresado anteriormente, la movilidad de las personas es una característica que ha acompañado a las comunidades a lo largo de la historia, la forma en que se vinculan con los que emigraron y quienes ingresaron a la comunidad es un posicionamiento respecto a la distribución del poder, reconocimiento de derechos y la pertenencia al conjunto de símbolos, tradiciones y formas de vida. Por lo tanto, en su calidad de construcción política también puede ser modificado en el tiempo y a través de nuevos acuerdos constitutivos de la comunidad y la recreación de los lazos que unen a sus integrantes; por lo tanto, los gobiernos de los Estados-nacionales juegan un rol destacado en este proceso y especialmente en la definición de las políticas públicas que atienden esta materia; por lo tanto, a partir de este punto conviene enfocarse en los mecanismos que favorecen las transformaciones de las políticas públicas y su institucionalidad asociada, a efectos de hacer foco en los cambios en la política de vinculación con los uruguayos en el exterior.

El cambio en las instituciones y las políticas públicas

Como fuera señalado más arriba los procesos políticos y sociales han sido analizados, por un lado, en los aspectos que hacen posible su permanencia y reproducción de las estructuras, y por otro, en los mecanismos que impulsan el cambio y la transformación. Explicar el cambio en las políticas públicas ha sido un área muy relevante dentro de la ciencia política y se han desarrollado diferentes perspectivas para analizar los procesos de cambio. Las aproximaciones teóricas han pretendido integrar miradas sobre el rol que juega el marco institucional y la importancia de la agencia de los actores políticos y sociales; especialmente la articulación entre estos dos grandes factores han generado un conjunto de teorías, agrupadas bajo la categoría neo-institucionalismos, que buscan analizar cómo la acción de los actores políticos y sociales en un marco institucional específicos generan resultados políticos con diferentes niveles de estabilidad y cambio.

Desde otra lógica, y con mayor énfasis en las esferas de circulación de poder a nivel internacional o multipolar, otras aproximaciones han avanzado en estudiar la forma en que la articulación de actores globales y/o supranacionales genera incentivos e impulsos para las transformaciones a nivel de los Estados nacionales en un sentido similar. Adicionalmente, estos aspectos también son relevante para comprender los procesos a nivel internacional en que están insertos los países, que problematizan la dimensión “global” y “local”, así como la imposibilidad de mantener sistemas políticos ajenos a la circulación de ideas y de poder internacional.

En primer lugar, el principal enfoque utilizado en este trabajo está parado en una aproximación al cambio en las instituciones y las políticas públicas que profundiza la mirada hacia las ideas y la construcción discursiva como una dimensión significativa; tienen especial interés las ideas y valores elaborados y comunicados por los actores políticos y los espacios institucionales acerca del relato político de la emigración, la reivindicación de su pertenencia a la comunidad de origen, así como de un proceso de “diasporización” sostenido fundamentalmente en la construcción discursiva pública. Estos elementos tienen implicancias concretas con la cristalización de tales ideas en los instrumentos de la política, impactando directamente en la estructura institucional y la acción de los actores políticos. Especialmente los programas de vinculación se configuran con un componente conceptual, ideológico y discursivo sustantivo, atendiendo a que el relacionamiento de los Estados con sus nacionales residiendo fuera de fronteras es estructurado hacia “afuera” y hacia “adentro”, a partir del valor que le asignan los actores políticos en el marco de la institucionalidad presente.

Por este motivo es que las ideas de los actores en esta arena de política son de vital importancia para llevar adelante las acciones en esta temática, ya que la ampliación de la idea de la ciudadanía requiere impulsos y compromisos políticos explícitos a diferentes niveles. A este respecto cabe señalar la perspectiva de Schmidt (2005) que propone que en la esfera pública

coexisten dos niveles de interacción discursiva interconectados e interdependientes y que distinguen dos formas específicas de comunicación a) la interacción coordinativa y b) la interacción comunicativa. Primeramente, en la esfera de las políticas públicas predominan los discursos *coordinativos* y sus principales interlocutores son los actores vinculados a la administración pública, grupos de interés, expertos, entre otros, lo que contribuye a estructurar arenas de políticas o configurar comunidades epistémicas, por ejemplo. Luego, puede identificarse que el discurso *comunicativo* está dirigido a una arena de política específica, y sus principales interlocutores son otros actores políticos y la opinión pública, a quienes se les comunica los diferentes puntos de la agenda política y los aspectos referidos a la toma de decisión. Más concretamente, las políticas de vinculación tienen una dimensión dirigida hacia los residentes en el exterior -que busca construir un relacionamiento de mayor alcance y profundidad en la respuesta hacia las necesidades en tanto ciudadanos-, y al mismo tiempo, cuenta con otra dimensión igual de importante dirigida hacia el sistema político y la ciudadanía que reside en el país -a efectos de posicionar la idea de que la vinculación con los residentes en el exterior no solo es importante para garantizar un derecho de quienes emigraron, sino que al mismo tiempo es bueno *per se* para el propio país-, así como en lo referente a la interpretación de los instrumentos de derecho internacional.

Por otra parte, también cabe considerar otras aproximaciones teóricas neoinstitucionalistas, que contribuyen a problematizar diferentes aristas de los procesos de cambios. Puede señalarse la vertiente sociológica, que propone que las prácticas culturales instaladas en la sociedad que construyen la idea de la ciudadanía transnacional -y al mismo tiempo la idea del “sujeto migrante” y sus derechos- permean la forma en que la Administración Pública y los poderes del Estado atienden la vinculación con sus nacionales en el exterior y la formulación de las políticas públicas. Esta perspectiva tiene componentes concretos para comprender que en aquellas sociedades cuyo posicionamiento cultural aliente la pertenencia a la comunidad más allá de donde esté residiendo, las políticas públicas probablemente perpetúen estas ideas en sus diferentes instrumentos y favorezcan políticas de vinculación en clave transnacional.

Luego, desde la perspectiva centrada en el componente histórico de las instituciones y las políticas públicas, las secuencias históricas en la vinculación permiten profundizar en los mecanismos que reproducen los patrones en la respuesta pública y la forma en que se sostienen en el mediano y largo plazo -independientemente de los cambios de la estructura migratoria del país u otros factores-. A partir de este aspecto, la reproducción de los mecanismos sociales en la comunidad de origen y la forma en que se valora la continuidad de los lazos transnacionales, explican la permanencia de estos patrones en el tiempo.

Por último, la perspectiva de la elección racional permite analizar la forma en que se alcanzan los equilibrios de la acción colectiva cuyo resultado agregado es “aceptable” para el conjunto de la sociedad, y de esta manera, identificar aquellos intercambios entre los actores

políticos e institucionales de cada vinculados al tema. Al analizar la consolidación de una dimensión de ciudadanía más allá de los límites territoriales necesariamente pone en juego los intereses de los actores políticos. Para desarrollar políticas públicas o impulsar disposiciones administrativas que favorezcan la vinculación o la permanencia de la diáspora, los actores políticos desarrollan su agencia para alcanzar un equilibrio que promueva la acción del Estado en un sentido determinado por la correlación de fuerzas de los mismos.

La articulación entre los Estados o entre actores de carácter supranacional es inherente al proceso de globalización. Por lo tanto las políticas en esta materia están necesariamente vinculadas con las políticas migratorias de los otros países de la región -y con los países que conforman el MERCOSUR como primer círculo de integración-; de la misma forma juegan los avances en materia de instrumentos de derecho internacional y los compromisos en los foros internacionales y multilaterales. Dicho esto, el proceso por el que la normativa internacional se internaliza en el sistema jurídico nacional es un elemento sustantivo para comprender el cambio en la política migratoria y en los programas de vinculación; así, es importante identificar el rol de los agentes sociales y actores políticos transnacionales en la elaboración de la demanda, o estudiar el lobby sobre el Estado para la adopción de la normativa en materia migratoria y el cumplimiento de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de los migrantes (por ejemplo la Conferencia Suramericana de Migración, la Convención sobre los Trabajadores Migrantes y sus Familiares o instrumentos de similar tenor).

Además, la adopción de instrumentos de política que puede realizar un Estado también está definido por la existencia de procesos de transferencia o de la difusión de los mismas; tanto en lo que respecta a las diferentes modalidades de transferencia -voluntaria o negociada- o las estrategias de difusión -a través de la coordinación entre países para la aplicación de políticas similares-, el contexto internacional influye en las políticas domésticas. En particular, la difusión basada en los acuerdos regionales de los instrumentos de la política migratoria -como puede ser en el ámbito del MERCOSUR- o la transferencia de instrumentos de política utilizadas en otros países en la misma época, tiene como resultado la modificación del conjunto de la política migratoria o de vinculación.

En los siguientes apartados se presentarán las diferentes dimensiones que ha adquirido el proceso transnacional en Uruguay, así como los principales antecedentes institucionales y programáticos que instalaron la vinculación con los uruguayos en el exterior. A partir de esto, se desarrollará el mecanismo explicativo propuesto para este caso de análisis.

4) Uruguay, país de migración

Uruguay tradicionalmente ha sido un país fuertemente permeado por la dinámica migratoria. En muy grandes pinceladas, podría resumirse que desde la época de la colonia hasta mediados del siglo XIX, la presencia y la acción de los inmigrantes signó el rumbo y la construcción política del

Estado nacional, con un fuerte liderazgo cultural, político, social y económico; en este último aspecto, cabe especial mención a la trata de esclavos, que contribuyó al ingreso por estas latitudes de personas de origen africano, y que fueron parte de la estructura económica del momento, así como las corrientes de inmigrantes europeos -mayoritariamente occidentales-. Hacia inicios del siglo XX, una nueva oleada de inmigración de otras características esencialmente europeo y con un marcado perfil de colectividades de trabajadores, impulsaron nuevos cambios en la estructura productiva, en las relaciones sociales y en la cultura política del país. Estos flujos estaban fuertemente vinculados a los desplazamientos durante los grandes conflictos armados que azotaron Europa en la primera mitad del siglo XX, y que al finalizar los mismos, comenzaron a mermar. De similar importancia ha sido la circulación de población en el sistema regional, tanto del Cono Sur como de los países de América Latina; del primer grupo puede señalarse una importante movilidad entre Argentina y el sur de Brasil, si bien las ciudades uruguayas fueron perdiendo relevancia en el sistema subregional y por lo tanto, comenzaron a ser menos atractivas para la inmigración.

La segunda mitad del siglo XX trajo consigo un conjunto de cambios en materia migratoria que nuevamente marcaron la esencia de la identidad uruguaya, entre los que puede identificarse que la reducción de la inmigración al país no fue únicamente resultado de factores externos al mismo. Pellegrino (2013) señala entre otros aspectos, que la agudización de la crisis económica a causa del agotamiento del modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, impactó en la profundización de la migración campo-ciudad y en la reducción de la relevancia económica de las ciudades uruguayas en el sistema regional del Cono Sur.

A partir de la década de los años 60, la emigración de uruguayos comenzó a instalarse como una estrategia de respuesta a la crisis que estaba viviendo el país y permeó las diferentes dimensiones sociales. La emigración impactó de forma positiva en el deprimido mercado de trabajo vigente en el país, reduciendo las presiones al salario real; por otro lado, la percepción del deterioro de la sociedad "hiperintegrada" -al decir de Rama (1987)- y a las expectativas de la movilidad social, significó la caída de un "mito fundante" de la sociedad de las medianías. Mención aparte merece el proceso de expansión de la violencia política institucionalizada desde el Estado, ya que impulsó la emigración y el exilio de personas vinculadas a partidos o ideas de izquierda. La política migratoria que se desarrolló durante la dictadura estuvo fuertemente vinculado a las funciones de inteligencia de los diferentes dispositivos del servicio exterior (Portillo, 2007), para conocer las acciones y perseguir a las personas uruguayas exiliadas; por tal motivo, la política llevada adelante por el Estado en esta materia estuvo fuertemente signada por un componente represivo. Este factor también contribuyó a incorporar en el imaginario colectivo un nuevo componente de la identidad uruguaya deslocalizada, internacional, solidaridad transnacional, y que posición a la emigración como resistencia frente al abuso del poder.

Con el retorno de la democracia el tema del exilio político volvió a tener una relevancia

política muy importante: por un lado hubo un flujo de retorno relativamente importante pero que no fue demasiado extenso en el tiempo y por otro lado comenzaron a instalarse dispositivos político-institucionales para atender la temática de la vinculación con los uruguayos en el exterior.

En esta línea puede señalarse la Comisión Nacional de Repatriación fue creada por el Decreto del Poder Ejecutivo N° 135/985 de abril de 1985, reglamentario del artículo N° 24 de la ley de Amnistía (N° 15.737). Su principal cometido fue articular y disponer los recursos económicos e institucionales para facilitar el retorno de uruguayos residentes en el exterior debido al exilio durante la dictadura. Funcionó hasta el año 1990 y marcó un punto de inflexión en la concepción del rol del Estado en relación a la emigración, y puso el foco en el proceso de exilio político que había tenido lugar en la década anterior; la nueva definición de la política tuvo también incidencia en la transformación del rol del servicio exterior uruguayo, desarticulando el carácter inquisitivo y persecutorio que desplegó durante la dictadura; al mismo tiempo, favoreció la integración social de quienes quisieron retornar -a través de la adaptación de los dispositivos institucionales existentes-. Así, la Comisión Nacional de Repatriación instaló en la agenda política el proceso de retorno y dio cuenta de la importancia de este tema en las sensibilidades de los actores políticos -por el retorno de algunas de las figuras de los partidos políticos y cuadros militantes- (Lastra, 2012)

Luego, el Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA) de 1986 fue creado entre la Universidad de la República y el Ministerio de Educación y Cultura, con el apoyo de la División de Población de Naciones Unidas. La finalidad del mismo se centraba en la importancia del desarrollo de las disciplinas científicas y el relacionamiento académico internacional del país. En su objetivo N° 5 establecía la importancia de: "*5) Promover el retorno al país de investigadores en ciencias básicas radicados en el exterior, procurando crear condiciones adecuadas para que mantengan su nivel de producción científica y a la vez contribuyan al cumplimiento de los otros objetivos aquí mencionados.*" Posteriormente, la ley de Presupuesto Nacional de 1995 estableció al PEDECIBA como programa permanente dentro de la Universidad de la República, al tiempo que, en el año 2008 se renovó y actualizó el convenio fundacional.

En el año 2001 se creó la Comisión Nacional de Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Exterior, a través del decreto N°498/001 de 19/12/2001; la misma surge a raíz de la implementación de un programa de vinculación con los uruguayos altamente calificados (conocido como CUAC) y tenía como finalidad establecer un marco institucional para la articulación entre los programas que buscaban la vinculación con los uruguayos altamente calificados con la participación de las agencias del Sistema de Naciones Unidas como la Organización Internacional para las Migraciones.

Con la llegada del Frente Amplio al gobierno, se produjeron un conjunto de transformaciones en muchas áreas de la política, y aquellas relacionadas con la migración y la vinculación no fueron la excepción. Entre los principales cambios se puede señalar la definición de

una nueva mirada política sobre la vinculación con los uruguayos en el exterior y de la ciudadanía transnacional, la configuración de dispositivos institucionales concretos para atender esta temática, el fortalecimiento de la participación política de los emigrados en Uruguay y el impulso del sufragio en el exterior, buscaban favorecer la ampliación de la ciudadanía en lógica transnacional. En el mismo sentido, desde la institucionalidad pública se desarrolló una construcción discursiva y simbólica que favoreció un proceso de “diasporización” de la emigración uruguaya sin precedentes en el país. La estrategia política del gobierno en esta materia estuvo centrado en el dispositivo “Departamento 20”, instalado como programa dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto implicó la transformación de algunas características institucionales del Ministerio y la adaptación de una Dirección General dedicada a los asuntos consulares con nuevas estrategias que promovieran la vinculación con los uruguayos en el exterior de manera formal e institucionalizada. De este modo se configuró una oficina especializada para el contacto con las asociaciones de uruguayos residentes en el exterior, la articulación de las acciones públicas en este tema, así como la circulación y difusión de información asociada a la actualidad y servicios en Uruguay.

Asimismo se instalaron Consejos Consultivos en cada país o ciudad donde residieran uruguayos con la finalidad de favorecer la articulación y canalización de demandas hacia el gobierno uruguayo, así como la conformación de una organización contraparte ante el Estado para la consulta en diferentes instancias de la política de vinculación. Estos dispositivos estuvieron enmarcados en una política más general del gobierno de favorecer la participación y el control social de las políticas públicas por parte de la sociedad civil organizada.

Por último, es importante señalar el impulso de diferentes alternativas para adoptar el sufragio de los uruguayos en el exterior. Una de las demandas más sentidas por parte los emigrantes es la posibilidad de ejercer el derecho al sufragio en el país de origen, que fortalece en su esencia el desarrollo de la ciudadanía en clave transnacional. Los gobiernos anteriores al de 2004 se negaron y rechazaron numerosos proyectos de ley, plebiscitos y reformas constitucionales relacionados con el voto extraterritorial. Uno de los primeros proyectos de ley rechazados fue propuesto por el Frente Amplio en el año 2000, que tenía como objetivo permitir sufragar a los uruguayos residentes en el exterior; años más tarde, en 2004, otro proyecto legislativo fue rechazado nuevamente. Ya con el Frente Amplio en el gobierno, en el año 2009 junto a las elecciones nacionales tuvo lugar un plebiscito para modificar la Constitución e incorporar el voto epistolar como modalidad para sufragar desde el exterior, pero los votos afirmativos no alcanzaron al 40% por lo que no fue aprobado.

Desde la perspectiva desarrollada en esta investigación, estos serían los tres componentes centrales que dan cuenta de una definición política, discursiva e institucional, impulsada desde el gobierno del Frente Amplio para configurar una ciudadanía de carácter transnacional.

En los siguientes apartados se presentará el mecanismo explicativo del proceso por el que la

idea de la ciudadanía transnacional en los cambios en la política de vinculación con los uruguayos en el exterior.

5) Aspectos metodológicos

La investigación en ciencia política ha sido principalmente definida en torno a dos vertientes epistemológicas para acercarse a la realidad y la producción de conocimiento, que pueden englobarse en las aproximaciones metodológicas cuantitativas y las cualitativas.

El desarrollo metodológico cuantitativo tiene como modelo epistemológico a las ciencias naturales o “ciencias duras”, y a partir de la década de 1990 ha tendido a posicionarse de forma hegemónica dentro de la ciencia política. A riesgo de una presentación esquemática, puede señalarse que esta metodología se basa en la importancia de la generación de inferencias causales a partir de la modelización y la regresión estadística, para la explicación de los fenómenos sociales y políticos. (King, Keohane and Verba, 1994; Mahoney, 2010)

Por otra parte, la aplicación de un marco metodológico cualitativo deriva de la búsqueda de comprensión de los procesos sociales y del objeto de estudio, habilitando la posibilidad de acercarse a aspectos de la realidad de los procesos sociales y políticos que no son susceptibles de ser cuantificadas, o pierden el sentido cuando se busca hacerlo (Crespo, 2003). Autores como Gerring (2007), Collier (1993), y George and Bennett (2005); Brady, Collier, Seawright (2010) comenzaron a posicionar la importancia de la metodología cualitativa para el avance de la ciencia política, tanto para la construcción de teoría como para la contrastación de hipótesis, a través de análisis de casos únicos o comparaciones con reducida cantidad de casos.

Sin embargo, por si sola ninguna de las aproximaciones es suficiente para dar cuenta de los procesos sociales y políticos. Por lo tanto, y con la finalidad de formalizar un método que pueda brindar una modalidad de investigación que trascienda las aproximaciones dicotómicas, se ha arribado a la formalización del método de *process-tracing*; desde el punto de vista epistemológico busca centrar las explicaciones producidas por las ciencias sociales específicamente en las entidades que subyacen y que generan tanto los procesos como los resultados observables de los mecanismos causales presentes en la realidad: por esta misma razón, el principal foco de atención son los mecanismos causales y las múltiples expresiones de formas de causalidad. Este método ha sido definido como el examen sistemático de evidencia seleccionada y analizada a la luz de preguntas de investigación e hipótesis propuestas por el investigador, con el objetivo de contribuir decisivamente tanto a describir fenómenos políticos y sociales como a evaluar relaciones causales (Collier, 2011). El mismo procura identificar el proceso causal interviniente (tanto en términos de cadena causal como de mecanismo causal) entre una variable independiente y su resultado, como producto de una variable dependiente

Como señala George and Bennett (2005) este método puede brindar un alto grado de validez

conceptual y tiene ventajas sustantivas para la comprensión heurística de nuevas variables, casos desviados o extremos; examina el funcionamiento de mecanismos causales en casos individuales en detalle y de las variables intervinientes, para inductivamente observar cualquier aspecto inesperado. En resumen, busca echar luz en la “caja negra” que hace que de una situación inicial se llegue a una nueva.

Uno de los conceptos centrales del método son los mecanismos causales, definidos como el conjunto de procesos físicos, sociales o psicológicos observables a través de los cuales los agentes transfieren energía, información o cualquier otro aspecto a otra entidad y que funciona en condiciones o en un contexto específico (George and Bennett, 2005). Estos mecanismos son entidades ontológicas y “procesos en el mundo” a diferencia de las teorías e hipótesis que son construidas desde la investigación, generando explicaciones sobre aquellos; los mecanismos son inobservables pero las hipótesis sobre ellos generan implicancias observables y contrastables. Autoras como Falletti and Lynch (2009) han argumentado que los mecanismos causales operan en diferentes contextos e interactuando entre ellos, por lo que los resultados no pueden ser determinados a priori; por lo tanto postulan que el concepto de mecanismo causal es aplicable en diferentes contextos, por lo que difieren de lo que serían las variables intervinientes; por ello, proponen que la interacción entre el mecanismo y el contexto es lo que determina el resultado conceptualizado.

Considerando lo anterior, en la próxima sección se presentará el mecanismo explicativo desarrollado para estudiar el producto de la política pública de vinculación señalado anteriormente.

6) Mecanismo causal explicativo

La conceptualización de los mecanismos causales o explicativos como estrategia metodológica para analizar los procesos sociales, es un elemento distintivo del *process-tracing*; poder modelizar la forma en que se produce determinado resultado, tiene la posibilidad de poner sobre la mesa y explicitar cuáles son los parámetros iniciales de el/la investigador/a para estudiar el problema.

A efectos de esta investigación es imprescindible definir la especificidad de los mecanismos ideacionales. Jacobs (2015) propone considerar a una teoría ideacional como una explicación o teoría causal en la que el contenido de una estructura cognitiva influencia la respuesta de un actor ante una elección, y en la cual la estructura cognitiva no es totalmente endógena al objetivo o las condiciones materiales presentes en la situación que está siendo explicada. Para que las ideas puedan ser consideradas como partes de una explicación, es importante identificar la evolución de la forma en que sus diferentes componentes permean la acción de los agentes; en este sentido, es factible que un cambio en las políticas públicas esté asociado a una trayectoria particular de la propia organización y no necesariamente a un cambio en las ideas que orientan la acción de los

sujetos en la toma de decisión, lo cual sería esencialmente una explicación materialista. Luego, es importante considerar cuáles son los eventos observables que evidencian que las decisiones o las elecciones de los actores estuvieron impulsadas por el aporte de las ideas estudiadas. Estos aspectos cobran especial relevancia a efectos de poder “aislar” de forma específica un mecanismo explicativo basado en las ideas. Asimismo, es importante destacar que el contenido de las ideas en tanto componentes explicativos de los cambios, debe contemplar una fuente exógena a las condiciones materiales en que se procesa la decisión y que está siendo explicada.

A estos efectos, para estudiar el proceso por el cual se identifican ideas concretas que impulsaron los cambios en la institucionalidad relacionada con el Servicio Exterior de Uruguay y las políticas de vinculación, construimos conceptualmente un mecanismo que permita dar cuenta de este derrotero de cambio; el mismo tiene por finalidad identificar el proceso a través de cual la idea de la ciudadanía transnacional y la construcción diaspórica se traduce en los cambios institucionales en las políticas de vinculación. Estos resultados aportan nuevamente a una nueva configuración ideacional que vuelve a atravesar a los actores y sus prácticas.

Para la definición del mecanismo causal, es necesario la definición de los principales conceptos utilizados a tales efectos, que tienen directa referencia con los componentes que fueron presentados anteriormente:

a) Por **ciudadanía transnacional** se entenderá a una perspectiva teórica y política que caracteriza al conjunto de actividades llevadas adelante por migrantes que les permiten vivir de forma simultánea en dos comunidades diferenciadas y con distancia territorial, especialmente aquellas que requieren contactos sociales regulares y sostenidos en el tiempo (a través de las fronteras nacionales). En este sentido, el conjunto de actividades (que pueden ser culturales, económicas, políticas o educativas) requieren su presencia en ambos espacios.

b) Por el concepto de **diáspora**, vamos a entender a una modalidad de formación social transnacional que establece prácticas tendientes a formular y canalizar demandas, articular proyectos y/o sostener lealtades y las mediaciones e interlocuciones que las rodean (Merenson, op. Cit. Ant.). Para ello, se configuran una serie de mecanismos comunicativos que permiten la producción y la reproducción de un grupo que se percibe y es percibido como una "comunidad" culturalmente diferenciado.

c) Por **programas de vinculación** se definirán aquellos programas estatales que tienen como objetivo establecer una estrategia de relacionamiento institucional con los nacionales residentes en el exterior.

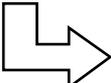
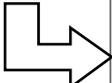
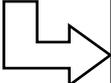
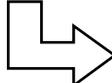
d) Por el concepto de **institucionalización**, entenderemos el proceso por el que una práctica social (política, económica o cultural), genera pautas de interacción entre actores sostenidas en el tiempo, y que reproducen una forma específica de organización del poder político en una sociedad.

e) La idea del **"emprendedor de políticas"** refiere a los sujetos que buscan la oportunidad

de invertir sus recursos -como el tiempo, dinero, reputación, entre otros aspectos- para promover una posición u opinión considerando los futuros beneficios materiales, simbólicos o de reconocimiento que pudiera recibir (Kingdon, 1984); en el mismo sentido, Sikkin (1999) define a los “emprendedores morales transnacionales” con la variante de considerar la dimensión transnacional de la difusión de las ideas.

f) Por **burocracia diaspórica**, se entenderá como un tipo específico de cuadros administrativos, expertos, cuya principal función es regular y canalizar las demandas de los migrantes, y al mismo tiempo, "ampliar" los límites territoriales de la acción de los Estados para llegar a lugares donde antes no tenía competencias (Smith 2008 en Merenson)

De este modo, se propone el siguiente mecanismo explicativo que da cuenta de este proceso:

Descripción del mecanismo explicativo				
<p>Parte 1: Ideas sobre ciudadanía transnacional y diáspora son incorporadas en la agenda política</p> 	<p>Parte 2: "Emprendedores de políticas" y "emprendedores morales" contribuyeron a la definición de las políticas de vinculación y cambio institucional.</p> 	<p>Parte 3: La política de vinculación generó instrumentos para la participación transnacional (Consejos Consultivos), burocracia diaspórica (Dirección de Vinculación), y derechos civiles (proyecto ley de voto epistolar)</p> 	<p>Parte 4: La implementación de la política de vinculación colocó en la agenda política y pública la modernización del servicio exterior, las necesidades de la ciudadanía transnacional y de la diáspora.</p> 	<p>Parte 5: La estrategia de implementación de la política de vinculación modificó la idea sobre la ciudadanía transnacional y la "diáspora" en la élite política y el gobierno.</p>

Junto con la descripción del mecanismo causal se pueden desprender las hipótesis que dan cuenta de cada uno de los componentes del mismo; desde la lógica causal a la que apela al *process tracing*, considerar cada uno de sus componentes y la fuerza causal que los cohesiona es muy relevante para la inferencia dentro del caso. La lógica bayesiana propone una estructura de reflexión que identifique que algunas piezas de evidencia proveen más poder inferencial que otras, dependiendo del grado en que una hipótesis predice en forma única esa evidencia, y el grado de certeza con que lo hace.

Así, las hipótesis propuestas para cada parte del mecanismo son las siguientes:

- 1 – Las ideas sobre la ciudadanía transnacional y la construcción de la "diáspora" permearon los diferentes espacios de generación de la agenda para la campaña electoral de 2004 y las élites para la conformación del nuevo gobierno.
- 2 – Los emprendedores de políticas y de normas contribuyeron a la estrategia del cambio institucional y a la definición de las políticas de vinculación con los uruguayos en el exterior.
- 3 – La política de vinculación generó instrumentos para la configuración de una burocracia diaspórica (Dirección de Vinculación), la participación transnacional (Consejos Consultivos) y ejercicio de derechos civiles (plebiscito por el voto epistolar)
- 4 – La implementación de la política de vinculación modificó la institucionalidad del Servicio Exterior y colocó el asunto de la ciudadanía transnacional y la diáspora en la agenda política y pública.
- 5 – La estrategia de implementación de la política de vinculación modificó la idea sobre la ciudadanía transnacional y la "diasporización" en la élite política y el gobierno.

Las ideas como motores del cambio

A partir de lo anterior: ¿por qué entendemos entonces que las ideas fungieron como el “gatillo” de los procesos transformativos de la institucionalidad asociada a la vinculación con los uruguayos en el exterior? A efectos de realizar una primera aproximación a la forma de la comprobación de la primera parte del mecanismo explicativo, a continuación se presenta un conjunto de elementos a través de los cuales se pretende relevar la evidencia y dar cuenta del testeado de la hipótesis inicial.

En particular, la primera de ellas propone que en el Frente Amplio -partido político que llega al gobierno por primera vez en 2005- se encuentran presentes un conjunto de elementos simbólicos, ideológicos y discursivos que dan cuenta de la idea de una ciudadanía ampliada en los términos presentados anteriormente. Dicho esto, al finalizar el proceso de investigación permitirá obtener evidencia de la existencia de los principales ejes conceptuales y políticos que configuran las ideas en este sentido. Adicionalmente, para considerar que la idea de la ciudadanía transnacional fue el motor indispensable del cambio institucional en el Estado una vez que el Frente Amplio accedió al gobierno, sería necesario a su vez, identificar que en los otros partidos en competencia esta idea no tenía la relevancia ni el potencial político para el impulso del cambio: en este último aspecto radica la hipótesis nula de esta primera parte del mecanismo explicativo. De no poder aislar la especificidad de este aspecto en el proceso político, hace necesario generar nuevas hipótesis que puedan explicar de mejor manera el mismo.

Para avanzar sobre estos aspectos, cabe recordar a grandes rasgos el derrotero que han tenido las acciones de vinculación con los uruguayos en el exterior. Como fuera señalado anterior, luego del gobierno dictatorial que tuvo lugar en Uruguay (1973-1984), se produjo un

posicionamiento diferente respecto de quienes se habían exiliado durante la misma. Para ello, tuvo lugar la creación de dos dispositivos institucionales para favorecer la vinculación con los uruguayos residiendo en el exterior: la Comisión Nacional de Repatriación y el Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA), impulsado por la Universidad de la República y el gobierno. Ambos programas datan del primer gobierno posdictadura (1985-1990) y tuvieron diferente duración y contenido filosófico y político.

En particular el primero avanzó sobre la idea de la condición del exilio político como elemento estructurante al que el Estado debía dar una respuesta; la reparación de los derechos de las personas frente a la violencia ejercida desde el aparato del Estado, fue un eje central a la hora de articular las acciones desde la política pública. En este marco, el relacionamiento llevado a cabo desde el Estado con sus nacionales en el exterior estuvo política y conceptualmente centrado en que aquellos habían tenido cercenada su posibilidad de desarrollo dentro de la comunidad. Así, el “ser y sentir uruguayo” debía ser restaurado por el Estado a través de facilitar su retorno al territorio nacional; desde esta lógica, se mantenía la asociación entre la ciudadanía y el territorio uruguayo como condición necesaria para el reconocimiento y ejercicio de derechos.

El segundo programa funcionó en una lógica similar pero dirigido a un segmento muy concreto de la población emigrada: los científicos altamente calificados. De este modo, la estrategia de vinculación propuesta desde el país estaba concretamente centrada en el interés de capitalizar el potencial de desarrollo de las ciencias en el país, tomando como insumo las contribuciones que pudieran realizar aquellas personas trabajando en el exterior del país. Si bien esta perspectiva de la vinculación con los nacionales en el exterior ha sido bastante común en programas públicos, su sustento ideológico y político se encuentra en un intercambio entre actores públicos e individuos dirigidos a realizar un objetivo concreto. De naturaleza similar fue el objetivo de la Comisión Nacional de Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Exterior, creada a través del decreto N°498/001 de 19/12/2001; la misma surge a raíz de la implementación de un programa de vinculación con los uruguayos altamente calificados (conocido como CUAC).

Además de las trayectorias institucionales reseñadas brevemente, en forma simultánea se comienzan a ver procesos que son señalados por la literatura especializada como parte de la configuración de una demanda de ciudadanía transnacional.

En primer lugar, se produjo un considerable flujo de emigración asociado a la profunda crisis económica que azotó al país al inicio de la década de 2000 y se perpetuó hasta 2008, lo que posicionó políticamente este asunto en la agenda del país. Este flujo de emigración muy cercano en el tiempo problematizó las ideas que asociaban la emigración con el exilio político, haciendo necesaria la resignificación simbólica y política sobre la forma de atender las necesidades y las demandas de ambos grupos.

En segundo lugar, al considerar el ingreso de remesas al país, Koolhas y Pellegrino (2009)

señalan que ya desde la década 1990 pueden identificarse y a cuantificarse un nivel relativamente estable, basado en las Encuestas Continuas de Hogares. Los autores señalan que la proporción hogares que recibían remesas entre 1991 y 2002 se mantuvo constante; es a partir de 2003 hasta 2007 cuando aumenta grandemente la cantidad de remesas que entran al país (inclusive al aislar el cambio de la metodología de relevamiento que advierten los autores). Este elemento, si bien no es concluyente por sí mismo, permite visibilizar un proceso de intensificación de los canales de integración de la población residente en el exterior con sus hogares de origen; esta dimensión ha sido incorporada en los estudios sobre la migración y la configuración de comunidades transnacionales, por lo que es menester considerarla como parte del análisis del contexto material en que se insertan las políticas de vinculación.

En tercer lugar, otra dimensión sustantiva acerca de la significación de la importancia de la ciudadanía de los residentes en el exterior, es el flujo de personas que participan en los actos electorales en el país. Las condiciones previstas por la normativa vigente para el ejercicio del sufragio han sido ampliamente analizadas y problematizadas. Por una parte, en la Constitución de la República vigente (art. 78) se establecen las condiciones para poder ejercer el sufragio en el país y luego (art. 80) las condiciones de su suspensión; en ninguna de ellas se menciona la radicación en el exterior del país como causal de suspensión, por lo que este derecho está garantizado en la Carta Magna. Por otra parte, en las diferentes leyes que regulan el acto electoral es donde se establecen las condiciones concretas de ejercicio de sufragio y, por lo tanto, la imposibilidad de ejercerlo desde el exterior.

A pesar de ello, miles de uruguayos que residen en el exterior y vienen en cada uno de los comicios a ejercer el sufragio en nuestro país. La percepción del volumen de residentes en el exterior que vienen a votar ha estado configurada a partir de estimaciones de registros administrativos, por lo que también se ha estructurado como un capital político muy importante, especialmente para el propio Frente Amplio, que tradicionalmente estuvo ideológicamente identificado con el reconocimiento de una diáspora. En este sentido, es de destacar la relevancia política que tuvo la estructura vinculada al Frente Amplio en Argentina, el llamado FAUA (Frente Amplio Uruguay-Argentina) (Merenson, 2016). Esto produjo una construcción discursiva y simbólica del esfuerzo de militancia de organización y articulación política de las acciones llevadas adelante por el FAUA para facilitar el traslado de uruguayos residentes en Buenos Aires y otras ciudades de Argentina durante las elecciones de Uruguay en el año 2004, al posicionar en la opinión pública que la diferencia de votos al Frente Amplio fueron “aportados” por el “voto Buquebus” (Idem. Ant.). Al mismo tiempo los otros partidos que disputaban la contienda también utilizaron esta idea como una suerte de “ventaja” del Frente Amplio, reafirmando la idea de que la demandas del ejercicio de la ciudadanía desde el exterior estaban asociadas sólo a un colectivo identificado con esa fuerza política.

Luego, también pueden identificarse el proceso de estructuración de circuitos de integración entre organización sociales y políticas, así como los procesos de incidencia por parte de organizaciones de carácter internacional. En referencia a las primeras, cobraron especial importancia algunas asociaciones integradas por uruguayos en el exterior, que no solo favorecieron la integración en las comunidades de destino de las personas que emigraban, sino que además llevaban a cabo acciones de solidaridad atendiendo a las necesidades de algunas comunidades en Uruguay. En este aspecto, ha sido muy importante el relacionamiento con la comunidad de uruguayos en Australia, en Estados Unidos y España.

Por último, al considerar las organizaciones internacionales, los diferentes ámbitos de incidencia y de difusión de ideas de agencias de Naciones Unidas o los espacios de integración a nivel regional a nivel gubernamental como la Conferencia Suramericana de Migraciones, se configuraron como espacios de definición de lineamientos políticos y estratégicos para la atención de la temática migratoria en los Estados. En estos espacios se ha favorecido la circulación de las ideas y los posicionamientos políticos entre los Estados, la difusión de estrategias e instrumentos de política pública sobre la migración y las políticas de vinculación.

7) Reflexiones finales

Considerar a las ideas como mecanismos que impulsan los cambios en las prácticas y las instituciones políticas es un desafío tan interesante como también productivo; los procesos políticos son inherentes a las relaciones humanas y tienen impacto en las formas de generar dispositivos institucionales para organizar las prácticas en la sociedad.

La utilización del método del *process-tracing* tiene el espíritu de desagregar la “caja negra” del proceso político y de la toma de decisiones que atienda a la especificidad del caso de estudio; permite incorporar una lógica particular de comprender la causalidad y la forma en que podemos entender los procesos sociales. En el mismo sentido tiene el potencial de favorecer el explicitación de las diferentes etapas de la investigación y de los preconceptos con que el/la investigador/a se aproxima al estudio del caso.

Por su parte, y para finalizar, la presentación de las primeras evidencias sobre la pertinencia de considerar un mecanismo explicativo ideacional para analizar este caso concreto arroja perspectivas muy pertinentes para una aproximación teórica y conceptual de tal naturaleza. El desafío será valorar la relevancia de nuevas evidencias que puedan reforzar la vigencia de las hipótesis de funcionamiento de las partes del mecanismo explicativo propuesto.

8) Bibliografía consultada

Andersen, B. (1993) “*Comunidades imaginadas*”. México. Fondo de Cultura Económico.

Brady, H; Collier, D; Seawright, J. (2010) “*Introduction to the second edition: a sea change in politica methodology*” en Brady, H; Collier, D. (2010) (eds) *Rethinking social inquiry; diverse tools, shared standards*. USA, Library of Congress.

Collier, D. (2011). “*Understandig Process Tracing*” En *Political Science and Politics*”, Vol. 44, No. 4, pp. 823-830, October. Disponible en : <http://ssrn.com/abstract=1856702>

Collier, D. (1993) “*The comparative method*” in Finifter, A. (ed) (1993) *Political Science: The state of the discipline II*. USA, American Political Science Asociation. Disponible en <http://polisci.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3827/APSA-TheComparativeMethod.pdf>

Crespo, I. (2003) “*Partidos, medios de comunicación y electores*”. Buenos Aires. Edición Planeta

Crosa, Z. (2014) “Políticas de vinculación del Estado uruguayo e inmigración uruguaya en Argentina” En *Cahiers des Amériques latines*. (19-22). Francia: Institut des hautes études de l’Amérique latine.

Emmerich, G; Peraza Torres, X. (2011). “*Sufragio transnacional. Experiencias latinoamericanas de voto desde el exterior y voto de los extranjeros*”. Quito, Ecuador. Ponencia presentada en IV Congreso de Red Internacional de Migración y Desarrollo, 18 a 20 de mayo de 2011.

Falleti, T; Lynch, J. (2009) “*Context and Causal Mechanisms in Political Analysis*” en *Comparative Political Studies*. Volume 42, N° 9, (setiembre de 2009). Disponible en <http://online.sagepub.com>.

George, A; Bennett, A; (2005) “*Case studies and theory development in the social science*”. Estados Unidos, BCSIA Studies in International Security

Gerring, J. (2007) “The Case Study: What it is and What It Does” en Boix, C.; Stokes, S. (Eds) (2007) *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. New York, Oxford University Press

- Jacobs, A. (2005) "Process tracing the effects of ideas" en Bennett, A.; Chechel, J. Eds "*Process tracing: from metaphor to analytics tools*" UK. Cambridge University Press.
- King, G; Keohane, R; Verba, S. (1994) "*Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*". Estados Unidos. Princeton University Press.
- Koolhaas, M. y Pellegrino, A. (2009). "Emigración y remesas en Uruguay: el caso uruguayo en perspectiva comparada". En *Bologna, E. (coord.), Temáticas migratorias actuales en América Latina: remesas, políticas y emigración*. ALAP, Serie Investigaciones 7, ISBN 978-85-62016-06-6, 400 p. Versión electrónica disponible en http://www.alapop.org/docs/publicaciones/investigaciones/Migraciones_ParteI-2.pdf
- Lastra, M. (2012) *Migración política de retorno en la redemocratización: Primeros contrapuntos entre los casos de Argentina y Uruguay*. Trabajo presentado en I Jornadas de Trabajo sobre Exilios Políticos del Cono Sur en el siglo XX, 26, 27 y 28 de septiembre de 2012, La Plata, Argentina. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2547/ev.2547.pdf
- Merenson, S. (2016) "El Frente Amplio de Uruguay en Argentina y el "voto Buquebus". Ciudadanía y prácticas políticas transnacionales en el Cono Sur". *Revista Estudios Políticos*, 48, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 115-134. DOI: 10.17533/udea.espo.n48a07
- Parra, J. (2003) "Acercamiento al derecho de la migración y la ciudadanía trasnacional. El caso de los emigrantes mexicanos y sus derechos políticos" En *América latina hoy: Revista de Ciencias Sociales* (87-91) Uruguay. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Stuhldreher, A. (2012) "El sufragio transnacional: una aproximación al caso de Uruguay". En *Revista Estudios Internacionales N°172*, edición 2012. Universidad de Chile. Chile
- Pellegrino, A. (2014) "*Nuestro tiempo*", Montevideo, Uruguay. Comisión del Bicentenario.
- Portillo, A. (2007) "*La política migratoria del Estado uruguayo: una estrategia de vinculación con los emigrados*". Sitio web: <https://alvaroportillo.wordpress.com/2011/02/10/la-politica-migratoria-del-estado-uruguayo>
- Rama, G. (1987) "*La democracia en Uruguay*". Buenos aires, Cuadernos del Rial Grupo Editor Latinoamericano

Schmidt, V. (2005) “*The Role of Public Discourse in European Social Democratic Reform Projects*” en *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 9 (2005) N° 8; Disponible en <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2005-008.pdf>

Sikkink, K. (1998) “Transnational Politics, International Relations Theory, and Human Rights” en *Political Science and Politics*, Vol. 31, No. 3, (Sep., 1998), pp. 516-523. American Political Science Association. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/420610> Accessed: 12/05/2008 22:45