

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLITICA
Maestría en Ciencia Política

“De andar lejos”: la idea de la ciudadanía trasnacional y la política de vinculación con los uruguayos en el exterior durante el primer gobierno del Frente Amplio

Juan Aldaba Acuña

Tutor: Adolfo Garcé

2017

Agradecimientos

*A Nohelia, Zoé, Tadeo, Nahira y Natasha
por estar durante el proceso.*

A quienes me fueron contribuyendo para llegar a buen puerto.

Índice de contenido

Introducción.....	4
CAPITULO 1.....	7
CUANDO LAS IDEAS IMPULSAN LAS POLÍTICAS: CIUDADANÍA TRASNACIONAL COMO EJE DE LA POLÍTICA DE VINCULACIÓN.....	7
1. El cambio en las instituciones y las políticas públicas.....	7
1.1) Institucionalismo discursivo.....	9
1.2) Institucionalismo sociológico.....	10
1.3) Institucionalismo histórico.....	10
1.4) Institucionalismo de elección racional (rational choice).....	11
1.5) La comunidad internacional como acicate para el cambio.....	12
1.6) El cambio a partir de la transferencia y difusión de políticas.....	13
CAPITULO 2.....	15
LA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE VINCULACIÓN CON LOS URUGUAYOS EN EL EXTERIOR: VINO NUEVO EN ODRS NUEVOS. LA IDEA DE LA CIUDADANÍA RESIGNIFICADA.....	15
2.1 La política migratoria y de vinculación con residentes en el exterior: Apuntes conceptuales.....	15
2.2 La ampliación de la ciudadanía fuera de los límites territoriales.....	16
2.3 El estudio de las políticas migratorias y de vinculación desde la ciencia política: una aproximación al estado del arte.....	18
CAPITULO 3.....	21
CONCEPCIONES SOBRE LA MIGRACION: EJE ESTRUCTURANTE DE LA IDENTIDAD URUGUAYA.....	21
3.1 Desde la colonia hasta la "modernización": la inmigración en la construcción del Uruguay.....	21
3.2 El vuelco restrictivo.....	23
3.3 La emigración comienza a permear la cultura.....	24
3.4 La configuración de un nuevo paradigma de políticas migratorias en la postdictadura.....	25
3.5 La década de 1990 y los nuevos desafíos de la dinámica migratoria.....	28
CAPITULO 4.....	33
LA POLÍTICA DE VINCULACIÓN Y SUS INNOVACIONES.....	33
4.1 La vinculación con los uruguayos en el exterior: derecho y estrategia política	33
4.2 La configuración de un entramado institucional en el Estado.....	34
4.3 Los cambios en la legislación y la armonización normativa.....	38
4.4 El sufragio desde el exterior: proceso de impulsos y frenos.....	42
CAPITULO 5.....	46
ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	46
5.1 Paradigmas de la metodología cuantitativa y cualitativa.....	46
5.2 Pregunta y problema de investigación.....	46
5.3 Apuntes conceptuales sobre el Process Tracing.....	47
5.4 Mecanismos causales explicativos.....	48
5.5 Formalización del Process Tracing para esta investigación.....	50
5.6 Análisis de la evidencia desde el Process Tracing.....	55
CAPITULO 6.....	76
CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES.....	76
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	82
ANEXO 1 – TABLA DE EVIDENCIAS UTILIZADAS.....	88
ANEXO 2 – LISTA DE INFORMANTES CALIFICADOS ENTREVISTADOS.....	91
ANEXO 3 – CUADRO DE HIPÓTESIS ALTERNATIVAS.....	92
ANEXO 4 - ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	94
ANEXO 5 - EVALUACION BAYESIANA DE LAS HIPOTESIS IDEACIONALES.....	98
ANEXO 6 - EVALUACION BAYESIANA DE LAS HIPOTESIS IDEACIONALES Y SUS RIVALES.....	99

Índice de tablas

Tabla1 - Ratio de extranjeros/as en relación a nacionales en Montevideo 1852-1889.....	22
Tabla2 - Composición del stock de inmigrantes por origen según período de llegada 1900-2006 (en porcentaje).....	30
Tabla3 - Composición de las corrientes por período de llegada 1900-2006 (en porcentaje).....	31
Tabla4 - Resumen de los diferentes tipos de ideas	44
Tabla5 - Resumen de indicadores de Likelihood Ratio.....	51
Tabla6 - Caracterización de los Test utilizados en Process Tracing.....	52
Tabla7 - Análisis del mecanismo explicativo y las evidencias previas.....	53
Tabla8 - Tabla de evidencias de Parte 1.....	59
Tabla9 - Tabla de evidencias de Parte 2.....	63
Tabla10 - Tabla de evidencias de Parte 3.....	67
Tabla11 - Tabla de evidencias de Parte 4.....	72
Tabla12 - Resumen de probabilidad previa y posterior de las Hipótesis Ideacionales.....	73
Tabla13 - Probabilidad posterior de la hipótesis para cada parte del mecanismo	74
Tabla14 - Tabla resumen con el análisis de evidencias.....	78

***“DE ANDAR LEJOS”:* LA IDEA DE LA CIUDADANÍA TRASNACIONAL Y LA POLÍTICA DE VINCULACIÓN CON LOS URUGUAYOS EN EL EXTERIOR DURANTE EL PRIMER GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO**

ABSTRACT

El rol de las ideas en el proceso político del primer gobierno del Frente Amplio en Uruguay, ha sido bastante estudiado, si bien el área de la política migratoria y en especial de la vinculación con los uruguayos residentes en el exterior, ha sido escasamente analizado. Por lo tanto, esta investigación tiene por finalidad profundizar en la incidencia de la idea de la ciudadanía trasnacional en el desarrollo de una política de vinculación con los uruguayos en el exterior. Para ello, se parte de una discusión teórica-conceptual sobre el rol de las ideas para favorecer los procesos de cambio en las políticas públicas e instituciones, así como de algunos dispositivos asociados. Para poner en perspectiva, se presentan las diferentes ideas y procesos de larga duración en esta materia, atendiendo especialmente a la introducción de los cambios en el período de estudio. Para esta investigación se aplica el método de process-tracing y su informatización, para lo cual se elabora un mecanismo explicativo de carácter ideacional y los Test asociados. El revelamiento de las evidencias permite distinguir la fortaleza de las hipótesis y validar la relevancia de una explicación ideacional para entender la importancia que tuvo la idea de ciudadanía trasnacional en los procesos de cambios y en los legados hasta la actualidad.

Introducción

*Qué lejos está mi tierra
Y, sin embargo, qué cerca
O es que existe un territorio
Donde las sangres se mezclan.*

*Tanta distancia y camino,
Tan diferentes banderas
Y la pobreza es la misma
Los mismos hombres esperan.*

*Yo quiero romper mi mapa,
Formar el mapa de todos,
Mestizos, negros y blancos,
Trazarlo codo con codo. (...)*

“Milonga de andar lejos”

Daniel Viglietti (poeta y compositor uruguayo - 1939)

En los últimos años, nuestra imagen cultural de sociedad homogénea e “hiperintegrada” ha comenzado a transformarse. Junto con la profusa producción cultural cuyo eje central ha sido el exilio -que puede encontrarse en la obra de Zitarrosa, Benedetti, Viglietti, entre muchos otros-, cotidianamente escuchamos diferentes idiomas o acentos de las personas, y cada vez más reconocemos a las diferentes colectividades que viven en la capital y el resto del país. Como corolario, la llegada de un conjunto de familias sirias en 2013-2014 fue un evento humanitario -y político- sin precedentes en el país que marcó la agenda política e institucional del país a nivel interno y en el posicionamiento global de Uruguay. Estos asuntos, delineados muy sucintamente, podrían ser considerados como la punta de un iceberg del resultado de un conjunto de acciones públicas en la línea de la política migratoria -en sentido amplio-, que tienen un sostén en las diferentes innovaciones políticas durante el primer gobierno del Frente Amplio, y que contribuyeron a reconfigurar la estructura social y cultural de nuestro país.

Por lo tanto: ¿todavía tiene sentido hablar del primer gobierno del Frente Amplio en Uruguay? En principio sí, en tanto ha generado muchos hitos de cambios y continuidades muy significativos para analizar las dimensiones centrales de los procesos políticos y de las políticas públicas; la gran mayoría de los espacios de la esfera política fueron escenarios de lucha política e ideológica en diferentes momentos, y cuyos resultados repercuten hasta la actualidad. Asimismo, las diferentes aproximaciones académicas que se han realizado a este período histórico, no han sido exhaustivos para analizar los procesos de transformación de las ideas políticas y la forma en que se traducen en las políticas públicas y los cambios institucionales.

En este sentido, la literatura especializada no se había ocupado aún de un proceso “lateral” pero sustantivo que tuvo lugar durante ese período de gobierno, que fue la existencia de una idea de ciudadanía en clave transnacional que guió el posicionamiento sobre los asuntos migratorios y en

especial, de la política de vinculación con los uruguayos en el exterior. En consecuencia, la pregunta que guía esta investigación es: ¿cómo se plasmaron las ideas sobre la ciudadanía trasnacional en la política de vinculación con los uruguayos residentes en el exterior, durante el primer gobierno del Frente Amplio?

Como se verá más adelante, esta idea de ciudadanía rompe la estructura clásica de la asociación entre la condición de ciudadanía y la pertenencia a un territorio, y pone en el centro a los sujetos como titulares de derechos con independencia de su lugar de residencia: así, la condición migratoria pasa a ser considerada como una dimensión intrínseca de los sujetos, quienes además mantienen vínculos fluidos con el país de origen y reproducen su cultura en el país de destino. Así, es fácil identificar el profundo contenido revolucionario de esta idea de ciudadanía trasnacional, ya que busca resignificar las propias bases de nuestro modelo de asociación política.

Las ideas, y en particular sobre la ciudadanía trasnacional, generalmente tienen un fuerte contenido transformativo de las prácticas políticas y de las ideologías; en este sentido, esta investigación pone el foco en la incidencia de esta idea, a partir de la política de vinculación con los uruguayos residentes en el exterior, y por lo tanto, toda la investigación dialoga con las referencias teórico-conceptuales que estudian los procesos de cambio de las instituciones y las políticas públicas, haciendo especial énfasis en el rol de las ideas. Para ello, en el primer capítulo se presentarán las diferentes teorías que buscan explicar el cambio desde una mirada neo-institucionalista (discursivo, sociológico, histórico y de la elección racional), al tiempo que se hace énfasis en algunos medios que favorecen estos procesos (socialización y “cascada de normas”, policy transfer/diffusion).

El relacionamiento del Estado con sus nacionales residentes en el exterior, no es un asunto nuevo; esto ha adquirido diferentes formas a lo largo del tiempo, y ha estado asociado a las definiciones políticas del Estado, así como a los flujos migratorios que han tenido lugar. Por ello, en el segundo capítulo se avanza en la conceptualización de las políticas migratorias -haciendo énfasis especialmente en la dimensión de la vinculación-. Como otra cara de la misma moneda, también se presenta la discusión teórica-conceptual sobre la ciudadanía trasnacional y sus diferentes componentes, haciendo especial énfasis en el contenido transformativo por sobre las concepciones de la ciudadanía clásica. Al mismo tiempo, se presenta un somero repaso de las principales aproximaciones disciplinarias que se han realizado a los procesos migratorios desde las ciencias sociales, la antropología o la demografía, atendiendo a la complejidad de estos procesos.

En este sentido, la dinámica migratoria del país ha sido uno de los componentes centrales de la construcción de “relatos” acerca de los cimientos de la comunidad nacional, que ha sido magistralmente dibujados a través de la idea de *pueblo trasplantado* o de la idea de la diáspora uruguaya en el mundo. Por ello, el tercer capítulo realiza un ágil repaso de las líneas de larga duración en la sociedad uruguaya en relación a la migración; para ello se delinean ciertos ciclos a partir de la significación de los procesos migratorios en Uruguay. A partir del mismo, se pueden identificar algunos aspectos que han sido centrales para la construcción social y cultural de nuestro país.

Luego, el capítulo cuatro pone el foco en la política de vinculación con los uruguayos en el exterior. De este modo se busca profundizar en las características de esta política y en los principales cambios en las perspectivas políticas e instrumentales que se dieron a partir del gobierno del Frente Amplio; allí se pone de manifiesto algunos ejes que estructuran los énfasis de las ideas sobre la ciudadanía trasnacional y de su traducción en las políticas públicas. Para ello, se organizan de acuerdo a la ciudadanía como derecho, la configuración de un entramado institucional, los cambios en la legislación y la armonización normativa, así como el sufragio desde el exterior. Estas dimensiones serán centrales para la conceptualización de las diferentes partes de la investigación.

En el siguiente capítulo se presentan las dimensiones centrales de la metodología utilizada en esta investigación, desarrollando en profundidad el método Process Tracing. La elección del método se basa en que permite centrar las explicaciones producidas en las entidades que subyacen y que generan tanto los procesos como resultados observables de los mecanismos causales presentes en la realidad. Para ello se propone un mecanismo explicativo ideacional que pretende modelizar una explicación plausible para responder a la pregunta de investigación. A través de la definición de las hipótesis, las evidencias y su potencial significación, se definen los elementos para la aplicación de la lógica bayesiana para su análisis y valoración.

Por último, las reflexiones finales plantean la relevancia de la explicación ideacional para la definición de los principales ejes de la política de vinculación con los uruguayos en el exterior, así como la transformación de las características de la idea de la ciudadanía transnacional que desencadenó el proceso político, y la forma en que se tradujo en las diferentes etapas de su implementación.

CAPITULO 1

CUANDO LAS IDEAS IMPULSAN LAS POLÍTICAS: CIUDADANIA TRASNACIONAL COMO EJE DE LA POLÍTICA DE VINCULACIÓN

1. El cambio en las instituciones y las políticas públicas

Uno de los elementos centrales que ha posibilitado el proceso del primer gobierno del Frente Amplio en el año 2005, ha sido la oportunidad para analizar las modalidades y estrategias para impulsar y llevar adelante el cambio en las instituciones y políticas públicas. Esta investigación en particular, pone el foco en la relevancia de las ideas como motor del cambio en las políticas públicas en el área de la política migratoria y especialmente en la política de vinculación con los uruguayos residentes en el exterior. Si bien esta área de política ha sido escasamente estudiada desde la ciencia política, permite poner de manifiesto la incidencia de una nueva idea de ciudadanía trasnacional que permeó desde diferentes actores políticos y favoreció cambios a diferentes dimensiones.

De forma abstracta, los procesos políticos e institucionales 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. Las instituciones, por su parte, representan el conjunto de pautas y normas de conducta en la sociedad que tienen efectos directos e indirectos en el comportamiento de los individuos; las mismas se constituyen a partir de relaciones de autoridad, que definen tanto incentivos para favorecer el cumplimiento de tales reglas compartidas como de sanciones en el caso de lo contrario. En este sentido, se han definido como el conjunto de las reglas de juego de una sociedad, que pueden ser consideradas como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, y al mismo tiempo estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social, económico o de cualquier otra esfera, y al mismo tiempo definen los actores de la interacción, como señala Acuña y Chudnovsky (2013).

Más específicamente sobre la esfera social y política, las instituciones se caracterizan porque al mismo tiempo incluyen y excluyen a los sujetos según la forma de interacción y las modalidades de participación “esperadas” entre los actores; en este proceso dialéctico, establecen también qué actores pueden o no participar en determinados espacios y la forma que toman sus intercambios y la articulación de variados recursos (económicos, de poder político, entre otros) (O’Donnell, 2002). Al mismo tiempo, tienden a alinear la acción de los individuos y a mantener esta congregación entre los actores, haciendo posible la ampliación de los horizontes temporales de las interacciones, haciéndolas predecibles en el largo plazo; no obstante, cuentan con una capacidad limitada de procesamiento de información lo que define cuáles son los niveles de la interacción que se priorizan en ese sentido, así como una cantidad limitada de asuntos. Siguiendo a Peters (1999),

pueden identificarse cuatro características básicas que las diferencian de otras entidades: a) son un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno y por lo tanto trascienden a los sujetos; b) tienden a la estabilidad en el tiempo; c) tienen efectos sobre el comportamiento individual; d) tienden a que los miembros de la institución consoliden un cierto sentido de valores compartidos.

La literatura clásica sobre las instituciones –basado fuertemente en una perspectiva formal y legal de las mismas-, ha dado lugar a aproximaciones teóricas que profundizaron y diversificaron las formas de análisis sobre este asunto. Así, se conformaron corrientes que estudian los procesos sociales y políticos en dos dimensiones integradas: por un lado consideran el entramado institucional y por otro las preferencias y motivaciones de los sujetos/agentes, y de esta forma preservan la dualidad entre los actores y las instituciones como factores explicativos de los cambios o la permanencia en las organizaciones o la sociedad. El contexto institucional es fundamental tanto por la influencia que tiene social, económica, cultural y políticamente sobre las conductas de los individuos, como para explicar la estabilidad, el cambio o incluso la inestabilidad de un determinado sistema socio-político (Rivas, 2003).

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 estos procesos. 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.

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 de los procesos políticos siguiendo a Béland y Cox (2011), la perspectiva ideacional parte de la premisa que los sujetos desarrollan conjuntos de ideas para entender el mundo, las cuales guían y dan forma a las acciones políticas que se llevan adelante; consideran que las ideas compartidas tienden a generar rutinas que sientan las bases de las instituciones, y que se problematizan a través de las prácticas y trayectorias institucionales, para luego resignificar las ideas en competencia para transformar las prácticas. Metha (2011) señala que pueden conceptualizarse tres tipos de ideas: en sentido estricto, pueden señalarse como *soluciones de políticas*, que surgen a partir de problemas y objetivos políticos dados; otro tipo de ideas refieren a la *definición de problemas*, que son aquellas que presentan una forma de comprender la complejidad del mundo; por último, señala otro tipo de ideas que las llama como *filosofías públicas o Zeitgeist*¹, que refiere a las ideas que atraviesan áreas sustantivas de los asuntos públicos a la luz de algunos conceptos acerca de la sociedad y el mercado. De este modo, el análisis y la función de las ideas permite identificar sus diferentes potenciales para el cambio en las políticas públicas.

1

Zeitgeist es un término en alemán que traducido al español significa “**espíritu de la época**” o “**espíritu del tiempo**”. La palabra Zeitgeist está formada por “*Geist*” que significa “*espíritu*” y “*Zeit*” que expresa “*tiempo*”. La expresión **Zeitgeist** se refiere a los caracteres o características propias que abarca a una o varias generaciones posteriores, que a pesar de los individuos poseer diferentes edades, ubicarse en entornos socio-económicos diferentes, existe una misma visión global en cuanto a la progresión socio-cultural.

En los siguientes apartados, se presentarán las principales lineamientos teóricos que han buscado explicar el cambio y la continuidad de las instituciones y las políticas públicas.

1.1) Institucionalismo discursivo

El institucionalismo discursivo es una aproximación teórica que se sustenta en los postulados desarrollados por las otras principales corrientes en la ciencia política presentadas anteriormente, pero avanza en la problematización de las explicaciones del cambio y la transformación de las instituciones. En los modelos teórico-conceptuales elaborados por los institucionalismos, siguiendo a Schmidt (2005, 2010), las condiciones para el cambio institucional han sido tradicionalmente consideradas como variables exógenas a los mismos, lo que ha llevado a la generación de explicaciones ad hoc a los propios modelos y postulados de las tradiciones teóricas institucionalistas; así, el rol de la ideas y la construcción discursiva como elemento dinamizador de los sistemas sociales y políticos, ha sido introducido en calidad de “shock externo” al modelo. Por lo tanto, se propone desarrollar un marco analítico que favorezca el estudio y la explicación del cambio institucional; para ello, el rol de las ideas debe considerarse: a) en su profunda capacidad de construcción de la acción política; b) el poder de la persuasión y de la deliberación para la legitimación democrática; c) la construcción y reconfiguración de los intereses y valores políticos de una comunidad y las dinámicas del cambio en la historia y la cultura (Schmidt, 2010). Este proceso no se produce desconectado de la esfera pública sino que tiene relevancia porque se efectúa en el marco institucional de la comunidad política; en principio establece los “límites” en los que se produce la acción discursiva y al mismo tiempo, se conforma como un generador de significados políticos en la comunicación.

En particular, sobre la dimensión comunicativa, se define al discurso “en términos de su contenido, en tanto conjunto de valores e ideas políticas, y en términos de su uso, como un proceso de interacción enfocado en la transformación de la política y la comunicación”. Para estos autores, la construcción discursiva adquiere sentido en la medida que se desarrolla en un contexto institucional, que afecta el proceso de creación de las políticas y de las propias instituciones (Schmidt y Radaelli, 2005:2). A este respecto, Schmidt (2005) 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.

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. 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

referido 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.

1.2) Institucionalismo sociológico

El institucionalismo sociológico ha priorizado el análisis de los procesos sociales y políticos en la relación entre el marco institucional, los sujetos y su entorno cultural/social, destacándose principalmente la función estructuradora que tienen las pautas de relacionamiento social y las instituciones informales. Esta perspectiva, que tiene sus principales exponentes en las formulaciones de March y Olsen (1997), partió de los estudios de la sociología organizacional y supone considerar que los actores cuentan con una racionalidad limitada para comprender los procesos sociales, y por lo tanto, los patrones de conducta, roles o los procesos de socialización adquieren una relevancia sustantiva para explicar la permanencia de las instituciones en el tiempo.

La base conceptual radica en que en muchos casos, la implementación de procedimientos institucionales y pautas de comportamiento en las organizaciones y en el Estado, no necesariamente son adoptadas por su mayor eficacia o eficiencia; por el contrario, muchas veces tienden a desarrollarse en clave de prácticas culturales, comparables con “mitos y ceremonias” (Hall y Taylor, 2003). En este sentido, la dimensión cognitiva del impacto de las instituciones favorece la influencia en el comportamiento y en la estructuración de los esquemas cognitivo-culturales, ya que sin éstos sería imposible interpretar el mundo y el comportamiento de otros actores y refuerzan la naturaleza interactiva de la configuración de las instituciones y su relación directa con los sujetos, quienes se constituyen como actores sociales en este marco.

De esta forma, el cambio y la adopción de nuevas pautas institucionales, viene dado no sólo por la necesidad de aumentar la eficiencia de los intercambios, sino principalmente por la modificación de su legitimidad social y la de sus adeptos. Así, la transformación en las instituciones tiene su principal motor en el proceso de modificación de los marcos cognitivos que producen significados en las prácticas sociales; en contrapartida, los aspectos referidos a la racionalidad individual no tienen la relevancia explicativa que pueden considerar otras aproximaciones teóricas, como el institucionalismo basado en el “rational choice”. Desde esta perspectiva, el cambio institucional tiene impulsos que no son centralizados, es decir, como elecciones no-coordinadas de muchos individuos y no tanto como elecciones colectivas, no existiendo un motor central para la transformación.

A partir de esta vertiente, se puede proponer 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. Tiene componentes concretos para comprender que en aquellas sociedades cuyo posicionamiento cultural aiente 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.

1.3) Institucionalismo histórico

El institucionalismo histórico problematiza otras teorías sociales, como el estructural-funcionalismo y las teorías sobre el conflicto entre grupos; a partir de la primera, adoptaron la idea de la

interacción de las partes que conforman un sistema social, priorizando las estructuras sociales, económicas o políticas como principales arreglos que estructuran el comportamiento de los actores sociales; a partir de la segunda, profundizaron en el rol central de la lucha de intereses y recursos escasos entre los grupos sociales, y la forma en que las estructuras sociales priorizan unos tipos de interés por sobre otros. Esta nueva perspectiva institucionalista parte de una visión sobre las instituciones de carácter global, como protocolos, normas y convenciones formales e informales inherentes a la estructura social y política (Hall y Taylor, 2003).

El corpus central de esta teoría enfatiza las asimetrías de poder asociadas al funcionamiento y al desarrollo de las instituciones, tomando como base la teoría del funcionalismo sociológico; además, incorpora como una idea fuerza que el desarrollo institucional está fuertemente influido por las trayectorias, las situaciones críticas y las consecuencias imprevistas de los hechos. Así, se acerca al institucionalismo sociológico, entre otros aspectos, en la tesis de que las instituciones se originan y modifican a partir de esquemas institucionales preexistentes, y que la transformación opera a partir de un marco de distribución de poder entre actores de la sociedad. Este punto es central y distintivo de la teoría; el núcleo explicativo de los procesos institucionales es que las decisiones tomadas o las políticas formuladas en un momento dado generan constreñimientos hacia el futuro (Greener, 2005).

Los procesos institucionales producen inercias en la arena político-institucional que aumentan los costos y esfuerzo de la acción política para modificarlas. Este es un elemento central explicativo del cambio de los marcos institucionales; bajo esta premisa, en términos simples, los acontecimientos anteriores influyen en los posteriores y generan un “encuadre” de posibilidades para el cambio institucional. La historia, por lo tanto, se configura como un elemento central para comprender y explicar los procesos políticos y sociales y es la principal fuente de información al respecto. Los procesos de construcción institucional se retroalimentan de las configuraciones institucionales preexistentes; siguiendo a Pierson y Skocpol (2002), el “path dependence” del desarrollo institucional reproduce formatos particulares de distribución de poder y oportunidades entre los grupos o actores en las arenas de política.

En particular, puede indicarse que las secuencias históricas en la vinculación con los uruguayos en el exterior 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.

1.4) Institucionalismo de elección racional (rational choice)

El institucionalismo de elección racional analiza la interacción entre la estructura institucional y los sujetos, en clave de racionalidad individual maximizadora de utilidades y en base al modelo de actor racional desarrollado fuertemente en los postulados de la teoría económica. Las instituciones contribuyen a ordenar y reducir los costos de la transacción y la organización de la acción colectiva, al tiempo que estructura la relación entre el “actor principal” y los “agentes” que hacen efectiva la implementación de las decisiones (Hall y Taylor, 2003). Asimismo, las instituciones tienden a delimitar la interacción entre los actores, las opciones disponibles y la estructura de los flujos de la información.

De acuerdo a esta teoría, la interacción entre los actores es central como mecanismo para comprender los procesos sociales y políticos; la acción de los sujetos puede ser interpretada y analizada a partir de las preferencias o de sus intereses, y de su agencia para alcanzarlos. En este

sentido, Hall y Taylor (2003) señalan que la teoría tiende a considerar la vida política como una serie de dilemas de acción colectiva, y que la propia búsqueda individual de la maximización de beneficios tiende a generar consecuencias subóptimas para la sociedad. Para contrarrestar esto, las instituciones juegan un rol sustantivo para minimizar la incertidumbre, ordenar las preferencias y reducir los costos de la acción colectiva. Por lo tanto, es sustantiva la importancia que tiene la negociación y la transacción entre los actores y las instituciones para poder modificar la estructura inicial de los intereses individuales.

La continuidad de la observancia a las instituciones, según esta teoría, se sostiene en los equilibrios y la estabilidad del conjunto de normas que organizan la acción de los sujetos y que genera un resultado agregado “aceptable” para toda la sociedad. Por lo tanto, siguiendo a Rivas (2003), el cambio institucional pueden explicarse en la medida que la interacción y la negociación entre los diferentes actores, tiende a producir nuevos equilibrios entre los sujetos, las organizaciones y las instituciones; esto responde a que la racionalidad individual y la acción de los sujetos puede modificarse de forma incremental y en menor medida a través de grandes virajes, ya que el ordenamiento de las preferencias no se reestructura de forma inmediata. Además, 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 relacionados con las diferentes arenas.

De forma más concreta, 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. También se han analizado algunos mecanismos a través de los cuales pueden facilitarse u obstruirse los procesos de cambios en las políticas públicas y las instituciones. Por lo tanto, especialmente en esta área de política, pueden encontrarse algunos mecanismos concretos como la “cascada de normas” y la difusión de políticas, y que favorecieron la adopción de diferentes instrumentos para la política de vinculación y la circulación de las ideas entre los actores. En los siguientes apartados se presentan en términos generales ambos mecanismos.

1.5) La comunidad internacional como acicate para el cambio

Adicionalmente a las perspectivas teóricas neo institucionalistas también se han desarrollado aproximaciones teóricas que explican mecanismos que facilitan el cambio desde otro enfoque. Ejemplo de ello es la teoría propuesta por Sikkink (1998) acerca del rol de la política internacional para la generación y difusión de normativa supranacional, y los procesos que impulsan su adaptación e incorporación en la normativa doméstica en los países. En términos generales, la autora identifica que la producción de un variado tipo de normativa en derechos humanos no se basa en un interés preexistente, sino más bien en un conjunto de ideas y principios morales promovidos por algunos actores y su deseo principal de convertir a otros a esos principios; para ello retoma dos conceptos -“proselitismo moral” y los “emprendedores morales transnacionales”- que dan cuenta de la importancia que tienen las ideas y el compromiso político de agentes para la promoción de la agenda internacional de derechos humanos, como elementos sustantivos para la emergencia de las normas nacionales.

Estos conceptos (proselitismo moral, emprendedores morales) estriban en el concepto de "emprendedor de políticas" (Kingdon, 1984), para caracterizar aquellos 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. Así, la circulación de diferentes ideas o valores profundiza la existencia de mecanismos de transmisión multinivel de redes de organizaciones no gubernamentales de carácter internacional con actores domésticos, que hacen posible la legitimación de los preceptos impulsados; así, se configura la llamada "cascada de normas", que es el proceso por el que ciertos actores incorporan la normativa en sus sistemas domésticos; Risse y Sikkink (1999) llaman "socialización" al proceso por el cual los principios morales se convierten en normas sobre el comportamiento apropiado y esperado en una sociedad internacional, y pueden identificarse tres tipos de mecanismos causales que lo impulsan: a) adaptación instrumental y negociación estratégica; b) argumentación, convencimiento moral, diálogo y persuasión; c) institucionalización. Esta teoría sostiene que el cambio en las estructuras sociales y las instituciones a nivel nacional, puede explicarse por la modalidad de interacción entre la fuerza de los principios morales en las normas internacionales y sus efectos en la lucha de poder y los intereses entre actores políticos nacionales, lo que impulsa o aborta los procesos de socialización en los sistemas políticos nacionales.

Las políticas de vinculación, por lo general están necesariamente asociados 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 identificar la incidencia 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).

1.6) El cambio a partir de la transferencia y difusión de políticas

Otras corrientes teóricas analizan el cambio en las políticas públicas y las instituciones a partir de diferentes mecanismos de intercambio entre los gobiernos nacionales, estatales o locales. La teoría del "policy transfer" y "policy diffusion" dan cuenta de algunas modalidades en que los gobiernos generan cambios en las políticas públicas, a partir de la incorporación de principios o instrumentos de políticas impulsadas o modelizados por otros actores gubernamentales.

La literatura pionera en este tema señala que el término "policy transfer" o transferencia de políticas, acuñado por Dolowitz and Marsh (2000) (en Bender, Keller, Willing, 2014), define al proceso por el que el conocimiento de políticas, arreglos administrativos, instituciones o ideas en un sistema político es utilizado para el desarrollo de instrumentos en otro sistema político. En contrapartida, Maggetti and Gilardi (2013) (en Bender et. al., 2014) definen "policy diffusion" o difusión de políticas, al proceso a través del cual las opciones políticas tomadas en una unidad política son influenciadas por opciones políticas tomadas en otras unidades. Si bien ambos conceptos refieren a procesos de articulación entre gobiernos, pueden señalarse particularidades entre ellos.

En primer lugar, el concepto de transferencia de política refiere a un tipo de proceso de transformación de las políticas públicas, que puede ser voluntario, negociado o coercitivo, dependiendo de la modalidad en que se produce la transferencia; por lo tanto, la amplitud del margen de maniobra a la hora de la transferencia influye en el resultado de su implantación en el sistema político de destino. Bender et. alt. (2014) señalan también que pueden identificarse diferentes niveles de transferencia cuando son voluntarios o negociados, como la *copia* -tanto las ideas/objetivos, instrumentos y estructura administrativa de la política son transferidos-, la *emulación* -que considera la transferencia de las ideas/objetivos-, las *combinaciones* -que refiere a la articulación de varios aspectos de diferentes políticas-, o la *inspiración* -que toma como base algunas dimensiones de las políticas-; en contrapartida, los procesos de transferencia pueden darse también en situaciones de desigualdad entre los países y puede producirse en contextos de colonización. Asimismo, se señala que la transferencia puede inducirse a través de diferentes mecanismos a través de las burocracias, políticos, academia, comunidades epistémicas, organizaciones supranacionales o organizaciones internacionales no gubernamentales.

En segundo lugar, el concepto de policy diffusion tiene componentes que caracterizan a otras formas de incorporar la innovación en las políticas. Para ello se consideran especialmente los mecanismos de comunicación a través de ciertos medios entre miembros de un sistema “social”; en este sentido, se hace foco en la interdependencia entre los gobiernos para promover la transformación de las políticas y las condiciones que favorecen tal situación. Algunos autores señalan que la difusión de políticas puede entenderse como una forma descentralizada de coordinación de políticas sin la presencia de una instancia gubernamental superior (nacional o supranacional), y prioriza la idea de la voluntad de los países de adoptar políticas desarrolladas por otros sistemas; de forma más general, también puede considerarse una mayor amplitud de motivos como la armonización, acuerdos bi o multilaterales o coordinación descentralizada.

Así, pueden identificarse algunas características que favorecen los procesos de innovación y transformación en las políticas, y que están presentes tanto en los mecanismos de transferencia como de difusión de políticas. Cabe destacar el rol de las organizaciones -tanto gubernamentales como no gubernamentales- en la escena internacional que facilita la publicidad de las innovaciones en las políticas así como la conexión entre actores relevantes y “policy entrepreneurs”; en el mismo sentido, los medios de comunicación y la globalización del flujo de la información refuerzan lo anterior y hacen accesible estos aspectos. Asimismo, también es relevante la apertura de los países a la innovación en las políticas y las condiciones políticas presentes o la tradición de incorporar procesos similares (Newmark, 2002).

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.

Sumario:

Diversas teorías buscan comprender y explicar los derroteros de las políticas públicas y las instituciones; en especial las perspectivas neoinstitucionalistas ponen en relación a los actores con el marco institucional en que desempeñan sus acciones. Así, si bien en esta investigación se partirá del papel que juegan las ideas políticas para impulsar el cambio, también pueden identificarse diferentes teorías que aportan en este sentido, como las trayectorias históricas, o las prácticas sociales, o las acciones estratégicas de los actores; estos han sido modelos teóricos sustantivos para establecer explicaciones para la transformación social. Asimismo, se han conceptualizados algunos mecanismos concretos para llevar adelante estos procesos que hacen énfasis en la incidencia desde la comunidad internacional y los procesos de difusión de las políticas.

CAPITULO 2

LA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE VINCULACIÓN CON LOS URUGUAYOS EN EL EXTERIOR: VINO NUEVO EN ODRÉS NUEVOS. LA IDEA DE LA CIUDADANÍA RESIGNIFICADA

2.1 La política migratoria y de vinculación con residentes en el exterior. Apuntes conceptuales.

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 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 quienes emigraron y quienes ingresaron a la comunidad, es un posicionamiento respecto a la distribución del poder; requiere el 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, a través de nuevos acuerdos constitutivos de la comunidad y la recreación de los lazos que unen a sus integrantes; en este marco, los gobiernos de los Estados-nacionales juegan un rol destacado en este proceso y especialmente en la definición de las políticas públicas a tales efectos.

De manera concreta, la política migratoria se concentra en la tendencia que un gobierno quiere establecer en los procesos de movilidad de personas entre fronteras nacionales 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 nacionales, considerando el origen, tránsito y destino de los flujos migratorios (OIM, 2010). La estructuración de la política migratoria puede variar de acuerdo a la definición de los gobiernos y a la amplitud de sus objetivos; puede identificarse uno 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; asimismo, 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 del territorio.

Si consideramos el relacionamiento con los residentes en el exterior, este componente configura el conjunto de dispositivos que pueden englobarse en la *política de vinculación* con los residentes en el exterior -asunto central de este trabajo-, y que tienen por finalidad mantener los lazos de estos ciudadanos con el Estado de origen, generando las condiciones facilitadoras para el ejercicio de la ciudadanía en clave extraterritorial; de este modo, la política de vinculación articula el conjunto de dispositivos y acciones dirigidas a mantener y favorecer el ejercicio de los derechos de ciudadanía indistintamente del lugar donde la persona esté residiendo; para ello, se priorizan los aspectos culturales, los mecanismos de circulación de recursos económicos, los dispositivos para la

participación política sostenida, entre otras dimensiones. En suma, la política de vinculación busca organizar la acción de Estado para adaptar las respuestas públicas a las necesidades de los ciudadanos que están fuera de los límites territoriales del país.

A partir de este punto, conviene enfocarse en los cambios en la política de vinculación con los uruguayos en el exterior, atendiendo un claro viraje de las ideas políticas que fueron ordenando esta área de política. Esto cobra especial relevancia en tanto esta arena de política ha sido escasamente analizada en su dimensión ideacional, en el concierto de los cambios promovidos desde el gobierno que iniciaba su gestión.

2.2 La ampliación de la ciudadanía fuera de los límites territoriales

El elemento central que se busca analizar es que con el gobierno del Frente Amplio de 2005 comenzó a tomar relevancia 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 como de la construcción discursiva y simbólica de la acción política, estableciendo nuevos significantes políticos para entender este tema. Pero, ¿en qué consiste esta nueva idea de ciudadanía transnacional? Para entender este proceso, es menester contribuir a la conceptualización de la idea de la ciudadanía transnacional y de la construcción de una diáspora,

La idea de la ciudadanía, como todas las construcciones políticas, tienen diversos flujos teórico-conceptuales y filosóficos; la ciudadanía de carácter universal y esencialista ha sido una configuración que emerge desde la tradición filosófica-política liberal, que propone que a partir de la vinculación a un cuerpo político se desprenden un conjunto de derechos a través de los cuales, los individuos persiguen sus intereses. Por otra parte, la tradición que abreva en el eje republicano, postula que es necesario mantener la diferencia entre el ámbito privado y el interés colectivo, incorporando fuertemente la idea del bien común como eje estructurante de la acción de la ciudadanía. En contrapartida, Mouffe (1999) plantea que para profundizar los sistemas democráticos a través de una revisión de la idea tradicional de ciudadanía, como *“una forma de identidad política que consiste en la identificación con los principios políticos de la democracia moderna pluralista, es decir, en la afirmación de la libertad y la igualdad para todos”* (1999:120a). A diferencia de otros enfoques, la ciudadanía puede ser considerada además como un *“principio articulador que afecta a las diferentes posiciones de sujeto de agente social al tiempo que permite una pluralidad de lealtades específicas y el respeto de la libertad individual”* (1999:120b).

Tomando como punto de partida una perspectiva más amplia, es que se puede inscribir el concepto de ciudadanía transnacional; es imprescindible señalar que 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 se sostiene en que la pertenencia a una comunidad y sus derechos asociados, 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”; señala que 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 profundizado en la configuración de

trayectorias migratorias, particularmente en lo referido a su incorporación en la sociedad de destino y los vínculos que mantienen con las comunidades de origen. A partir del análisis de los procesos sociales, Massey et al., (1998 en Arango 2003) analizan las redes migratorias y las describen como conjunto de relaciones interpersonales que vinculan a las personas que emigran/inmigran en los países de destino o de origen, y que facilitan el proceso migratorio, reduciendo sus costos o la incertidumbre, y permiten relacionar la realidad micro con los procesos económicos más globales. De este modo, los migrantes en las sociedades de destino y de origen, manejan diferentes recursos que facilitan su incorporación a los circuitos laborales, acceso a servicios y de aspectos culturales, que simplifican el proceso migratorio; asimismo, las propias comunidades contribuyen a articular discursos que construyen una cultura migratoria en las sociedades de origen y destino. De forma complementaria, la teoría de los transnacionalismos profundiza en los vínculos multidimensionales que genera la migración entre las sociedades receptoras y las de origen, estableciendo no solamente lazos económicos, sino también aspectos políticos que configuran espacios transnacionales de intercambio y vinculación; en estos procesos, quienes emigran continúan participando en la construcción ciudadana y los Estados adquieren nuevos roles en la gestión de la migración. La demanda por el reconocimiento de derechos de ciudadanía que no están directamente vinculados a la permanencia en el territorio del que la persona es nacional, o su ejercicio a distancia, genera nuevas demandas a las instituciones públicas. 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 en clave transnacional? 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 involucrar 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 refuerzan 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 integran asimismo los análisis que estudian los procesos de estructuración de las diásporas humanas, que expresan un estado de aquella.

Sobre este aspecto, conviene repasar las principales características de los conceptos clásicos de las “diásporas” que han sido utilizados en las ciencias sociales. En primer lugar, Merenson (2015) señala que este concepto 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. 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) los procesos de diásporización 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 -si bien no es el foco de este trabajo-. 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”, y 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 que elaboran políticas públicas, académicos y miembros de organizaciones internacionales” (2015: 213-214).

En resumen, se puede señalar que el conjunto de ideas sobre la ciudadanía transnacional y el rol del Estado para con sus ciudadanos residiendo en el exterior configuraron un fuerte impulso para la transformación de la institucionalidad en materia migratoria y la configuración de una política de vinculación; al mismo tiempo, pueden encontrarse diferentes mecanismos que contribuyeron a darle forma y amalgamar diferentes lógicas de intervención pública con nuevos objetivos políticos.

2.3 El estudio de las políticas migratorias y de vinculación desde la ciencia política: una aproximación al estado del arte

El estudio de las migraciones y las políticas públicas en materia de vinculación han sido estudiadas desde diferentes disciplinas debido al interés de explicarlas y prever su forma de funcionamiento, así como por los desafíos que plantea a la estructura de los Estados nacionales. Ha sido desarrollado desde la demografía, haciendo énfasis en la forma en que la movilidad de la población impacta en la conformación de las sociedades y su configuración, poniendo el foco en su estructura, caracterización y medición/contabilización (Bruno, 2008); desde la economía, se ha analizado la migración en términos de la estructura económica y con énfasis en el sujeto “trabajador migrante” o el “núcleo familiar” como un factor económico que contribuye a reducir la brecha de desigualdad generada por el sistema capitalista en clave internacional (Novelo, 2008); por su parte, la sociología ha considerado preferentemente el proceso de construcción/disolución de las relaciones sociales de los sujetos migrantes en la sociedad de destino como de origen, así como los procesos de estratificación social de las comunidades “nacionales” y la configuración de sujetos a partir de su pertenencia o no a la comunidad (Gil, 2010).

En especial considerando el desarrollo de los estudios en esta materia desde la ciencia política en la academia internacional, puede señalarse que el estudio de este fenómeno es bastante novedoso. A diferencia de las disciplinas mencionadas anteriormente, el estudio desde la ciencia política ha cobrado un creciente interés a partir de los procesos de globalización, en especial del rol de las instituciones políticas en los países de acogida y del funcionamiento institucional de los países expulsores de población. Siguiendo a Biderbost (2010) pueden caracterizarse en líneas generales, algunas áreas de desarrollo de la ciencia política en esta materia, que refieren: a) a la inclusión cívico-política de los migrantes en las sociedades de acogida; b) la resignificación de la “cultura política” como elemento de conexión/desconexión de los migrantes con el entramado político imperante y el comportamiento político -de los grupos de migrantes, las personas nativas y los actores políticos-; c) la construcción de políticas públicas para atender el tema migratorio o la gestión de la política migratoria; d) el conocimiento de la percepción de los migrantes sobre el

ejercicio de la ciudadanía y la institucionalidad pública en los países. Por su parte en Uruguay, considerando en general las aproximaciones que se han tenido por objeto de estudio las políticas migratorias, puede encontrarse un conjunto de trabajos que analizan la migración tanto desde la perspectiva de demografía (Calvo, 2007; Cabella y Pellegrino, 2007; Pellegrino et al., 2011, entre otros) como desde la sociología (Taks, 2006; Aguiar, 2007; Gainza, 2008 y 2013, entre otros). En particular, desde la ciencia política se desarrollaron estudios en materia de la configuración de la institucionalidad y las estrategias de gestión pública de la política migratoria a nivel nacional (Zurbriggen, 2010), y sobre el ejercicio de la ciudadanía y el voto en el exterior (Garcé, 2008). Ambos trabajos identifican algunos mecanismos causales que podrían influir en el cambio en los aspectos estudiados de las políticas públicas en materia migratoria. Zurbriggen (2010) identifica que las características de los procesos migratorios y la necesidad de generar respuestas públicas coordinadas a diferentes niveles, lleva a profundizar en el rol que los actores desempeñan en el marco institucional para la construcción de la transversalidad de la gestión pública; por su parte Garcé (2008) apela a identificar procesos de transferencia y de difusión de políticas para explicar las propuestas de implementación del sufragio para ciudadanos en el exterior.

A partir de lo presentado, es importante indagar en la forma en que establecen la relación entre las ideas y su traducción. A partir de lo presentado, es importante indagar en la forma en que establecen la relación entre las ideas y su traducción en las políticas. Taks (2006 y 2010) identifica que la idea de vincular la diáspora y reducir la emigración son aspectos complementarios como estrategia política para atender los temas migratorios y puede identificarse la definición de los instrumentos de política a partir de las ideas promovidas por el gobierno electo en 2004, priorizando el vínculo político y la participación ciudadana en el exterior (como por ejemplo, la promoción del voto de los uruguayos en el exterior). Gainza (2008 y 2013) identifica que los cambios en las políticas migratorias han estado asociados a gobiernos con perspectivas más restrictivas o más inclusivas sobre la migración en diferentes etapas históricas, tanto en la legislación como en los instrumentos de política si bien no se indaga en los mecanismos que favorecen tal proceso. Por último, Garcé (2008) incorpora al estudiado vínculo el componente de los intereses político-electorales de los actores públicos, haciendo énfasis en que la posibilidad de generar procesos de transferencia de políticas puede tener incidencia de las posibles coaliciones en el espectro político con la finalidad de favorecer la ciudadanía en clave transnacional.

La literatura que se ha desarrollado en esta área desde las ciencias sociales -y en particular desde la ciencia política-, han priorizado el componente descriptivo en los análisis, procurando arrojar luz y sistematizar las diferentes estrategias que los gobiernos han seguido en la política migratoria. En la mayoría de los estudios, tanto de carácter académico como prospectivos, han priorizado estudiar el cambio en las políticas migratorias a partir de las transformaciones de las dinámicas migratorias en el país; si bien esto es sustantivo para posicionar el tema en la agenda política, la definición del impulso de los cambios en la política y del sentido político-ideológico de los mismos, tiene directa relación con el posicionamiento del gobierno de turno, de las coaliciones políticas que se puedan generar en el proceso. Sin embargo, para tales asuntos la posibilidad de construir una idea política sobre este tema y la estrategia de la comunicación utilizada por parte del poder político, tiene una gran incidencia en el sentido del cambio. No obstante lo anterior, el impulso brindado desde las ideas políticas debe estar acompañado por diferentes mecanismos que “traccionen” o enraícen las ideas en estrategias de gestión pública del tema, llevando adelante procesos para articular la respuesta pública.

En consecuencia, esta investigación se plantea aportar desde una perspectiva a estudiar y analizar el cambio en la política de vinculación, tomando como principal componente a las ideas políticas como motores del cambio institucional. En el siguiente capítulo se presentarán las líneas de larga

duración del fenómeno migratorio en Uruguay, atendiendo las diferentes etapas que fue marcando los procesos de inmigración/emigración.

Sumario:

Las políticas relacionadas a los asuntos migratorios, articulan diferentes dimensiones sobre la inserción internacional de los Estados, los derechos humanos asociados a la movilidad de las personas en el territorio, así como el acceso a los derechos de ciudadanía. En especial, la política de vinculación tiene como finalidad mantener los lazos con los nacionales residentes en el exterior, y por lo tanto problematiza la relación esencial entre la pertenencia a un territorio y la condición de ciudadanía.

La literatura especializada en temas migratorios, ha incorporado la idea de la ciudadanía trasnacional para caracterizar a algunos procesos migratorios actuales, que reflejan tanto una reivindicación de la producción/reproducción de vínculos culturales y económicos, al tiempo que encarna una demanda moral de reconocimiento de su pertenencia a la comunidad de origen.

Estos elementos han sido escasamente analizados desde la ciencia política, si bien es un tema cada vez más significativo de los sistemas políticos y la conformación de la ciudadanía en los diferentes Estados.

CAPITULO 3

CONCEPCIONES SOBRE LA MIGRACION: EJE ESTRUCTURANTE DE LA IDENTIDAD URUGUAYA

La migración ha sido desde siempre un componente estructurante de la identidad y de la configuración de la ciudadanía en Uruguay; esta aseveración puede resumir la diversidad de elementos que estructuraron a la comunidad uruguaya, y en especial la importancia cuantitativa y cultural de la inmigración en las primeras épocas de la República, ya que los procesos migratorios y las estrategias de vinculación con los uruguayos en el exterior no es un asunto novedoso del país. En adelante, a grandes rasgos se presentarán algunas de las principales dimensiones que la migración ha estructurado en el país, con la finalidad de contextualizar la relevancia de las políticas de vinculación en el país.

3.1 Desde la colonia hasta la "modernización": la inmigración en la construcción del Uruguay

Al considerar los aspectos puramente demográficos, el rol que jugó la inmigración desde el siglo XIX en Uruguay estuvo definido tanto por el proceso tardío de colonización europeo como por su calidad de "vecino" de dos grandes países, lo que también impulsó la emigración hacia estos últimos. Los primeros relevamientos y conteos de población, que datan de mediados del siglo XIX, evidencian que la población de la capital pasó de 34000 personas en 1852 a 215000 en 1889, aumentando más de 6 veces en 30 años (Méndez, 2007:73). Al considerar la nacionalidad de los habitantes, se identificaba que había casi una relación de 1 a 1 entre extranjeros y nacionales. Además de la inmigración europea, la trata y tráfico de esclavos desde diferentes regiones de África fue significativa en la configuración cultural y demográfica del Montevideo, y que generalmente es invisibilizada al analizar el proceso de inmigración.

Tabla 1 Ratio de extranjeros/as en relación a nacionales en Montevideo 1852-1889	
1852	<i>0.82</i>
1860	<i>0.91</i>
1884	<i>0.79</i>
1889	<i>0.88</i>
Fuente: Elaboración propia en base a Méndez (2007:73)	

En segundo lugar y en términos sociales, los procesos inmigratorios resultaron en una transformación estructural, intrínseca y duradera del ser "rioplatense" y luego "uruguayo", y sin el cual no se puede comprender la construcción identitaria nacional: el proceso de "modernización" o

"civilización" por el que transcurrió el país también contó con los aportes de la inmigración. Rama (1987) retoma el concepto de "pueblo transplantado"² -elaborado por Ribeiro (1984)- debido a la importancia cuantitativa y simbólica de la inmigración europea en el siglo XIX; siguiendo a Rama, la "identidad nacional" se fraguó a medida de la configuración geográfica, política y económica del país, advirtiendo un constante intervencionismo de los Estados vecinos, que especialmente influyó en la dinámica poblacional de las zonas fronterizas.

En tercer lugar, al considerar los aspectos culturales, se pueden identificar algunos indicios del impacto que tuvo la temprana inmigración europea en el país y los contrastes entre la forma de entender la vida y los "valores" en la integración social, señalando que la primera inmigración europea contagió a las comunidades nativas el amor al trabajo duro, en la misma medida en que fueron contagiadas por éstas por el amor al ocio y a la "libertad física" del cuerpo (Barrán, 2001). En el mismo sentido, también identifica rastros vinculados a la inmigración en el proceso de sedimentación de los cambios en la sensibilidad "bárbara"³. También señala que la inmigración desde Francia, Italia y el País Vasco entre 1840 y 1890 llegó a constituir casi la mitad de los habitantes de Montevideo, siendo frecuentemente impulsores de los cambios subterráneos que tenían lugar a nivel de la sensibilidad y los valores que se estimaban en la sociedad "civilizada" (2001 (b):17). Sin lugar a dudas, la novel construcción de la identidad uruguaya tuvo su correlato en la esfera política, dando cuenta de forma permanente de esta heterogeneidad.

En este sentido, tomando como referencia la construcción de la asociación política, la incorporación de los sujetos "extranjeros" estuvo articulada desde la lógica de las lealtades a los partidos políticos (Blanco y Colorado), coexistiendo con la lógica de las identidades de los inmigrantes: algunas colectividades se vincularon fuertemente con partidos políticos (por ejemplo la comunidad italiana con el Partido Colorado). Este proceso llevó al desarrollo de diferentes dispositivos sociopolíticos impulsados a partir de la inmigración europea. Por un lado, las formas de organización de trabajadores tomaron las enseñanzas de los inmigrantes europeos -en su mayoría españoles e italianos- y sentaron las bases del movimiento sindical; estas personas introdujeron las ideas del comunismo, socialistas y anarquistas, que aunadas con la impronta batllista, forjaron la identidad propia del movimiento de trabajadores en el país (Bouzas, 2009). Por otro lado, desde la segunda mitad del siglo XIX se generaron dispositivos asociativos y alternativos para la provisión de servicios sociales entre los sectores más necesitados -inmigrantes y trabajadores-, las cuales fueron llamadas "sociedades de ayuda mutua"; estos espacios fueron creados tanto por motivos económicos como por motivos culturales e identitarios, y funcionaban como redes de protección, asistencia sanitaria, recreación e inserción laboral para suplir las deficiencias de la cobertura de los nóveles Estados nacionales (Harriet, 2009). Estos dispositivos hunden sus raíces en los aportes de la inmigración, que han estructurado diferentes ámbitos de la economía y la sociedad uruguaya. También es importante señalar el impulso que generaron en materia económica y productiva durante el proceso de modernización (Pellegrino, 2013).

² *"Hablamos allí, primero, de los Pueblos Trasplantados constituidos por la expansión de naciones europeas sobre territorios de ultramar en donde, sin mezclarse con la población local, reconstituían su paisaje y retomaban sus formas originales de vida. Más adelante se desarrollaron culturalmente dentro de líneas paralelas y similares a las de la metrópoli, como pueblos blancos del otro lado del mar. (...) Entran también en esta categoría Argentina y Uruguay, aunque el caso de estos últimos se diferencia del resto ya que ambos sólo se europeizaron después de estructurarse como pueblos mestizos que construyeron sus países y lograron su independencia. Esto ocurrió por una transfiguración cultural posterior, que se sigue del enorme volumen de la inmigración europea que cayó sobre ellos". (Ribeiro, 1984)*

³ A partir del análisis de la nacionalidad de quienes habían cometido delitos, Barrán (2001) identifica que los delitos vinculados a la propiedad estaban fuertemente asociados a inmigrantes, mientras que aquellos cometidos contra las personas eran mayoritariamente realizados por uruguayos (2001 (a):51)

3.2 El vuelco restrictivo

Las primeras décadas del siglo XX fueron fermentales para la configuración y consolidación de las estructuras políticas, sociales y económicas, en las que la inmigración jugó un rol muy importante.

Por un lado, la reforma educativa impulsada desde el gobierno de Lorenzo Latorre (1870-1880) favoreció la integración de las personas inmigrantes, ya que su laicidad, gratuidad y obligatoriedad contribuyó, en una primera etapa, a la homogeneización cultural y dio inicio a la construcción de la idea de la "patria" y una referencia histórica común (Zubillaga, 1993). Por otro lado, el cambio en el modelo productivo de la modernización -enfocado en la vinculación a los mercados internacionales a través de la agroexportación-, impulsó cambios en los patrones migratorios: favoreció la migración interna del campo a la ciudad debido a la desaparición de la estancia cimarrona -con el alambramiento de los campos y su configuración como unidad productiva- (Pellegrino, 2013), y al mismo tiempo estimuló la radicación de la inmigración internacional en el medio urbano e hizo que la población (eminentemente campesina) tuviera que redefinir su rol laboral y convertirse al mundo artesanal -así como a labores manuales y serviles- (Zubillaga, 1993). Con la crisis capitalista de la década del 30, los patrones migratorios se modificaron tanto a nivel internacional como en Uruguay y el posicionamiento geopolítico y local en torno a esta materia comenzaba a cambiar.

La crisis económica internacional y el ascenso de los regímenes políticos totalitarios en Europa generaron nuevas corrientes migratorias de diversas nacionalidades. En Uruguay, la instauración de un gobierno dictatorial y el creciente clima de violencia institucionalizada, favoreció un viraje en la definición política en torno a la inmigración: se aprobó la primera norma que restringía la inmigración, que fue la "ley de indeseables" de N° 8868 de 1932⁴, en un contexto regional e internacional de desconfianza -y xenofobia- por parte de los gobiernos hacia los inmigrantes. Esta norma fijó disposiciones sobre el ingreso y permanencia de extranjeros, modificó el artículo 26 de la Ley N° 2.096 de 1890, disponiendo que eran inadmisibles los discapacitados, enfermos, mendigos, ebrios, y todo imposibilitado para tareas que requirieran esfuerzos físicos; asimismo, otorgaba potestades al gobierno para la expulsión de extranjeros ya residentes, y establecía que los "indeseables" eran los extranjeros *"que se hallasen vinculados a organizaciones sociales o políticas que por medio de la violencia tendieran a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad; y a los que no tuvieran una industria, profesión, arte o recursos que les permitiera vivir con sus familiares, por sus propios medios, sin constituir una carga social"*. (Telias, s/f). En la misma línea, la ley N° 9604 del 13 de octubre de 1936 ampliaba las disposiciones relativas a la entrada y permanencia de extranjeros en el país, cuyas restricciones fueron reafirmadas a través de decretos del Poder Ejecutivo y circulares hacia el Servicio Exterior, con énfasis en la zona europea.

Estas modificaciones en la legislación estuvieron directamente signadas por ideas filo-fascistas que circulaban desde Europa occidental, generando un impacto muy importante para limitar la inmigración judía y española que escapaba de los regímenes fascistas europeos; no obstante la concepción política que sostenía estas normas también daba cuenta de una cristalización de la definición de la nacionalidad, lo que hacía necesario distinguir "los nacionales" de los extranjeros. En el caso concreto de Uruguay, la inmigración internacional en esa época es difícil de cuantificar, pero en términos generales puede identificarse que se redujo y que cobró mayor protagonismo la migración rural-urbana, favoreciendo el inicio de la temprana transición demográfica en el país (Pellegrino, 2013).

⁴ Esta ley fue modificativa de la ley N° 2.096 del 19 de junio de 1890, con la que el gobierno había expresado hasta ese momento su interés por fomentar la inmigración.

3.3 La emigración comienza a permear la cultura

Cuando la II Guerra Mundial llegó a su fin y comenzó a estabilizarse la Europa Occidental, los grandes movimientos de personas que tuvieron lugar durante esos años comenzaron a reducirse; se produjeron cambios en las corrientes migratorias europeas que hicieron caer de forma significativa los contingentes de inmigrantes al país, si bien las organizaciones humanitarias internacionales jugaron un rol importante durante la posguerra para la reunificación familiar en los países de destino de los flujos anteriores.

Sin embargo, 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, profundizó la migración campo-ciudad al tiempo que se redujo la relevancia económica de las ciudades uruguayas en el sistema regional del Cono Sur. Este proceso consolidó una tendencia que redundaría en la concentración en las ciudades y el vaciamiento de las comunidades rurales, generando presiones en el mercado de trabajo y mano de obra excedente. Adicionalmente, la agudización de la crisis política y la generalización de la violencia institucionalizada en Uruguay y la región, también impactó en la reducción de la inmigración, sentando la bases de un nuevo fenómeno social: la emigración.

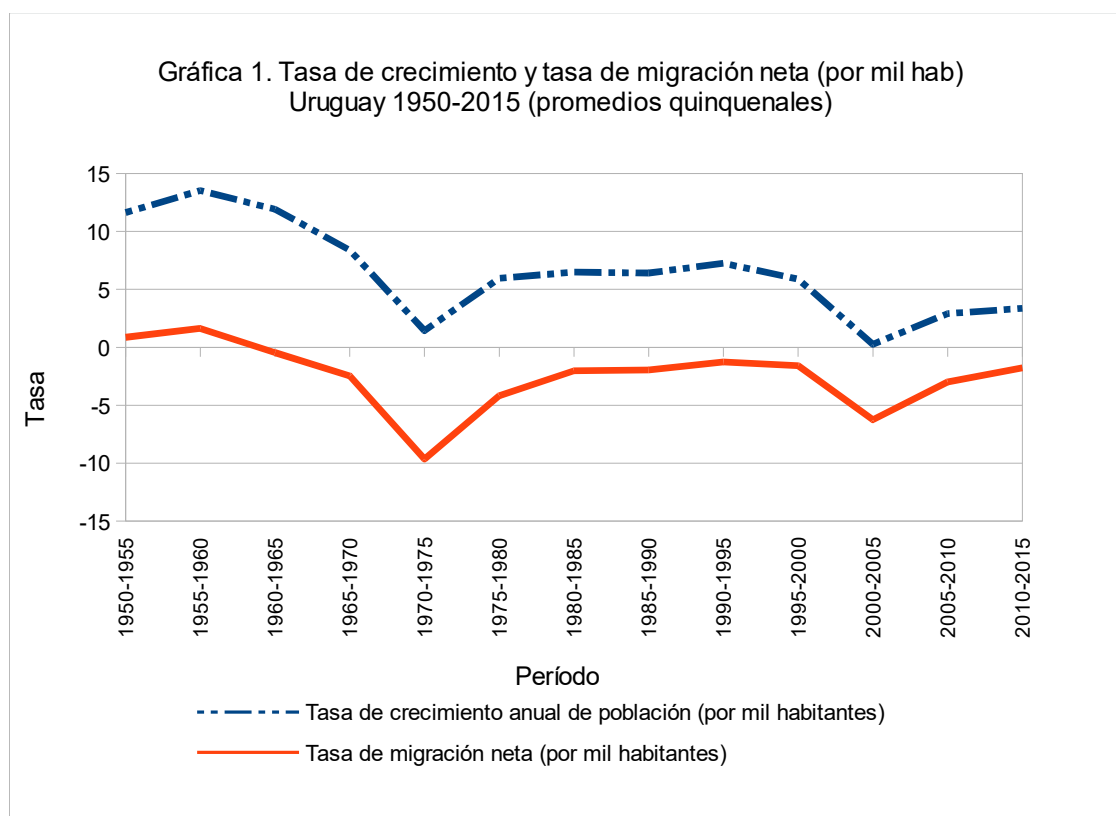
A partir de la década de los años 60, la emigración de uruguayos comenzó a instalarse como una estrategia de respuesta a la crisis que estaba viviendo el país y permeó las diferentes dimensiones sociales, lo cual tuvo efectos a diferentes niveles aunque no necesariamente negativos en sí mismo. En primer lugar, en materia económica contribuyó a reducir la presión sobre un mercado laboral deprimido, y De Sierra (en Pellegrino, 2013) supone que favoreció en que el salario real no se redujera aún más durante el período; no obstante, tuvo su contracara en la pérdida del "bono demográfico" y la transformación de la estructura población en el mediano y largo plazo. En segundo lugar, a nivel cultural Achugar (1992) analiza que este tema se instaló como un *ideologema* en la cultura⁵, a través del cual la idea de "irse" del país pasó a ser parte de una negación de la posibilidad de hacer viable a la "comunidad imaginada" o la nación. Esta percepción se articuló ante el deterioro de la sociedad "hiperintegrada" -al decir de Rama (1987)- y a las expectativas de la movilidad social, permeando a las diferentes capas sociales e impactando demográfica y económicamente en la estructura del país.

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, 2008), 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 y de emigración como resistencia frente al abuso del poder.

En la siguiente gráfica se muestra la tasa de crecimiento de la población y la tasa neta de migración (considerando los inmigrantes y los emigrantes), evidenciando la importancia que tiene la migración en la estructura poblacional del país, ya que la pérdida de población a través de

⁵ El concepto de ideologema es desarrollado por Achugar (1992) como la representación de una práctica/experiencia o sentimiento social en la ideología de un sujeto, posibilitando su circulación, su comunicación y su manifestación discursiva.

emigración no se compensa con el crecimiento vegetativo.



Fuente: Inmigrantes internacionales y retornados en Uruguay 2011

Luego de la instauración del gobierno autoritario a partir de 1972-1973, se profundizó la tendencia de la emigración que tuvo su pico a mitad de la década debido al exilio político y el recrudecimiento de la crisis económica. Siguiendo a Pellegrino (2013), los estudios realizados *"muestran que el volumen de emigrantes uruguayos se estimó en alrededor de 200.000 en el primer período (1963-1975), cerca de 180.000 en el segundo (1975-1985), y casi 100.000 en el tercero. Esta estimación puede acercarnos a la idea de que en 1985 la emigración era casi un 13% del total de los residentes en Uruguay, y en 1996 un 15%. En definitiva, a pesar de que se redujo el número de emigrantes particularmente en el último tramo intercensal, el período en su totalidad (1963-1996) se caracterizó por una tendencia sostenida a la pérdida de población"* (2012: 22)

3.4 La configuración de un nuevo paradigma de políticas migratorias en la postdictadura

La restauración democrática fue un proceso sumamente importante que permeó a todas las esferas de la vida de las personas; la esperanza y el optimismo se generalizó entre los diferentes sectores sociales. Este marco general de cambios a diferentes niveles de la vida política y social del país, impactó de forma sustantiva en la forma de visualizar el rol del Estado y su vinculación con las personas que habían emigrado a causa del exilio. Diferentes cambios a nivel demográfico, económico y cultural, posicionaron la necesidad de revisar los parámetros de la política migratoria atendiendo los nuevos desafíos presentados por la realidad.

Durante esta etapa puede evidenciarse una preocupación política e institucional del Estado al

respecto de la emigración como fenómeno social; si bien antes también se habían producido flujos de emigración o de retorno de uruguayos -en particular en zonas fronterizas-, es luego de la dictadura cuando comienzan a desarrollarse acciones concretas para atenderlo. En este sentido, por un lado las personas que retornaban al país contribuyeron a configurar redes migratorias, y la vinculación con las comunidades de los uruguayos en el exterior; por otro lado, comenzaron a identificarse más concretamente el impacto a mediano y largo plazo de la emigración y de su cristalización en la identidad uruguaya -incorporándose como una estrategia específica para la movilidad social ascendente-. En consecuencia, la acción pública comenzó a considerar este asunto a diferentes niveles y con diversos alcances.

Es de destacar que de 1985 data la Comisión Nacional de Migración (Decreto 523/985) que tuvo como cometido prestar asesoramiento al Poder Ejecutivo en materia migratoria; la misma estaba asentada en el seno de la Dirección Nacional de Migración del Ministerio del Interior. El diseño institucional buscó atender a la temática migratoria desde una óptica más amplia, impulsando la lógica de articulación interinstitucional para la gobernanza migratoria. Estaba presidida por el Director Nacional de Migración e integrada con un delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores, de Agricultura y Pesca, Industria y Energía, Trabajo y Seguridad Social, Economía y Finanzas (Dirección Nacional de Aduanas), Instituto Nacional de Colonización y un delegado del Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM) (sin voto).

Tenía como cometidos la planificación de las corrientes inmigratorias que fueran de interés para el desarrollo, particularmente las destinadas a ser ocupadas en actividades agrícolas, agroindustriales e industriales y preparar anteproyectos de ley y decretos orientados a ese fin; el estudio de las posibilidades de promover y facilitar el retorno de uruguayos emigrantes; la promoción de la concertación de acuerdos destinados a facilitar aquellos movimientos migratorios y el ingreso al país con bienes de producción y capitales; la planificación de una debida asistencia a los inmigrantes y a los uruguayos que retornaran, para allanar los obstáculos que se pudieran presentar en el asentamiento en territorio nacional; la preparación de un anteproyecto de ley en el que se sistematizaran las normas vigentes en la materia y se introdujeran las modificaciones e innovaciones necesarias para obtener una legislación efectiva y práctica (Dto 523/985). Así, puede identificarse un conjunto de ideas políticas que a través del diseño institucional tendía a posicionar al Estado como agente director y con un rol planificador ante la migración, lo cual daba cuenta de una percepción típica de la época, en el cual la importancia del enfoque en la dimensión de seguridad estaba implícita en la designación de la presidencia del órgano.

Paralelamente a este dispositivo institucional, comenzaron a desarrollarse acciones tendientes a la vinculación concreta con la comunidad en el exterior. Entre los principales antecedentes de programas de vinculación con los uruguayos en el exterior pueden señalarse la creación de la Comisión Nacional de Repatriación y al Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA), este último impulsado por la Universidad de la República y el gobierno. Ambos programas datan del primer gobierno democrático (1985-1990) y tuvieron diferente duración y contenido filosófico y político.

En primer lugar, 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). El principal cometido de la Comisión fue articular y disponer los recursos económicos e institucionales para facilitar el retorno de uruguayos residentes en el exterior. De acuerdo a la conformación establecida en la ley antes mencionada, la Comisión se integraría con un delegado/a del Ministerio de Educación y Cultura, una/o del Ministerio de Relaciones Exteriores, uno/a del Ministerio del Interior, uno/a del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, un/a del Banco

Hipotecario del Uruguay, uno/a de la Comisión del Reencuentro y una persona que designaría el Presidente de la República, quien asumiría la presidencia de la Comisión. La misma funcionó hasta el año 1990. Este instrumento 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, y al mismo tiempo, favoreciendo la integración social de quienes quisieran retornar -a través de la adaptación de los dispositivos institucionales existentes-. Así, la Comisión Nacional de Repatriación instaló al proceso de retorno del exilio en la agenda política 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)

En segundo lugar, el Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA) data del año 1986 y 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. Por este motivo, en el literal D del convenio establece explícitamente que:

"D) La actividad científica, es decir la creación, la transmisión y la aplicación del conocimiento, debe tener un papel importante e ineludible en la reconstrucción y modernización del país. (...) Este programa procura fomentar el progreso científico y recuperar a los investigadores uruguayos exiliados o simplemente marginados de sus tareas, reincorporándolos al quehacer nacional. De acuerdo con estos propósitos se estructurará una carrera académica que culminará con el otorgamiento de títulos de postgrado." En este sentido, en su objetivo N° 5 establecía la importancia de: *"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. Si bien este programa estuvo pensado e implementado con la finalidad de capitalizar el proceso de "*brain drain*" y de reducción del capital humano y profesional que conllevó la emigración y el exilio, fue clave para posicionar una mirada alternativa a este proceso. Contribuyó a posicionar la idea de que las personas exiliadas y emigradas eran un capital intangible a explotar para el desarrollo de las ciencias básicas en el país, al tiempo que favoreció la configuración de redes profesionales con uruguayos residentes en el extranjero; en tanto programa de vinculación, si bien ha estado centrado en el intercambio con personal científico de alto nivel, ha impulsado la circulación de profesionales y la consolidación de redes con diferentes países.

Además de estos dos programas que fueron pioneros para la vinculación, desde el Servicio Exterior se produjeron modificaciones que cimentaron un nuevo posicionamiento del país en esta materia. De 1986 data la creación de los primeros Consejos Consultivos de Uruguayos en el Exterior, conformados a partir de las articulaciones entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y diferentes asociaciones de uruguayos residentes en otros países. Estos dispositivos fueron muy importantes para el reconocimiento de la "calidad" de ciudadanos de quienes vivían en el exterior, continentalizar la participación social y los vínculos existentes con las personas en el país, así como comenzar a "construir" la idea de la diáspora como colectivo relevante para la definición de las políticas públicas.

En resumen, durante el período postdictadura se modificaron algunas estrategias tradicionales de la política migratoria uruguaya y se puede señalar nuevas perspectivas políticas, como desarrolla Supervielle (1989, en Taks, 2006). Siguiendo al autor, durante el siglo XX el foco de atención de la

política migratoria había estado centrado en en los procesos inmigratorios, ya sea a través de la planificación o el control de la llegada de inmigrantes extranjeros, pero es a partir de este período que como novedad se comienza a prestar atención a los procesos de retorno de uruguayos que vivían en el exterior. En este sentido, la promoción de la migración y retorno de personas altamente calificadas también introdujo una dimensión nueva a la política migratoria. Por estos motivos diferentes autores señalan que se evidenció una modificación del "tono", el marco institucional y las estrategias de implementación en la política migratoria (Aguar en alt. 1990 en Taks, 2006; Notaro, 1990) pero que la efectividad de estos dispositivos no fue tan significativa para "torcer el rumbo" de la dinámica migratoria y demográfica del país (Taks, 2006).

3.5 La década de 1990 y los nuevos desafíos de la dinámica migratoria

La última década del siglo trajo consigo una renovada intensidad en la atención de los asuntos migratorios, que puede identificarse en la transformación de aspectos institucionales, socio-económicos y demográficos. Como fuera señalado anteriormente, la dimensión regional de la circulación de las personas comenzó a tener una mayor presencia para la comprensión del fenómeno, ya que se inició el proceso de construcción de un proyecto regional con la creación del MERCOSUR, que marcaría nuevos horizontes y desafíos para Uruguay. En la región también se procesó una crisis económica muy profunda a inicios de la década del 2000, que impactó nuevamente sobre la propensión migratoria de la población; concomitantemente, se introdujeron modificaciones en la política de vinculación del Estado, sentando las bases para la transformación radical que tendría lugar luego con el gobierno del Frente Amplio. En consecuencia, pueden señalarse al menos dos vertientes para analizar este proceso histórico: los aspectos institucionales de carácter regional y los aspectos socio-demográficos.

En términos institucionales, el proceso de configuración del MERCOSUR se consolidó en 1992 con la firma del Tratado de Asunción. Los Estados firmantes se propusieron la conformación de un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay -si bien se inició como una integración aduanera- rubricando la idea de "la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países". Esta perspectiva deduce que la libre circulación de las personas puede ser entendido como un corolario de la "libre circulación de los factores productivos", -en tanto se considera al trabajo como "un factor productivo"-, y que los sucesivos acuerdos constitutivos no modificaron las condiciones en general (Bogado, 2012). La creación del MERCOSUR, caracterizada por una perspectiva limitada sobre la integración regional, llevó a que desde diferentes sectores sociales e institucionales convergieran en un instrumento concreto para visibilizar la importancia de la circulación de las personas en tanto partícipes del desarrollo productivo: la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. Este instrumento, elaborado con carácter tripartito, si bien no estableció mecanismos de exigibilidad ante los Estados Parte -similar al sistema normativo del bloque-, instaló un marco regional acordado para considerar las migraciones laborales dentro del bloque y posicionar la mirada de los diversos actores centrada en los derechos de los trabajadores migrantes (Ferreira, 2003).

En términos socioeconómicos y demográficos, puede señalarse que el inicio de la crisis económica en la región -y que en Uruguay tuvo su pico a inicios de la década de los años 2000-, modificó la dinámica y los saldos migratorios que habían caracterizado los años de la postdictadura. No obstante, también introdujo aspectos novedosos como un nuevo perfil demográfico de los emigrantes uruguayos, así como la intensificación de un proceso inmigratorio regional de países "no tradicionales". Así, es necesario distinguir y profundizar en las características de los aspectos más salientes de este proceso.

Por una parte, la consolidación de redes de migrantes uruguayos y la configuración de comunidades en el exterior, facilitó que la emigración fuera nuevamente una respuesta individual o familiar ante la nueva situación económica. En grandes trazos, puede señalarse que especialmente entre los años 2002 y 2003 se produjo un pico emigratorio llegando a superar el crecimiento natural de la población (Cabella y Pellegrino, 2005 en Gainza 2008). Esta nueva oleada emigratoria estuvo principalmente impulsada por la profundización de la crisis económica que permeó las diferentes estructuras sociales, y el mayor contingente de emigrantes eran jóvenes y varones, que lo consideraban como un proceso de pasaje a la adultez; asimismo, se identificaba que en los hogares había una alta propensión a emigrar (alrededor de 30% de los hogares señalaba tener algún integrante de la familia dispuesto a emigrar, y aumentaba a 34% entre los hogares en situación de pobreza), al tiempo que se modificaron mayoritariamente los destinos elegidos (Pellegrino, 2012).

Por otra parte, esta etapa estuvo caracterizada por un nuevo proceso inmigratorio, menos significativo en cantidad, pero que contribuyó *"a renovar la cantidad acumulada de inmigrantes (stock) y compensaron la pérdida de inmigrantes pertenecientes a las corrientes europeas llegadas al país en la primera mitad del siglo XX, que están disminuyendo por efecto de la mortalidad"* (Idem ant. 2012:44). Como puede identificarse en las siguientes tablas, en esta década cobra una mayor relevancia la presencia de inmigrantes provenientes de nuevos destinos, en un marco de menor inmigración. Al considerar las características sociodemográficas, se identifica que la población inmigrante era marcadamente joven y económicamente activa, con una significativa presencia de niños nacidos en el exterior y que retornaban con sus familias; asimismo contaban con un nivel educativo mayor que el promedio de las personas emigrantes (OIM, 2011). Por lo tanto, la incorporación de la perspectiva regional señalada anteriormente, cobra especial importancia para facilitar la circulación de las personas entre los países limítrofes.

Tabla 2. Composición del stock de inmigrantes por origen según período de llegada 1900-2006 (en porcentaje)

Origen

	1900-1950	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2006	Total	
ARGENTINA	11.2	4.3	5.4	10.4	19.5	34.2	15	100	24568
BRASIL	19.2	12.7	10.7	9	19.3	18.2	10.8	100	10962
ESPAÑA	18.3	66.4	4.7	2.8	3	2.2	2.7	100	14378
ITALIA	29.2	59.2	1.6	1.9	3	2.8	2.3	100	6509
OTROS EUROPA	49.5	10.7	4	0.3	6.7	11.4	17.4	100	5659
PARAGUAY/ PERU/CHILE	4	3.6	11.9	3.2	17.4	21.4	38.6	100	2616
OTROS AMERICA		7.1	4.8	6.4	26.7	32.8	22.2	100	3759
OTROS (AFRICA/ASIA/ OCEANIA)	17.7	23.3		9	4.3	16.9	28.9	100	1513
Total	17.9	24.5	5.7	6.5	13.5	19.4	12.4	100	69964

Fuente: Macadar, D; Pellegrino, A. (2006) Informe sobre Migración internacional en la ENHA. En base a datos de INE.

Tabla 3. Composición de las corrientes por período de llegada 1900-2006 (en porcentaje)

Origen	1900-1950	1951-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2006	Total
ARGENTINA	21.9	6.1	33.4	56.1	50.8	61.9	42.4	35.1
BRASIL	16.8	8.1	29.3	21.8	22.4	14.7	13.7	15.7
ESPAÑA	20.9	55.6	16.7	8.9	4.6	2.4	4.5	20.6
ITALIA	15.2	22.5	2.6	2.7	2.1	1.3	1.7	9.3
OTROS EUROPA	22.3	3.5	5.7	0.3	4	4.7	11.4	8.1
PARAGUAY/ PERU/CHILE	0.8	0.5	7.8	1.9	4.8	4.1	11.7	3.7
OTROS AMERICA		1.5	4.5	5.3	10.6	9.1	9.6	5.4
OTROS (AFRICA/ASIA/ OCEANIA)	2.1	2.1	0	3	0.7	1.9	5	2.2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
N	12558	17162	4006	4535	9441	13597	8665	69964

Fuente: Macadar, D; Pellegrino, A. (2006) Informe sobre Migración internacional en la ENHA. En base a datos de INE.

Las tablas anteriores evidencian la importancia tuvo la inmigración de países de la región, especialmente de Argentina y de Brasil, así como su dimensión temporal. Como puede observarse, es a partir de la década de los años 60 que cobra especial relevancia el contingente de personas provenientes de estos países; aún en el marco de un importante flujo emigratorio uruguayo, la cantidad de argentinos duplica a todos los otros orígenes nacionales. Para el caso de Brasil, si bien es menor la cantidad y la proporción de personas de ese origen, están mayormente concentrados en las zonas de frontera seca; estas zonas configuran una dinámica de circulación de que facilita moverse entre ambos países siendo más flexibles a la hora de determinar el lugar de residencia. En ambos casos, el mayor empuje se da a partir de los años 60, donde comenzaron a verificarse los procesos autoritarios en todos los países del Cono Sur, lo que generó el exilio político de los diferentes países.

Al analizar las acciones públicas en materia migratoria, puede identificarse una apuesta renovada a los programas de vinculación con los uruguayos en el exterior, buscando reforzar los lazos y las redes internacionales, así como la reparación de derechos a la seguridad social. En este sentido, en 2001 se creó un programa de vinculación con los uruguayos altamente calificados llamado "Programa Vinculaciones"; el mismo tenía por objetivo *"establecer procedimientos y mecanismos dirigidos a vincular a la población uruguaya altamente calificada residente en el exterior: Esto implica apuntar a aquellos emigrados con mayor nivel de capacitación en las áreas científicas, tecnológicas o culturales, así como aquellos que han logrado ocupar posiciones importantes en el mundo de los negocios o de la producción. La definición de esta línea de acción implica una selección, que se entiende debe realizarse a fin de que la iniciativa a implementarse alcance mayor eficiencia y efectividad"* (Presidencia de la República, noticia publicada en 2001). Se previó la creación de una Comisión Nacional para la Vinculación de los Uruguayos Residentes en el Exterior -con una conformación amplia y representativa del sector público y privado-, la cual tendría entre

sus cometidos facilitar la comunicación y vinculación entre los uruguayos destinatarios principalmente a través de dos canales: la instalación de una página web para la circulación de la comunicación y de la elaboración de una base de datos para el registro de los residentes en el exterior y su "capital humano". Sin embargo, Portillo (2007) señala que el mayor impulso estuvo dado por la academia y la cooperación internacional, ya que la Comisión interministerial no fue citada desde el Poder Ejecutivo, teniendo por lo tanto, muy escasos resultados.

En materia de seguridad social y reparación de derechos relacionados con el exilio, puede señalarse que la ley N° 17449 estableció el cómputo de los años de residencia en el exterior o de detención como años efectivamente trabajados, a efectos de completar la causal jubilatoria o pensionaria; para ello, se creó una Comisión Especial, integrada por un delegado designado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, uno por la Comisión Nacional de Servicio Civil, uno por el Ministerio de Economía y Finanzas y otro designado por el Banco de Previsión Social (BPS). Esta iniciativa buscaba atender las necesidades de diferentes sectores de trabajadores que no habían sido sujetos de los anteriores programas que atendían al tema del exilio y el retorno -que estaban centrados en profesionales con alta calificación-. Esta ley planteaba la financiación de una parte de los aportes (20%), a ser descontados de la futura jubilación obtenida bajo este régimen. Giambruno (2015) destaca que esta ley, y el conjunto de la legislación desarrollada con características similares, no contribuyeron a la efectiva reparación de los derechos, ya que las comisiones adoptaron criterios muy estrictos para la asignación y produjo la re-victimización de las personas dado el escaso valor económico de la medida y la postura discursiva del Estado (en donde no se asume el rol de autor del daño causado).

En el siguiente capítulo, se presentarán y analizarán los principales cambios en la política de vinculación del país a partir de 2005, con el acceso al gobierno del Frente Amplio.

Sumario:

La situación de la migración en Uruguay ha sido un elemento constitutivo de las estructuras sociales, económicas y políticas, que configuró la construcción cultural y simbólica de la identidad nacional. Desde la época de la colonia se puede identificar el peso de la inmigración en la estructura social -europeos colonizadores, esclavos africanos, entre otros- que dieron forma a las pautas culturales europeas occidentales que nos acompañan hasta la actualidad. Hacia la década de 1930, y siguiendo la lógica de los conflictos internacionales de la época, se consolidó una normativa restrictiva para el sistema migratorio del país, y convivió con un nuevo impulso de los flujos migratorios europeos. Luego, la profundización de la crisis económica/productiva y el terrorismo de Estado en la década de 1960-1970, generó una situación de exilio político muy significativa para el país. La post-dictadura trajo consigo una transformación de la política migratoria que confluyó con un flujo de retorno del exilio bastante moderado y generó los primeros programas de vinculación con los uruguayos en el exterior. La década de 1990-2000 trajo consigo novedades como una nueva crisis económica que recrudesció el flujo de emigración, pero al mismo tiempo hacia finales de la década -con el fortalecimiento de la economía-, comenzaron a visualizarse nuevos flujos migratorios no tradicionales así como de retorno de uruguayos que vivían en el exterior.

CAPITULO 4

LA POLÍTICA DE VINCULACIÓN Y SUS INNOVACIONES

La llegada del Frente Amplio al gobierno a partir del año 2005 marcó un mojón en la política de vinculación del país. Este partido, que accedía por primera vez al gobierno, favoreció la circulación de nuevas ideas, valores y definiciones de los diferentes actores en esta arena de política -al igual que en otras-, favoreciendo la construcción de discursos innovadores en el reconocimiento de los derechos de personas migrantes, pero haciendo énfasis especialmente en una concepción de ciudadanía en clave transnacional. A diferencia de otras áreas de políticas que han sido ampliamente analizadas, los cambios que se produjeron en esta política no tuvieron el mismo tratamiento y tuvieron una escasa visibilidad para el estudio de la agenda del Frente Amplio. No obstante, volver sobre este tema hace posible profundizar en la importancia que tienen las ideas políticas para provocar el cambio, y discutir así aquellas miradas maníqueas acerca del juego político para la toma de decisión y la neutralidad de la gestión.

Según algunos autores, el objetivo fundamental que guió la nueva política migratoria era establecer como horizonte la búsqueda de la integración plena del conjunto de los uruguayos que estuvieran radicados en el exterior del país a la vida nacional, impulsando el ejercicio de la ciudadanía con carácter extraterritorial (Portillo, 2008); de este modo, las diferentes innovaciones en materia de políticas migratorias debía tender a la construcción de un entramado institucional articulado con tal finalidad. Este cambio radical en la forma de entender la ciudadanía y la búsqueda por ensanchar sus límites territoriales, puso de manifiesto el cambio en las ideas, percepciones o formas de pensamiento de los actores en el gobierno que favoreció una reestructura de las prioridades y en el entorno político inmediato.

En los siguientes apartados, se describirán los principales procesos que tuvieron lugar en las antedichas dimensiones de la política migratoria, haciendo énfasis en cuatro ejes centrales. Por un lado, la dimensión del derecho al ejercicio de la ciudadanía en clave extraterritorial; luego, la dimensión asociada a la reestructura de la institucionalidad asociada al servicio exterior y la tarea consular; seguidamente, los aspectos relacionados con la armonización y actualización legislativa en materia de derechos humanos; por último, la relevancia del sufragio desde el exterior en la agenda política relacionada con la ciudadanía transnacional.

4.1 La vinculación con los uruguayos en el exterior: derecho y estrategia política

Los procesos migratorios involucran al conjunto de los aspectos de los individuos y tienen implicancias directas tanto en su estructura psíquica y vital, y en su posibilidad concreta del ejercicio de derechos asociados a la ciudadanía. Este aspecto es central en tanto el acceso a los derechos de ciudadanía están adscriptos a la pertenencia a un territorio determinado por el nacimiento -o por la ascendencia-, por lo que redundan en aspectos sustantivos de la vida de las personas; en consecuencia, la migración rompe la estructura tradicional de la adscripción de los derechos asociados al Estado en el que cada persona nació.

Concretamente, la política de vinculación tuvo un impulso sin precedentes con el nuevo gobierno,

generando transformaciones sustantivas en la perspectiva del Estado en relación con la emigración; se introdujeron innovaciones enfocadas a incorporar la dimensión transnacional de la ciudadanía, enmarcada en la idea de la "*patria peregrina*" como estrategia política. He aquí uno de los puntos centrales del viraje ideológico y conceptual del gobierno en esta materia: la definición política de posicionar en la arena comunicativa nuevos contenidos conceptuales asociados a reconocer la preexistencia de un "tejido invisible de la nacionalidad" o la "patria" más allá de los límites territoriales. Esto fortaleció la tendencia a la unificación de acciones concretas que se habían iniciado con algunos programas de vinculación -que fueron anteriormente presentados-, al tiempo que generaron nuevos dispositivos a tales efectos. Portillo (2008) señala que la nueva perspectiva del Estado en esta materia se sustentó en el deber ético de la reparación ante el incumplimiento de un deber ético, y también permitió resignificar e identificar las potencialidades de la cantidad de personas viviendo en el extranjero -especialmente con quienes manifestaban interés en participar de la vida pública en Uruguay-.

También cabe señalar que los lazos de los partidos de izquierda con sus militantes en el exilio, hizo posible la organización del Frente Amplio Uruguay-Argentina, fundado en 1982 en Buenos Aires, y que favoreció la organización política durante la dictadura, al tiempo que contribuyó material, simbólica y organizativamente a la consolidación del Frente Amplio como alternativa política en Uruguay; la existencia de estrechos lazos con ciudadanos uruguayos organizados políticamente en Argentina siguiendo la estructura tradicional frenteamplista (a través de una Mesa y 40 comités de base (Merenson, 2016)), era un motor significativo para la agenda transnacional. Así, puede identificarse en la plataforma electoral y de gobierno del Frente Amplio que en su capítulo del Uruguay Integrado versa lo siguiente: "*instrumentaremos políticas para que nuestros compatriotas residentes en el exterior se sientan parte del Uruguay*" (2004: 6). Para la elaboración de los aspectos programáticos en esta área se conformó la Comisión Delegada del Exterior, que aportó reflexión y contenido político sobre la construcción política transnacional. Este posicionamiento y compromiso político respecto a la vinculación y a la reconstrucción del sentido de pertenencia al Uruguay más allá del lugar de residencia, sostuvo conceptualmente al conjunto de definiciones e instrumentos de política que luego se irían desprendiendo y desarrollando en este período.

4.2 La configuración de un entramado institucional en el Estado

En términos generales, la relevancia de las modificaciones en las políticas públicas o de las innovaciones en las ideas de los actores políticos, puede verse reflejado en la profundidad de los cambios que se producen a nivel de la administración pública. Como fuera presentado en varios pasajes, en múltiples momentos históricos se procuraron diseños institucionales para atender la materia migratoria y sus especificidades; la amplitud y proyección de los mismos fue variada y sus énfasis estuvieron sujetos a la coyuntura histórico-política del momento en que fueron creados. En muchos de estos nuevos dispositivos, con la influencia y apoyo de la cooperación internacional, se fue creando o consolidando un entramado institucional para favorecer la coordinación de la política de vinculación, así como otros aspectos asociados a la misma.

Con la llegada del Frente Amplio al gobierno, tiene especial interés el discurso de asunción del Presidente de la República, en el que dedicó un pasaje a delinear los aspectos más salientes de la nueva política de vinculación y de la ciudadanía en clave transnacional; especialmente en referencia a los cambios estratégicos del Ministerio de Relaciones Exteriores, la creación de una Dirección General para atender la vinculación cobró una relevancia sustantiva. Los contenidos y su forma dan cuenta del interés eminentemente comunicativo del discurso (Schmidt, 2005); este pasaje en el discurso mencionado, posicionó fuertemente una idea de la ciudadanía transnacional que reconociera

el ejercicio de los derechos cívicos a través del sufragio en el exterior, que se favoreciera la construcción de espacios y prácticas transnacionales y se fortaleciera su participación en los asuntos públicos de Uruguay. De este modo, se consolidaba una tríada de elementos que reflejaban los contenidos de esta idea sobre la ciudadanía.

Con la instalación del gobierno, comenzaron a sucederse los diferentes cambios en la política de vinculación, siguiendo los componentes propuestos. Una parte central de este proceso fue la creación del llamado “Departamento 20” dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este dispositivo político-institucional fue una apuesta política que cristalizó el nuevo posicionamiento del gobierno y facilitó la institucionalización de una variada gama de estrategias a tales efectos. Este proceso supuso avanzar en la construcción de un nuevo significado político de la vinculación, así como la necesidad de instalar en la opinión pública y en los actores políticos la estrategia acorde. En el informe elaborado por el Estado uruguayo al Comité de los Trabajadores Migrantes (2010), se manifiesta que desde 2005 se produjo una transformación de su política de relacionamiento y se produjeron modificaciones burocráticas y administrativas para efectivizar tales intenciones en la política pública. Por lo tanto, los nuevos componentes de la vinculación con la diáspora pueden rastrearse a nivel institucional y en dispositivos concretos de la política pública, así como en las configuraciones de nuevas “significaciones” en la arena discursiva.

Es en este marco cuando comienza a cristalizar la idea política de la diáspora uruguaya, que claramente no estaba presente en la esfera política de los temas migratorios. Merenson (2015) señala que la introducción de la idea de la diáspora uruguaya en el discurso y contenido burocrático-estatal comienza a identificarse en el gobierno del Frente Amplio; las apelaciones a la dimensión emocional, comienzan a estructurarse de manera constante desde la producción discursiva, como queda de manifiesto en la declaración final del I Encuentro de los Consejos Consultivos en 2006: *“En definitiva, venimos dispuestos a dar todo lo nuestro para ser uruguayos y para trabajar por este proyecto refundador de lo que es Uruguay, con todas nuestras fuerzas, en todas partes del mundo”*. El mencionado Encuentro marcó un hito sustantivo en la dialéctica política y simbólica que promovió la nueva estrategia de vinculación del país, ya que además de las transformaciones que se dieron a nivel local, tuvo un “feedback” con una parte de la población a la que iba dirigida esta apuesta.

En términos de la estructura institucional, la idea y definición política se expresó concretamente con la modificación de las características del Servicio Exterior, a través de la aprobación de los decretos N°140/2005 y su modificativo N°345/2005. Ambos instrumentos tuvieron por finalidad la adaptación de la institucionalidad del Ministerio de Relaciones Exteriores para reflejar esta nueva definición política sobre la vinculación. El primer decreto, publicado en el mes de abril de 2005 (a un mes de la asunción del gobierno), procuraba adaptar las dependencias consulares existentes a los intereses de la vinculación con la diáspora. Para la instrumentación de esta política, se cambió la denominación del anterior Departamento de Asuntos Consulares, a Departamento para la Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Extranjero y Asuntos Consulares. Entre los principales cometidos que se atribuyeron a este Departamento fueron: *“a) 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; b) Establecer y mantener actualizada una base de datos de los residentes en el extranjero, asegurando una comunicación efectiva (página web, correo electrónico); c) Promover el intercambio científico, tecnológico, cultural, comercial y económico con la emigración; (...)”* (Dto 140/005). Asimismo, a través de la circular N° 64 de ese mismo año se informó a todas las unidades consulares las modificaciones en la estructura institucional y se instruyó realizar el primer relevamiento de

uruguayos residiendo en el exterior.

A pesar de los cambios señalados, el diseño institucional instaurado tenía sus límites concretos en la implementación de la nueva política, debido en parte, a su bajo nivel jerárquico dentro del Ministerio. En este sentido, la definición y coordinación de una política de vinculación con una relevancia política sin precedentes, estaba fuertemente limitada por la forma jurídica adoptada. La integración en una misma dependencia de los asuntos consulares -función medular del Servicio Exterior- buscó ser permeada con la lógica de una vinculación en clave de “reparación” de derechos para el ejercicio de la ciudadanía des-territorializada.

En el mismo año se produjo una nueva modificación que buscaba adaptar esta política sobre los aspectos administrativos y funcionales en el Ministerio de Relaciones Exteriores. En el decreto modificativo N° 345/2005 se encuentra que el principal cambio se introdujo en el plano administrativo, ya que el departamento creado se traduce en la creación de la Dirección General de Servicios Consulares y Vinculación en la Dirección General de Secretaría de ese Ministerio. Concretamente para justificar tal cambio, se señala la necesidad de considerar la existencia de una gran cantidad de uruguayos en el extranjero para desarrollar una política de vinculación efectiva que esté en acuerdo con los cambios en la política exterior. Las funciones establecidas en la nueva estructura son las mismas que tenía el otrora Departamento de Vinculación con Uruguayos en el Exterior, pero habilitando la posibilidad de una mayor relevancia y proyección para la implementación de las mismas. La nueva estructura, entonces, se construyó como resultado de la actualización de dispositivos para la vinculación que habían sido desarrollados anteriormente, tendiendo a una mayor relevancia del Ministerio de Relaciones Exteriores y una mayor concentración de las potestades para la coordinación interinstitucional; así, esta nueva dependencia buscaba establecerse como “*primo entre pares*” en esta área de políticas. De este modo se procuró la transformación de las prácticas consulares para su enraizamiento dentro de las comunidades de uruguayos; entre ellas estaban las acciones previstas en la circular N°64 para el registro de uruguayos en el exterior y la participación activa en la estructuración y consolidación de Consejos Consultivos (lo cual claramente no era una función tradicional de los servicios consulares). Atrás habían quedado las definiciones de programas enfocados solamente en el aprovechamiento del “drenaje de cerebros” producido durante el exilio político, introduciendo de forma sistemática la perspectiva de los derechos en el ejercicio de la ciudadanía aún cuando no se viviera en el territorio uruguayo.

Con estos actos administrativos quedó estructurado el núcleo central de la institucionalidad en esta materia, que podría ser considerada conceptualmente como una “burocracia diaspórica”. Es importante señalar también que si bien no fue explícitamente manifestado, este nuevo diseño institucional conllevó la derogación de la Comisión Nacional para la Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Extranjero -presentada en el capítulo precedente-. De este modo se priorizó la concentración de las principales funciones y estrategias políticas para la vinculación en esta Dirección General, facilitando los aspectos de implementación de la política. Así, entre sus principales cometidos se le encomendó desarrollar estrategias para la generación de bases de datos de los uruguayos residentes en el exterior, favorecer el intercambio de conocimientos, académico, tecnológico, comercial, entre otros aspectos; facilitar la ayuda al compatriota en el exterior; realizar las acciones competentes de la función consular; y por último llevar adelante la comunicación y articulación con los Consejos Consultivos de Uruguayos en el Exterior, estructurándose como espacio de intercambio legítimo desde el Estado. Es de destacar que estos procesos de transformación tuvieron su correlato en la estructura presupuestal del Estado, ya que en la ley de Presupuesto Nacional 2005-2010 incorporó en su segundo tomo la planificación del desarrollo de la

política de vinculación, lo que fue un hecho sin precedentes en esta materia.

Otro de los componentes centrales de la política de vinculación, ha sido el dispositivo de los Consejos Consultivos de Uruguayos en el Exterior. Desde su creación fueron pensados como un diseño institucional para dar respuesta a un reclamo y una necesidad de los uruguayos viviendo en el extranjero, atendiendo al interés de participar en la vida pública de Uruguay. Según un informe del Estado uruguayo (2014) se identifica que este tipo de ámbitos de participación ciudadana promueven y cristalizan los principios democráticos de participación, transparencia, pluralismo, respeto a la diversidad e inclusión de todos sus miembros, como ejes centrales en esta estrategia. La resignificación de los Consejos Consultivos se articuló considerando la preexistencia de diversas organizaciones que agrupaban a nacionales en el extranjero, si bien específicamente desde el gobierno se buscó que esta nueva modalidad fueran ámbitos amplios, plurales y abiertos a las diferentes personas con interés en participar. Su principal finalidad ha sido contribuir a institucionalizar la participación desde el exterior, favoreciendo a tales efectos la configuración de actores políticos para la incidencia en los programas de vinculación y en la vida política de Uruguay; se le asignó una nueva relevancia a la organización de los uruguayos en el exterior, tendiendo a fortalecer desde el Estado la configuración de estos actores extraterritoriales y transnacionales como contrapartes en la acción pública. También se institucionalizaron los Encuentros Mundiales de Consejos Consultivos, que son instancias bienales para el intercambio y el fortalecimiento de los lazos entre los Consejos y la institucionalidad pública uruguaya, siendo instancias sustantivas para que las organizaciones de residentes en el exterior pudieran ordenar y canalizar las diferentes demandas hacia el Estado uruguayo.

Entre los principales elementos de la plataforma política emanada de los Encuentros Mundiales se identifican diferentes dimensiones para fortalecer los espacios transnacionales. El derecho al ejercicio del sufragio ha sido el elemento central y estructurante de la plataforma política de los uruguayos en el exterior, y una segunda dimensión asociada a la adaptación, actualización y fortalecimiento de los servicios consulares del Uruguay. Asimismo, puede encontrarse un conjunto de demandas organizadas en torno a aspectos que hacen a modalidades de protección social en clave transnacional⁶, y de las diferentes acciones para la implementación de la política de vinculación⁷.

En la línea del apoyo a la dimensión civil y de documentación, por primera vez se realizaron "operativos celestes" para que las personas viviendo en el exterior -especialmente personas en situación de vulnerabilidad-, pudieran acceder a la documentación uruguaya atendiendo al derecho a la identidad. Se realizaron a partir de 2005 en coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior, con el objetivo de brindar una solución a un contingente de uruguayos radicados en la República Argentina, que por graves problemas económicos no podían regularizar su situación de radicación y legalización de su estadía en ese país (Comunicado de prensa MRREE N°. 113/05). Como resultado de estos procesos, en sus diferentes etapas se favoreció el acceso a la documentación y la posibilidad de su legalización en los países de destino, generando sinergias entre diferentes dispositivos institucionales en este sentido; de este modo, la

⁶ “Se insiste en la necesidad de apoyar el proceso de inscripción en el registro de ciudadanía, base del futuro padrón electoral de los CC. Se resaltan los problemas evocados sobretodo por los CC de Argentina, Brasil, Paraguay, USA y España de muchos uruguayos indocumentados y sin trabajo. También se exponen algunos problemas con los servicios consulares (por ejemplo, Paraguay), pero éstos no dejan de ser casos aislados. Se considera sobretodo que los servicios consulares deben atender más y mejor las necesidades de los uruguayos del exterior.” (Resumen I Encuentro CC, Montevideo, 2006)

⁷ “Si bien existe una política de estado hacia el relacionamiento y vinculación con los uruguayos que estamos en el exterior, entendemos que es necesario fortalecer la voluntad política de los actores involucrados en su implementación (Declaración conjunta, IV Encuentro CC, Montevideo, 2011)

posibilidad de sostener una red de vinculación entre los dispositivos del servicio exterior y la organización de los uruguayos en el exterior comenzó a identificarse como central para la protección de sus derechos y favoreció la institucionalización de esta práctica entre los componentes de los programas de vinculación. Al mismo tiempo, pero en clave de acceso a la información y la difusión de asuntos de interés para la ciudadanía, se habilitó un registro web de uruguayos viviendo en el exterior, que además favorecía la circulación de información -de Uruguay hacia la diáspora y la interconexión de las personas- para la difusión de información permanentemente renovada sobre diversos asuntos del quehacer cotidiano. Todos estos avances serían ratificados más adelante en la legislación nacional. En la misma línea, se creó un portal en Internet para favorecer una mayor fluidez en las comunicaciones con la diáspora desde una perspectiva de horizontalidad para la circulación de información de actualidad, trámites, opiniones, notas, entre otros aspectos.

En el año 2008, en el marco del proceso de aprobación de la ley de migración (N°18250) y el comienzo de un emergente flujo de retorno de uruguayos hacia el país, ambientó la necesidad de crear además un dispositivo institucional para canalizarlo. De este modo en la citada ley se creó la Oficina de Retorno en la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación⁸ con los cometidos de generar mejores condiciones y estímulos para el retorno de los uruguayos en el exterior o de quienes deseen establecerse en el país, facilitando, organizando y difundiendo la información necesaria a tales efectos.

4.3 Los cambios en la legislación y la armonización normativa

Uno de los elementos centrales de la política de vinculación fue el impulso de modificaciones a nivel normativo. En términos generales, la posibilidad de acordar y concretar instrumentos normativos para enmarcar las políticas públicas, da cuenta de un proceso de búsqueda de hacer trascender los equilibrios concretos entre los actores integrantes del sistema político. Por lo tanto, analizar los cambios que se producen en este ámbito, permite no solamente identificar los acuerdos políticos dentro de su margen de acción, sino además identificar emergentes concretos de las transformaciones en las ideas y los recursos de poder de los actores, así como las coyunturas que producen movimientos en las trayectorias institucionales. Por lo tanto, es significativo que a partir del período de estudio pueden identificarse procesos de adaptación legislativa y armonización normativa que fueron centrales para reconocer y garantizar derechos humanos de las personas migrantes así como terminar de configurar la política de vinculación.

Considerando el proceso de integración regional y la inserción internacional del país, los acuerdos en el marco del MERCOSUR tuvieron incidencia en los temas migratorios -ya que estableció la articulación de estos temas en la región-, si bien han prevalecido los enfoques asociados a la dimensión de la seguridad en las migraciones, con especial incidencia de los Ministerios del Interior de los Estados Parte⁹. A nivel de los mercados laborales, en el bloque regional ha permanecido la idea de las migraciones laborales tradicionales (basadas en las características de un mercado de trabajo "dual" y segmentado hacia los trabajadores migrantes) mientras que se han producido limitados avances para hacer posible la libre circulación de trabajadores (que garantice la equidad y protección de los trabajadores regionales en cualquier punto del territorio ampliado, favoreciendo la competitividad del bloque en su conjunto) (Pérez, 2005).

⁸ La Oficina de Retorno y Bienvenida fue reglamentada a través del Decreto N°357/008.

⁹ Funciona también el Foro Especializado Migratorio (FEM) como órgano subsidiario la Reunión de Ministros del Interior. La producción normativa del MERCOSUR sobre este tema -y en especial lo referido a las cuestiones laborales- estuvo centrado en la década de 1990 y los primeros dos años de los 2000 (2009)

Asimismo, a nivel internacional también ha tenido lugar una mayor atención de la temática migratoria impulsado por la acción de los organismos internacionales y de los espacios multilaterales. Por un lado, los organismos internacionales vinculados al Sistema de Naciones Unidas, han posicionado fuertemente los asuntos vinculados a la migración con especial énfasis en los derechos humanos de los migrantes, así como en la actualización y revisión de los instrumentos internacionales acordados en los ámbitos intergubernamentales¹⁰, y tienen el potencial de marcar el horizonte de la protección de los derechos de las personas migrantes y comprometer a los Estados para su cumplimiento, si bien su aplicabilidad a las situaciones concretas es limitada.

Por otro lado, se han desarrollado espacios intergubernamentales constituidos para atender esta temática, como la Conferencia Suramericana de Migración, que si bien tienen una variable incidencia institucional, favorecen instancias regionales para la circulación de ideas, posicionamientos de estrategias y difusión de políticas públicas. A diferencia de otros espacios intergubernamentales, fue creada por iniciativa de los gobiernos sudamericanos con la cooperación técnica de la OIM en 1999, está orientada a generar y coordinar programas dirigidos a promover y desarrollar políticas sobre las migraciones internacionales y su relación con el desarrollo e integración regional. En 2009, con la Declaración de la X CSM se inicia un proceso con mayor coherencia política, que se materializó con la aprobación de la Declaración de principios y lineamientos que oficia como orientación política al accionar de los Gobiernos Suramericanos y del Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM), que sirve como guía de acción a corto y mediano plazo y que contiene componentes en materia de fortalecimiento de la gestión migratoria, gestión fronteriza, derechos de los migrantes, información migratoria, vinculación con nacionales en el exterior y relaciones con la sociedad civil, afines con la misión de la OIM (web de la CSM).

En materia de la actualización y armonización legislativa, los años 2006 y 2008 pueden identificarse como dos mojones significativos del proceso político en esta área, pero que luego le siguen un conjunto de leyes que buscan profundizar en esta temática. Primeramente, se aprobó la ley N° 18076 que establece la ratificación y adhesión a la Convención sobre el Estatuto del Refugiado de 1951 y a su Protocolo Facultativo de 1967, que introdujo en la normativa uruguaya los compromisos establecidos a nivel internacional consagrados en estos instrumentos. Luego, tuvo lugar la discusión y aprobación de la ley N° 18250 sobre Migración, constituyéndose en un instrumento de avanzada en el reconocimiento de derechos de las personas migrantes así como en el establecimiento de compromisos del Estado en la atención a los diferentes aspectos de la migración.

Esta ley marcó un hito en este proceso. Según consta en el repartido del proyecto de la citada ley, se identifica que su génesis se remontaba a la articulación en la Comisión Especial de Asuntos Migratorios establecida en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, integrada por el Ministerio del Interior y de Relaciones Exteriores, contando con el apoyo permanente de la OIM y con la participación de otros organismos del Estado en temas puntuales como ser los Ministerios de Salud Pública, de Economía y Finanzas, de Educación y Cultura, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y la Universidad de la República. En este sentido, el legislador tomó como inspiración la incorporación del principio de igualdad, no discriminación y reconocimiento de derechos y

¹⁰ Entre los principales instrumentos se pueden señalar la Convención Internacional sobre los Trabajadores Migrantes y sus Familias, Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven, Conferencia Internacional de Población y Desarrollo, Convenios de OIT sobre trabajadores migrantes (97 y 143), Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada transnacional, y de forma transversal en todos los instrumentos del sistema de derechos humanos.

obligaciones de las personas migrantes. Por lo tanto, en su artículo N°1 *“El Estado uruguayo 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”*. Esta definición política y conceptual dio lugar a que se incluyeran en la norma otros aspectos que redundaran en la calidad de vida de las personas y dispuso los elementos para favorecer el ejercicio de los derechos.

En primer lugar, esta norma instruye el reconocimiento de derechos humanos a personas inmigrantes y asegura el acceso a servicios públicos en igualdad de condiciones que los nativos, en especial el acceso a la educación pública y a la salud (a través de la red de asistencia primaria) sin documentación uruguaya (capítulo 3), el derecho al ejercicio de actividades laborales (capítulo 4). Estos aspectos son centrales para ver de forma concreta el compromiso del Estado en la protección de los derechos humanos. Concomitantemente, actualiza los contenidos y procedimientos asociados a la residencia en Uruguay, las categorías migratorias, el ingreso y la salida de las personas, entre otros aspectos administrativos.

En segundo lugar, introduce y consolida la función de los programas de vinculación con los uruguayos en el exterior; consagra en la norma las definiciones políticas acerca de estos programas desde una perspectiva transnacional del proceso migratorio. Es un instrumento que sienta las bases de una nueva institucionalidad pública, estableciendo las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, configurando el entramado institucional con los nacionales en el exterior a través de los Consejos Consultivos, y creando un órgano para la coordinación interinstitucional en materia de migración, como la Junta Nacional de Migración. Este es un nuevo esfuerzo de articulación de la gestión pública, y fue creada siguiendo los lineamientos políticos y conceptuales para introducir estrategias de gobernanza basadas en la coordinación intersectorial y la gestión transversal de los asuntos públicos; asimismo, recoge la tradición de las respuestas públicas que se fueron efectuando desde la reapertura democrática. La Junta inició su funcionamiento a partir del año 2010, con el gobierno de José Mujica¹¹.

Además de otros aspectos, la ley cumple la finalidad de armonizar el cuerpo legislativo vigente de acuerdo a los parámetros de la normativa internacional ratificada por el país. Esta dimensión fue puesta de manifiesto a través de una actualización del debate público y una nueva circulación de ideas acerca de la migración, ya que la norma atiende a la dinámica migratoria en su diversidad y su carácter estructural, al tiempo que visibiliza el proceso de inmigración no tradicional que el país empezaba a vislumbrar. Adicionalmente, comenzaba a abrirse como posibilidad real un nuevo proceso de migración de retorno a Uruguay, impulsado por el crecimiento económico sostenido; este flujo, que a pesar de no haber tenido un gran impacto numérico, tuvo una fuerte incidencia en la resignificación de la estructura demográfica, cultural y migratoria del país durante una coyuntura histórica diferente a la corriente que tuvo lugar durante la apertura democrática.

¹¹ El Informe Uruguay al Comité de Trabajadores Migrantes realizado en 2013, señala que en el año 2011 la Junta Nacional de Migración inició su funcionamiento bajo la presidencia del Ministerio de Relaciones Exteriores con la finalidad de planificar el trabajo de la novel institución, y en 2012 la presidencia fue ejercida por el Ministerio del Interior. El citado Informe señala entre las principales acciones que se efectuaron, un relevamiento de la normativa migratoria, la implementación de los Acuerdos de Residencia MERCOSUR (Leyes N° 17927 y N° 18134), se formalizó y consolidó la puesta en marcha del Consejo Consultivo Asesor, y se propuso la unificación de los requisitos para los trámites de residencia, en los cuales se homologó el precio para el carné de salud para migrantes al carné laboral así como la reducción de costos para migrantes muy significativos.

Concretamente la discusión de esta ley permite identificar algunos procesos causales que jugaron un rol en su aprobación. Por un lado, a nivel de la Cámara de Senadores pueden encontrarse un conjunto de conceptos “fuerza” que se articulan tanto en el oficialismo como en la oposición. Dentro de la bancada del Frente Amplio, un eje estructurador del discurso fue la importancia de este proyecto para la armonización legislativa y el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Luego, la institucionalización de los Consejos Consultivos y los dispositivos de la política de vinculación también fueron argüidos para la aprobación de la norma, considerando la relevancia que éstos tuvieron para atender la situación de los uruguayos radicados en el exterior. También estuvo presente la preocupación sobre la situación demográfica y migratoria del país, tanto a nivel del envejecimiento de la población como de los fuertes procesos de emigración que habían tenido lugar; además se hizo fuerte énfasis en la significación que esta ley tiene para el respeto de los derechos humanos de los migrantes, pensando en favorecer los incipientes procesos de inmigración.

Por otro lado, los partidos en la oposición proclamaron su apoyo en general al proyecto de ley desde el Senado, esgrimiendo argumentos en acuerdo con la necesidad de actualizar y armonizar la normativa migratoria a través de la derogación de la ley vigente y su consonancia con los derechos humanos para facilitar la reciprocidad entre los Estados. También se hizo énfasis en la necesidad de tomar medidas para revertir la situación demográfica del país, atendiendo a reducir la emigración y favorecer la inmigración. No obstante, los principales ejes de posición en contra de la norma fueron aquellos asociados a la institucionalización de dispositivos burocráticos, como la Junta Nacional de Migración y su Consejo Asesor, así como la potencial dificultad para instalar los Consejos Consultivos en el exterior de acuerdo a los lineamientos previstos.

Con este posicionamiento, además de algunos ajustes de forma en la redacción del proyecto, se remitió con media sanción a la Cámara de Representantes. A partir de los Diarios de la Sesión de este cuerpo cuando se discutió el proyecto, puede encontrarse que el Dip. Souza (Frente Amplio)¹² y el Dip. Ortuño (Frente Amplio)¹³ priorizaban la defensa del proyecto de la adaptación de la normativa uruguaya a los estándares internacionales de los derechos humanos; al referirse a la política de vinculación¹⁴, hacía especial hincapié en la relevancia que asumía para el Estado al vinculación con los residentes en el exterior en clave de ciudadanía transnacional y diaspórica, (aspectos centrales de las ideas del gobierno en esta materia). En este sentido, el Dip. Ortuño¹⁵

¹² Dip. Souza (Frente Amplio) señalaba que: “ (...) *Se torna imperioso, pues, que nuestro país honre los compromisos asumidos a nivel regional e internacional, estableciendo un marco legal acorde a los estándares y principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario, a la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, (...) y al Acuerdo de Libre Residencia para los nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile. (...)*” (Diario Sesión N°73 de 2007, N° 3472, p. 59)

¹³ Dip. Ortuño (Frente Amplio) argumentaba que: (...) *En ese sentido, una virtud que hay que destacar de este proyecto de ley es que internaliza la legislación nacional y la actualiza en relación con los convenios y las disposiciones internacionales en la materia, lo que se venía reclamando porque era una necesidad del país. Así se venía planteando por las organizaciones sociales(...)* (Idem ant. p. 70)

¹⁴ Dip. Souza (Frente Amplio) señalaba que (...) *Nos parece oportuno enfatizar la relevancia del artículo 73, en que se expresa una clarísima voluntad de privilegiar el vínculo con la "patria peregrina", asignando la responsabilidad al Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación de la coordinación de las políticas de relacionamiento y retorno con la emigración uruguaya. Para ello deberá tener especial consideración con las sugerencias de los Consejos Consultivos, que en su artículo 74 se reconocen como organizaciones representativas de los uruguayos residentes en el exterior*” (Idem ant. p. 63).

¹⁵ Dip. Ortuño (Frente Amplio) argumentaba que: (...) *También se establece el deber del Servicio Exterior de la República de considerar especialmente la sugerencia de los uruguayos radicados en el exterior y, además, una novedad que francamente nos resulta de los aspectos más relevantes de este proyecto, que es la incorporación con rango legal de la figura de los Consejos Consultivos como ámbito de nucleamiento de los uruguayos en sus distintos lugares de residencia para vincularse con el Uruguay. (...) Por lo tanto, esta es otra manifestación de las políticas en*

agregó un aspecto significativo, que fue la apelación al viraje de las responsabilidades del Servicio Exterior, así como la asignación de rango legal de los Consejos Consultivos.

Por su parte, el representante Dip. Abdala (Partido Nacional)¹⁶, ponía el foco en el llenado de un vacío legal a través de la armonización legislativa y en la reparación de diferentes mecanismos de discriminación hacia los inmigrantes vigentes en la normativa. Asimismo, manifestaba que votarían en contra los aspectos asociados al diseño institucional y a los espacios de participación de la sociedad civil; especialmente estaban en desacuerdo con el Consejo Consultivo Honorario que funcionaría de forma permanente en Uruguay, considerando que debían validarse los espacios extraterritoriales donde efectivamente pudieran participar los residentes en el exterior.

Los diferentes aspectos vinculados a la normativa que fueron expuestos también han tenido un impacto importante en la construcción de las políticas públicas y en la respuesta de la estatal. Por lo tanto, en el próximo apartado se presentarán los principales hitos en el desarrollo de los dispositivos institucionales en el Estado como emergentes de una nueva visión sobre la migración en el país.

4.4 El sufragio desde el exterior: proceso de impulsos y frenos

Durante este período tuvo lugar el proceso político del estudio y posterior plebiscito de una enmienda constitucional para la adopción del voto epistolar de los uruguayos desde el exterior. Esta dimensión de la ciudadanía transnacional fue constitutiva de la idea política impulsada por el gobierno, además de ser una reivindicación de los residentes en el extranjero que fue estructurando los diferentes aspectos de la demanda de participación ciudadana. Tal como señala Stuhldreher (2012) que en el año 2000 y en 2004 se realizaron esfuerzos para instaurar el sufragio desde el exterior (un proyecto de ley y un proceso de recolección de firmas para presentar una iniciativa popular al Poder Legislativo) pero ambas instancias fueron infructuosas. No obstante, y de acuerdo a lo anunciado en el acto de asunción del nuevo gobierno, se envió desde el Poder Ejecutivo al Parlamento un proyecto de ley para regular el sufragio desde el exterior. A partir del diario de la sesión en la que se discutió este tema, pueden identificarse varias líneas de análisis a partir de las diferentes posiciones esgrimidas por los representantes nacionales.

En primer lugar, las dimensiones centrales que estuvieron asociadas al contenido jurídico y formal de la posibilidad de impulsar el voto en esta modalidad. A partir de este eje, se realizaron sendas intervenciones para justificar o rebatir a su turno, cuál sería el espíritu de los diferentes artículos que en la Constitución hacen referencia a este aspecto. Permitió especialmente poner sobre la mesa que la construcción política acerca del voto de los uruguayos en el exterior, es al menos,

relación con la diáspora uruguaya que viene implementando esta Administración, a partir de la creación del llamado Departamento 20, que tantos avances ha logrado en esta materia.” (Idem ant. p. 71)

¹⁶ Dip. Abdala (Partido Nacional) mencionaba que (...) *es un paso importante el que la Cámara está dando a la hora de aprobar este proyecto de ley. Efectivamente, en algún sentido estamos llenando un vacío normativo y, además, corrigiendo legislación anterior, a esta altura por lo menos anticuada, que, en los hechos, venía a representar una actitud discriminatoria, inclusive de parte del Estado, para con los inmigrantes (...)*” (Idem ant. p. 66)

Vamos a votar en contra (...) de los artículos 24 al 26. Son tres disposiciones que hacen referencia a aspectos de carácter institucional. Se le da rango de ley (...) a la Junta Nacional de Migración y se innova en lo que refiere a la creación del Consejo Honorario Consultivo. Siempre hemos sido refractarios a lo largo de esta Legislatura -y el Gobierno ha sido muy afecto a eso- a la creación de organismos o de ámbitos de supuesta o presunta participación pero que, en el fondo, poco arrojan desde el punto de vista de la eficacia gubernativa (...) Por lo tanto, nos parece innecesaria esa innovación y simplemente por eso no la vamos a acompañar, (...)Vamos a votar, sí, los previstos en el artículo 74, que hacen referencia a los Consejos Consultivos que habrán de crearse o establecerse en el exterior y que representarán, por lo tanto, a la diáspora uruguaya. (...) (Idem ant. p. 66-67)

polisémica; si bien no hay manifestación sobre la pérdida de los derechos de ciudadanía por la situación migratoria, se requiere el “avercinamiento” para el ejercicio del voto, de modo tal que se encuentra un nudo gordiano del cual es difícil avanzar a partir del análisis meramente jurídico. En el debate, una vez zanjada la imposibilidad de definir a partir de los aspectos jurídicos este asunto, se comenzaron a profundizar en otras dimensiones.

En segundo lugar, hay otro eje enfocado directamente en la idea de la ciudadanía trasnacional que portaban los representantes políticos. Por el lado de los legisladores defensores del proyecto en cuestión, hacían énfasis en la idea de la diáspora y de la entidad socio-cultural de los uruguayos en el mundo; en este sentido, una buena parte de la presentación giró en torno a manifestar el interés de los emigrados en mantener y fortalecer los lazos de comunidad con Uruguay, y apelando al mismo tiempo a una capa emocional que fue tiñendo una parte importante de la retórica. Asimismo, se encuentran apelaciones a un enfoque de derechos de ciudadanía basada en la tradición jurídica romana del criterio de “*ius sanguinis*”¹⁷, por el que se pone en primer plano la pertenencia por descendencia a un colectivo, ya que en Uruguay convive con el criterio de “*ius soli*”, que define la ciudadanía por el lugar de nacimiento de la persona. Por el lado de quienes estaban en contra del proyecto, las justificaciones políticas se centraban en que el desarrollo del proceso migratorio era un proyecto individual y como tal, la decisión de la emigración tenía sus consecuencias en este aspecto. En la misma línea, fue ampliamente argumentada la limitada responsabilidad que pueden tener los residentes en el exterior en la toma de decisiones colectivas en Uruguay y de la cual el emigrado no percibe las consecuencias de las elecciones.

En tercer lugar, podemos señalar la dimensión relacionada con la institucionalidad, tanto en lo referido al mecanismo electoral concreto, la política de vinculación, y el ámbito de aplicación del sufragio de los emigrados. Quienes defendían el proyecto de ley consideraban que el voto epistolar era adecuado para atender las demandas de los uruguayos en los diferentes territorios, debido a la posibilidad de llegar a todos quienes estuvieran interesados y no solo donde el Servicio Exterior pudiera tener un consulado; asimismo, señalaban que el desarrollo de la política de vinculación había fortalecido la organización de los uruguayos en el exterior y contribuido a fomentar las prácticas trasnacionales. Por su parte, quienes lo rechazaban hacían énfasis en la escasez de posibles garantías con el voto epistolar; en la construcción discursiva y conceptual también subyace la idea de que el componente estructurante de la ciudadanía es la posibilidad de sufragar -minimizando la esencia de la ciudadanía-, y que las decisiones políticas de los emigrados iban a estar sesgadas por los lazos familiares de las personas y/o matizados con las ideas políticas de cuando vivían en Uruguay, realizando un análisis en base a un tipo ideal de ciudadano/a informado, participativo y comprometido con el quehacer cívico.

Luego de la discusión, el proyecto fue rechazado en 2007 por no llegar a los dos tercios de votos de la Cámara requeridos para modificar las leyes electorales, habiendo sido analizado por la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes a partir de 2005. No obstante, los intentos por incorporar el voto epistolar dentro del sistema electoral continuó en 2009, cuando se realizó un plebiscito junto a las elecciones nacionales. En esta oportunidad se buscó modificar la Constitución de la República atendiendo a la revisión de los aspectos jurídicos que habían obstruido la posibilidad de incorporar el voto epistolar al ordenamiento jurídico, a través del mecanismo previsto en el numeral B del artículo 331 de la Constitución. El texto plebiscitado junto a la elección nacional del año 2009, fue el siguiente:

¹⁷ El principio de “*ius sanguinis*” (del latín, “derecho de sangre”) es un criterio jurídico para la concesión de la nacionalidad que establece que una persona adquiere la nacionalidad de sus ascendientes por el simple hecho de su filiación (biológica o incluso adoptiva), aunque el lugar de nacimiento sea otro país.

“Agréguese al artículo 77 de la Constitución el siguiente numeral:

13) Los ciudadanos uruguayos habilitados para votar tienen derecho a ejercer el sufragio en elecciones, plebiscitos, o referendos, desde cualquier país donde residan o se encuentren, por la vía epistolar. Además de esa vía, la Corte Electoral podrá instrumentar otros procedimientos, siempre que asegure que el sufragio se ejerza con las mismas garantías.

La Corte Electoral, bajo su más seria responsabilidad, se abocará a partir de agosto de 2010, a instrumentar todos los aspectos necesarios para el ejercicio de este derecho, garantizando el acceso a las hojas de votación”.

Es de destacar que durante este proceso existió una marcada percepción de que la ciudadanía tenía una intención de voto favorable a la enmienda, idea que fue constituida a partir de los diferentes sondeos y encuestas de opinión pública; identificaban alrededor de un 65% de intención de voto a la enmienda. Dentro de la acción de la campaña electoral de los partidos, el Frente Amplio fue el que introdujo en la campaña -con diferentes niveles de intensidad según el sector político- el tema del voto en el exterior; Asimismo, las diferentes agrupaciones y Consejos Consultivos de uruguayos en el exterior participaron activamente en la movilización a través de los medios de comunicación y en los espacios institucionales de representación, y la sociedad civil estuvo más fuertemente involucrada a través de organizaciones que mantenían vínculos con uruguayos en el exterior y a través de las propias redes que éstos generaban desde sus lugares de residencia.

No obstante, esta enmienda se plebiscitó en conjunto con otra sobre la anulación de la ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado, que centró en mayor medida la atención de la campaña política de la izquierda uruguaya; además, el apoyo a la enmienda del voto epistolar era “afirmativa”, y debía agregarse la papeleta en el sobre de votación, por lo que la omisión del “ensobrado” o que la papeleta no estuviera disponible en el cuarto secreto, tenía alta incidencia en el mecanismo electoral. El apoyo a la enmienda obtuvo tan solo el 37,5% de votos, por lo que no fue aprobada.

A modo de resumen, la siguiente tabla pretende sistematizar y ordenar los diferentes niveles del cambio que se produjeron a nivel de las ideas, tomando como base el modelo propuesto por Metha (2011) y presentado con anterioridad.

Tabla 4. Resumen de los diferentes tipos de ideas		
Tipo de idea	Previo a Frente Amplio	Primer gobierno Frente Amplio
Filosofía política o “Zeitgeist”	Ciudadanía que se ejerce viviendo en el territorio del país.	Ciudadanía trasnacional que trasciende la dimensión territorial.
Definición de problemas	-Alta tasa de emigración.	-Reconocimiento de derechos de ciudadanía a residentes en el exterior.
Soluciones de política	-Estrategia para establecer el vínculo con residentes en el exterior. -Servicio exterior reproduce las prácticas tradicionales. -Aplicación administrativa de la normativa vigente.	-Creación de burocracia diaspórica. -Transformación de la institucionalidad y prácticas del servicio exterior. -Consolidación de los Consejos Consultivos de uruguayos en el exterior. -Modificación del marco legal a través de la ley N°18250.
Elaboración propia en base a Metha (2011)		

Sumario:

El nuevo gobierno trajo consigo cambios sustantivos en las ideas y prácticas imperantes sobre la política migratoria y en especial la política de vinculación. A modo de resumen, puede señalarse que se produjeron cambios a nivel de:

- a) Ideas sobre reconocimiento de los derechos de ciudadanía a los residentes en el exterior, a través de la incorporación de la idea de la “patria peregrina” y el inicio de la construcción de una diáspora uruguaya;*
- b) Construcción de un entramado institucional en el Estado para atender esta temática, dando forma a una burocracia diaspórica a través de la creación del Departamento 20 y una sucesión de cambios en el diseño institucional del MRREE;*
- c) Cambios en la armonización legislativa, que tuvo su mayor impacto con la aprobación de la ley de migración, que reconoció derechos de las personas migrantes e institucionalizó las políticas de vinculación;*
- d) Posicionar en la arena política el derecho al sufragio desde el exterior de los no residentes en el país.*

CAPITULO 5

ASPECTOS METODOLÓGICOS

En este capítulo se presentarán los aspectos metodológicos de esta investigación, atendiendo la dimensión teórica-epistemológica que sustenta la metodología cualitativa, con especial énfasis en el Process Tracing.

5.1 Paradigmas de la metodología cuantitativa y cualitativa

La definición metodológica para la realización de una investigación se basa en la asunción de preceptos epistemológicos sobre la forma del acercamiento a la realidad y la generación de conocimiento desde la ciencia en general y de las ciencias sociales en particular. De forma más específica, en la ciencia política han coexistido, con mayor o menor predominancia de cada una, dos corrientes principales: en términos generales se pueden ordenar en las aproximaciones cuantitativas y las cualitativas.

Por una parte, 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. La finalidad es poder realizar una “disección” de los procesos políticos de forma tal, que se pueda identificar, explicar y, en definitiva, prever la forma en que se producen los procesos políticos. Su principal formalización teórica para la ciencia política pueden encontrarse en las formulaciones de la obra de King, Keohane and Verba (1994).

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). Esta metodología, en términos generales, propone el análisis en profundidad de los casos para estudiar la interacción de las diferentes variables y las formas que adquiere la relación entre ellas, con la finalidad de la comparación sistemática entre diferentes casos. Esta perspectiva tiene como modelo epistemológico a la historiografía y la etnografía, que proponen que es necesario profundizar en el conocimiento de los casos para identificar, sistematizar y, en definitiva, compararlos para explicar los procesos sociales y políticos en la realización de estudios sobre un solo caso o con pocos casos.

5.2 Pregunta y problema de investigación

La pregunta que guía esta investigación es: ¿Cómo se plasmaron las ideas sobre la ciudadanía transnacional en la política de vinculación con los uruguayos residentes en el exterior, durante el primer gobierno del Frente Amplio en Uruguay?

El producto o outcome que busca analizar es la incidencia de la idea de la ciudadanía transnacional

en el primer gobierno del FA, a partir de la política de vinculación. Busca hacer foco en el potencial 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.

5.3 Apuntes conceptuales sobre el Process Tracing

La importancia de los métodos cualitativos también ha sido cada vez más reconocida desde la academia. Autores como Gerring (2007), Collier (1993), y George and Bennett (2005) 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. Asimismo, evidencian que las limitaciones de los métodos cuantitativos radican en que basan la definición de los modelos explicativos en parámetros que reflejan los patrones descriptivos y causales del mundo real que se sostienen en supuestos que no pueden ser testeados y por lo tanto, considerablemente inestables (Brady, Collier, Seawright, 2010).

Para el desarrollo de la investigación basada en la perspectiva metodológica cualitativa, se parte de la formalización del método de process-tracing, que 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 resultados observables de los mecanismos causales presentes en la realidad: por lo tanto, el principal foco de atención son los mecanismos causales y las múltiples expresiones de formas de causalidad, y no solamente acerca de la correlación entre la variable independiente y la dependiente. 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

El método tiene importantes virtudes para el análisis y comprensión en las ciencias sociales. George and Bennett (2005) postulan que puede brindar un alto grado de validez conceptual porque permite identificar y medir los indicadores que mejor representen los conceptos teóricos estudiados y no solamente a través de su cuantificación; tiene ventajas sustantivas para la comprensión heurística de nuevas variables, casos desviados o extremos, que son identificados en el trabajo de campo documental o en base a técnicas cualitativas como entrevistas; examina el funcionamiento de mecanismos causales en casos individuales en detalle y de las variables intervinientes, para observar de forma inductiva cualquier aspecto inesperado; permite también modelar y acceder a complejas relaciones causales como "path dependence", la equifinalidad (sobre diferentes procesos que pueden generar resultados similares), "feedback loops", entre otras formas; además, permite producir una comparación estructurada y enfocada: estructurado porque el investigador escribe preguntas generales que reflejen el objetivo de la investigación y esas preguntas se aplican a cada caso para asegurar el relevamiento estructurado de datos, y enfocado porque se centra en algunos aspectos de los casos históricos analizados. El desafío particular es analizar los fenómenos en modos que se pueda adscribir la explicación en referencia a una teoría más general. No obstante, se plantean algunas críticas sobre el método como el problema del "retorno infinito", que implica que el análisis exhaustivo de la evidencia puede redundar en un retorno infinito hacia etapas anteriores

de los procesos, y el problema de los “grados de libertad”, que se produce con el estudio de muchas variables en pocos casos (Bennett, 2010).

Además avanza sobre el análisis de evidencia en los procesos, secuencias, así como conjunciones de eventos al interior de un caso, con el propósito de desarrollar o testear hipótesis sobre mecanismos causales que puedan explicar la forma en que se produce el fenómeno. Para ello examina las implicancias deductivas de los mecanismos causales producidas a partir de las hipótesis sobre el caso, cuya finalidad es testear si tales hipótesis explican efectivamente el mecanismo o si por el contrario se utiliza la evidencia a partir del caso para desarrollar hipótesis en clave inductiva (Bennett and Checkel, 2011).

5.4 Mecanismos causales explicativos

Los mecanismos causales es uno de los conceptos centrales del método son los mecanismos causales, definidos como: *“ultimately unobservable physical, social, or psychological processes through which agents with causal capacities operate, but only in specific contexts or conditions, to transfer energy, information, or matter to other entities. In doing so, the causal agent changes the affected entities characteristics, capacities, or propensities in ways that persist until subsequent causal mechanisms act upon them. If we are able to measure changes in the entity being acted upon after the intervention of the causal mechanism and in temporal or spatial isolation from other mechanisms, then the causal mechanism may be said to have generated the observed change in the entity”* (George and Bennett, 2005).

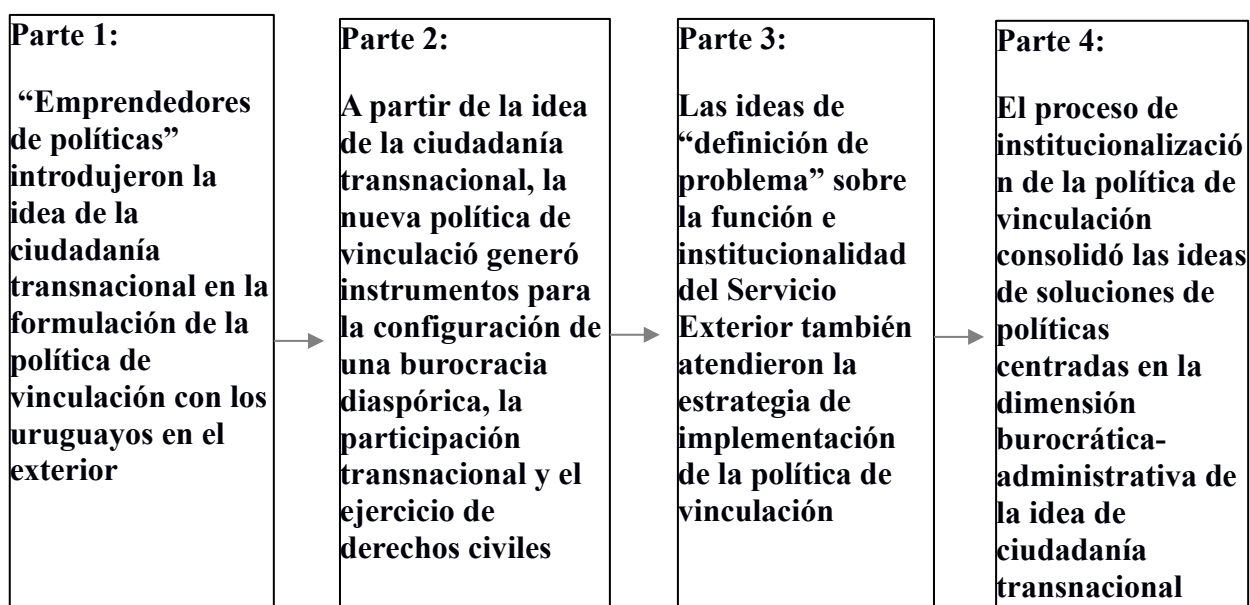
Son entidades ontológicas y “procesos en el mundo”, y difieren de las teorías e hipótesis porque estas últimas son construidas desde la academia y generan explicaciones sobre aquellos; los mecanismos son inobservables pero las hipótesis sobre ellos generan implicancias observables y contrastables. Autoras como Falleti and Lynch (2009) han argumentado que los mecanismos causales operan en diferentes contextos e interactuando con ellos, por lo que los resultados no pueden ser determinados a priori; por lo tanto, ellas 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.

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. La posibilidad de que las ideas sean consideradas como elementos para la elaboración de la explicación, es menester poder identificar la modalidad en que la especificidad de los componentes atraviesan la acción de los actores. Así, el proceso de investigación deberá identificar este aspecto para descartar que el cambio analizado en la política pública, haya estado 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. 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 partir de la utilización de la herramienta privilegiada del método del process tracing, se propone el siguiente mecanismo explicativo; se buscará identificar la forma en que se tradujeron las ideas sobre la ciudadanía transnacional en los cambios institucionales asociados la política de vinculación con los uruguayos residentes en el exterior durante el primer gobierno del Frente Amplio. Para ello, se propone el siguiente mecanismo explicativo para dar cuenta de este proceso:

Mecanismo explicativo



La caracterización de un mecanismo explicativo requiere asimismo la definición de hipótesis que conceptualicen la forma de los procesos estudiados. Por ello, se desprenden 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 del mecanismo ideacional (H_{MI}) propuestas para cada parte son las siguientes:

- H_{MI1} – "Emprendedores de políticas" introdujeron la idea de la ciudadanía transnacional en la formulación de la política de vinculación con los uruguayos en el exterior.
- H_{MI2} – A partir de la idea de la ciudadanía transnacional, la nueva política de vinculación generó instrumentos para la configuración de una burocracia diaspórica, la participación transnacional y el ejercicio de derechos civiles.
- H_{MI3} – Las ideas de "definición de problema" sobre la función e institucionalidad del Servicio

Exterior también atendieron la estrategia de implementación de la política de vinculación.

H_{MI4} – El proceso de institucionalización de la política de vinculación consolidó las ideas de soluciones de políticas centradas en la dimensión burocrática-administrativa de la idea de ciudadanía trasnacional.

5.5 Formalización del Process Tracing para esta investigación

La formalización del método permite evaluar de forma explícita el poder explicativo de las piezas de evidencia en relación a los diferentes conjuntos de hipótesis. Asimismo, es importante señalar que las piezas de evidencia pueden ser relevadas o elaboradas a través de diferentes técnicas de investigación: por un lado, a través de técnicas cualitativas como relevamiento documental, revisión legislativa o entrevistas; por otro, también habilita la utilización de técnicas cuantitativas o estadísticas.

Luego de haber identificado los diferentes conjuntos de hipótesis alternativas para ilustrar el funcionamiento del mecanismo explicativo presentado, es necesario desarrollar la información “previa” utilizada para atribuir los grados de plausibilidad a cada una de ellas. Esta aplicación de la lógica bayesiana tiene por finalidad incorporar al proceso de investigación la posibilidad de atender de forma concreta y específica el conjunto de hipótesis que al mismo tiempo pueden ilustrar el mecanismo causal. La información contextual, que la literatura sobre el tema llama como “*priors*”, permite poner en juego y explicitar el valor probatorio de las hipótesis alternativas previas a considerar las piezas de evidencia recolectadas durante el proceso de investigación. La información contextual puede estar basada tanto en observaciones realizadas en etapas antecedentes al período de estudio, información de contexto acerca de la realidad, o informada desde la teoría o partir del estudio de casos semejantes; por lo tanto, no se agota en lo presentado en esta investigación sino que la adición de nuevos *priors* brinda la posibilidad de mejorar el potencial explicativo del mecanismo.

La fortaleza de las hipótesis de trabajo puede ser considerada desde un análisis lógico bayesiano. Especialmente cobra importancia la identificación del valor probatorio de la evidencia, lo que contribuye a definir la fortaleza explicativa de la hipótesis planteada. También permite explicitar cuál es la incidencia que se le asigna a cada hipótesis a priori, y su posterior comprobación. No obstante, cada hipótesis propuesta del mecanismo ideacional (H_{MI1} a H_{MI4}) entra en competencia con otras hipótesis alternativas como la hipótesis nula (que propone la no existencia de relación entre los factores) pero que la exceden y al mismo tiempo pueden ser explicaciones plausibles, las cuales son tratadas como mutuamente excluyentes y exhaustivas; de este modo es posible aislar y estimar la probabilidad de cada hipótesis y su potencial explicativo. Es importante destacar que los diferentes grupos de hipótesis no son considerados de forma conjunta para las partes del mecanismo, atendiendo que puede haber muchas otras posibles explicaciones que no son analizadas -o ni siquiera conceptualizadas-. Teniendo en consideración lo anterior, se conformaron cuatro grupos de hipótesis: Mecanismo Ideacional (MI); Sociohistórica (SH); Elección Racional (ER); Procesos Supranacionales (PS). Estos conjuntos de hipótesis buscan dar cuenta de los diferentes énfasis que son desarrollados desde la teoría de los cambios institucionales, y que buscan dar explicaciones plausibles sobre el funcionamiento del mecanismo explicativo propuesto. Sin perjuicio de las otras hipótesis, en esta investigación se centrará en la explicación ideacional.

En los siguientes apartados se presentarán los diferentes componentes de la información previa para valorar las hipótesis del funcionamiento del mecanismo explicativo y las hipótesis rivales, así como

el análisis de las evidencias y su valor probatorio para el mecanismo ideacional propuesto en la investigación.

La utilización de una versión del teorema de Bayes con la finalidad de evaluar la fortaleza de una tesis y el poder particular de cada pieza de evidencia de aumentar o ajustar la confianza en la explicación. Es importante señalar que a efectos de hacer comprensible el análisis cuantitativo del Teorema de Bayes, la asignación del valor probatorio tanto de la información previa como de la probabilidad del dato, se realiza en una escala decimal entre 0 y 1, y pretende ser una aproximación a la valoración de la fortaleza de las hipótesis elaboradas para explicar el mecanismo causal¹⁸; por este motivo, y considerando especialmente que la posibilidad de la comprensión humana de las sutiles diferencias entre la asignación de una décima por encima o por debajo, esta medida contribuye a ordenar y brindar un mapa para el análisis.

En términos de los componentes matemáticos, es necesario presentar algunos de los aspectos que hacen posible la inferencia causal. En primer lugar, debe considerarse que si relevamos la evidencia que es menos probable de ser encontrada, resulta en un incremento mayor de nuestra confianza en las hipótesis que aquella que se encuentra con mayor frecuencia; también se considera la probabilidad de la existencia de la evidencia ($Pr D$) independientemente de la validez de la hipótesis. En segundo lugar, la razón de verosimilitud (*likelihood ratio*) plantea la relación entre la probabilidad de no encontrar la evidencia si la hipótesis nula es cierta (*especificidad* ($LR-$)) y la probabilidad de encontrar la evidencia si la hipótesis alternativa es cierta (y se presenta la relación predicha) (*sensibilidad* ($LR+$)). La razón de verosimilitud también puede ser entendida como la relación entre la *sensibilidad* y la *especificidad* ($LR-$) de la evidencia, y es expresada en términos de una razón de probabilidad (*odd*). La razón de verosimilitud, en términos conceptuales, nos permite identificar la significación y el valor probatorio de la evidencia, por lo que podemos considerar que si:

Tabla 5. Resumen de indicadores de Likelihood Ratio	
Likelihood ratio	Interpretación
$[LR+ = LR- = 1]$	Más insignificante para la hipótesis
$[LR+ > 1]$	Mayor significación para valorar la sensibilidad
$[LR- < 1]$	Mayor significación para evaluar la especificidad

En tercer lugar, los *priors* expresan nuestra confianza inicial en las hipótesis que explican la existencia del mecanismo y del funcionamiento de distintas partes del mismo a partir de la información previa con la que contamos.

La siguiente expresión es utilizada en la lógica bayesiana para calcular la probabilidad condicionada¹⁹:

¹⁸ Algunos autores, como Fairfield (2013), proponen realizar el análisis bayesiano en una escala logarítmica para hacer más intuitiva la percepción de la relevancia de las evidencias e hipótesis, como la escala que mide decibeles en el sonido, para brindar una imagen más cabal de las diferencias en las probabilidades.

¹⁹ Donde los $Pr (H/E)$: probabilidad posterior (probabilidad ajustada) de que una hipótesis sea válida a la luz de la evidencia encontrada (E); $[p (h)]$ la probabilidad previa (prior) que le otorgamos a h (antes de tener evidencia); $[p (\sim h)]$ la probabilidad previa (prior) que le otorgamos a h alternativa o a que la h sea falsa (antes de tener evidencia); $RV: p(e | \sim h)$ la probabilidad de la evidencia de aparecer dada $\sim h$ (o h falsa)/ $p(e | h)$ la probabilidad de la evidencia de aparecer dada h (verdadera)

$$p(h|e) = \frac{p(h)}{p(h) + \frac{p(e|\sim h)p(\sim h)}{p(e|h)}}$$

Otro de los componentes centrales del Process Tracing son los diferentes tipos de Test para analizar la evidencia que fueron desarrollados en su primer versión por Van Evera (1997). Los Test pretenden guiar el proceso de inferencia causal en este método, y están clasificados de acuerdo a si su validación es necesaria y/o suficiente para aceptar la inferencia. A partir de este criterio, se elaboraron 4 Test: Straw-in-the-wind, Hoop, Smoking-gun, y Doubly Decisive; cada uno de estos pone en juego elementos que favorecen el análisis de las hipótesis en relación a la evidencia y a las hipótesis alternativas. En este sentido, Collier (2011) a partir de las contribuciones de Bennett (2010) realiza una conceptualización en este sentido y propone una matriz que ordena la utilidad de los test.

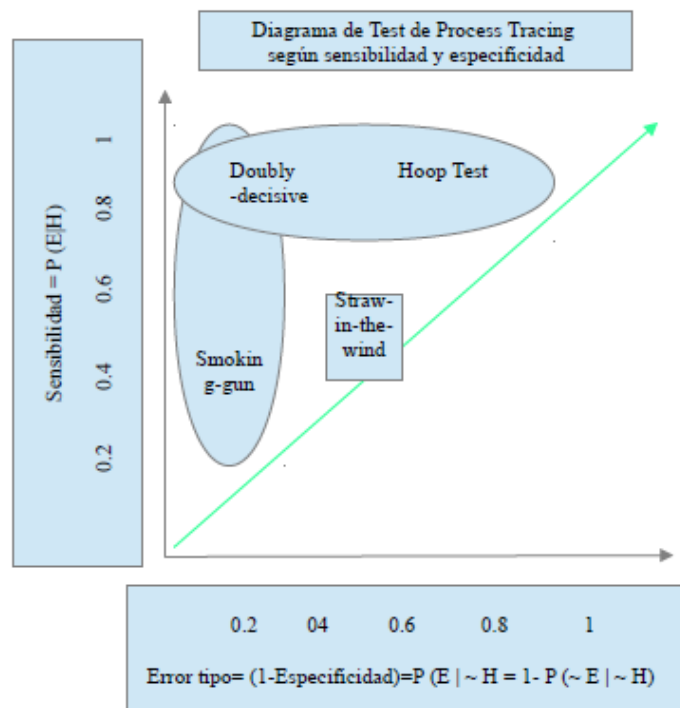
Tabla 6. Caracterización de los Test utilizados en Process Tracing

	Suficiencia para afirmar inferencia causal	
Necesidad para afirmar inferencia causal	1. Straw-in-the-Wind Pasar: Afirma la relevancia de la hipótesis pero no la confirma. Fallar: Hipótesis es levemente debilitada aunque no eliminada. Implicancias para hipótesis rivales: Pasar: Leve debilitamiento Fallar: Leve fortalecimiento	3. Smoking-Gun Pasar: Confirma hipótesis Fallar: Hipótesis es debilitada moderadamente pero no eliminada. Implicancias para hipótesis rivales: Pasar: Las debilita sustantivamente Fallar: Las fortalece moderadamente
	2. Hoop Pasar: Afirma la relevancia de la hipótesis, pero no la confirma. Fallar: Elimina la hipótesis Implicancias para hipótesis rivales: Pasar: Debilita levemente Fallar: Fortalece levemente	4. Doubly-Decisive Pasar: Confirma la hipótesis y elimina otras Fallar: Elimina la hipótesis Implicancias para hipótesis rivales: Pasar: Las elimina Fallar: Fortalece sustantivamente
Fuente: Collier 2011, adaptado de Bennett (2010)		

En el mismo sentido, Zaks (2011) hace énfasis en la relevancia que tiene el concepto de necesidad y de suficiencia para resignificar los aportes de los test al Process Tracing. Sobre los “test de suficiencia” como el Smoking-gun plantea que una hipótesis pasa este test cuando una evidencia específica, por si sola, es adecuada para validar la hipótesis bajo consideración, y podríamos considerar que el producto de la hipótesis como una consecuencia necesaria que habría seguido dada la ocurrencia de la observación del mecanismo causal (E -> HMI). Por su parte, los “test de necesidad” como el Hoop considera que una explicación lo pasa cuando confirma una condición que es requerida para la validez de la hipótesis, y la evidencia del mecanismo es necesaria para se válida (HMI -> E). Asimismo, el Doubly-Decisive incorpora la dimensión de la bicondicionalidad, y validan un tipo de evidencia que tiene una alta certeza y especificidad, que confirma la hipótesis principal y simultáneamente elimina las explicaciones rivales (E-> HMI). Por último, los test Straw-in-the-wind identifican aquellas evidencias que tienen menos sensibilidad y certeza, si bien

la autora plantea dotarlos de un sentido más concreto y considerarlos como una “palanca” o test de influencia, para dirigir el sentido de la credibilidad de la hipótesis en cuestión, y por lo tanto, (E-> Prob HMI).

El siguiente diagrama presenta de forma gráfica la forma de interpretación de los Test del Process-tracing:



En la siguiente tabla se presenta una sistematización de las hipótesis del mecanismo explicativo y de algunos tipos de evidencias que a priori, podrían ser significativas a la hora de llevar adelante el Process Tracing.

Tabla 7. Análisis del mecanismo explicativo y las evidencias previas			
HIPÓTESIS	EVIDENCIA	FUENTE	TIPO DE TEST
H_{MII}. "Emprendedores de políticas" introdujeron la idea de la ciudadanía trasnacional en la formulación de la política de vinculación con los uruguayos en el exterior.	Existencia de la idea de la ciudadanía trasnacional en la construcción discursiva del nuevo gobierno.	Entrevistas en profundidad. Revisión de documentos de campaña del Frente Amplio	Hoop Test. La existencia de una idea política sobre la ciudadanía trasnacional es necesaria para la definición de una política de vinculación y el cambio institucional.
	Existencia de personas o actores claves y concretos que hayan impulsado la política de vinculación y los cambios institucionales basado en idea de ciudadanía trasnacional.	Entrevistas en profundidad. Revisión de documentos institucionales del MRREE	Hoop Test. La existencia de actores claves que impulsando un tipo de política de vinculación da cuenta de la idea de ciudadanía trasnacional.

	Definición de lineamientos de la política de vinculación	Discurso de asunción del Presidente. Ley de Presupuesto Nacional 2005-2010	Smoking gun. La presencia del tema en el discurso de asunción es suficiente para señalar la existencia de la idea y su importancia política-estratégica.
	Existencia de acciones concretas de incidencia de agentes /actores trasnacionales impulsando el cambio institucional y la normativa asociada a la política de vinculación.	Entrevistas en profundidad	Straw-in-the-wind. Ante la existencia de una idea política, la incidencia externa puede favorecer u obstruir el desarrollo de la misma.
	Existencia de proceso de discusión sobre la habilitación del voto en el exterior.	Entrevistas en profundidad. Revisión de documentos de proceso legislativo	Smoking gun. La existencia de es suficiente para evidenciar un proceso de discusión política sobre
H_{M12} – A partir de la idea de la ciudadanía trasnacional, la nueva política de vinculación generó instrumentos para la configuración de una burocracia diaspórica, la participación trasnacional y el ejercicio de derechos civiles.	Existencia de instancias dentro del Frente Amplio y del gobierno que atendieran el tema de la ciudadanía trasnacional.	Entrevistas en profundidad Revisión documental	Hoop Test. La existencia de espacios políticos para el tema de la vinculación confirma la existencia de una idea a desarrollar.
	Existencia de cambios en el Servicio Exterior impulsados desde la política de vinculación	Entrevistas en profundidad. Revisión de normativa del Poder Ejecutivo	Hoop Test. La política de vinculación genera cambios en la institucionalidad y el Servicio Exterior para su implementación.
	Existencia de mecanismos para la participación política trasnacional.	Entrevistas en profundidad. Revisión de normativa	Hoop Test. La existencia de mecanismos para la participación trasnacional es necesaria para la política de vinculación.
	Definición de cometidos y objetivos institucionales de la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación, y de la Junta Nacional de Migración	Entrevistas en profundidad. Revisión de normativa del Poder Ejecutivo	Hoop Test. El sentido de los cambios a nivel institucional confirman la existencia de una nueva idea sobre la política de vinculación.
H_{M13} – Las ideas de “definición de problema” sobre la función e institucionalidad del Servicio Exterior también atendieron la estrategia de implementación de la política de vinculación.	Ejes de las demandas y reivindicaciones de los Consejos Consultivos	Entrevistas en profundidad. Revisión de documentos y plataforma de Consejos Consultivos	Straw-in-the-wind. Las plataformas de demandas de residentes en el exterior incorporan diferentes dimensiones,
	Aprobación de la ley de Migración y creación de nuevos dispositivos institucionales	Entrevistas en profundidad. Revisión ley de migración Revisión de Diarios de Sesión del Parlamento	Smoking gun. La creación de nuevos dispositivos no se habría procesado si no se hubiera identificado la necesidad de transformación del Servicio Exterior.
	Actualización de cometidos y objetivos institucionales de la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación.	Entrevistas en profundidad. Revisión de normativa del Poder Ejecutivo	Hoop Test. La actualización de cometidos institucionales responde al desarrollo de la dimensión burocrática-administrativa.

H_{MI4} – El proceso de institucionalización de la política de vinculación consolidó las ideas de soluciones de políticas centradas en la dimensión burocrática-administrativa de la idea de ciudadanía trasnacional.	Existencia de plataformas de demandas de los residentes en el exterior hacia el Estado uruguayo.	Revisión de documentos y plataformas de Consejos Consultivos	<i>Straw-in-the-wind.</i> Las plataformas de demandas de residentes en el exterior incorporan diferentes dimensiones, incluyendo la burocrática-administrativa.
	Resultado negativo del plebiscito por el voto epistolar.	Registros de la Corte Electoral Entrevistas en profundidad	<i>Hoop Test.</i> La no aprobación del plebiscito significó la obstrucción del desarrollo de la dimensión política de la ciudadanía trasnacional
	Incorporación de las ideas sobre soluciones de política en la campaña electoral 2010-2015.	Entrevistas en profundidad. Programa Frente Amplio	<i>Hoop Test.</i> La plataforma política del Frente Amplio incorpora los cambios burocráticos-administrativos de la política de vinculación .

En el siguiente apartado, se analizarán las diferentes hipótesis y diferentes evidencias a partir del Process Tracing y la lógica bayesiana.

5.6 Análisis de la evidencia desde el Process Tracing

Cada parte del mecanismo explicativo desarrollado para esta investigación tiene una fuerte impronta en el componente ideacional como elemento que impulsó el cambio en la política de vinculación con los uruguayos en el exterior; no obstante, tal como fuera anticipado, también la literatura sobre el cambio en las políticas públicas ha formalizado otro tipo de explicaciones que ponen el acento tanto en las prácticas socio-institucionales, en la agencia de los actores o en factores de incidencia externos. En los siguientes apartados se presenta el análisis de las evidencias para el mecanismos ideacional.

a) La hipótesis que sostiene la primera parte del mecanismo ideacional (en adelante H_{MI1}) es la siguiente:

H_{MI1} . Parte 1.

"Emprendedores de políticas" introdujeron la idea de la ciudadanía trasnacional en la formulación de la política de vinculación con los uruguayos en el exterior.

La existencia de ideas acerca de las demandas de ciudadanía trasnacional que eran previas al gobierno del Frente Amplio es un elemento central para valorar la plausibilidad de esta hipótesis. Para el análisis inicial, se considerará una probabilidad inicial de 0.7 y una probabilidad estimada de encontrar evidencia de 0.7, que resulta en una probabilidad posterior de la hipótesis de 84.5%

En primer lugar, a partir de fuentes documentales y bibliografía vinculada, la asociación simbólica y concreta entre el exilio político y la izquierda uruguaya mantenía una importante vigencia ante la

posibilidad de que el Frente Amplio accediera al gobierno en 2005. Ejemplo de esto fue la conformación de una comisión programática para contribuir con contenidos a la campaña electoral de 2004 -Comisión Delegada del Exterior-, que volvió orgánica la discusión desde esta perspectiva, y que luego fue incorporada en diferentes documentos programáticos de ese partido; esto permite afirmar que este asunto tenía cierta relevancia para esa fuerza política, y de forma más concreta, se favoreció la participación efectiva de un importante conjunto de uruguayos radicados fuera del país para las elecciones de 2004. Por lo tanto, es plausible suponer que las demandas para la ampliación de la ciudadanía en clave trasnacional hubieran estado presentes con mayor fortaleza en esta fuerza política. La estrategia de incidencia también estuvo signada por la presencia de algunos actores que se podrían caracterizar como “emprendedores de políticas” asociados a esta temática, y que se conformaron como los primeros cuadros de la estructura pública definida para la vinculación en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Las evidencias identificadas para esta parte del mecanismo están asociadas fuertemente a las acciones que el nuevo gobierno fue tomando durante su incorporación a la Administración Pública. La asociación del Frente Amplio con la temática de los uruguayos en el exterior siempre fue significativa; por este motivo, encontramos en el programa de gobierno de 2005 la mención a los uruguayos residiendo fuera del país, con una apelación al sentimiento -y no únicamente como derecho u obligación del Estado-; pero como los programas de gobierno para las campañas son bastante abarcativos y dan cuenta de diferentes procesos de articulación a la interna de las fuerzas políticas, no podemos decir que sea una condición suficiente para explicar el mecanismo ideacional; no obstante, podemos decir que fue necesario para posicionar el tema en la agenda política.

En esta línea, el discurso de asunción del presidente Tabaré Vázquez incorporó un elemento sustantivo sobre la nueva idea de ciudadanía trasnacional que se comenzaba a impulsar, aplicando estrategias discursivas en clave “coordinativa” y en clave “comunicativa”; para ello, planteó el tema de la vinculación con los uruguayos en el exterior dentro de los ejes centrales de la política exterior del período. En este sentido, propuso algunas líneas de trabajo que luego se fueron implementando durante su mandato: en los aspectos discursivos se introdujo la idea de la ciudadanía ampliada y la patria peregrina; en los aspectos institucionales, se incorporó la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación en el Ministerio de Relaciones Exteriores -que es la estructura central de la burocracia diaspórica-; en materia de legislación, se comprometió a enviar al Parlamento un proyecto de ley para el voto de los uruguayos en el exterior. ¿Acaso esto alcanza para decir que el discurso de asunción del Presidente generó los cambios en la política de vinculación? Claramente no fue suficiente para sostenerlos, si bien tuvo una importante significación e impacto tanto a nivel de la opinión pública como de los elencos políticos y burocráticos. (Evidencias 1.1; 1.2; 1.5)

Reafirmando la función comunicativa del discurso, se encuentra la evidencia del proyecto de ley para habilitar el voto de los uruguayos desde el exterior; fue presentado en el mes de marzo de 2005, que entre su exposición de motivos puede identificarse la apelación al reconocimiento de una diáspora de uruguayos, así como los antecedentes de presentación de proyectos legislativos en este tema; asimismo incorpora varios antecedentes de actores político que fueron apoyando por diferentes motivos temas de estas características. Si bien este es solamente uno de los aspectos asociados a la ciudadanía trasnacional y las políticas de vinculación, da cuenta de un proceso de elaboración política previa a la asunción del gobierno y refuerza la hipótesis del mecanismo ideacional: cobra especial importancia como símbolo del compromiso político e ideológico del nuevo gobierno, en el contexto del envío de un conjunto de proyectos de ley centrales en su agenda política (como la creación del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social o la creación del

Ministerio de Desarrollo Social, entre otros aspectos).

Al incorporar las evidencias a la lógica bayesiana, se encuentra que las evidencias 1.1; 1.2 y 1.5 hacen que la hipótesis ideacional alcance una probabilidad posterior mayor que su probabilidad inicial [$\Pr(h|e) > \Pr(h)$]; asimismo, encontramos que la probabilidad de la evidencia dada la hipótesis también es mayor luego de considerada la evidencia [$\Pr(e|h) > \Pr(e)$]. Al igual que lo anterior, la evidencia 1.2 y 1.8 obtenida a partir de entrevistas con informantes calificados, funciona también como Hoop-Test (o test de Necesidad) ya que nos permite identificar que esta evidencia es necesaria para verificar la hipótesis ideacional. También es necesario señalar el potencial de discriminación que tienen estas evidencias, ya que su razón de verosimilitud (Likelihood Ratio) o LR+ es 1.75 y la LR- es 0.5.

Por otro lado, encontramos que de las entrevistas realizadas a informantes calificados (IC), la mayoría coincide en el rol que jugó el primer director de la Dirección de Vinculación para instalar e impulsar la idea de la ciudadanía trasnacional y de la diáspora. Esta evidencia refuerza la incidencia de los “emprendedores de políticas” para la elaboración de la política de vinculación del gobierno; algunos entrevistados también señalan que la acción del director de Vinculación y su equipo resignificó procesos anteriores -como la Comisión Nacional de Vinculación-, los espacios supranacionales -como la CSM-, y algunos ejes de transferencia de políticas a nivel bilateral. La perspectiva de los actores permite, por lo tanto, identificar aquellos aspectos que contextualizan los enlaces entre las diferentes evidencias documentales.

Desde otro punto de vista y partiendo de una mirada contrafáctica, si la perspectiva sobre la ciudadanía trasnacional hubiera sido transversal a los partidos políticos, debería haber estado presente en los ejes de campaña de todos los partidos políticos -o de ninguno-, pero lo encontramos en el Frente Amplio y no en otros partidos; la existencia de grupos de residentes en Argentina vinculados al Frente Amplio, organizados a través del FAUA, contribuyeron en diferentes niveles a que la identidad frenteamplista y hubiera adquirido características trasnacionales. Por lo tanto, podemos pensar que este aspecto puede funcionar como un Hoop Test, ya que podemos analizar que si no encontramos evidencia de una idea de ciudadanía trasnacional “reconocible” entre los sujetos o el colectivo, claramente el mecanismo ideacional no podría haberse producido.

Podemos identificar un conjunto de opiniones que dan forma a las ideas de la ciudadanía trasnacional que fue impulsado en el proceso y hacen énfasis en:

- una idea de ciudadanía ampliada: “(...) que los ciudadanos no somos solo los que estamos viviendo en el país, sino también los que viven en el exterior. (...) La otra idea, (...) fue la semántica de los discursos, la idea de la Patria Peregrina, que Tabaré Vázquez la mencionó en varios discursos, que es eso que tenemos una especie de diáspora por el mundo que es parte de la patria” (IC 3.1.3);
- una idea sobre la territorialidad: “Una dimensión nueva de territorialidad, donde la ciudadanía pudiera ejercerse desde diferentes lugares” (IC1.1.3)
- nuevos valores políticos y filosóficos: “Tenemos el período 2005-2009 como una fuerte política de cambio en la estructura política y normativa y filosófica, de mentalidad, cómo veo el tema migratorio, y ahí empiezo a crear las bases para poder después comenzar y desarrollar una política o hacer una política paralelamente”. (IC 2.1.1); “Hay un tema de reconocimiento.” (IC 5.1.3); “siempre fue la reivindicación en carácter de atención política, que los dirigentes políticos viajaran y tuvieran contacto con las colonias.” (IC

4.1.5) (Evidencia 1.6)

Las diferentes personas profundizan en el rol de los actores políticos para impulsar los cambios en la política de vinculación de ese período; en general puede decirse que todos los entrevistados perciben de similar manera a los “emprendedores de políticas” que impulsaron estos cambios. En primer lugar, se señala que el Presidente Tabaré Vázquez tuvo un rol significativo: “(...)siendo el propio Tabaré uno de los impulsores del Departamento 20, más allá que el Frente lo tomó como FA (...)” (IC 7.1.1); “uno es el que toma el gobierno de Tabaré el 1 de marzo, anuncia la creación del depto 20. eso es la primea señal institucional de una mirada hacia los compatriotas en el exterior” (IC4.1.1). En segundo lugar, se señala a Reinaldo Gargano -Ministro de la Relaciones Exteriores 2005-2008- como un actor especialmente significativo y comprometido con el asunto: “el que le dio una mirada importante sobre este tema en el gobierno, fue Gargano, porque Gargano estaba clarísimo con este tema (...) y cuando asumió como Ministro de Relaciones Exteriores naturalmente hubo un tendencia a organizar un poco, y hubo como una especie de llamamiento y la gente se empezó a nuclear” (IC 5.1.2); “Yo te diría que la Comisión Delegada del Exterior, que es una parte de funcionamiento de la CNO (Comisión Nacional de Organización), (...) y te diría que recuerdo a Gargano como un gran impulsor, que le puso mucha garra y energía (...)” (IC 6.1.3). En tercer lugar cabe señalar el rol de Álvaro Portillo, que fue el primer director de la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación entre 2005-2008, que tuvo la tarea de llevar adelante las acciones de la política de vinculación: “Arranca el gobierno del FA en 2005, nombra a Gargano como Canciller, y a mi me llaman para hacerme cargo de esta nueva estrategia. A nivel programático estaba muy general, no se veía específica, era una frase.” (IC1.1.1); “Eso lleva un proceso en la primera etapa, el Dr Álvaro Portillo es el director del depto 20 y despliega una primera aproximación a institucional a los compatriotas en el exterior, que es la creación de los consejos consultivos.” (IC 4.1.1). Asimismo, otros informantes aportan que la agenda de las personas en el exterior también fue un elemento que configuró la demanda: “lo que recuerdo es que primero, el tema emerge fundamentalmente por el compromiso de los compatriotas frenteamplistas, y no sólo frenteamplistas que estaban en el exterior”(IC 4.1.2); “había una movida ya de los que vivían en Argentina, había más de 20 comités reclamando el voto desde el Exterior, pero no había solo comités del FA, si no que había comités del partido Colorado y del Partido Nacional, por lo que ya era un campo de lucha política.” (IC 5.1.1). (Evidencia 1.7)

Por otro lado a nivel organizacional el Frente Amplio había desarrollado instancias políticas para impulsar el relacionamiento con los uruguayos en el exterior, lo que se desprende de algunas entrevistas que hacen énfasis en el rol de la Comisión Delegada del Exterior como un dispositivo a nivel partidario que sentó las bases para traducir las ideas hacia la institucionalidad pública. Al respecto, los informantes calificados mencionan que “(...) la comisión delegada del exterior. Ahí estaba el rol protagónico, no sé si en el tema específicamente. Pero Tabaré Vázquez, crea la comisión delegada del exterior cuando llega a la presidencia del FA, y que sería el embrión del Depto 20 desde el punto de vista político, previo a las elecciones que lo llevan a la presidencia” (IC 4.1.4); “(...) había contactado a todos los Consejos Consultivos y los Comités en el exterior y se les enviaba toda la información... y luego se creó una red desde el exterior; (...)” (IC 5.1.4); “(...) y que se encargaba con el relacionamiento con los Comités de Base en el exterior, y a partir de ahí, de trabajar desde esa comisión y n la Comisión Nacional de Organización y otras áreas del FA, se entendió que era pertinente reforzar en ese sentido la política de vinculación” (IC 7.1.2). Por lo tanto, podemos identificar la existencia de ámbitos donde se procesaron estas ideas que dieron forma a la política de vinculación. (Evidencia 1.8)

Por lo anterior, para esta evidencia 1.6, 1.7 encontramos una razón de verosimilitud mayor que 1 por lo que su existencia es significativa para este punto, y al mismo tiempo, permite definir que la

presencia de esta evidencia genera certeza y puede confirmar la hipótesis ideacional ($LR+$ es de 1.80 y la $LR-$ es de 0.20), y funciona como un Hoop Test; la evidencia 1.8 tiene menos poder de discriminación y es más cercano a 1. De este modo podemos afirmar con bastante certeza que la integración entre la existencia de ideas políticas y actores con poder de decisión para llevarlas adelante, es significativo para el cambio en la política.

En contraposición, encontramos que hay algunas evidencias presentadas que fueron testeadas y no son significativas ni mejoran la probabilidad posterior de la hipótesis ideacional, como la existencia de algunos acuerdos a nivel de la Conferencia Suramericana de Migración (2001 y 2003) ni la presentación del proyecto de ley de voto desde el exterior en el mes de la asunción del gobierno. En ningún caso -ni tampoco en las hipótesis rivales- mejora la probabilidad previa de las hipótesis ni son significativas, por lo que no son incorporadas al análisis.

Tabla 8. Tabla de evidencias de Parte 1	
Evidencia 1.1	Programa de gobierno/ Propuesta programática del Frente Amplio sobre vinculación con los uruguayos en el exterior
Evidencia 1.2	Referencia a la política exterior presente en el discurso de asunción del Presidente Tabaré Vázquez
Evidencia 1.3	Proyecto de ley de voto de uruguayos en el exterior enviado en el mes de asunción del nuevo gobierno.
Evidencia 1.4	Documento final Conferencia Suramericana de Migración (2001 y 2003)
Evidencia 1.5	Documento: “El gobierno del cambio: la transición responsable”. (Recopilación de las propuestas, proyectos e ideas para el gobierno progresista, formuladas por el Dr. Tabaré Vázquez en el ciclo “La transición responsable”. Julio/Octubre 2004. P56
Evidencia 1.6	Entrevistas: Caracterización de la idea de ciudadanía trasnacional (ciudadanía ampliada, territorialidad, nuevos valores políticos y filosóficos)
Evidencia 1.7	Entrevistas: Existencia de actores “emprendedores de políticas” impulsando la vinculación.
Evidencia 1.8	Entrevistas: Existencia de ámbitos político-partidarios para procesar las demandas de ciudadanía trasnacional.

		Pr (D)	ØMI	-MI	PRIORS MI	Regla de Bayes MI	LR+	Probabilid ad LR+	LR-	Probabilid ad LR-
		Probabilidad del dato independiente de la hipótesis	Ø= Probabilidad de observar la pista en un caso del tipo MI (Sensibilidad)	Probabilidad de que pista sea negativo o falso si el caso no es del tipo MI (Especificidad)	Probabilidad previa de la hipótesis	Probabilidad posterior de la hipótesis dada la evidencia	Razón de probabilidad		Razón de probabilidad	
HIPOTESIS MI1	Pista 1,1	0.6	0.7	0.6	0.7	0.817	1.75	0.64	0.50	0.33
	Pista 1.2	0.6	0.8	0.4	0.7	0.933	1.33	0.57	0.50	0.33
	Pista 1.3	0.7	0.6	0.3	0.7	0.600	0.86	0.46	1.33	0.57
	Pista 1.4	0.6	0.4	0.5	0.7	0.467	0.80	0.44	1.20	0.55
	Pista 1.5	0.5	0.7	0.6	0.7	0.980	1.75	0.64	0.50	0.33
	Pista 1.6	0.7	0.9	0.5	0.7	0.900	1.80	0.64	0.20	0.17
	Pista 1.7	0.7	0.9	0.5	0.7	0.900	1.80	0.64	0.20	0.17
	Pista 1.8	0.6	0.8	0.3	0.7	0.933	1.14	0.53	0.67	0.40

b) La hipótesis que propone la segunda parte del mecanismo ideacional (en adelante H_{MI2}) es la siguiente:

H_{MI2} . Parte 2.

A partir de la idea de la ciudadanía transnacional, la nueva política de vinculación generó instrumentos para la configuración de una burocracia diaspórica, la participación transnacional y el ejercicio de derechos civiles.

La identificación de la información previa para asignar el valor probatorio de la hipótesis que propone el mecanismo ideacional, como se ha señalado, busca poner en consideración la forma en que comienzan a cristalizar los cambios en la política de vinculación.

La nueva política de vinculación tuvo un elemento central que fue la creación de dispositivos institucionales concretos para dar respuesta en este tema. Esta hipótesis plantea la innovación en los instrumentos de la política como impacto concreto de su implementación; en este sentido, la conformación de una burocracia especializada en el tema dentro de la Cancillería, la creación de los Consejos Consultivos de uruguayos en el exterior y la adopción de la temática del voto en el exterior en la agenda política, sin lugar a dudas, no tiene precedentes. Asimismo, estos dispositivos adoptan modalidades similares a otras políticas públicas, especializando la burocracia y favoreciendo la participación y el control social. Por lo anterior, se le asignará una probabilidad previa de 0.6 y una probabilidad de encontrar evidencia estimada en 0.7, lo que resulta en una probabilidad de 77.8%. En principio, y de acuerdo a los valores presentados, podemos identificar que la hipótesis H_{MI2} tiene potencial explicativo ya que la probabilidad posterior es mayor a la probabilidad previa.

A partir de la evidencia relevada encontramos que en el año 2005 tienen lugar un conjunto de modificaciones institucionales a nivel del Servicio Exterior y de la estructura administrativa del MRREE; entre ellos, es importante señalar las modificaciones de la denominación y las funciones de la DGACV. Al igual que con el cumplimiento ágil de varias propuestas realizadas por el Presidente en su discurso inaugural, era bastante probable que se produjeran decretos

administrativos para impulsar la política de vinculación. Por lo tanto, encontramos que el proceso de modificación institucional se basó bastante en las estructuras institucionales previas si bien la reestructuración de las funciones consulares y de vinculación de acuerdo a una nueva lógica de ciudadanía, rompe el patrón tradicional de su institucionalidad. Estos decretos que son presentados como evidencia, permiten avanzar en la plausibilidad de la hipótesis propuesta, ya que van configurando las estructuras administrativas especializadas para atender la política de vinculación, creando nuevas estructuras con cometidos específicos a nivel del Servicio Exterior; por lo tanto, el primer decreto modificó el trayecto institucional del servicio exterior, y a través del segundo decreto se confirmó una nueva dirección en la vinculación con los uruguayos en el exterior (Evidencias 2.1 y 2.2).

Desde el análisis bayesiano para el caso de la evidencia 2.1 y 2.2, por ser evidencias que están conectadas entre si, encontramos que $[P(h|e) > P(h)]$ que asume un valor de 68% y que LR+ es 1.60 y el LR- es 0.40; de esta forma podemos señalar con certeza que esta evidencia es significativa para validar la hipótesis y funciona como un Hoop-Test, ya que el mecanismo ideacional es necesario para que se produzca la evidencia. De este modo encontramos que estas evidencias tienen significación para sostener la probabilidad de la hipótesis en cuestión.

La tercera evidencia considerada, que es el tomo II de la ley de Presupuesto Nacional (que establece los aspectos programáticos a través de una planificación por Unidad Ejecutora de cada inciso), plantea con mayor claridad el compromiso del gobierno con la institucionalización de la política de vinculación, ya que reconoce los diferentes dispositivos creados y establece los indicadores de gestión asociados a esta política, asignando así un presupuesto a tales efectos. De este modo se puede reconocer un significativo respaldo político a esta política, asociados a la asignación presupuestal quinquenal para la implementación de las acciones y de la instalación de un cuerpo burocrático especializado, lo que refuerza la hipótesis del mecanismo ideacional. Esto se sostiene en que evidentemente se produjo un cambio en la estructura y la tradición del Servicio Exterior, atendiendo especialmente a que fue la primera vez que tal política se vio reflejada y desagregada en su particularidad dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores; desde un análisis contrafáctico, es posible pensar que los compromisos políticos a nivel supranacional podrían haberse llevado adelante sin la creación, jerarquización y asignación presupuestal de la DGACV, ya que en gran medida podrían haber afectado únicamente la política de migración para armonizar la normativa interna con la internacional (Evidencia 2.3). Encontramos que tiene una importante significación para aumentar la probabilidad de la hipótesis analizada porque $[P(h|e) > P(h)]$; pasa así una evaluación de necesidad (Hoop Test), si bien tiene una menor sensibilidad para discriminar entre “falsos positivos” y “falsos negativos” (LR+ =1.17 y LR- =0.75).

En otra línea, se incorpora la evidencia de la recreación de los Consejos Consultivos de Uruguayos en el Exterior en abril de 2005. Estos Consejos no fueron creados en ese año si bien fue cuando se institucionalizaron y se les brindó una función concreta como un pilar de la política de vinculación; por tanto, este elemento es sustantivo porque los Consejos Consultivos han sido ejes estructurantes de esta política. Así, la hipótesis del MI plantea especialmente que las ideas de la ciudadanía trasnacional en la nueva política de vinculación hizo posible la resignificación de estos dispositivos, dotándolos de legitimidad institucional y política, obteniendo como resultado un mayor impacto cualitativo en el reconocimiento de los derechos a la participación política en lógica trasnacional. Por este motivo, el cambio estructural fue mucho más profundo que la actualización de dispositivos vetustos y de escasa legitimidad para la representación ante el Estado. No obstante, también tiene sentido señalar que esta definición podría haber estado dirigida por intereses estratégicos más asociados a la potencial instauración del voto epistolar dentro del paquete de innovaciones programadas, y por este motivo, se considera que la hipótesis ER también tiene potencial

explicativo (Evidencia 2.5). Desde el análisis bayesiano para esta evidencia, encontramos que $[P(h|e) > P(h)]$ que asume un valor de 84% y que $LR+ = 1.17$ y el $LR- = 0.75$; de esta forma podemos señalar con certeza que esta evidencia es significativa para validar la hipótesis y funciona como un Hoop-Test, ya que el mecanismo ideacional es necesario para que se produzca la evidencia, si bien no tienen potencial de discriminación.

También cabe señalar la importancia de la creación de la Oficina de Retorno y Bienvenida en 2008, en la DGACV de la Cancillería. Este elemento fue muy significativo y además no era evidente la necesidad de un dispositivo burocrático y administrativo de esta naturaleza en el país junto al desarrollo de la política de vinculación; el mejoramiento de la situación económica del país y la profundización de la crisis económica en los países centrales y destinos tradicionales de los uruguayos, llevó a reducir la emigración, configurar un flujo de retorno y visibilizar un flujo de inmigración de países de latinoamérica y el Caribe muy significativo, que diversificó el tipo de intervención de la política de vinculación. En consecuencia, este otro elemento creado para atender una nueva situación migratoria que fue impulsado por la propia política de vinculación, encontramos que tiene un valor probatorio significativo (Evidencia 2.6). Analizar este cambio desde la lógica bayesiana nos permite señalar que $[P(h|e) > P(h)]$ y asume un valor de 80% y que $LR+ = 1.14$ y el $LR- = 0.67$; si bien la probabilidad de la hipótesis aumenta, esta evidencia tiene una baja significación para discriminar entre “falsos positivos” y “falsos negativos”.

Otras evidencias analizadas son los diferentes dispositivos que se implementaron entre 2005-2006 asociados a diferentes dimensiones de la ciudadanía transnacional, entre las que pueden señalarse el acceso y regularización de documentación, registro de uruguayos en el exterior, atención a las situaciones críticas, programa de circulación de uruguayos altamente calificados, entre otros. Al considerarlo en el conjunto de las evidencias, se encuentra que estos dispositivos tenía una alta probabilidad de ser implementados, ya que una buena parte del compromiso político con la vinculación se sostenía en facilitar el acceso a los servicios públicos y al reconocimiento de los derechos de ciudadanía. De este modo, los consulados desempeñaron un rol con mucho impacto y de cercanía con los uruguayos residentes en los diferentes lugares, favoreciendo así su mayor inserción en las redes locales. Si consideramos la hipótesis MI podemos ver que el nuevo enfoque político-discursivo y ético que tenía la política de vinculación podía armonizar la implementación de nuevos dispositivos y la adaptación de otros antiguos, atendiendo especialmente a una nueva idea sobre la ciudadanía transnacional (Evidencia 2.4). En estos casos, el análisis bayesiano no modifica la diferencia entre la probabilidad inicial y la probabilidad posterior, por lo que no tiene incidencia en las hipótesis.

Por otra parte, al considerar las entrevistas realizadas a los informantes calificados podemos arrojar luz acerca de la significación y contextualización del proceso de cambio. Haciendo foco en los aspectos institucionales, surge una gran relevancia de los cambios a nivel burocrático-administrativo; algunos entrevistados destacan entre los principales cambios a la creación de la DGACV y la Dirección de Vinculación, la resignificación de los Consejos Consultivos de Uruguayos en el Exterior y el importante proceso de difusión de la nueva política.

Al respecto, se señala que entre las primeras acciones tomadas puede destacarse que a nivel institucional *“el ámbito más apropiado dentro de la cancillería era la Dirección de Asuntos Consulares, porque históricamente la función de los consulados, es atender en trámites civiles, comerciales y de diversa índole de uruguayos en el exterior. Entonces había que transformar esta dirección re insertándola en esta opción. Es así que establecimos el tema de la vinculación, y la dirección pasó a llamarse Dirección de Asuntos consulares y de vinculación”* (IC1.2.1); *“en este esquema de los consejos consultivos y del relacionamiento con los uruguayos en el exterior, (vimos) la necesidad de un cónsul pro activo, que saliera de la oficina, que fuera a buscar a los*

uruguayos, que los invitara a registrarse en el consulado. (...) En segundo lugar, nos dimos cuenta que la localización de los consulados no tenía nada que ver con la necesidad.” (IC1.2.4) (Evidencia 2.7)

Acerca de la expansión de los derechos políticos, se señala que: “fue un aspecto político que el Frente ha venido reivindicando... el uruguayo demanda participación.” (IC 4.2.2); en esta línea, se identifica que “el gran tema es la percepción de los partidos de derecha de que si todos vienen a votar, van a votar a la izquierda, y cosa que no sé si es tan así (...) El tema es quién tiene la capacidad de movilización que no es necesariamente igual” (IC 6.2.2). (Evidencia 2.8)

En este proceso cobró especial importancia el rol de los Consejos Consultivos como instancias privilegiadas en la estrategia de vinculación, que es destacada como un cambio sustantivo: “revalorizar los Consejos Consultivos para favorecer la participación de los uruguayos residentes en el exterior por un lado, y por por otro, ir cambiando el perfil de la tarea consular.” (IC 3.2.2); “ademas de las colectividades de uruguayos en el exterior, el gran logro que me pareció que se pudo hacer, desde la Dirección de Vinculación pudimos generar una acción transversal en todo el estado uruguayo, para llevar el mensaje de los uruguayos en el exterior y construir herramientas de los distintos ámbitos del Estado.” (IC1.2.5); “en materia de derechos y de apoyo en el compatriotas en el exterior han habido muchísimos avances, en materia de revalidar estudios, de ingresos de bienes... hay una disposición a ocuparse de la problemática de los uruguayos en el exterior” (IC 4.2.3). Además, se señala que “era una política oficial del trabajo de los consejos consultivos y lo otro es ir transformando la función de lo que es el consulado, para que los trámites no fueran solo administrativos sino de tener mayores responsabilidades en la atención de los uruguayos en el exterior” (IC 3.2.1). Otros entrevistados ponen el foco en otras dimensiones institucionales: “entonces está la institucionalización de la vinculación con los uruguayos en el exterior, en la ley 18250, con artículos bastante claves, como el 73.” (IC 2.2.2); “a partir de 2010 en adelante se planteó de tener una formación distinta a los cónsules, no era exigirles solamente que fueran de traje, camisa y corbata, que podían ir de otra forma, pero lo importante es que se fuera humano y se pusiera del otro lado”. (IC 7.2.2). (Evidencia 2.9)

En primer lugar, cabe señalar que estas evidencias no presentan potencial para discriminar entre los “falsos positivos” y los “falsos negativos”, lo que significa decir que tiene muy poca especificidad y certeza de la existencia de la hipótesis analizada. Por lo tanto, si bien brinda información acerca del proceso, no tienen sensibilidad para la validación de la hipótesis. En segundo lugar, la evidencia relacionada con los Consejos Consultivos aumenta la probabilidad inicial de la hipótesis, y tiene cierta sensibilidad para discriminar la significación de esta evidencia. En resumen, ninguna de estas tres evidencias tiene fortaleza para la hipótesis y funcionan como Straw-in-the-wind para la lógica bayesiana.

Tabla 9. Lista de evidencias Parte 2

Evidencia 2.1	Decretos y modificaciones normativas del Ministerio de Relaciones Exteriores (Dto 140/005). Modificación del Departamento de Asuntos consulares y la adopción de la coordinación de la política de vinculación dentro del Ministerio.
Evidencia 2.2	Decretos y modificaciones normativas del Ministerio de Relaciones Exteriores (Dto 345/2005); Jerarquización del Departamento de Asuntos consulares para su conformación como Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación.
Evidencia	Ley de Presupuesto Nacional 2005-2010. Tomo 2. Planificación. Establecimiento de

2.3	indicadores de gestión asociados a la política de vinculación.
Evidencia 2.4	Dispositivos concretos de la política de vinculación llevado adelante desde la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación: Registro de Nacionalidad y Ciudadanía; Operativos celestes; Portal de Internet; Red de Circulación de Uruguayos Altamente Calificados (CUAC).
Evidencia 2.5	Creación de los Consejos Consultivos de Uruguayos en el Exterior. Definición de la política para la organización de uruguayos en el exterior.
Evidencia 2.6	Decreto 339/2008. Creación de la Oficina de Retorno y Bienvenida en la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación.
Evidencia 2.7	Entrevistas: Creación de DGACV y resignificación política de los Consejos Consultivos
Evidencia 2.9	Entrevistas: Definición de política de gestión transversal y transformación de la función consular.
Evidencias 2.8	Entrevistas: Reivindicación política dentro del Frente Amplio, demanda de participación política y voto desde el exterior.

		Pr (D)	ØMI	-MI	PRIORS MI	Regla de Bayes MI	LR+	Probabilidad ad LR+	LR-	Probabilidad ad LR-
		Probabilidad del dato independiente de la hipótesis	Ø= Probabilidad de observar la pista en un caso del tipo MI (Sensibilidad)	Probabilidad de que pista sea negativo o falso si el caso no es del tipo MI (Especificidad)	Probabilidad previa de la hipótesis	Probabilidad posterior de la hipótesis dada la evidencia	Razón de probabilidad		Razón de probabilidad	
HIPOTESIS MI2	Pista 2.1	0.7	0.8	0.5	0.6	0.686	1.60	0.62	0.40	0.29
	Pista 2.2	0.7	0.8	0.5	0.6	0.686	1.60	0.62	0.40	0.29
	Pista 2.3	0.5	0.7	0.4	0.6	0.840	1.17	0.54	0.75	0.43
	Pista 2.4	0.7	0.6	0.4	0.6	0.514	1.00	0.50	1.00	0.50
	Pista 2.5	0.5	0.7	0.4	0.6	0.840	1.17	0.54	0.75	0.43
	Pista 2.6	0.6	0.8	0.3	0.6	0.800	1.14	0.53	0.67	0.40
	Pista 2.7	0.7	0.7	0.3	0.6	0.600	1.00	0.50	1.00	0.50
	Pista 2.8	0.7	0.8	0.2	0.6	0.686	1.00	0.50	1.00	0.50
	Pista 2.9	0.6	0.7	0.4	0.6	0.700	1.17	0.54	0.75	0.43

c) La tercera hipótesis del mecanismo explicativo presentado (en adelante H_{MI3}), es la siguiente:

H_{MI3} . Parte 3.

Las ideas de “definición de problema” sobre la función e institucionalidad del Servicio Exterior también atendieron la estrategia de implementación de la política de vinculación.

En primer lugar, esta hipótesis del mecanismo ideacional (H_{MI3}) propone que la implementación de la política de vinculación instaló cambios en el Servicio Exterior y la revisión de la función consular en su conjunto -y no solamente a través de la creación de la burocracia diaspórica-, que atendían especialmente a la adaptación de la normativa que regula el servicio exterior y la reformulación de la institucionalidad consular tiene directa relación con este aspecto. Asimismo, la creación y consolidación de los Consejos Consultivos de Uruguayos en el Exterior, cristalizó otros dispositivos para la participación política transnacional; ejemplo de ello ha sido la realización de los Encuentros Mundiales de Consejos Consultivos. Tal como fuera presentado anteriormente, si bien podemos asociar el fortalecimiento de estos espacios a las nuevas ideas sobre la ciudadanía transnacional, la significación de las evidencias no es concluyente. Por lo tanto, y a efectos del análisis bayesiano, se considerará que el valor de la probabilidad previa es de 50%, el valor de la probabilidad de la evidencia es 60%, lo que nos da una probabilidad posterior de 60%. Dado este aspecto, la hipótesis mejoraría su desempeño luego de considerar la evidencia, por lo que puede continuar siendo considerada para explicar el mecanismo explicativo.

La primera evidencia considerada para esta parte se obtuvo en un informe realizado en 2006²⁰ por el entonces Director, Alvaro Portillo, en el cual menciona el proceso de reestructura del Servicio Exterior que tuvo lugar durante esos años. Se refuerza especialmente que es necesaria una mayor integración y redirección del Servicio Exterior de acuerdo a los lineamientos de la política de vinculación. Como punto de partida, decir que un documento de esas características tiene limitada disponibilidad, teniendo como consecuencia una baja asignación de la probabilidad de esta evidencia. En muchos de sus pasajes se plantea la necesidad de la mayor inserción de los cónsules en las redes económicas de la comunidad uruguaya, así como el cierre y redistribución de los consulados de acuerdo a una lógica de optimización de recursos y la priorización del impacto económico-político. En consecuencia, la existencia de esta evidencia refuerza aspectos relacionados con otras dimensiones de la toma de decisiones de la política pública (Evidencia 3.1). De este modo, encontramos que al partir de una probabilidad previa de incertidumbre, esta evidencia mejora levemente la probabilidad posterior de la hipótesis del mecanismo ideacional, si bien tiene una baja sensibilidad de certeza o especificidad y funciona como Straw-in-the-wind.

Luego, el proceso de aprobación de la ley de migración en 2007-2008 fue un hito muy significativo. Tal como fuera señalado en apartados anteriores, la ley de migración institucionalizó dispositivos que se habían creado para implementar la política de vinculación y la burocracia diaspórica, al tiempo que se puso en juego la importancia de esta ley para la actualización y armonización legislativa de acuerdo a los estándares internacionales. Asimismo, las apelaciones a la situación de la nacionalidad de descendientes de emigrantes uruguayos y las estrategias para la institucionalización de los dispositivos de la política de vinculación, tuvieron una presencia relevante en el proceso discursivo. La ley incorporó una buena parte de los dispositivos desarrollados a través de la política de vinculación, tal como los Consejos Consultivos y la Junta Nacional de Migración, al tiempo que institucionalizó esta política como una función del Servicio Exterior. Por este motivo, dado que las ideas y posicionamientos político-discursivos que impulsaron la norma no necesariamente se manifestaban a partir de la resignificación de la ciudadanía en clave transnacional sino desde el cumplimiento de compromisos internacionales y actualización de la normativa, su aprobación redundó en la consolidación de muchas acciones que habían tenido lugar en esta línea que se venía impulsando (Evidencia 3.2 y 3.3). En consecuencia, encontramos que estas evidencias no mejoran la probabilidad de la hipótesis del mecanismo ideacional; si bien son evidencias informan de manera bastante específica, no lo hacen para la hipótesis (HMI 3).

²⁰ Informe dirigido a las autoridades del Ministerio obtenido a través de Internet.

Además, se encuentra que el decreto que reglamenta el funcionamiento de los Consejos Consultivos (Dto 559/008) brinda un marco de formalidad para reforzar estos espacios de participación política como ejes de la política de vinculación. En este instrumento se establecen las condiciones para la integración del Consejo Consultivo, sus criterios de conformación, sus modalidades de elección interna y el rol dentro de la política de vinculación. De este modo, este decreto vino a consolidar el proceso que se había iniciado en 2005 con el relanzamiento de los Consejos, y que luego de la ley de migración adquirió una nueva entidad formal y administrativa (Evidencia 3.4). Por este motivo, a través del análisis bayesiano se encuentra que aumenta sustantivamente confianza en la hipótesis del mecanismo ideacional, alcanzando una probabilidad de 80%, si bien no tiene sensibilidad (especificidad ni certeza) para discriminar entre los “falsos negativos” y “falsos positivos”, pero funciona como Hoop Test o Test de necesidad.

En contrapartida, la publicación del decreto reglamentario de la ley de migración (Dto 394/2009) tuvo importantes implicancias para la definición de la política migratoria en general. Allí se profundiza en los capítulos de la ley relacionados con la circulación de las personas, el acceso a la residencia, el retorno y las funciones del sistema consular, y en menor medida, en los aspectos referidos a la política de vinculación (Evidencia 3.5). Por este motivo, no mejora la probabilidad previa de la hipótesis.

Tal como surge de las entrevistas a los informantes calificados, se señalan un conjunto de elementos significativos de los cambios introducidos al Servicio Exterior con la implementación de la política analizada. El elemento central y compartido entre las opiniones refiere a la nueva articulación entre la reestructuración de los Consejos Consultivos en el Exterior y la transformación del rol y figura de los cónsules. En materia de organización de los uruguayos en el exterior, se señala que al inicio de la gestión: *“Por un lado, definimos la necesidad de organizar a los uruguayos en el exterior, a las distintas colectividades, era muy importante que no se encontraran en islas aisladas (...) La idea del consejo es de un espacio consultivo abierto a todos los ciudadanos uruguayos;”* (IC1.3.1); *“(...) el artículo 74 de la 18250 consolida la institucionalización de los consejos consultivos en el exterior, y eso es como reconocer las organizaciones de uruguayos en el exterior.”* (IC 2.3.1). No obstante, otro entrevistado señala que *“Portillo estaba a favor de la agitación, de incitar a que estos consejos funcionaran pero que no fueran una extensión de la fuerza política ni un organismos institucionales del consulado”* (IC 3.3.2); sobre la agenda política, *“la primera es la del voto, que sigue siendo hasta hoy. Es el primer reclamo. Después lo que nos plantearon muchísimo era el relacionamiento de los consulados con la población, que en muchos lados quedaba supeditado a la calidad humana del cónsul que se preocupara más o menos por la población uruguaya.”* (IC 7.3.2) (Evidencia 3.6). Este elemento es muy relevante, ya que consolidó legalmente las acciones que se habían venido tomando en relación a las comunidades de uruguayos en el exterior organizados en los Consejos Consultivos. Por lo tanto, a través del análisis bayesiano surge que esta evidencia tiene gran impacto en la mejora de las probabilidades posteriores de la hipótesis analizada, atendiendo la probabilidad previa de nivel de incertidumbre; en este caso $[P(h|e) > P(h)]$ y asume un valor de 80% y la $LR+ = 1.14$ y el $LR- = 0.67$. Por lo tanto, mientras que esta evidencia brinda bastante fortaleza a la hipótesis, tiene una baja sensibilidad (especificidad y certeza), y funciona como un Hoop Test.

El servicio exterior también se modificó a través de acciones institucionales: *“se han profesionalizado mucho desde 2005 hasta ahora, se ha cambiado la ley de organización consular que era de 1906 y se cambió en el 2014, donde el primer artículo habla que el cónsul es un servidor público, se hizo una modernización tecnológica y una capacitación de los cuerpos consulares. Hoy desde el punto de vista tecnológico se puede hacer, desde el punto de vista de capacitación se puede hacer, son funcionarios con funciones notariales, tenemos mecanismos para*

saber la identidad de las personas, podemos hacer la cédula, el pasaporte, entre otras cosas.” (IC 2.3.2); “era una dirección menos estructurada que la propia cancillería y tanto más política... si bien ha pasado personal de carrera, también hemos pasado otros designados por aspecto político” (IC 7.3.1). “Por otro lado tenías un relacionamiento mucho más social, cultural, de vínculo con los asociaciones que se formaban en los lugares, donde se reunía la gente y podías llegar a trabar con muchas personas.” (IC 7.3.6) (Evidencia 3.7). Para esta evidencia se calcula que tiene un leve aumento de la probabilidad posterior de la hipótesis y tiene una baja sensibilidad para su verificación, por lo que funciona como Straw-in-the-wind; esto puede justificarse a partir de que muchos cambios introducidos en el Servicio Exterior, como por ejemplo a través de la tecnología, favorecieron algunos aspectos de la ciudadanía transnacional y la participación política, si bien su motivación no era dada únicamente por estas dimensiones.

En otro sentido encontramos perspectivas que identifican claramente un corte en la trayectoria de implementación asociado al cambio en la cúpula ministerial y la salida de Álvaro Portillo en 2008. A este respecto, un entrevistado señala que: “se intentó mantener el tema y la impresión que tengo, con la ida del Polo hubo una reorganización muy fuerte en el Ministerio, estábamos en 2008, en una etapa muy compleja que el poder ejecutivo pierde fuerza”, (IC 6.3.1). También es de destacar que algunas opiniones que hacen foco en el límite que significó la salida Portillo como impulsor de los cambios: “(...) yo creo que tuvo un desarrollo, en el que aparecen las primeras demandas de los compatriotas que aportan demandas y aportes. (...) Eso a nivel institucional se fue apagando, sobre todo cuando Portillo deja de ser el director, y lo sustituye un diplomático de carrera que no lo ve con la misma lógica el papel de los consejos” (IC 4.3.1); “luego de que se fue Portillo asumieron otros que eran de carrera diplomática y las referencias no fueron buenas... ninguno de los dos siguieron las líneas que se habían establecido de vinculación, creo que una de las personas fue porque no estaba consustanciada con el tema” (IC 7.3.3) (Evidencia 3.8). Esta evidencia también nos permite ver que mejora la probabilidad de la hipótesis, si bien no tiene sensibilidad para identificar “falsos positivos” o “falsos negativos”; este aspecto es consistente si consideramos el tipo de conexión entre ambos factores, ya que el cambio de autoridades tuvo un impacto directo en la dimensión conceptual y política/ideológica sobre la vinculación y para los actores relacionados con el tema, marcó un hito muy significativo en el proceso institucional de esta política (más allá de que los motivos de la desvinculación de estas autoridades excedió ampliamente el tema de la vinculación). En consecuencia, la lógica bayesiana permite identificar y problematizar esta dimensión de la significación y sensibilidad de la evidencia.

Tabla 10. Lista de evidencias de Parte 3

Evidencia 3.1	Documento interno. Revisión de los cometidos de la figura del Consulado Honorario; reestructura de la red de Consulados de carrera en zonas de frontera.
Evidencia 3.2	Ejes discursivos durante la discusión del proyecto de ley de Migración en el Parlamento.
Evidencia 3.3	Aprobación de la ley de Migración N° 18250
Evidencia 3.4	Decreto 559/2008. Reglamentación de los Consejos Consultivos de Uruguayos en el Exterior.
Evidencia 3.5	Decreto 394/009. Reglamentación de la ley de Migración.
Evidencia	Entrevistas: Consolidación y nuevo rol político de los Consejos Consultivos de

3.6	Uruguayos en el Exterior.
Evidencia 3.7	Entrevistas: Profesionalización de los consulados, cambio en la ley de organización consular, mejora de infraestructura informática, relacionamiento con mayor enfoque social.
Evidencia 3.8	Entrevistas: Quiebre en el proceso de implementación con los cambios de autoridades en el período de estudio.

		Pr (D)	ØMI	-MI	PRIORS MI	Regla de Bayes MI	LR+	Probabilid ad LR+	LR-	Probabilid ad LR-
		Probabilidad del dato independiente de la hipótesis	Ø= Probabilidad de observar la pista en un caso del tipo MI (Sensibilidad)	Probabilidad de que pista sea negativo o falso si el caso no es del tipo MI (Especificidad)	Probabilidad previa de la hipótesis	Probabilidad posterior de la hipótesis dada la evidencia	Razón de probabilidad		Razón de probabilidad	
HIPOTESIS M3	Pista 3.1	0.4	0.5	0.6	0.5	0.625	1.25	0.56	0.83	0.45
	Pista 3.2	0.7	0.4	0.7	0.5	0.286	1.33	0.57	0.86	0.46
	Pista 3.3	0.7	0.6	0.6	0.5	0.429	1.50	0.60	0.67	0.40
	Pista 3.4	0.5	0.8	0.3	0.5	0.800	1.14	0.53	0.67	0.40
	Pista 3.5	0.7	0.5	0.5	0.5	0.357	1.00	0.50	1.00	0.50
	Pista 3.6	0.7	0.8	0.3	0.5	0.571	1.14	0.53	0.67	0.40
	Pista 3.7	0.6	0.7	0.4	0.5	0.583	1.17	0.54	0.75	0.43
	Pista 3.8	0.4	0.5	0.5	0.5	0.625	1.00	0.50	1.00	0.50

d) Para la cuarta del mecanismo explicativo (en adelante H_{MI4}), se propone la siguiente hipótesis:

H_{MI4} . Parte 4.

El proceso de institucionalización de la política de vinculación consolidó las ideas de soluciones de políticas centradas en la dimensión burocrática-administrativa de la idea de ciudadanía transnacional..

La hipótesis del mecanismo ideacional (H_{MI4}) plantea que el proceso de la implementación de política de vinculación fue bastante exitosa para institucionalizar y consolidar sus dispositivos instrumentales, pero no así en la dimensión de los derechos civiles que contenía la idea de ciudadanía transnacional; es decir que la potencia transformativa de estas ideas fue desdibujándose con el proceso de institucionalización. Como información previa para sostener esta hipótesis podemos ver que el gobierno tuvo un fuerte impulso en la modificación de los aspectos institucionales y burocráticos asociados a esta política e incorporados en la legislación a través de la ley de migración. Por otra parte, encontramos que uno de los contenidos centrales de la idea de ciudadanía transnacional -como el sufragio en el exterior-, no pudo ser adoptado en este período a través de la legislación; además, cabe señalar el impulso y la realización de un plebiscito sobre el ejercicio de un derecho, que no fue aprobado por el cuerpo electoral. Por lo tanto, a esta hipótesis se le asignará un valor de probabilidad previa del 40%, el valor de la probabilidad de la evidencia es 60%, lo que nos da una probabilidad posterior de 50%. Dado este aspecto, la hipótesis mejoraría su desempeño luego de considerar la evidencia, por lo que puede explicar el mecanismo explicativo.

La primera pista a considerar es el cambio en la estructura de autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores, especialmente por el alejamiento del Ministro y del Director de Vinculación,

quien había sido uno de los grandes impulsores de la nueva política de vinculación; considerando el mecanismo explicativo presentado, este aspecto tiene especial relevancia en tanto uno de sus aspectos centrales es la agencia de actores políticos para el impulso de las ideas de ciudadanía transnacional (Evidencia 4.1). Esta evidencia es central para el análisis porque si bien no cambia fuertemente la probabilidad de la hipótesis [$p(h) = p(h|e)$], tiene una sensibilidad significativa y funciona como un Hoop Test. Esto se explica porque el enfoque político que tenían las autoridades que iniciaron el proceso de cambio tenían fuertes convicciones respecto del horizonte de la política de vinculación; en consecuencia, el cambio de la dirección implicó que se modificara la prioridad del desarrollo de las acciones de esta política, y esto habría sido necesario de acuerdo a la hipótesis analizada del mecanismo ideacional.

Además, se incorpora al análisis la propuesta de enmienda constitucional para instaurar el voto epistolar desde el exterior como otro mecanismo para el ejercicio del sufragio. De acuerdo a la restricción puesta a nivel del proceso legislativo con la discusión de la ley de voto epistolar -presentada anteriormente-, se entiende que la búsqueda de la alternativa plebiscitaria fue un evento que buscó “torcer” la trayectoria política del tema (Evidencia 4.2). Al considerar en particular el proceso político, esta propuesta de enmienda buscó dar respuesta a una demanda central de los uruguayos residentes en el exterior y permeó a diferentes niveles al conjunto de los partidos y actores políticos, generando una alianza social y política que trascendió el clivaje partidario; de este modo, la discusión sobre este tema estuvo presente a nivel de la sociedad civil, el movimiento sindical, la academia, y además del Frente Amplio, diferentes figuras del Partido Nacional tuvieron participación visible en el apoyo a la enmienda. Por lo tanto, es plausible considerar que la propia implementación de la política de vinculación y las ideas impulsadas tuvieron resultados a nivel del posicionamiento político sobre esta materia, si bien no es una evidencia que sea significativa para la hipótesis considerada.

También se considera como evidencia una publicación que se encuentra en la página web del MRREE²¹ que presenta los lineamientos de la estrategia de difusión dirigida a la opinión pública, en la campaña llevada adelante para el apoyo del plebiscito en 2009. En la misma se detallan los ejes conceptuales para la búsqueda del apoyo de la ciudadanía, liderada y coordinada por la Coalición Ronda Cívica por el Voto en el Exterior/Uy, junto a la Coordinadora por el Voto Exterior-CVE en Montevideo. La misma, según señala la publicación, no tenía ningún matiz partidario y que las organizaciones estaban integradas por ciudadanos que trabajan con el único fin de lograr que sea reconocido el derecho a votar de todos los uruguayos. Para incorporarla al análisis bayesiano, cabe señalar que es un documento con los detalles de la campaña y las etapas de la misma y que en general no es muy esperable encontrar disponible, por lo que se le asigna una baja probabilidad (Evidencia 4.3). Esta evidencia tiene el potencial para mejorar la probabilidad posterior de la hipótesis, que llega al 50%; no obstante, al igual que la anterior, podemos ver que no tiene potencial discriminatorio para identificar especificidad o certeza en el marco de la hipótesis.

En siguiente lugar, se considerará como evidencia el resultado del plebiscito sobre el voto epistolar; como fuera presentado anteriormente, el resultado negativo a la enmienda constitucional marcó un mojón sustantivo y vale la pena, por lo tanto, considerarlo en sí mismo. El bajo nivel de votación alcanzado no fue esperado de acuerdo a la percepción de la opinión pública y el posicionamiento del tema en la agenda pública; asimismo, el voto de la papeleta blanca lo impulsaba el Frente Amplio que era el claro favorito para volver a ganar las elecciones, al tiempo que fue impulsado y articulado por diferentes organizaciones de la sociedad civil y figuras públicas que abogaban por su aprobación. Además, contó con diferentes grados de apoyo de la burocracia diaspórica para facilitar la articulación entre los uruguayos en el exterior, así como de figuras políticas de partidos políticos

²¹ Campaña voto en el exterior/Uruguay.

de la oposición (Evidencia 4.4). Para esta hipótesis, el análisis bayesiano permite identificar que $[P(h|e) > P(h)]$ y alcanza un valor de 60%; sin embargo, analizando los resultados de la especificidad y la certeza, podemos ver que no cumple las condiciones mínimas de significación.

En otra línea, de cara a la campaña electoral de 2009, es necesario considerar el programa de gobierno del Frente Amplio. En este caso, la incorporación de la temática de la vinculación con los uruguayos en el exterior se presentó de una manera más detallada, y se basó fuertemente en los avances realizados durante la gestión que estaba finalizando. Los puntos señalados dentro del documento refieren a la consolidación de la burocracia diaspórica y al fortalecimiento de los flujos de retorno -priorizando la dimensión demográfica-, así como el compromiso de la implementación del voto desde el exterior y su representación parlamentaria. A diferencia de la forma en que se incorporó en el programa anterior, en esta oportunidad la temática de la vinculación con los uruguayos en el exterior ocupó una parte más significativa de la nueva plataforma (Evidencia 4.5). Así, encontramos que la probabilidad posterior es mayor que la probabilidad previa de la hipótesis $[P(h|e) > P(h)]$ y que al mismo tiempo la evidencia tiene una baja significación para discriminar entre “falsos positivos” y “falsos negativos”; de este modo, se puede considerar como una evidencia adecuada para analizar la hipótesis y se acerca a un Hoop Test.

Por otra parte, se considera como evidencia la ausencia de un programa dentro del Tomo II de la ley de presupuesto 2010-2015, en tanto permite considerar que para el siguiente período de gobierno, no se identificó o visibilizó con la misma relevancia la política de vinculación con los uruguayos en el exterior que en el presupuesto anterior; en sí misma, esta evidencia no permite identificar si se trató de una omisión del Poder Ejecutivo al elaborar la norma o si fue una decisión concreta en esta materia (Evidencia 4.6). En este sentido, es necesario señalar que el proceso de elaboración presupuestal se realiza durante el primer año de la gestión del gobierno entrante, por lo que tiene utilidad y pertinencia para analizar esta hipótesis en tanto representa la posibilidad que tuvo el dispositivo para trascender el período de gobierno y ser retomado por el nuevo gobierno. En este contexto, se puede identificar que para el análisis bayesiano esta evidencia no mejora la probabilidad previa de la hipótesis y no tiene sensibilidad para discriminar la significación de la evidencia.

Desde otra perspectiva es necesario analizar las dimensiones que aparecen a partir de las entrevistas realizadas a los informantes calificados. En grandes trazos, pueden verse tres dimensiones que fueron ampliamente desarrolladas por los entrevistados: por un lado, lo referente al tema del voto en el exterior y el resultado de 2009; por otro lado, los aspectos que institucionales y burocráticos que quedaron plasmados hacia la finalización del período de estudio. Por último, varias personas hacen énfasis también en el proceso que siguieron los principales ejes de la idea de ciudadanía transnacional en el Frente Amplio.

Acerca de la primera de ellas, los entrevistados señalan que: *“Hay un montón de cosas que pueden consolidar una vinculación. El tema central fue lo que no logramos, que fue el derecho al voto.”* (IC1.4.1). Al respecto *“decía Gargano que el uruguayo es muy garantista en el voto, y allí apareció el fantasma de otros países en los que Uruguay tiene conocimiento de que los uruguayos que votan lo hacen en forma irregular... pero digamos que el voto en el exterior comienza a ser el centro de la demanda de los compatriotas”* (IC4.4.2). Además, manifiestan que *“en realidad, fracasó la estrategia de meterla en una elección nacional con tres cosas; lo otro que fracasó fue crear el mecanismo, que era voto epistolar; y cuando la gente no metió la papeleta en el sobre, le estaba diciendo no a ese sistema, y al derecho”* (IC 2.4.3). En la misma línea se identifica que: *“durante la campaña acá constituimos una Comisión Nacional para pedir el voto, y luego se dio el plebiscito para el voto en el exterior, pero con muy poco tiempo para organizarlo, realmente el*

Frente no le dio la importancia que esto tenía y no le atribuyó... yo creo que incluso que también había mucha gente que no estaba de acuerdo, pero bueno, era una posición oficial” (IC 5.4.1). En el discurso también está presente que “los partidos tradicionales perciben que todos los votos del exterior van a favorecer al FA, y eso es un mito, no hay estudios que afirmen o confirmen esas predicciones. Lo que sí los frentistas están organizados, y eso hace presumir esa idea, pero no se a quién favorece. Y creo que el tema del voto, no debe estar enmarcado en un cálculo político electoral, sino más bien vinculado a un derecho y al ejercicio del mismo, y a la búsqueda de que ese derecho confirme la vocación democrática de nuestro pueblo habilitando eso.” (IC 4.2.4) (Evidencia 4.7).

En otra línea, y considerando el aspecto institucional, los entrevistados señalan diferentes asuntos en relación a la política de vinculación y su proceso de implementación. Sobre su proceso de institucionalización, es importante señalar que: *“lo que es lo consular igual a trámites y a vinculación, son dos caras de la misma moneda. Eso tiene que quedar en la mente. Si yo me siento en la mesa con un compatriota, el compatriota puede reclamar cosas, pero no cosas básicas y esenciales que deberían hacerse desde el consulado.” (IC 2.4.1); “el Estado uruguayo considera que la política migratoria debe ser una política de estado, y en esa política de estado no interviene solo el MRREE, (...)” (IC 2.4.2), por lo que se destaca “utilizar también los consulados como lugares de punto de encuentro del estado uruguayo y poder hacer todos los trámites” (IC 2.4.4). Asimismo, se manifiesta que “hay una sensibilidad muy diferente con respecto a la institucionalidad, con respecto a la problemática de los compatriotas en el exterior; hay una mirada más humanizada hacia este tema... antes un cónsul era una figura prácticamente de una corte.” (IC 4.4.4). Además, se señala que “con esto comienzan a formarse espacios como la Comisión Sectorial de Población, los estudios demográficos, entre otros, que son esfuerzo de investigación y conocimiento (...)” (IC1.4.5); “el otro tema que empezó a pesar en la DGACV en la época, fue el tema del retorno, que a todo eso se le dedicó mucho tiempo... otro tema que fue la consolidación de la Junta.” (IC 3.4.1); y también se menciona que: “uno de los legados es un mayor conocimiento explícito de Uruguay como país de emigración y de retorno, y por lo tanto, una sensibilización general sobre esos temas.” (IC 3.4.2) (Evidencia 4.8)*

Por otro lado, y con una mirada más crítica sobre el proceso analizado, se señala que: *“la iniciativa del Departamento 20 es una iniciativa que todavía tiene vigor, pero que se enfrenta a complejidades donde tiene mucho que ver la voluntad de la primera generación de emigrantes de transmitir esas cosas,(...)” (IC 6.4.2); y en referencia al proceso de cambio de autoridades, se informa que luego de la salida de Portillo “en lo inmediato pusieron a un diplomático de carrera que se propuso desmontar todo lo que se había hecho, tal cual. Esto fue una cosa tan violenta y grotesca, que al segundo año lo cambiaron e hicieron una designación política.” (IC1.4.3); y además, que “sé por la gente del exterior que durante esa etapa no tuvieron contacto, no funcionó, y luego asumió Carlos Flanagan, que fue un cargo político de confianza, y hubo un reflote y un volver a lo que había comenzado... igual hubo dificultades porque veníamos de una etapa de Portillo, que era el comienzo, un corte, un no hacer, un hacer en contra, y hubo una idea y vuelta de la Dirección de Vinculación.” (IC 7.4.2) (Evidencia 4.9)*

Por último, a nivel del Frente Amplio, el proceso de implementación de la política de vinculación también tuvo efectos a nivel de la estructura interna. Se señala que *“la Comisión Delegada del Exterior deja de funcionar y pasa la responsabilidad de la atención política a la CARIFA²², y la parte organizativa queda en la Comisión Nacional de Organización” (IC 4.4.3); “lo que pasa es que el nudo gordiano que tenés ahí fue la reforma constitucional que fue rechazada por la ciudadanía, porque vos tenés una discusión que se daba especialmente entre los compañeros de los*

²² CARIFA: Comisión de Asuntos y Relaciones Internacional del Frente Amplio

temas electorales, si era voto consular o voto epistolar, y eso se abre siempre que los ciudadanos tengan posibilidades de votar.(...) Pero yo te diría que como se hizo una apuesta fuerte como no salía por el acuerdo interpartidario, y se apostó por el camino de la reforma (...)”(IC 6.4.1); *“Entonces me parece que sería injusto si te dijera que se desinfló el tema... me da la impresión que sigue funcionando el tema... lo que me parece que la vertiente demográfica es mucho más completa porque además hay una variable muy fuerte que es la percepción de oportunidades que tiene el que viene...”* (IC 6.4.3) (Evidencia 4.10)

Estudiar la pertinencia de las evidencias anteriores (Evidencias 4.7;4.8; 4.9; 4.10) permite identificar aquellos aspectos relevantes desde la producción de los discursos de los actores vinculados. De este modo, podemos encontrar que todas las evidencias mejoran la probabilidad inicial de la hipótesis, con el énfasis realizado sobre los límites que tuvo el desarrollo de la dimensión política y electoral de la política de vinculación; así, los diferentes actores señalan que fue una situación no deseada y que generó dificultades concretas para la propia conceptualización de la ciudadanía transnacional por lo que generó una buena parte de la perspectiva más negativa sobre el tema. En lo que refiere al análisis bayesiano, en primer lugar la evidencia 4.7 no es significativa ni relevante para mejorar la probabilidad de la hipótesis, por lo que no tiene potencial explicativo; luego se encuentra que la evidencia 4.8 no aporta mayor significación a la hipótesis si bien mejora su probabilidad inicial; en tercer lugar, la evidencia 4.9 tiene una mayor relevancia ya que aumenta la probabilidad de la hipótesis a 53%, al tiempo que muestra sensibilidad a partir de los valores que adquiere la LR+ y LR-; en tercer lugar, la evidencia 4.10 se destaca especialmente porque aumenta la probabilidad de la hipótesis a 70% y que tiene alcanza un valor de LR+ y LR- muy significativo, lo que fortalece la evaluación de que esta evidencia tiene un 70% de encontrarse si la hipótesis es cierta y un 30% de probabilidad de no encontrarse si la hipótesis no lo es, y refuerza su función como Test de Suficiencia

Por último es necesario señalar también que en algunas de las evidencias presentadas (4.3 y 4.8) tienen un buen desempeño si son analizadas según la probabilidad de otras hipótesis alternativas, como la de Elección Racional; esto permite señalar que en esa parte del mecanismo hay evidencia que es más significativa para una hipótesis alternativa.

Tabla 11. Lista evidencias de Parte 4

Evidencia 4.1	Cambio en las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y DGACV
Evidencia 4.2	Proyecto de enmienda constitucional en 2008 para incorporar el sufragio epistolar desde el exterior del país.
Evidencia 4.3	Ejes conceptuales de la campaña de la Coalición Ronda Cívica por el Voto en el Exterior/Uy, junto a la Coordinadora por el Voto Exterior-CVE en Montevideo para el apoyo al plebiscito en 2009
Evidencia 4.4	Resultado negativo de plebiscito por Voto Epistolar en 2009
Evidencia 4.5	Referencias de los temas de vinculación presentes en el programa de gobierno en campaña 2009
Evidencia 4.6	Ley de Presupuesto Nacional 2010-2015 N° 18719. Tomo 2. Planificación. Ausencia de indicadores de gestión asociados a la política de vinculación.

Evidencia 4.7	Entrevistas: Fracaso en la aprobación de la enmienda constitucional y dificultad de organización de la campaña por el voto en el exterior.
Evidencia 4.8	Entrevistas: Percepción de un cálculo estratégico-electoral sobre el voto de los uruguayos en el exterior.
Evidencia 4.9	Entrevistas: Percepción de la consolidación de la definición de un política de Estado en materia de migración, retorno y vinculación, así como dificultad de consolidación de una burocracia diaspórica
Evidencia 4.10	Entrevistas: Existencia de límites en la consolidación de la temática en la estructura organizativa y programática del Frente Amplio

		Pr (D)	$\emptyset$ MI	-MI	PRIORS MI	Regla de Bayes MI	LR+	Probabilidad LR+	LR-	Probabilidad LR-
		Probabilidad del dato independiente de la hipótesis	$\emptyset$ = Probabilidad de observar la pista en un caso del tipo MI (Sensibilidad)	Probabilidad de que pista sea negativo o falso si el caso no es del tipo MI (Especificidad)	Probabilidad previa de la hipótesis	Probabilidad posterior de la hipótesis dada la evidencia	Razón de probabilidad		Razón de probabilidad	
HIPOTESIS MI4	Pista 4.1	0.7	0.7	0.5	0.4	0.400	1.40	0.58	0.60	0.38
	Pista 4.2	0.6	0.6	0.2	0.4	0.400	0.75	0.43	2.00	0.67
	Pista 4.3	0.4	0.5	0.3	0.4	0.500	0.71	0.42	1.67	0.63
	Pista 4.4	0.4	0.6	0.3	0.4	0.600	0.86	0.46	1.33	0.57
	Pista 4.5	0.6	0.8	0.3	0.4	0.533	1.14	0.53	0.67	0.40
	Pista 4.6	0.4	0.4	0.4	0.4	0.400	0.67	0.40	1.50	0.60
	Pista 4.7	0.6	0.6	0.5	0.4	0.400	1.20	0.55	0.80	0.44
	Pista 4.8	0.5	0.7	0.3	0.4	0.560	1.00	0.50	1.00	0.50
	Pista 4.9	0.6	0.8	0.3	0.4	0.533	1.14	0.53	0.67	0.40
	Pista 4.10	0.4	0.7	0.7	0.4	0.700	2.33	0.70	0.43	0.30

En la siguiente tabla, se resume la probabilidad previa y posterior de las 4 hipótesis ideacionales:

Tabla 12. Resumen de probabilidad previa y posterior de las Hipótesis Ideacionales		
Hipótesis	Probabilidad previa	Probabilidad posterior
H_{MI1}	0.7	0.84
H_{MI2}	0.6	0.77
H_{MI3}	0.5	0.6
H_{MI4}	0.4	0.5

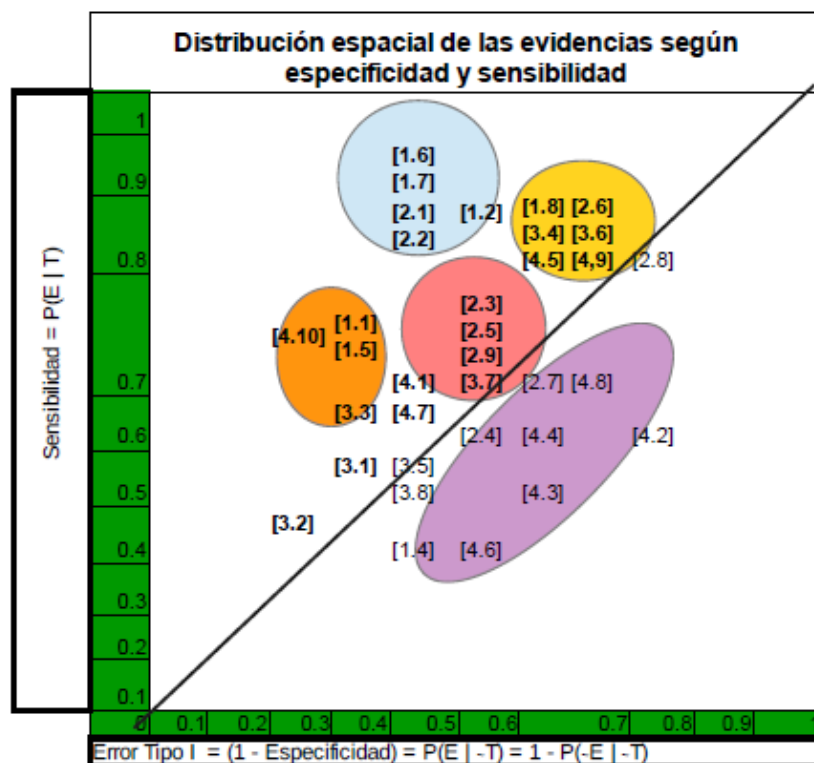
Luego, considerando que la definición de las hipótesis ideacionales y sus hipótesis rivales fueron definidas de forma mutuamente excluyente, pueden desagregarse a la hora de analizar el peso de cada una respecto a las demás. Para ello, siguiendo a Fairfield (2013) se propone una revisión de la Regla de Bayes para valorar la relación entre las hipótesis, con la siguiente fórmula:

$$\Pr(MI|E) = \frac{\Pr(MI) * \Pr(E|MI)}{\Pr(MI) * \Pr(E|MI) + \Pr(SH) * \Pr(E|SH) + \Pr(ER) * \Pr(E|ER) + \Pr(PS) * \Pr(E|PS)}$$

A partir de esto, en la siguiente tabla se presenta la aplicación de esta fórmula para evaluar la probabilidad de cada hipótesis en relación a las hipótesis alternativas, considerando que el conjunto de las hipótesis explican la totalidad del fenómeno del mecanismo explicativo. Por lo tanto, el peso de cada hipótesis y la probabilidad de la evidencia dada esa hipótesis, permite identificar la forma en que se “distribuye” la explicación del mecanismo explicativo. En este caso, encontramos que la primera y segunda parte se explica mayoritariamente por la hipótesis ideacional, se reduce levemente en la tercera parte, y para la cuarta parte del mecanismo explicativo cobra fuerza la explicación de la elección racional.

Tabla 13. Probabilidad posterior de la hipótesis para cada parte del mecanismo				
	Mecanismo Ideacional	Socio-histórico	Elección Racional	Proceso supranacional
Parte 1	0.894	0.011	0.085	0.011
Parte 2	0.769	0.013	0.026	0.013
Parte 3	0.704	0.014	0.254	0.028
Parte 4	0.541	0.014	0.432	0.014

Por último, como resumen, de manera gráfica podemos analizar una distribución gráfica de las evidencias para visibilizar aquellas evidencias que funcionan de acuerdo a los diferentes test presentados anteriormente:



En el siguiente capítulo, se presentarán la conclusiones y reflexiones finales surgidos a partir del procesamiento de las evidencias.

Sumario:

El análisis de la evidencia para analizar las diferentes partes del mecanismo explicativo, permite profundizar en la plausibilidad de las hipótesis propuestas. A través de la aplicación de los cálculos de la lógica bayesiana se evalúan las diferentes piezas de evidencia. En términos generales, podemos ver que:

a) efectivamente se reconoce una idea de ciudadanía trasnacional entre diferentes actores y que imprimió una lógica concreta a la dimensión discursiva y comunicativa; esto fue significativo para el cambio en la trayectoria institucional de la política de vinculación;

b) fueron significativos los esfuerzos por institucionalizar las diferentes dimensiones de la idea de ciudadanía trasnacional a través de diseños burocráticos;

c) las ideas de soluciones de políticas que se implementan comienzan a atender otros componentes del Servicio Exterior y la idea de la ciudadanía trasnacional comienza a declinar como impulso de la transformación política;

d) uno de los componentes centrales de la idea de ciudadanía trasnacional -el sufragio desde el exterior que fue plebiscitado- no se consolidó en el proceso de transformación y afloraron cálculos electorales para evitar su incorporación.

CAPITULO 6

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Esta investigación busca responder a la interrogante del proceso de las ideas sobre la ciudadanía trasnacional y la forma en que se tradujeron en la política de vinculación con los uruguayos residentes en el exterior, durante el primer gobierno del Frente Amplio en Uruguay. Para buscar la respuesta a esta pregunta se elaboró un mecanismo explicativo que conceptualiza y analiza el proceso a través del cual el contenido político de las ideas sobre la ciudadanía trasnacional fueron tomando cuerpo en diferentes modalidades; de este modo se puede comprender 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. Especialmente en el caso del primer gobierno del Frente Amplio, esta arena de política no ha sido estudiada en profundidad, si bien tiene gran interés porque estuvo orientada por una idea de ciudadanía que era transformativa y de reconocimiento de derechos para los residentes en el exterior.

Analizar la idea de la ciudadanía trasnacional a la luz de la trayectoria histórica-institucional en este tema, implicó un salto cualitativo formidable para el rol del Estado en el tema migratorio y la vinculación con los uruguayos en el exterior, que pudo verse a partir del recorrido histórico de las ideas que guiaron la política migratoria. A modo de resumen, podemos volver a reconocer un posicionamiento pro-inmigratorio en el inicio de la República, hacia un cambio restrictivo a la inmigración; luego una mayor relevancia de la emigración como problema socio-económico y demográfico, que se profundizó con el exilio durante la dictadura y la persecución de los residentes en el exterior a través de diferentes mecanismos; más adelante, con el retorno de la democracia, se profundizaron las ideas estratégicas de la vinculación con personas altamente calificadas y el retorno de los exiliados. Sobre esta trayectoria se insertó una nueva idea política para problematizar la migración y desarrollar una política pública: la idea de la ciudadanía trasnacional impulsada a nivel del nuevo gobierno, articuló un componente de la ciudadanía ampliada, una nueva idea sobre la dimensión territorial y un conjunto de nuevos valores políticos y filosóficos sobre la participación política, así como sobre la construcción de la identidad nacional. En consecuencia, el período de estudio fue ejemplar para reflexionar acerca de la incidencia que tiene el corpus ideológico para sostener las acciones políticas de los gobiernos.

Analizando las diferentes funciones que esta idea fue adquiriendo durante el proceso, a partir del modelo propuesto por Metha (2011), puede identificarse que este proceso buscó resignificar una Filosofía Pública: la lógica de ampliación de la ciudadanía más allá de los límites territoriales era un elemento muy provocador y rupturista de su concepción más tradicional; su claro objetivo era reconocer al conjunto de residentes en el exterior como una parte más de la comunidad política y ciudadana. Así, a través del posicionamiento público y la propia construcción discursiva, desde el gobierno se pretendió centrar una arena de política en torno a la idea de la ciudadanía trasnacional. A partir de este elemento, se configuraron otras ideas que forjaron y delimitaron el "problema" del reconocimiento de derechos de ciudadanía de los uruguayos no residentes: por ejemplo, el sufragio desde el exterior, la reforma y actualización del servicio exterior y la reorganización de la estructura administrativa-burocrática, la necesidad de actualización legislativa de acuerdo a los estándares de

la normativa internacional y las instancias supranacionales, la participación política de los residentes en el extranjero, entre otros aspectos.

A partir de esto, pueden identificarse que algunas ideas funcionaron como soluciones de políticas concretas, como los instrumentos institucionales para favorecer la participación transnacional a través de los Consejos Consultivos, los temas asociados a la estructura administrativa y la burocracia diaspórica, la armonización legislativa y la expansión de derechos políticos a través del sufragio desde el exterior; de estas ideas como soluciones políticas, las dos primeras tuvieron mayores oportunidades para la continuidad -con transformaciones en la centralidad de las instituciones y prácticas-, mientras que la última no alcanzó un mínimo de viabilidad para consolidarse como tal ni a nivel político ni de la ciudadanía.

En lo que respecta a la dimensión teórica-conceptual para estudiar el proceso de cambio en esta área, tal como fuera presentado, las teorías que hacen foco en la permanencia -como el institucionalismo histórico y sociológico- no tienen un buen desempeño para explicar este cambio en la política; por otro lado, la teoría de la elección racional funciona mejor para dar cuenta de las dimensiones relacionadas con el sufragio desde el exterior; asimismo, la teoría ideacional y discursiva tiene potencial para identificar y generar el impulso del cambio a las trayectorias políticas y también identificar que para el sostenimiento del cambio en el tiempo es necesario contar con el compromiso de actores políticos que compartan los valores e ideas políticas.

Cabe señalar que la existencia de algunos grupos de evidencias permiten reforzar el desempeño del conjunto de las hipótesis en las diferentes partes del mecanismo:

- a) el grupo de evidencias que refieren a la existencia de un corpus ideológico y su correlato discursivo sobre los elementos constitutivos de la ciudadanía transnacional, se considera central para sostener la existencia de un mecanismo ideacional. Este conjunto de ideas se encuentra tímidamente en algún documento de difusión del Frente Amplio y con gran fuerza en los aspectos discursivos de la acción política;
- b) las evidencias relacionadas a los aspectos formales de la organización de la burocracia diaspórica y la transformación de la lógica del Servicio Exterior, tienen un fuerte relacionamiento con la hipótesis ideacional; en la motivación de la implementación de la política de vinculación pueden identificarse dimensiones de la idea de la ciudadanía transnacional;
- c) en el grupo de evidencias relacionadas con la aprobación de la ley de migración, la incidencia de los acuerdos y normativa a nivel internacional para la actualización de la legislación de acuerdo a los parámetros de los derechos humanos, fue sustantiva para impulsar el cambio normativo. No obstante, contribuyó fuertemente a la institucionalización de varios componentes de la política de vinculación, consolidando las bases institucionales y burocráticas para su permanencia. Por este motivo, si bien no es significativo para explicar el cambio en la política de vinculación, es importante reconocer la incidencia que esto tuvo en el proceso;
- d) el grupo de evidencias del tema del sufragio desde el exterior, se encuentra claramente expresado en la cuarta parte del mecanismo que el cálculo electoral y la estrategia política tiene una gravitación sustantiva entre los actores políticos; los conceptos y los discursos generados en las dos etapas de la discusión sobre este tema ponen de manifiesto que si bien había posibilidades de la articulación entre las posiciones políticas, la creencia de que todos los residentes en el exterior iban a votar al Frente Amplio pesó en gran medida para alinear el posicionamiento político. La conjunción de las evidencias analizadas dan cuenta que la dificultad de construir un relato político e institucional en este sentido tuvo como

resultado que no se hubiera podido movilizar al electorado del Frente Amplio, al tiempo que no pudo generar cambios en la correlación de fuerzas políticas para llevar adelante la modificación de la legislación.

A partir de lo anterior, la utilización de los test permite realizar la inferencia sobre el mecanismo causal a partir de las evidencias relevadas para las hipótesis; así, en términos generales se considera que las hipótesis ideacionales son significativas para sostener la validez del mecanismo explicativo. A partir de la evidencia se puede sostener que desde el inicio del gobierno tuvieron lugar las instancias para posicionar con fuerza un nuevo corpus de ideas acerca de la ciudadanía desterritorializada, a través de la acción de emprendedores de políticas con gran influencia dentro de los sectores políticos (como Gargano, Portillo, e incluso Vázquez), que facilitaron la convergencia de diferentes líneas políticas y discursivas que impulsaban ideas en clave de definición de problemas políticos.

Luego, con un similar nivel de certeza podemos decir que la política de vinculación fue desarrollando y consolidando algunas de estas ideas como soluciones de la política de vinculación (a través de la reforma del servicio exterior y la configuración de una burocracia diaspórica, la participación transnacional y la expansión de derechos políticos para los residentes en el exterior); esto permitió que la política y sus instrumentos fuera “tomando cuerpo” e incorporándose al entramado institucional del Estado.

Además, con bastante certeza podemos señalar que las ideas sobre la reestructuración del Servicio Exterior incluyeron también la política de vinculación y que fueron muy relevantes en este sentido, buscando fuertemente la transversalización de la dimensión de la ciudadanía transnacional, que hasta ese momento era impulsada desde la Dirección de Vinculación de la DGACV; los esfuerzos por generar incentivos para que las oficinas consulares adoptaran un nuevo papel para la vinculación fue muy importante y se introdujeron reformas administrativas a tales efectos. Al mismo tiempo, la consolidación de los Consejos Consultivos a través de la ley de migración tuvo un alto impacto en términos de reconocimiento y de compromiso del Estado para llevar adelante esta política.

Luego, sobre la cuarta parte del mecanismo explicativo tenemos relativa certeza para decir que el cambio en las autoridades del ministerio fue muy relevante para el derrotero de la implementación de la política, ya que como fuera adelantado, tanto Gargano como Portillo fueron fervientes impulsores de la idea transnacional. Además, la situación generada por el fracaso del plebiscito por el sufragio desde el exterior puso de manifiesto que la nueva trayectoria de la política no había generado cambios en la filosofía pública sobre el sufragio (la importancia de las garantías del voto secreto, la incertidumbre sobre el mecanismo electoral, entre otros aspectos) y fue una limitante para generar cambios en esta línea; así, estos aspectos pusieron de manifiesto la existencia de cálculos electorales-estratégicos que desafiaban las soluciones políticas que se estaban buscando a través del cambio constitucional. No obstante, los cambios introducidos a través de la propia implementación de la política fueron consolidando institucionalidad y prácticas que fueron perdurando en el tiempo.

Por último se presenta la tabla resumen de la implementación del process tracing con el análisis de la evidencia y la actualización de la aplicación de los test.

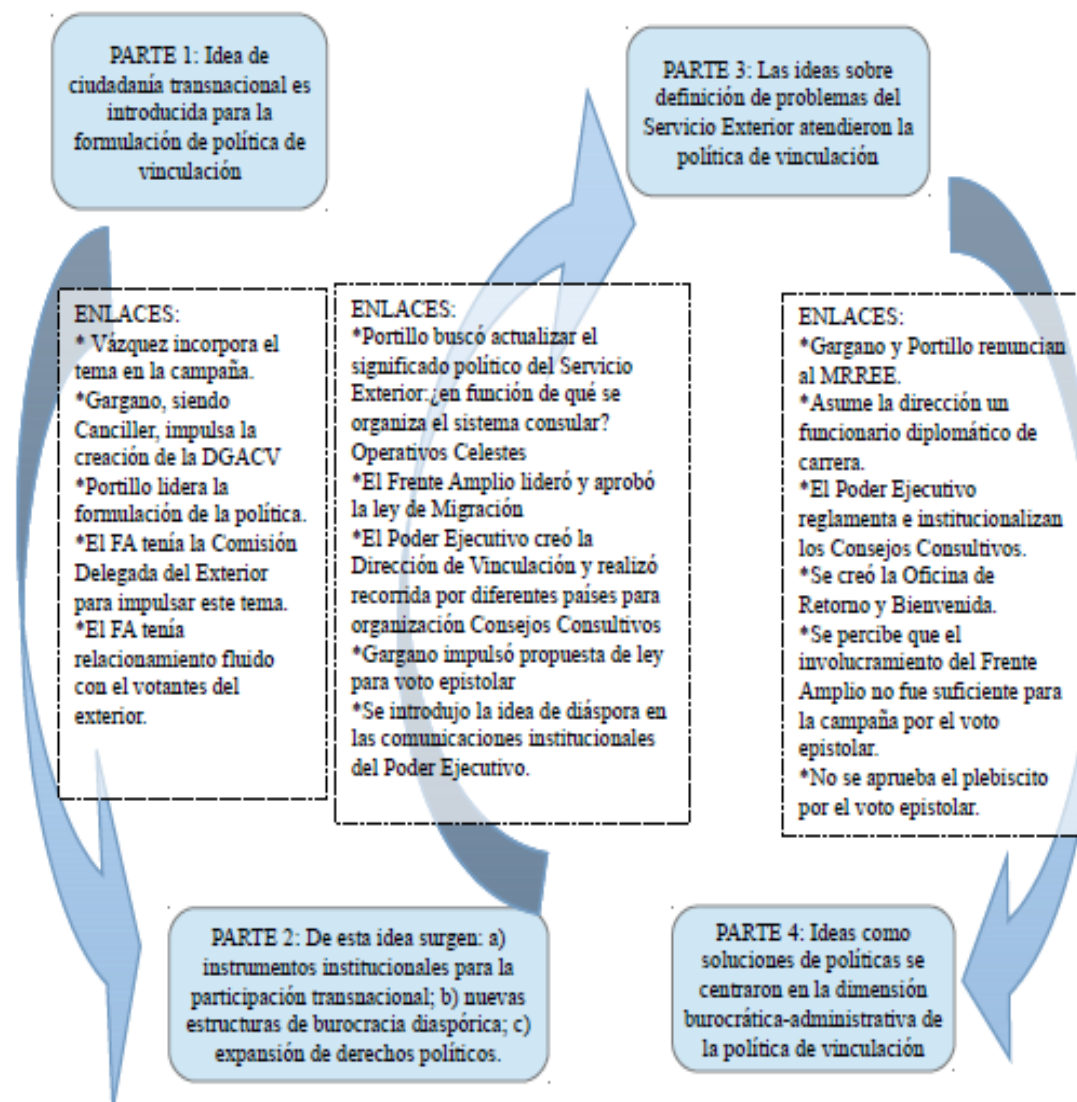
Tabla 14. Tabla resumen con el análisis de evidencias

HIPÓTESIS	EVIDENCIA	TIPO DE TEST	RESULTADO SEGUN EVIDENCIA
H_{M11} - "Emprendedores de políticas" introdujeron la idea de la ciudadanía trasnacional en la formulación de la política de vinculación con los uruguayos en el exterior.	Existencia de la idea de la ciudadanía trasnacional en la construcción discursiva del nuevo gobierno.	<i>Hoop Test. La existencia de una idea política sobre la ciudadanía trasnacional es necesaria para la definición de una política de vinculación y el cambio institucional.</i>	Hoop Test. Evidencias 1.1; 1.2, 1.5, 1.8
	Definición de lineamientos de la política de vinculación	<i>Smoking gun. La presencia del tema en el discurso de asunción es suficiente para señalar la existencia de la idea y su importancia política-estratégica.</i>	Hoop Test Evidencia 1.2
	Existencia de personas o actores claves y concretos que hayan impulsado la política de vinculación y los cambios institucionales basado en idea de ciudadanía trasnacional.	<i>Hoop Test. La existencia de actores claves que impulsando un tipo de política de vinculación da cuenta de la idea de ciudadanía trasnacional.</i>	Hoop Test. Evidencia 1.6 y 1.7
	Existencia de acciones concretas de incidencia de agentes /actores trasnacionales impulsando el cambio institucional y la normativa asociada a la política de vinculación.	<i>Straw-in-the-wind. Ante la existencia de una idea política, la incidencia externa puede favorecer u obstruir el desarrollo de la misma.</i>	Straw-in-the-wind Las evidencias no tienen significación
	Existencia de proceso de discusión sobre la habilitación del voto en el exterior.	<i>Smoking gun. La existencia de la discusiones es suficiente para evidenciar un proceso político sobre el voto desde el exterior</i>	Straw-in-the-wind. Evidencia 1.8
H_{M12} – A partir de la idea de la ciudadanía trasnacional, la nueva política de vinculación generó instrumentos para la configuración de una burocracia diaspórica, la participación trasnacional y el	Existencia de instancias dentro del Frente Amplio y del gobierno que atendieran el tema de la ciudadanía trasnacional.	<i>Hoop Test. La existencia de espacios políticos para el tema de la vinculación confirma la existencia de una idea a desarrollar.</i>	Straw-in-the-wind Las evidencias no tienen significación
	Existencia de cambios en el Servicio Exterior impulsados desde la política de vinculación	<i>Hoop Test. La política de vinculación genera cambios en la institucionalidad y el Servicio Exterior para su implementación.</i>	Hoop Test Evidencias 2.1 y 2.2

	Existencia de mecanismos para la participación política trasnacional.	Hoop Test. La existencia de mecanismos para la participación trasnacional es necesaria para la política de vinculación.	Hoop Test Evidencia 2.5
	Definición de cometidos y objetivos institucionales de la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación, y de la Junta Nacional de Migración	Hoop Test. El sentido de los cambios a nivel institucional confirman la existencia de una nueva idea sobre la política de vinculación.	Straw-in-the-wind Evidencia 2.7, 2.8, 2.9
H_{MI3} – Las ideas de “definición de problema” sobre la función e institucionalidad del Servicio Exterior también atendieron la estrategia de implementación de la política de vinculación.	Ejes de las demandas y reivindicaciones de los Consejos Consultivos	Straw-in-the-wind. Las plataformas de demandas de residentes en el exterior incorporan diferentes dimensiones,	No tiene significación
	Aprobación de la ley de Migración y creación de nuevos dispositivos institucionales	Smoking gun. La creación de nuevos dispositivos no se habría procesado si no se hubiera identificado la necesidad de transformación del Servicio Exterior.	Straw-in-the-wind Evidencia 3.2 y 3.3
	Actualización de cometidos y objetivos institucionales de la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación.	Hoop Test. La actualización de cometidos institucionales responde al desarrollo de la dimensión burocrática-administrativa.	Hoop Test Evidencia 3.4
H_{MI4} – El proceso de institucionalización de la política de vinculación consolidó las ideas de soluciones de políticas centradas en la dimensión burocrática-administrativa de la idea de ciudadanía trasnacional.	Resultado negativo del plebiscito por el voto epistolar.	Hoop Test. La no aprobación del plebiscito significó la obstrucción del desarrollo de la dimensión política de la ciudadanía trasnacional	Straw-in-the-wind Evidencia 4.2, 4.4
	Incorporación de las ideas sobre soluciones de política en la campaña electoral 2010-2015.	Hoop Test. La plataforma política del Frente Amplio incorpora los cambios burocráticos-administrativos de la política de vinculación.	Straw-in-the-wind Evidencia 4.8, 4.10
	Existencia de plataformas de demandas de los residentes en el exterior hacia el Estado uruguayo.	Straw-in-the-wind. Las plataformas de demandas de residentes en el exterior incorporan diferentes dimensiones, incluyendo la burocrática-administrativa.	Straw-in-the-wind Evidencia 4.7

El siguiente esquema, por su parte, tiene la finalidad de ordenar cuáles fueron los “enlaces” que se produjeron entre las diferentes partes del mecanismo explicativo, y que son los eventos que evidencian los procesos conceptualizados en el mecanismo causal.

ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DEL MECANISMO EXPLICATIVO



En suma, podemos decir que la idea de la ciudadanía transnacional fue un impulso sustancial en el concierto de los cambios impulsados por el Frente Amplio desde el acceso al gobierno, si bien no había sido tan explicitada o elaborada como aquellas relacionadas con la matriz productiva o los derechos humanos. De este modo, las acciones concretas de algunos actores políticos fue decisiva para su configuración como eje de una política pública de vinculación con los uruguayos en el exterior; asimismo, la misma no estuvo exenta de los vaivenes políticos y estratégicos del sistema político y por lo tanto, no tuvo la potencia para enraizar en mayores segmentos socio-políticos. Asimismo, el fin del primer gobierno del Frente Amplio también marcó un hito porque ninguno de los emprendedores de política que desplegaron esta idea participaron en el nuevo gobierno, y las acciones en esta materia adquirieron otros sentidos. A modo de cierre, se puede decir que un enfoque de estas características nos interpela para comprender algunos mecanismos para generar los cambios en las políticas públicas y al mismo tiempo, nos brinda la oportunidad para realizar miradas de larga duración en los asuntos políticos.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Achugar, H. (1992). "¿Pero hay una manera de ser uruguayo?". en *La Balsa de la Medusa*. Montevideo: Ediciones TRILCE.

Acuña, C; Chudnovsky, M. (2013). "Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos", en Acuña, C. (Ed) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. 2013. Bs. As. Ed. Siglo XXI.

Andersen, B; (1993). *Comunidades imaginadas: Reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo*. México: FCE.

Arango, J. (2003). "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra". Revista *Migración y Desarrollo*, octubre, número 1.

Arias, X; Caballero, G. (eds) (2013). *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*. España: CIS.

Barrán, J (2001). *Historia de la sensibilidad en el Uruguay – Tomo 1*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Befani, B; Mayne, J (2014) "Process Tracing and Contribution Analysis: A Combined Approach to Generative Causal Inference for Impact Evaluation". IDS Boletín Volumen 45, Número 6 Noviembre. USA

Béland, D; Cox, R (2011) "Introduction" en Béland, D et alt (ed) (2011) *Ideas and politics in social science research*. England: Oxford University Press.

Bender, K; Keller, S; Willing, H; (2014) *The Role of International Policy Transfer and Diffusion for Policy Change in Social Protection – A Review of the State of the Art. International Policy Learning and Policy Change: Scientific Inputs for the Dialogue on Social Protection with Global Partners*. IZNE. Alemania. Disponible en izne.h-brs.de/iznemedial/Download/Policy+Diffusion+1.pdf.

Bennett, A. (2010) "Process tracing and casual inference" en Brady, H; Collier, D.(eds) (2010) *Rethinking social inquiry; diverse tools, shared standards*. EEUU:Library of Congress.

Bennet, A (2011) "Disciplining our conjectures. Appendix." en Bennett, A; Checkel, J. (ed) (2011) *Process Tracing: from metaphor to analytic tool*. UK: Cambridge University Press.

Bennett, A; Checkel, J (2011) "Process Tracing: From Philosophical Roots to Best Practices." en Bennett, A; Checkel, J (eds)(2011). *Process Tracing: from metaphor to analytic tool*. UK:Cambridge University Press.

Biderbost, P. (2010) "El estudio de las migraciones en la ciencia política" en *Revista Ciencia Política* N° 9 enero-junio 2010. España:Universidad de Salamanca.

Bogado, L. (2012) “Avances sobre la construcción de una política migratoria del MERCOSUR. El caso de Argentina”. En CEFIR (2012). *EL MERCOSUR de las políticas públicas regionales*. Montevideo, Uruguay.

Bouzas, C. (2009) *La generación Cuesta Duarte*. Montevideo. Edición PIT CNT.

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

Bruno, L. (2008) “Las migraciones desde la estadística: la hegemonía del Estado y la demografía”. Jornadas interdisciplinarias: “*Migraciones, derechos humanos y ciencias sociales la situación de la niña y la mujer migrante*”. Buenos Aires. UBA.

Cabella, W; Pellegrino, A. (2007) "Emigración". En Calvo, J y Mieres, P. (ed) (2007). *Importante pero urgente*. Fondo de Población de Naciones Unidas.

Calvo, J. (2007) "¿Qué son las políticas de población?" en Calvo, J. y Mieres, P. (ed) (2007). *Importante pero urgente*. Fondo de Población de Naciones Unidas.

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

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>

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>

Fairfield, T (2013) "Going Where the Money Is: Strategies for Taxing Economic Elites in Unequal Democracies". En *World Development* Vol. 47, pp. 42–57. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.02.011>

Fairfield, T; Charman, A (2015), *Formal Bayesian process tracing: guidelines, opportunities, and caveats*. The London School of Economics and Political Science, London, UK. Disponible en <http://eprints.lse.ac.uk/62368/>

Ferreira, M. (2003) *La formación profesional en el Mercosur*. Montevideo. CINTERFOR.

Gainza, P. (2008) “*Políticas migratorias en Uruguay: historia de una ausencia*”. Ponencia presentada en Seminario “O Estado das Políticas Migratórias na América do Sul”. Noviembre de 2008. Brasil. Disponible en http://rimd.reduaz.mx/documentos_miembros/842008GainzaESFSaoPaulo.pdf

Gainza, P (2013) “Informe Uruguay” en Baraldi, C. y Gainza, P. (coors.) (2013) *Políticas migratorias e integración en América del Sur*. Lima. Editorial Punto Cero.

- Garcé, A. (2008) “Tendencias y razones del voto en el extranjero” en Calvo, J.; Mieres, P. (ed) (2008) *Sur, migraciones y después*. UNFPA.
- Geddes, A; Guiraudon, V. (2005) “Britain, France and EU Anti-discrimination policy: the emergence of an EU policy paradigm”. En Schmidt, V; Radaelli, C (ed) (2005) *Policy change and discourse in Europe*. EEUU. Routledge.
- George, A; Bennett, A; (2005) “Case studies and theory development in the social science”. BCSIA Studies in International Security.
- Gerring, J. (2007) “The Case Study: What it is and What it Does” en Boix, C.; Stokes, S. (Ed) (2007) *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford University Press. New York.
- Giambruno, R. (2015). El zurcido invisible. Políticas públicas dirigidas a ex presos políticos. Monografía de Grado en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.
- Gil, S. (2010) “Una sociología (de las migraciones) para la resistencia”. En *Revista de Metodología de las Ciencias Sociales* [en línea] (Enero-Junio). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297126345009> ISSN 1139-5737
- Greener, I (2005) “The Potential of Path Dependence in Political Studies”. En Revista *POLITICS*: (2005) VOL 25 (1), 62–72.
- Hall, P.; Taylor, R. (2003) ”As três versões do neo-institucionalismo”. Revista Lua Nova, no.58, p.193-223.
- Harriet, S. (2009) "Un tramo en la historia de la seguridad social en el Uruguay: del "Mutuo Socorro al primer batllismo (1850-1930)". En *La seguridad social en el Uruguay*. ICP- República AFAP. Montevideo.
- Humphreys, M; Jacobs, A (2015). Mixing Methods: A bayesian approach. Disponible en <http://www.columbia.edu/~mh2245/papers1/BIQQ.pdf>
- Jacobs, A (2011) “Process tracing the effects of ideas” en Bennett, A; Checkel, J (ed) (2011) *Process Tracing: from metaphor to analytic tool*. UK. Cambridge University Press.
- Jessop, B. (2004) “Critical semiotic analysis and critical political economy” en *Critical Discourses Studies 2004*. Disponible en http://eprints.lancs.ac.uk/183/2/E-2004b_CDS-CPE.pdf
- King, G; Keohane, R; Verba, S. (1994) *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. UK: Princeton University Press.
- Mahoney, J (2010) “After KKV: The New Methodology of Qualitative Research”. En *World Politics* 62, N°. 1 (Enero de 2010), pp 120–47.
- Méndez, E. (2007) *El Uruguay de la modernización*. Tomo 5. Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental.

- Merenson, S. (2015) “El Frente Amplio de Uruguay en Argentina y el “voto Buquebus”. Ciudadanía y prácticas políticas transnacionales en el Cono Sur”. Revista *Estudios Políticos* [en línea] 2016. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16443492007> ISSN 0121-5167
- Merenson, S. (2016) “El voto extraterritorial en Uruguay. Inequidades y asimetrías en una trama política transnacional”. En *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* [en línea] 2016, 15. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38046061007> ISSN 1577-239X
- Metha, J. (2011). “The varied roles of ideas in politics” en Béland, D.; Cox, R. (2011) *Ideas in politics in social science research*. Oxford University Press.
- Micolta, A. (2005). “Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales”. *Revista Trabajo Social No. 7*. Revista del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2005). Comunicado de prensa N° 113/05. Disponible web <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-actualidad,O,es,0,PAG;CONP;275;3;P;operativo-celeste;1;PAG;>
- Mouffe, Ch (1999) *El retorno de lo político*. Paidós. España
- Newmark, A. (2002) "An integrated approach to policy transfer and diffusion" en *Review of Policy Research* 19, no. 2: 153. (formerly Policy Studies Review). (ISSN: 1541-132X) Disponible en http://libres.uncg.edu/iru/f/Newmark_Adam_2002_sum_an_integrated.pdf
- Novelo, F. (2008) “Economía y migración” en Revista *Universidades*, vol. LVIII, núm. 39, octubre-diciembre, pp. 29-44. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37312911004>.
- O'Donnell, G (2002). “Democracia delegativa”. En *Cuadernos del CLAEH*. Pp. 5-20. MOnteivideo. CLAEH.
- Organización Internacional para las Migraciones (2010). Políticas Públicas sobre Migración Laboral. México
- Organización Internacional para las Migraciones (2011) Perfil migratorio de Uruguay. OIM-FCS. Montevideo.
- Pellegrino, A. (2013) “Migraciones”. Nuestro Tiempo N° 12. Montevideo. Comisión del Bicentenario.
- Parra, J. (2003) “Acercamiento al derecho de la migración y la ciudadanía transnacional. El caso de los emigrantes mexicanos y sus derechos políticos”. En *Revista América Latina Hoy*, 33, 2003, pp. 73-100. Disponible en <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/7319>
- Peters, G. (1999). El nuevo institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política. Barcelona. Gedisa.

- Pérez, N. (2005) “El mercosur y la migración internacional”. Ponencia Reunión de Grupo de Expertos en Migraciones Internacionales y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.
- Pierson, P; Skocpol, T; (2002) “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol 17. N°1*. ICP. Montevideo.
- Portillo, A. (2007). La política migratoria del estado uruguayo. Una estrategia de vinculación con los Emigrados. Montevideo. Disponible web en <https://alvaroportillo.wordpress.com/2011/02/01/3/>
- Rama, G. (1987) *La democracia en Uruguay*. Buenos Aires. GEL.
- Ribeiro, D. (1984) "La civilización emergente". *Revista Nueva Sociedad* N°73
- Risse, T.; Sikkink, K. (1999) “The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction” en Risse, T.; Ropp, S; Sikkink, K. (Ed) (1999) *The power of human rights: international norms and domestic change*. Cambridge University Press.
- Rivas, J (2003). “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones” en *Revista Reflexión Política*, vol. 5, núm. 9, Junio, 2003. Colombia. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11000903>
- 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; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-008a.htm>
- Schmidt, V; Radaelli, C (2005) “Policy change and discourse in Europe: Conceptual and methodological issues” en Schmidt, V; Radaelli, C (Ed)(2005) *Policy change and discourse in Europe*. Routledge. EEUU.
- Schmidt, V. (2010). “Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’” en *European Political Science Review* (2010), 2:1, 1–25 & European Consortium for Political Research. Disponible en <http://cc.sjtu.edu.cn/G2S/eWebEditor/uploadfile/20120415134250019.pdf>
- Schmidt, V (2011) “Discursive institutionalism: scope, dynamics, and philosophical underpinnings”. En Fischer, F; Forester, J. (ed) (2011) *The Argumentative Turn Revised: Public Policy as Communicative Practice*. NC: Duke University Press.
- 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
- Stuhldreher, A. (2012) “El sufragio transnacional: una aproximación al caso de Uruguay”. *Revista Estudios Internacionales* 172 - ISSN 0716-0240 • 7-29 Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile.
- Taks, J. (2006) “Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo trasplantado a diáspora vinculada”. *Revista THEOMAI. N° 14*. Disponible en <http://www.revista-theomai.unq.edu.ar/numero14/ArtTaks.pdf>

Taks, J. (2010) "Antecedentes y desafíos en la política migratoria de Uruguay" en Zurbriggen, C; Mondol, L (ed) (2010) *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*. FLACSO

Telias, D (s/f) La campaña anti-inmigratoria en LA TRIBUNA POPULAR y EL DEBATE.1936-1937. Universidad ORT. Disponible en <http://www.ort.edu.uy/sobreort/pdf/teliasriodejaneiro.pdf>

VV.AA (2009). Las migraciones humanas en el Mercosur. Una mirada desde los derechos humanos. Compilación normativa. Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR. Disponible en http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/324947/mod_folder/content/0/Migraciones_en_el_Mercosur_Observatorio%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20MERCOSUR%202009.pdf?forcedownload=1

Zaks, S. (2011). "Relationships among rivals: analyzing contending hypotheses with a new logic of Process Tracing". *American Political Science Association*. Washington. University of California. Disponible en <https://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/moynihan/cqrm/LOPT%203.0.pdf>

Zubillaga, C. (1993) "*Hacer la América*". *Estudios históricos sobre la inmigración española al Uruguay*. Montevideo. Ed. Fin de Siglo.

Zurbriggen, C. (2010) "El desafío de la innovar en la gestión pública" en Zurbriggen, C; Mondol, L (ed) (2010) *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*. FLACSO

ANEXO 1 – TABLA DE EVIDENCIAS UTILIZADAS

Tabla de evidencias utilizadas	
Evidencia 1.1	Programa de gobierno/ Propuesta programática del Frente Amplio sobre vinculación con los uruguayos en el exterior
Evidencia 1.2	Referencia a la política exterior presente en el discurso de asunción del Presidente Tabaré Vázquez
Evidencia 1.3	Proyecto de ley de voto de uruguayos en el exterior enviado en el mes de asunción del nuevo gobierno.
Evidencia 1.4	Documento final Conferencia Suramericana de Migración (2001 y 2003)
Evidencia 1.5	Documento: “El gobierno del cambio: la transición responsable”. (Recopilación de las propuestas, proyectos e ideas para el gobierno progresista, formuladas por el Dr. Tabaré Vázquez en el ciclo “La transición responsable”. Julio/Octubre 2004. P56
Evidencia 1.6	Entrevistas: Caracterización de la idea de ciudadanía trasnacional (ciudadanía ampliada, territorialidad, nuevos valores políticos y filosóficos)
Evidencia 1.7	Entrevistas: Existencia de actores “emprendedores de políticas” impulsando la vinculación.
Evidencia 1.8	Entrevistas: Existencia de ámbitos político-partidarios para procesar las demandas de ciudadanía trasnacional.
Evidencia 2.1	Decretos y modificaciones normativas del Ministerio de Relaciones Exteriores (Dto 140/005). Modificación del Departamento de Asuntos consulares y la adopción de la coordinación de la política de vinculación dentro del Ministerio.
Evidencia 2.2	Decretos y modificaciones normativas del Ministerio de Relaciones Exteriores (Dto 345/2005); Jerarquización del Departamento de Asuntos consulares para su conformación como Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación.
Evidencia 2.3	Ley de Presupuesto Nacional 2005-2010. Tomo 2. Planificación. Establecimiento de indicadores de gestión asociados a la política de vinculación.
Evidencia 2.4	Dispositivos concretos de la política de vinculación llevado adelante desde la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación: Registro de Nacionalidad y Ciudadanía; Operativos celestes; Portal de Internet; Red de Circulación de Uruguayos Altamente Calificados (CUAC).
Evidencia 2.5	Creación de los Consejos Consultivos de Uruguayos en el Exterior. Definición de la política para la organización de uruguayos en el exterior.
Evidencia 2.6	Decreto 339/2008. Creación de la Oficina de Retorno y Bienvenida en la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación.
Evidencia 2.7	Entrevistas: Creación de DGACV y resignificación política de los Consejos Consultivos

Evidencia 2.9	Entrevistas: Definición de política de gestión transversal y transformación de la función consular.
Evidencias 2.8	Entrevistas: Reivindicación política dentro del Frente Amplio, demanda de participación política y voto desde el exterior.
Evidencia 3.1	Documento interno. Revisión de los cometidos de la figura del Consulado Honorario; reestructura de la red de Consulados de carrera en zonas de frontera.
Evidencia 3.2	Ejes discursivos durante la discusión del proyecto de ley de Migración en el Parlamento.
Evidencia 3.3	Aprobación de la ley de Migración N° 18250
Evidencia 3.4	Decreto 559/2008. Reglamentación de los Consejos Consultivos de Uruguayos en el Exterior.
Evidencia 3.5	Decreto 394/009. Reglamentación de la ley de Migración.
Evidencia 3.6	Entrevistas: Consolidación y nuevo rol político de los Consejos Consultivos de Uruguayos en el Exterior.
Evidencia 3.7	Entrevistas: Profesionalización de los consulados, cambio en la ley de organización consular, mejora de infraestructura informática, relacionamiento con mayor enfoque social.
Evidencia 3.8	Entrevistas: Quiebre en el proceso de implementación con los cambios de autoridades en el período de estudio.
Evidencia 4.1	Cambio en las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y DGACV
Evidencia 4.2	Proyecto de enmienda constitucional en 2008 para incorporar el sufragio epistolar desde el exterior del país.
Evidencia 4.3	Ejes conceptuales de la campaña de la Coalición Ronda Cívica por el Voto en el Exterior/Uy, junto a la Coordinadora por el Voto Exterior-CVE en Montevideo para el apoyo al plebiscito en 2009
Evidencia 4.4	Resultado negativo de plebiscito por Voto Epistolar en 2009
Evidencia 4.5	Referencias de los temas de vinculación presentes en el programa de gobierno en campaña 2009
Evidencia 4.6	Ley de Presupuesto Nacional 2010-2015 N° 18719. Tomo 2. Planificación. Ausencia de indicadores de gestión asociados a la política de vinculación.
Evidencia 4.7	Entrevistas: Fracaso en la aprobación de la enmienda constitucional y dificultad de organización de la campaña por el voto en el exterior.
Evidencia 4.8	Entrevistas: Percepción de un cálculo estratégico-electoral sobre el voto de los uruguayos en el exterior.
Evidencia 4.9	Entrevistas: Percepción de la consolidación de la definición de una política de Estado en materia de migración, retorno y vinculación, así como dificultad de consolidación de una burocracia diaspórica

Evidencia 4.10	Entrevistas: Existencia de límites en la consolidación de la temática en la estructura organizativa y programática del Frente Amplio
Otras evidencias	
	Diario de Sesión Cámara de Diputados N°73 de 2007, N° 3472
	Informe Uruguay al Comité de Trabajadores Migrantes (2013)
	Comunicado de prensa Ministerio de Relaciones Exteriores N°. 113/05. Disponible pagina web.

ANEXO 2 – LISTA DE INFORMANTES CALIFICADOS ENTREVISTADOS

Sr. Álvaro Portillo. Director General de Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Período 2005-2008.

Sr. Jorge Muiño. Director General de Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Período 2015 a la fecha (2017).

Sr. Jorge Machado. Integrante de Comisión Delegada del Exterior del Frente Amplio. 2004-2005

Sra. Brenda Falero. Integrante de Comisión Delegada del Exterior del Frente Amplio. 2004-2005

Sr. Gerardo Pérez. Director de la Dirección de Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Período 2010-2015.

Sr. Eleazar De León. Integrante de la Comisión de Programa del Frente Amplio.

Sr. Juan Artola. Ex-Director General de la OIM para el Cono Sur.

ANEXO 3 – CUADRO DE HIPÓTESIS ALTERNATIVAS

Cuadro de hipótesis para cada parte del Mecanismo Causal				
	Mecanismo Ideacional (MI)	Socio-histórico (SH)	Elección Racional (ER)	Procesos supranacionales (PS)
Parte 1	HMI 1 "Emprendedores de políticas" introdujeron la idea de la ciudadanía trasnacional en la formulación de la política de vinculación con los uruguayos en el exterior.	HSH1- La trayectoria histórica de los dispositivos asociados a la vinculación fue relevante en el nuevo gobierno para la definición de políticas de vinculación con los uruguayos en el exterior	HER1- Los temas asociados a la emigración a principios de 2000 permearon los espacios de generación de la agenda y fue relevante en la definición de políticas de vinculación con los uruguayos en el exterior del nuevo gobierno	HPS1 - La participación de representantes del Estado en procesos supranacionales y regionales favoreció la difusión de normas e instrumentos de políticas que permearon los espacios del nuevo gobierno para la definición de la política de vinculación.
Parte 2	HMI2 – A partir de la idea de la ciudadanía trasnacional, la nueva política de vinculación generó instrumentos para la configuración de una burocracia diaspórica, la participación trasnacional y el ejercicio de derechos civiles.	HSH2- La nueva política de vinculación adaptó instrumentos o dispositivos institucionales para la actualización de la administración pública, la participación trasnacional y el ejercicio de derechos políticos que consolidaran la ciudadanía trasnacional.	HER2- La nueva política de vinculación generó instrumentos o dispositivos institucionales de actualización de la administración pública, la participación trasnacional y el ejercicio de derechos políticos de emigrantes afines al partido de gobierno.	HPS2 - La nueva política de vinculación generó instrumentos o dispositivos institucionales de actualización de la administración pública, la participación trasnacional y el ejercicio de derechos civiles, cumpliendo los compromisos internacionales/regionales o modelos externos.
Parte 3	HMI3- Las ideas de “definición de problema” sobre la función e institucionalidad del Servicio Exterior	HSH3- La implementación de la política de vinculación modificó la institucionalidad del Servicio Exterior para avanzar en la	HER3- La implementación de la política de vinculación modificó la institucionalidad del Servicio Exterior para favorecer la	HPS3 - La implementación de la política de vinculación modificó la institucionalidad del Servicio Exterior para la incorporación de los

	también atendieron la estrategia de implementación de la política de vinculación.	transformación de sus prácticas a través de la participación política trasnacional.	generación de redes trasnacionales e identificar potenciales activos “económicos” y políticos en el exterior	compromisos internacionales en el marco normativo uruguayo.
Parte 4	HMI4 – El proceso de institucionalización de la política de vinculación consolidó las ideas de soluciones de políticas centradas en la dimensión burocrática-administrativa de la idea de ciudadanía trasnacional..	HSH4- El proceso de institucionalización de la política de vinculación modificó las prácticas sociales y la trayectoria histórica de las ideas sobre ciudadanía trasnacional.	HER4- El proceso de institucionalización de la política de vinculación modificó los incentivos del sistema político para adoptar los componentes de las ideas sobre ciudadanía trasnacional.	HPS4 - El proceso de institucionalización de la política de vinculación contribuyó a la armonización y actualización legislativa de instrumentos internacionales y regionales.

ANEXO 4 - ASPECTOS METODOLÓGICOS

1) Definiciones

Para la definición del mecanismo causal, es necesario señalar los principales conceptos utilizados que tienen directa referencia con los componentes del mismo:

a) Por **ciudadanía trasnacional** 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 **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.

c) 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.

d) El concepto de "**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 trasnacionales" con la variante de considerar la dimensión trasnacional de la difusión de las ideas.

e) 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).

2) Evaluación de las hipótesis alternativas al mecanismo explicativo

Este apartado tiene por finalidad realizar un análisis ágil sobre las hipótesis alternativas al mecanismo ideacional que se manejaron en la investigación, para profundizar en algunos aspectos que pueden ser de interés. Dado que el foco de análisis es la hipótesis ideacional, hay otros aspectos que pueden aportar a la comprensión del objeto de estudio y explicitar los motivos para la asignación de la probabilidad previa de las hipótesis alternativas y la sensibilidad de las evidencias.

Para considerar la primera parte del mecanismo explicativo, la hipótesis sociohistórica (**H_{SH}**) propone que la trayectoria histórica-institucional de los programas de vinculación preexistentes tenían diferencias conceptuales y políticas sustantivas; estaban dirigidos especialmente a los emigrados con altos niveles de cualificación, lo que marca una fuerte diferencia con la idea de ciudadanía trasnacional. Por este motivo, y basado en los propios documentos de estos programas, se entiende que el *path dependence* de estas políticas difícilmente pudiera haber generado una alternativa de programa de vinculación de las características presentadas. Por lo tanto, a esta

hipótesis se le asignará un valor de probabilidad previa de **5%**.

Luego, tomando en consideración la hipótesis de la elección racional (**H_{ER1}**) puede decirse que era plausible que el partido desafiante hubiera incorporado en la agenda de la campaña el tema migratorio (debido al importante pico emigratorio asociado a la crisis de los años 2000) como resultado de la situación social y económica y existían las posibilidades de capitalizarlo políticamente durante la campaña electoral del Frente Amplio. No obstante, la incorporación de este tema en su agenda política, tal como fue argumentado antes, tiene una marca identitaria muy significativa para la fuerza política. Por lo tanto, la mirada más utilitaria del tema tiene una mayor plausibilidad para explicar este proceso, por lo que se le asignará un valor de probabilidad previa de **20%**.

En tercer lugar, la hipótesis relacionada con los procesos supranacionales (**H_{PS1}**) refiere a la relevancia de los instrumentos de derecho internacional y a la transferencia/difusión de políticas en esta materia a través de la articulación de los Estados. Uno de los espacios que comenzó con un proceso de estas características fue la Conferencia Suramericana de Migraciones (CSM) cuyo objetivo ha sido el diálogo, la difusión de experiencias y el análisis de las situaciones que generan la migración en la región. Asimismo, la ratificación de la Convención Internacional sobre los derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1999) marcó un antecedente significativo para impulsar cambios en esta arena de política. Por lo anterior, estos procesos supranacionales podrían haber facilitado el camino para la atención de esta temática, si bien la adopción de estos instrumentos en las políticas nacionales dista de ser inmediata; asimismo, en muchos casos la incorporación de estos acuerdos requiere de la acción de “emprendedores de políticas”. Por estos motivos a esta hipótesis se le asignará un valor de probabilidad previa del **5%**.

Para la segunda parte del mecanismo explicativo, la hipótesis sociohistórica (**H_{SH2}**) hace énfasis en la trayectoria de las prácticas y el *path dependence* de la política para actualizar los dispositivos preexistentes. Para esta fase, la creación de un conjunto de dispositivos específicos que no existían antes baja la probabilidad y el potencial explicativo de esta hipótesis, debido a que el cambio en las trayectorias está fuertemente asociado a la acción de los actores en esta coyuntura histórica -y en menor medida al devenir de los hechos o los cambios en las prácticas sociales-. Es así que se le asignará un valor probatorio de **10%**.

La hipótesis de la elección racional (**H_{ER2}**) pone el foco en la finalidad de los cambios presentados en la Parte 2 del mecanismo causal. Los nuevos instrumentos que la política de vinculación impulsó, tendrían que haber favorecido que los uruguayos en el exterior pudieran ejercer diferentes formas de ciudadanía transnacional; esto era funcional por ser un capital político del partido gobernante. La posibilidad de identificar estas motivaciones estratégicas en el gobierno es bastante limitada, si bien la oposición política manejaba esta posibilidad a partir del volumen de uruguayos residentes en Argentina que se identificaban con el Frente Amplio (y el voto Buquebus, como fuera presentado anteriormente). Por lo tanto, se le asignará un valor probatorio del **20%**.

Luego, la hipótesis de los procesos supranacionales (**H_{PS2}**) parte de que los cambios introducidos tenían como finalidad dar cumplimiento a los compromisos internacionales y los aspectos asociados a la difusión o transferencia de políticas entre Estados. Por un lado, esta hipótesis tiene potencial explicativo ya que la temática migratoria ha sido incluida en varios de los instrumentos internacionales que fueron ratificados por el Estado uruguayo, así como el desarrollo de procesos de articulación entre los Estados para atender la temática migratoria, como por ejemplo el MERCOSUR o la Conferencia Suramericana de Migraciones. No obstante, es importante considerar que la adopción a nivel nacional de estos compromisos no es inmediata y que los procesos para transformarlos en políticas, requiere de amplios consensos a nivel de la

administración pública. Considerando que los cambios se produjeron casi inmediatamente después de la asunción del nuevo gobierno, es posible pensar que éstos no fueron directamente impulsados por los procesos supranacionales. En consecuencia, a esta hipótesis se le asignará el valor probatorio de **10%**.

Para la tercera parte del mecanismo la hipótesis sociohistórica (**H_{SH3}**) la institucionalización de las prácticas políticas transnacionales en la esfera de la Cancillería puede ser un elemento significativo para la mudanza de las prácticas del Servicio Exterior pudiendo haber generado una nueva retroalimentación del proceso transformativo. No obstante, el marco temporal en que se produjeron estos cambios se contrapone con esta mirada, ya que tanto la implementación como los cambios producidos tuvieron lugar casi simultáneamente. Por lo tanto, se asignará un valor probatorio de **10%**.

La hipótesis de elección racional (**H_{ER3}**) se enfoca en los resultados y postula que la implementación de la política de vinculación modificó del Servicio Exterior para favorecer la conformación de redes transnacionales y la identificación de potenciales activos económicos -en términos amplios- y políticos; esta hipótesis incluye el énfasis en la visión utilitarista de las políticas de vinculación que consideran a los residentes en el exterior como potenciales “recursos” que pueden ser canalizados de vuelta hacia el país. La actualización de la tarea consular para tener un mayor enraizamiento en la comunidad, así como la creación de la figura de “cónsul honorario” entre personas notables en las comunidades, tiende a reforzar esta hipótesis. En consecuencia, se le asignará un valor probatorio de **30%**.

Luego, la hipótesis de los procesos supranacionales (**H_{PS3}**) plantea que la modificación de la institucionalidad del Servicio Exterior generó las condiciones para la incorporación de los compromisos internacionales en el corpus normativo uruguayo. La participación e intercambio en los espacios supranacionales es un elemento significativo para la transformación institucional. Algunos de estos aspectos fueron incorporados en la discusión política sobre la ley de migración, que articuló varias dimensiones asociadas al tema -como el sufragio en el exterior, la situación demográfica del país y la normativa internacional-. En este marco, con la información previa disponible no es posible priorizar esta hipótesis para explicar esta parte del mecanismo, por lo que se le asignará un valor probatorio de **10%**.

Para la cuarta parte del mecanismo explicativo, podemos considerar que la hipótesis sociohistórica (**H_{SH4}**) propone que el propio proceso de institucionalización fue modificando los contenidos de la idea de la ciudadanía transnacional, redirigiendo su trayectoria histórica. El proceso de vaciamiento del componente innovador -y por qué no, rupturista- asociado a la ciudadanía transnacional y la diáspora que había impulsado la transformación institucional de los primeros años, fue dejándose de lado durante el proceso de la política hacia finales del período de gobierno; por lo tanto, quitar de la arena política un componente de estas características, hace que se resignifique todo el contenido innovador y el potencial transformativo de esta idea. En consecuencia, a esta hipótesis se le asignará un valor probatorio de **10%**.

En segundo lugar, la hipótesis de la elección racional (**H_{ER4}**) propone específicamente que la implementación de la política concentró sus esfuerzos en su dimensión instrumental, pero que no introdujo modificaciones concretas en el sistema electoral. La hipótesis hace énfasis en que no era evidente la posibilidad de generar equilibrios o coaliciones políticas para los cambios a la legislación electoral con los otros partidos, por lo que el costo político del impulso de la reforma podría recaer únicamente en el partido gobernante. En contrapartida, sostener una política de vinculación con los uruguayos en el exterior podía facilitar su posicionamiento político y generar acuerdos transversales. Por este motivo, a esta hipótesis se le asignará un valor probatorio del **40%**.

En cuarto lugar, la hipótesis de los procesos supranacionales (**H_{PS4}**) considera que la implementación de la política de vinculación aportó a la actualización y armonización normativa del país de acuerdo a los compromisos internacionales. No obstante, los principales avances legislativos que tuvieron como eje las políticas de vinculación, estuvieron enfocados en actualizar la normativa migratoria en su conjunto (considerando que la última ley de migración era de 1932). Por lo tanto, se le asignará un valor probatorio de **10%**.

De acuerdo al análisis de la Regla de Bayes presentado en la tabla correspondiente, en las tres primeras partes del mecanismo explicativo encontramos que en su mayoría no alcanzan a modificar sustantivamente la probabilidad posterior de las hipótesis, salvo algunas evidencias concretas que podrían llegar a ser más significativas. Por otro lado, encontramos que en la cuarta parte del mecanismo se plantea una situación diferente; al considerar con la misma probabilidad previa la hipótesis ideacional y la de elección racional, encontramos que hay algún tipo de evidencia que es más significativa hacia esta última. Es especial, las evidencias asociadas al voto desde el exterior están atravesadas por el cálculo estratégico-electoral de los partidos de la oposición para apoyar la primera modificación legal y el rechazo al plebiscito, si bien también se señalan dificultades para la incorporación de este tema concreto en la campaña electoral y el posicionamiento de la fuerza política. De este modo, ambas dimensiones están interconectadas para explicar esta parte del mecanismo.

ANEXO 5 - EVALUACION BAYESIANA DE LAS HIPOTESIS IDEACIONALES

		Pr (D)	ØMI	-MI	PRIORS MI	Regla de Bayes MI	LR+	Probabilidad LR+	LR-	Probabilidad LR-
		Probabilidad del dato independiente de la hipótesis	Ø= Probabilidad de observar la pista en un caso del tipo MI (Sensibilidad)	Probabilidad de que pista sea negativo o falso si el caso no es del tipo MI (Especificidad)	Probabilidad previa de la hipótesis	Probabilidad posterior de la hipótesis dada la evidencia	Razón de probabilidad		Razón de probabilidad	
HIPOTESIS MI1	Pista 1,1	0.6	0.7	0.6	0.7	0.817	1.75	0.64	0.50	0.33
	Pista 1.2	0.6	0.8	0.4	0.7	0.933	1.33	0.57	0.50	0.33
	Pista 1.3	0.7	0.6	0.3	0.7	0.600	0.86	0.46	1.33	0.57
	Pista 1.4	0.6	0.4	0.5	0.7	0.467	0.80	0.44	1.20	0.55
	Pista 1.5	0.5	0.7	0.6	0.7	0.980	1.75	0.64	0.50	0.33
	Pista 1.6	0.7	0.9	0.5	0.7	0.900	1.80	0.64	0.20	0.17
	Pista 1.7	0.7	0.9	0.5	0.7	0.900	1.80	0.64	0.20	0.17
	Pista 1.8	0.6	0.8	0.3	0.7	0.933	1.14	0.53	0.67	0.40
HIPOTESIS MI2	Pista 2.1	0.7	0.8	0.5	0.6	0.686	1.60	0.62	0.40	0.29
	Pista 2.2	0.7	0.8	0.5	0.6	0.686	1.60	0.62	0.40	0.29
	Pista 2.3	0.5	0.7	0.4	0.6	0.840	1.17	0.54	0.75	0.43
	Pista 2.4	0.7	0.6	0.4	0.6	0.514	1.00	0.50	1.00	0.50
	Pista 2.5	0.5	0.7	0.4	0.6	0.840	1.17	0.54	0.75	0.43
	Pista 2.6	0.6	0.8	0.3	0.6	0.800	1.14	0.53	0.67	0.40
	Pista 2.7	0.7	0.7	0.3	0.6	0.600	1.00	0.50	1.00	0.50
	Pista 2.8	0.7	0.8	0.2	0.6	0.686	1.00	0.50	1.00	0.50
	Pista 2.9	0.6	0.7	0.4	0.6	0.700	1.17	0.54	0.75	0.43
HIPOTESIS MI3	Pista 3.1	0.4	0.5	0.6	0.5	0.625	1.25	0.56	0.83	0.45
	Pista 3.2	0.7	0.4	0.7	0.5	0.286	1.33	0.57	0.86	0.46
	Pista 3.3	0.7	0.6	0.6	0.5	0.429	1.50	0.60	0.67	0.40
	Pista 3.4	0.5	0.8	0.3	0.5	0.800	1.14	0.53	0.67	0.40
	Pista 3.5	0.7	0.5	0.5	0.5	0.357	1.00	0.50	1.00	0.50
	Pista 3.6	0.7	0.8	0.3	0.5	0.571	1.14	0.53	0.67	0.40
	Pista 3.7	0.6	0.7	0.4	0.5	0.583	1.17	0.54	0.75	0.43
	Pista 3.8	0.4	0.5	0.5	0.5	0.625	1.00	0.50	1.00	0.50
HIPOTESIS MI4	Pista 4.1	0.7	0.7	0.5	0.4	0.400	1.40	0.58	0.60	0.38
	Pista 4.2	0.6	0.6	0.2	0.4	0.400	0.75	0.43	2.00	0.67
	Pista 4.3	0.4	0.5	0.3	0.4	0.500	0.71	0.42	1.67	0.63
	Pista 4.4	0.4	0.6	0.3	0.4	0.600	0.86	0.46	1.33	0.57
	Pista 4.5	0.6	0.8	0.3	0.4	0.533	1.14	0.53	0.67	0.40
	Pista 4.6	0.4	0.4	0.4	0.4	0.400	0.67	0.40	1.50	0.60
	Pista 4.7	0.6	0.6	0.5	0.4	0.400	1.20	0.55	0.80	0.44
	Pista 4.8	0.5	0.7	0.3	0.4	0.560	1.00	0.50	1.00	0.50
	Pista 4.9	0.6	0.8	0.3	0.4	0.533	1.14	0.53	0.67	0.40
	Pista 4,10	0.4	0.7	0.7	0.4	0.700	2.33	0.70	0.43	0.30

ANEXO 6 - EVALUACION BAYESIANA DE LAS HIPOTESIS IDEACIONALES Y SUS RIVALES

		Pr (D)	ØMI	ØSH	ØER	ØPS	MI	SH	ER	PS	REGLA DE BAYES			
		Probabilidad del dato independientemente de la hipótesis	Ø= Probabilidad de observar la pista en un caso del tipo MI	Ø= Probabilidad de observar la pista en un caso del tipo SH	Ø= Probabilidad de observar la pista en un caso del tipo ER	Ø= Probabilidad de observar la pista en un caso del tipo PS					Probabilidad posterior MI	Probabilidad posterior SH	Probabilidad posterior ER	Probabilidad posterior PS
Probabilidad Evidencia Pr (E)			0.6	0.1	0.2	0.1								
HIPOTESIS MI1	Pista 1,1	0.6	0.7	0.2	0.6	0.4	0.7	0.05	0.2	0.05	0.817	0.017	0.200	0.033
	Pista 1.2	0.6	0.8	0.3	0.5	0.4	0.7	0.05	0.2	0.05	0.933	0.025	0.167	0.033
	Pista 1.3	0.7	0.6	0.3	0.5	0.5	0.7	0.05	0.2	0.05	0.600	0.021	0.119	0.036
	Pista 1.4	0.6	0.4	0.4	0.7	0.8	0.7	0.05	0.2	0.05	0.467	0.033	0.139	0.067
	Pista 1.5	0.5	0.7	0.3	0.7	0.4	0.7	0.05	0.2	0.05	0.980	0.030	0.194	0.040
	Pista 1.6	0.7	0.9	0.3	0.6	0.3	0.7	0.05	0.2	0.05	0.900	0.021	0.167	0.021
	Pista 1.7	0.7	0.9	0.3	0.6	0.3	0.7	0.05	0.2	0.05	0.900	0.021	0.143	0.021
	Pista 1.8	0.6	0.8	0.3	0.6	0.4	0.7	0.05	0.2	0.05	0.933	0.025	0.143	0.033
Probabilidad Evidencia Pr (E)			0.5	0.05	0.4	0.05								
HIPOTESIS MI2	Pista 2.1	0.7	0.8	0.6	0.6	0.6	0.6	0.1	0.2	0.1	0.686	0.086	0.171	0.086
	Pista 2.2	0.7	0.8	0.7	0.6	0.6	0.6	0.1	0.2	0.1	0.686	0.100	0.171	0.086
	Pista 2.3	0.5	0.7	0.5	0.6	0.5	0.6	0.1	0.2	0.1	0.840	0.100	0.240	0.100
	Pista 2.4	0.7	0.6	0.7	0.7	0.4	0.6	0.1	0.2	0.1	0.514	0.100	0.200	0.057
	Pista 2.5	0.5	0.7	0.5	0.6	0.4	0.6	0.1	0.2	0.1	0.840	0.100	0.240	0.080
	Pista 2.6	0.6	0.8	0.5	0.6	0.4	0.6	0.1	0.2	0.1	0.800	0.083	0.200	0.067
	Pista 2.7	0.7	0.7	0.6	0.5	0.4	0.6	0.1	0.2	0.1	0.600	0.086	0.143	0.057
	Pista 2.8	0.7	0.8	0.6	0.6	0.4	0.6	0.1	0.2	0.1	0.686	0.086	0.171	0.057
	Pista 2.9	0.6	0.7	0.7	0.5	0.4	0.6	0.1	0.2	0.1	0.700	0.117	0.167	0.067
Probabilidad Evidencia Pr (E)			0.5	0.05	0.3	0.1								
HIPOTESIS MI3	Pista 3.1	0.4	0.5	0.5	0.6	0.4	0.5	0.1	0.3	0.1	0.625	0.125	0.450	0.100
	Pista 3.2	0.7	0.4	0.4	0.5	0.7	0.5	0.1	0.3	0.1	0.286	0.057	0.214	0.100
	Pista 3.3	0.7	0.6	0.3	0.5	0.8	0.5	0.1	0.3	0.1	0.429	0.043	0.214	0.114
	Pista 3.4	0.5	0.8	0.5	0.4	0.4	0.5	0.1	0.3	0.1	0.800	0.100	0.240	0.080
	Pista 3.5	0.7	0.5	0.5	0.7	0.8	0.5	0.1	0.3	0.1	0.357	0.071	0.300	0.114
	Pista 3.6	0.7	0.8	0.6	0.5	0.5	0.5	0.1	0.3	0.1	0.571	0.086	0.214	0.071
	Pista 3.7	0.6	0.7	0.7	0.5	0.5	0.5	0.1	0.3	0.1	0.583	0.117	0.250	0.083
	Pista 3.8	0.4	0.5	0.6	0.4	0.5	0.5	0.1	0.3	0.1	0.625	0.150	0.300	0.125
Probabilidad Evidencia Pr (E)			0.5	0.05	0.4	0.05								
HIPOTESIS MI4	Pista 4.1	0.7	0.7	0.4	0.7	0.4	0.4	0.1	0.4	0.1	0.400	0.057	0.400	0.057
	Pista 4.2	0.6	0.6	0.7	0.7	0.5	0.4	0.1	0.4	0.1	0.400	0.117	0.467	0.083
	Pista 4.3	0.4	0.5	0.5	0.6	0.5	0.4	0.1	0.4	0.1	0.500	0.125	0.600	0.125
	Pista 4.4	0.4	0.6	0.7	0.4	0.6	0.4	0.1	0.4	0.1	0.600	0.175	0.400	0.150
	Pista 4.5	0.6	0.8	0.6	0.7	0.7	0.4	0.1	0.4	0.1	0.533	0.100	0.467	0.117
	Pista 4.6	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.1	0.4	0.1	0.400	0.100	0.500	0.125
	Pista 4.7	0.6	0.6	0.5	0.6	0.3	0.4	0.1	0.4	0.1	0.400	0.083	0.400	0.050
	Pista 4.8	0.5	0.7	0.5	0.8	0.4	0.4	0.1	0.4	0.1	0.560	0.100	0.640	0.080
	Pista 4.9	0.6	0.8	0.6	0.6	0.4	0.4	0.1	0.4	0.1	0.533	0.100	0.400	0.067
	Pista 4.10	0.4	0.7	0.5	0.5	0.4	0.4	0.1	0.4	0.1	0.700	0.125	0.500	0.100

