

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN DESARROLLO

Informe de Pasantía

**Unidad de Migración, Ministerio de Trabajo y
Seguridad Social**

Agustín Celiberti
Tutor: Martín Koolhaas

2018

Presentación

El presente informe es producto de una pasantía de egreso realizada entre los meses de setiembre de 2017 y febrero de 2018 en la Unidad de Migración del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El objetivo general de la pasantía consistió en contribuir a la producción y análisis crítico de datos estadísticos, relativos a la magnitud y características sociodemográficas de los migrantes internacionales que acuden al MTSS (población objetivo de la Unidad de Migración).

El recorrido que se propone comienza introduciendo el contexto en el que se crea la Unidad de Migración. Para esto, se realiza una breve descripción de la evolución de la política migratoria del país y de las distintas corrientes migratorias que tuvieron lugar con el correr de los años. Mediante esto, se pretende describir el contexto en el que sea crea la Unidad de Migración, pautado por una dinámica migratoria cambiante, caracterizada por un proceso de crecimiento de los flujos inmigratorios, y al mismo tiempo, por un marco normativo y de políticas migratorias que progresivamente se ha ido adecuando a este nuevo contexto.

Posteriormente, se presenta a la Unidad de Migración, describiendo sus cometidos y objetivos. Realizado esto, lo que sigue es introducirse en el transcurso de la pasantía, donde se muestra detalladamente las actividades realizadas.

De esta forma, se avanza hacia lo central de este informe, que consiste en la presentación de los resultados de la pasantía. Se presentan los dos resultados generados tal cual fueron entregados.

La última sección está dedicada a presentar algunas reflexiones de carácter personal, en cuanto a la experiencia de haber realizado una pasantía de egreso de la Licenciatura en Desarrollo en la Unidad de Migración.

Índice

1- Evolución de la política migratoria	4
2- Breve descripción de las tendencias migratorias en el Uruguay	11
3- La Unidad de Migración	20
4- Descripción de la pasantía	23
5- Resultados de la pasantía	30
5.1- Resultado 1	31
5.2- Resultado 2	47
6- Reflexiones finales	69
Bibliografía	73
Anexo	77

1- Evolución de la política migratoria

En esta sección, se propone sentar las bases para comprender lo fundamental de las políticas migratorias internacionales, así como un recorrido histórico por las diferentes concepciones de política migratoria que experimentó el país hasta llegar a la actualidad.

El análisis de la política migratoria y su evolución en el tiempo es relevante, ya que permite un acercamiento a la sensibilidad que se poseía sobre la migración en los distintos contextos, o que al menos tenían los grupos encargados de la implementación de políticas.

Sin embargo, a la hora de la ejecución, o de la no ejecución, de una política migratoria, el estado pretende reaccionar a una situación que tiene implicancia tanto dentro como fuera de su territorio, por lo cual es razonable pensar que existen condicionamientos tanto a la interna como de forma exterior al país.

Otra dificultad presente es que este tipo de políticas da cuenta de un fenómeno que tiene una doble direccionalidad, la emigración y la inmigración. Al mismo tiempo, ambos componentes se pueden subdividir según si los flujos migratorios están protagonizados por población nativa o extranjera.

Lelio Mármora (1997) presenta distintas modalidades en que se implementa y ejecuta la política migratoria internacional.

Por un lado, podemos encontrar la política migratoria programática, que se entiende como aquella que se desprende de un proyecto, el cual puede ser político, económico o social. Este modo de implementar la política procura aproximarse a un objetivo ya delimitado con anterioridad.

Por otro lado, está la modalidad coyuntural de la política migratoria. En este caso, la misma es una reacción a los fenómenos migratorios del momento y a las presiones que estos conllevan.

Otras modalidades en que se distinguen las políticas migratorias refiere a si estas son implícitas o explícitas. Las explícitas se caracterizan por tener una formalización de sus acciones ya sea mediante lo discursivo o lo institucional. Las implícitas carecen de esta formalización, pero aun así poseen objetivos y utilizan diversos medios para alcanzar los mismos (Mármora, 1997).

En definitiva, la política migratoria no siempre responde a un mismo fenómeno ni se visualiza siempre de la misma manera. Es amplio el abanico de opciones que se presenta al analizar qué normas impone un estado en relación a la migración.

Es por esto, que lo más esperable es, que con el paso del tiempo la política migratoria de un país atraviese distintos momentos y naturalmente sufra modificaciones.

Siguiendo el recuento histórico de Uruguay, presentado por Supervielle (1989), es posible encontrar un primer periodo caracterizado por tener una política migratoria bajo un régimen prohibitivo. Esta etapa corresponde a la época colonial. En esta etapa, se ponderaba a los españoles por sobre los de cualquier otra nacionalidad, ya que España ejercía un poder económico y político sobre el territorio. En esto, vale remarcar quedaban exentos los esclavos.

Posteriormente, con la constitución de 1830, da comienzo lo que se considera como un periodo liberal. En efecto, el artículo 147 establece que es libre la entrada, permanencia y salida de los individuos en el territorio de la República, observando las leyes de policía, y salvo perjuicio de terceros (Supervielle 1989).

Hasta 1858 se aprueban distintas normas, que buscan dar facilidades a los inmigrantes para que se incorporen como fuerza de trabajo, principalmente agrícola.

Los militarismos, en particular el gobierno de Tajes, propusieron un plan de colonización, en 1888, dando comienzo así a un nuevo periodo caracterizado por la regulación legal y el fomento de la inmigración.

La ley de inmigración de 1890 es considerada como la primera ley de este tipo. Mediante esta, se buscaba regularizar la situación de los migrantes, mientras se seguía con el objetivo de fomentar la migración.

“En consecuencia, puede decirse que la Ley de Inmigración de 1890 marca el comienzo del control estatal de la inmigración, que hasta entonces carecía de una normativa establecida que definiera las reglas de juego tanto para las autoridades de inmigración, como para las empresas navieras o para los extranjeros que llegaban al país en busca de mejor fortuna. Hasta ese momento la inmigración era espontánea, regulada sólo por las cadenas establecidas entre los que estaban en la tierra de origen y aquellos que llamaban a sus coterráneos para que vinieran a probar suerte a estas nuevas tierras.”(Acerenza, 2005).

Mediante esta ley se otorgaban distintas franquicias que facilitaban el arribo de migrantes según los criterios que se pretendían por el estado. Estas ayudas podían incluir: adelanto de pasajes, alojamiento, manutención, traslado al lugar de residencia definitiva y herramientas de trabajo (Supervielle, 1989).

Pero esta ley presentaba una marcada selectividad, tanto así que se detalla con claridad a qué perfil de personas se pretendía captar: *“Considerase inmigrante para los efectos de esta ley, a todo extranjero honesto y apto para el trabajo, que se traslade a la República Oriental del Uruguay en buque de vapor o de vela con pasaje de segunda o tercera clase y con ánimo de fijar en ella su residencia”* (Ley de inmigración 1890, artículo 7).

De lo anterior se desprende que se excluía a las personas que no estaban capacitadas para el trabajo: adultos mayores, discapacitados, enfermos etc., que no eran considerados inmigrantes. Además, el artículo 27 explicita que *“quedan igualmente prohibidas en la República la inmigración asiática y africana y la de los individuos conocidos con el nombre de zíngaros o bohemios”*. Aquí queda nuevamente bien manifiesta la voluntad de la selectividad en la migración.

Con el paso de los años, y ya transitando el siglo XX, es posible percibir un cambio de humor y un naciente temor por la pérdida de la identidad nacional. En 1911 se modifica el sistema de adelanto de pasajes y pasa a ser necesario que una persona ya residente en el país haga de garantía. También, se regulaba el traslado de los migrantes llegados a Montevideo hacia el interior. En 1913, se decreta que la Oficina de Trabajo realice estudios con el fin de identificar qué industrias tienen excedente de mano de obra y cuáles por el contrario tienen escasez. Finalmente, en 1919, otro decreto dispone que la Oficina de Trabajo deberá recoger información sobre los movimientos migratorios, así como caracterizar a la población migrante (Supervielle, 1989).

Esto sirvió de adelanto a lo que vendría posteriormente. La crisis del 29, que generó tantas transformaciones en tan diversas áreas, también provocaría cambios en la política migratoria uruguaya.

De esta manera, la política migratoria uruguaya se adentra en un nuevo periodo, caracterizado por las restricciones. Son básicamente dos las razones que operan para que se produzca este cambio. Por un lado, hay un criterio ideológico, ya que se entiende a la restricción migratoria como una forma de frenar el peligro que se entendía que representaban ideologías como el comunismo y el anarquismo. Por otro lado, la crisis del 29 produjo un aumento de la desocupación en muchos países, lo cual también fue un factor condicionante para intentar disminuir los flujos inmigratorios (Supervielle, 1989).

En este contexto, en 1932 es aprobada la Ley 8868, que establece causales de inadmisión y por primera vez en la historia, posibilita la expulsión de migrantes del territorio nacional. El primer artículo de esta ley señala que:

“No se admitirá la entrada al país, de los extranjeros aunque posean carta de ciudadanía nacional, que se hallen en uno de los siguientes casos: A) Los que han sido condenados por delitos del fuero común castigados por las leyes de la República y cometidos en el país de origen o en otro cualquiera y siempre que no haya corrido, una vez cumplida la condena, un término superior a la mitad del fijado para prescripción de la pena correspondiente [...] B) Los maleantes y vagos, los toxicómanos y ebrios consuetudinarios. Los expulsados de cualquier país en virtud de leyes de seguridad pública o en virtud de decreto de administrativo autorizado por la ley de la nación, con excepción de aquellos cuya expulsión respondiera a motivos políticos” (Facal Santiago, 2002).

Complementado esta ley, en 1936 se aprueba la Ley 9604, en la cual además de ratificarse las trabas de la ley de 1932, se incorpora otras, entre ellas la prohibición de la entrada a los condenados por motivos políticos y a aquellos extranjeros que no posean medios de vida propios, lo cual se estimaba en un monto de 600 pesos.

En estas dos reglamentaciones se puede observar un cambio en la sensibilidad hacia la migración. Por un lado, las notorias restricciones que, de manera implícita, se imponen para disminuir la migración. Por otro lado, más subjetivamente cambia el lenguaje, ya que no se hace referencia a migrantes o inmigrantes, sino que se hace una referencia a extranjeros, lo cual tiene una connotación negativa, que otorga un sentido de no pertenencia.

Es recién en 1947 cuando se aprueba un reglamento, que tiene como cometido regular de manera definitiva todos los aspectos administrativos. Una de las principales categorizaciones que surge en dicho reglamento, es la de residencia permanente o residencia temporal.

Al año, siguiente en 1948, se crea el Instituto Nacional de Colonización. Si bien las prioridades de dicha institución eran generar movimientos migratorios internos, en el artículo 26 establece que atenderá la posibilidad racional de introducir colonos del exterior, recibiendo la información correspondiente, directamente o por intermedio de las comisiones que se crearán de acuerdo con las leyes de inmigración, y del ministerio respectivo. De esta manera, algunos migrantes que se consideraran de interés, tendrían la posibilidad de ingresar al país (Supervielle, 1989).

Posteriormente, es posible identificar un nuevo vacío en la legislación migratoria. Sin embargo, lo establecido por el Instituto Nacional de Colonización contradice un poco el espíritu anterior marcado principalmente por el carácter restrictivo. De esta manera, se identifica un nuevo periodo al que se llama de migración selectiva.

En la década de los 60 se revierte el saldo migratorio del país. El Uruguay se transforma en un país principalmente expulsor de población, lo cual, entre otras consecuencias, tiene la de reducir incentivos y presiones para la elaboración de políticas de inmigración.

En el año 1954 se aprueba un decreto para facilitar la reunificación familiar de aquellos migrantes residentes en el país. En el año 1965 se autoriza al poder ejecutivo a adherirse al Comité Intergubernamental de Migraciones Europeas¹ (CIME).

Distintos decretos entre el año 1967 y 1969 evidencian la selectividad, otorgando beneficios para migrantes altamente calificados. El decreto de 1967 señalaba que mediante la migración selectiva de trabajadores especializados se potenciarían las posibilidades de desarrollo económico y social del país. Asimismo, establece distintas áreas en las que la

¹ Esta organización es la predecesora de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
<https://www.iom.int/es/historia>

migración selectiva tendría un impacto positivo y en las cuales sería deseable incorporar trabajadores extranjeros calificados (Supervielle, 1989).

En la etapa de la dictadura militar no se implementa ningún tipo de política migratoria particular. Las legislaciones anteriores continuaron vigentes persiguiendo en teoría los mismos objetivos.

La reapertura democrática marca nuevamente un giro en la política migratoria del país. En el año 1985 se crea la Comisión Nacional de Repatriación, que entre sus primeros cometidos tiene elaborar un registro de todos los uruguayos residentes en otros países, que tengan deseo de retornar al país y elaborar programas que faciliten y apoyen el retorno de aquellos ciudadanos que deseen hacerlo.

En el año 2001, se implementa el programa de vinculación con uruguayos altamente calificados residentes en el extranjero, el cual fue promovido por la Universidad de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores (Taks, 2006).

Esta fue una dirección novedosa en la política inmigratoria uruguaya, ya que se pone como centro de la misma el retorno, el cual es un componente de la migración.

Con la llegada al gobierno del Frente Amplio, se producen algunas transformaciones en la política migratoria, tanto desde lo discursivo como en lo legislativo. La vinculación con uruguayos residentes en el exterior sigue estando presente y se sigue apostando a que los mismos puedan retornar. En complemento de esto, se manifiesta la voluntad de que no emigren más personas. Estos dos aspectos, están transversalizados por un enfoque de los derechos individuales, el cual se va a hacer cada vez más notorio con el paso de los años en la política migratoria uruguaya (Koolhaas, 2015).

Como forma de integrar a los uruguayos residentes en exterior garantizando sus derechos como ciudadanos, se implementaron distintas medidas, entre ellas la creación de la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación (comúnmente conocida como Departamento 20), que procura la vinculación con el Estado uruguayo a través de una mayor participación ciudadana de las personas residentes en el exterior. En este marco, una de las iniciativas implementadas es la realización de los denominados “Operativos Celestes” mediante los cuales se emite cédula de identidad a emigrantes, los cuales se han realizado en ciudades como Buenos Aires, Asunción y Porto Alegre (Taks, en FLACSO 2010).

De los mojones más importantes en la política migratoria reciente del país, es la Ley 18.250 (también llamada ley de migración), la cual fue aprobada en enero de 2008 y reglamentada en agosto de 2009.

Esta ley señala en su primer artículo que:

“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.” (Artículo 1, ley 18.250).

Esta ley resulta innovadora en distintos aspectos, pero principalmente de garantizar la igualdad de derechos de las personas migrantes en relación a las personas nativas.

Dicha ley, entiende como migrante a toda persona extranjera que ingrese al territorio con el ánimo de residir y establecerse en él en forma permanente. De esta manera, es el estado, quien garantiza a las personas migrantes los derechos y privilegios que se expresan en las leyes de la república.

Además, con la reglamentación de esta ley, se crea la Junta Nacional de Migración (JNM). Las funciones principales de la misma son proponer políticas migratorias y cambios normativos, así como asesorar en materia de migración a cada organismo del estado y promover la adopción de las decisiones que favorezcan el proceso de integración regional en relación con las migraciones intra y extra zona.

La JNM estuvo integrada en principio por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Además, pueden intervenir distintas instituciones de diversa índole según se crea oportuno (Ley 18.250). Posteriormente, en 2014, se incorpora el Ministerio de Desarrollo Social y Presidencia.

La creación de la JNM es un hecho muy significativo para la política migratoria del país, ya que a la misma se le asigna la responsabilidad de ser la instancia rectora de la política migratoria, y al estar conformada por distintos ministerios, proporciona la oportunidad de implementar una política migratoria, que en primer lugar esté alineada en el accionar de distintos actores relevantes. Y también que busque dar respuesta a los problemas migratorios desde un lugar donde se posee una visión amplia de los fenómenos.

En el marco de la concepción de derechos que se ve reflejada con la Ley 18.250, y en un contexto regional tendiente a la integración en lo relativo a los fenómenos migratorios, Uruguay mediante la ley 19.254 asegura a los migrantes provenientes de los países que integran el Mercosur, así como a los estados asociados al mismo, la obtención de la residencia permanente con la sola acreditación de la nacionalidad².

² Esta ley tiene como antecedente el acuerdo sobre Residencia para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, implementado desde el año 2009 por los Estados Partes y que actualmente se encuentra en vigencia para: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.
<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6425/11/innova.front/residir-y-trabajar-en-el-mercosur>

En agosto de 2016 es aprobado el “Documento Marco Sobre Política Migratoria en Uruguay”, el cual representa a la actual administración y constituye el hito más reciente en el devenir de la política migratoria uruguaya.

En este documento se considera a la migración como positiva y se manifiesta que la política migratoria debe implementarse en búsqueda de mecanismos para promover una migración regular, segura, ordenada e informada. Posteriormente se determinan cuatro ejes de políticas: de retención, de retorno, de inmigración y de vinculación (JNM, 2016).

Dado que la migración suele tener carácter selectivo, la política de retención busca enfocarse a grupos de personas con una alta propensión a migrar. En este sentido lo que se busca es contribuir a disminuir los factores que seleccionan positivamente a algunos grupos incidiendo en un aumento de su probabilidad de migrar y de esta forma contribuir en su permanencia en el país.

La política de retorno tiene la atención puesta en uruguayos que se encuentran radicados en otros países, y que poseen características potenciales para instalarse nuevamente en el país. En este sentido y dado el aumento en intensidad que experimentó la migración de retorno hace unos años es que el estado uruguayo ha establecido una política de facilitar el retorno de uruguayos, y como forma de contribuir a esto se pretende colaborar con los proyectos de vida de los uruguayos que retornan.

El eje de política migratoria tiene como objetivo principal el de contribuir al desarrollo del país a través de los aportes que realizan los migrantes, colaborando para esto a la integración social, para lo cual es a su vez necesario garantizar el cumplimiento de la normativa migratoria vigente, tanto nacional como de forma internacional.

El último eje el cual refiere a la vinculación, tiene como objetivo general el fortalecer la vinculación con los uruguayos residentes en el exterior fomentando su participación y su integración, procurando utilizar los aportes de estos para el desarrollo del país (JNM, 2016).

Estos son los ejes en los que se centra el enfoque actual de la política migratoria del país. Vale resaltar que los mismos no son comprendidos de forma unilateral, por el contrario, se tiene presente que son necesarias articulaciones. Un ejemplo claro de esto es que la política de vinculación y la de retorno dialogan constantemente.

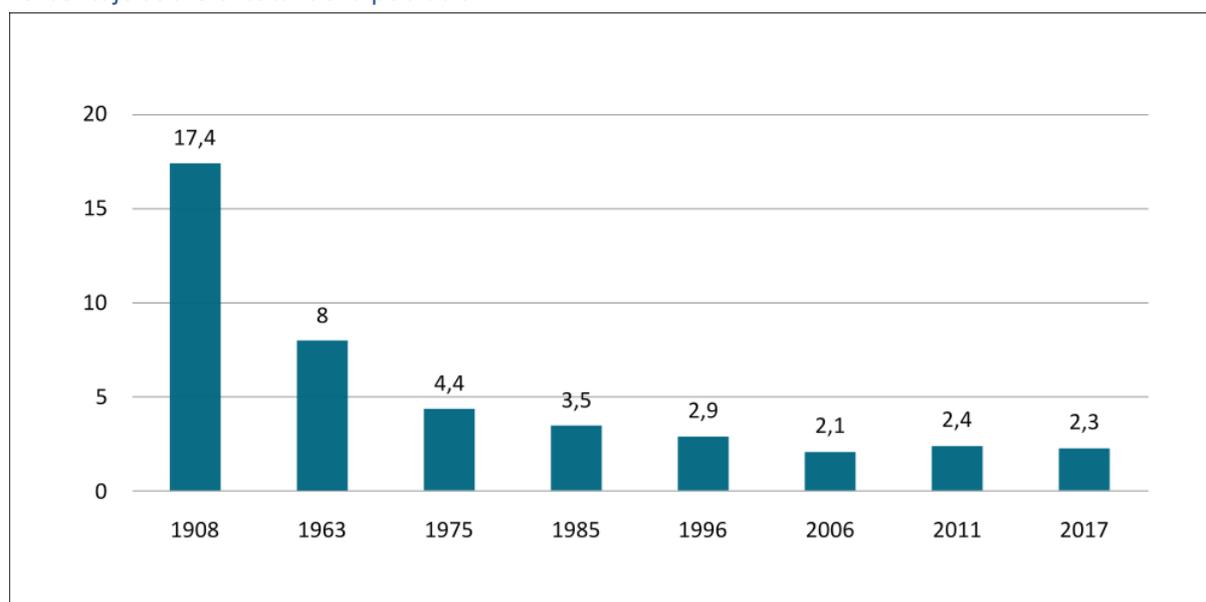
2- Breve descripción de las tendencias migratorias en el Uruguay

Esta sección se propone presentar un breve recorrido por las tendencias históricas de migración en el Uruguay, poniendo énfasis principalmente en los saldos migratorios. Pero a medida que esta descripción avance en el tiempo y se aproxime a la actualidad, se procurará ampliar el análisis para poder aproximarse de mejor manera a comprender las tendencias migratorias en la actualidad.

La inmigración y la emigración son dos factores fundamentales para comprender las oscilaciones en la cantidad de población en el país. En el marco de una transición demográfica precoz, los vaivenes en los flujos migratorios han sido un factor determinante en el ritmo de crecimiento de la población uruguaya.

El peso relativo de los migrantes no ha sido constante en la historia del país. En los primeros años, la población se componía casi en su mayoría por personas nacidas en otros países. Pero con el devenir del siglo XX esta tendencia se revierte.

Gráfico 1 - Población nacida en el exterior residente en Uruguay
Porcentaje sobre el total de la población



Fuente: PNUD Uruguay 2009, Censo 2011 y ECH 2017

Puede observarse con claridad que a principios del siglo XX la importancia de las personas nacidas en el extranjero, y que residían en el Uruguay, era muy significativa, pero con el paso del tiempo, esa tendencia va perdiendo intensidad.

Diversos son los factores que operan para que esto ocurra, y en todo caso siempre existe una doble causa, ya que inciden aspectos internos como posible país atractor de población y aspectos externos como las dinámicas de otros países que motivan o no a las personas a salir de los mismos. Y además como si esto fuera poco, también existen aspectos de carácter

internacional, como puede ser guerras y crisis, las cuales pueden tener consecuencias diferentes en los países. Otra salvedad es que si bien se puede notar una disminución de la población nacida en el extranjero que reside en el Uruguay, esto no necesariamente quiere decir que lleguen menos inmigrantes, ya que algunos inmigrantes son relevados en distintos censos y a su vez poco a poco van muriendo. Esto cobra especial sentido sobre todo en los años en los que el porcentaje de población nacida en el extranjero que reside en el país parece quedar estancada en valores cercanos al 2%.

El flujo de inmigrantes europeos (sobre todo de españoles e italianos), es uno de los principales factores que explican la alta preponderancia de los extranjeros durante el siglo XIX y el comienzo del XX. Estos flujos contribuyeron a incrementar el stock de población del país e impactaron en la composición de la población, promoviendo su masculinización. Sumado a lo anterior, también existieron flujos de migración en la región, más precisamente con los países limítrofes Argentina y Brasil. La presencia de brasileños se dio principalmente en el norte del país y en los departamentos en los que ambos países comparten fronteras. Los inmigrantes argentinos se radicaron principalmente en el litoral y en el sur del país (PNUD Uruguay, 2009).

Ahora bien, entre el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX también existieron flujos emigratorios, sobre todo hacia Buenos Aires y las zonas limítrofes de Argentina y Brasil (PNUD Uruguay, 2009: 9).

El saldo migratorio, sirve para tener una síntesis de cómo actúan los fenómenos de la emigración y de la inmigración, y poder conocer además qué consecuencias tienen los mismos.

Como permite apreciar la siguiente tabla, Uruguay tiene hasta aproximadamente la década del 60 un balance migratorio positivo, esto quiere decir que en esos periodos Uruguay recibe más gente de la que expulsa. Sin embargo, esta tendencia se revierte, y el país atraviesa un periodo aproximado de 50 años en los que casi constantemente está expulsando a más personas de las que recibe.

**Tasa neta de migración y saldo migratorio,
Uruguay (1950-2015)**

Periodo	Tasa neta de migración (por 1000 personas)	Saldo migratorio (en miles)
1950-1955	0.9	10
1955-1960	1.6	20
1960-1965	-0.5	-6
1965-1970	-2.5	-34
1970-1975	-9.6	-136
1975-1980	-4.2	-60
1980-1985	-2.0	-30
1985-1990	-1.9	-30
1990-1995	-1.3	-20
1995-2000	-1.6	-26
2000-2005	-6.3	-104
2005-2010	-3.0	-50
2010-2015	-1.8	-30

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Naciones Unidas.

Distintos son los motivos que explican el giro que experimentó el país a mediados del siglo pasado en materia migratoria.

“Desde los años sesenta, se observa un aumento de la emigración internacional. Por una parte, esto obedece al agotamiento del modelo económico de sustitución de importaciones y al comienzo de una importante crisis económica. Por otra, también desde fines de esa década y muy particularmente durante los años setenta, el deterioro de la situación política y la instalación de la dictadura militar en junio del 73 explican el muy significativo aumento de la emigración” (Pellegrino, 2010:66)

Además, la reconstruida Europa de posguerra, en el periodo de bonanza económica considerado como los *“treinta años gloriosos”* aumentó su demanda de mano de obra, lo cual generó un doble efecto en el país. Por un lado se cortó definitivamente el flujo de europeos que emigraban hacia América Latina, aquellos europeos proclives a emigrar lo hacen dentro de su mismo continente, y por otro lado algunos uruguayos se comienzan a ver seducidos y comienzan a realizar movimientos migratorios intercontinentales, algo que hasta ese momento era muy poco frecuente.

Acompañando esto, la migración europea que supo abastecer las necesidades de mano de obra de los Estados Unidos ya no lo hacía más, lo que produjo que este país hiciera cambios en su política migratoria en busca de captar mano de obra extranjera, lo cual América Latina comenzó a hacer. Es en este contexto donde comienzan a producirse también flujos de uruguayos que migran hacia los Estados Unidos. (Pellegrino, 2010).

Como permite apreciar la tabla anterior, el inicio de la dictadura se condice con el periodo en el que el saldo migratorio toma valores más negativos, es decir, producto de las migraciones el país reduce en mayor intensidad su número de habitantes.

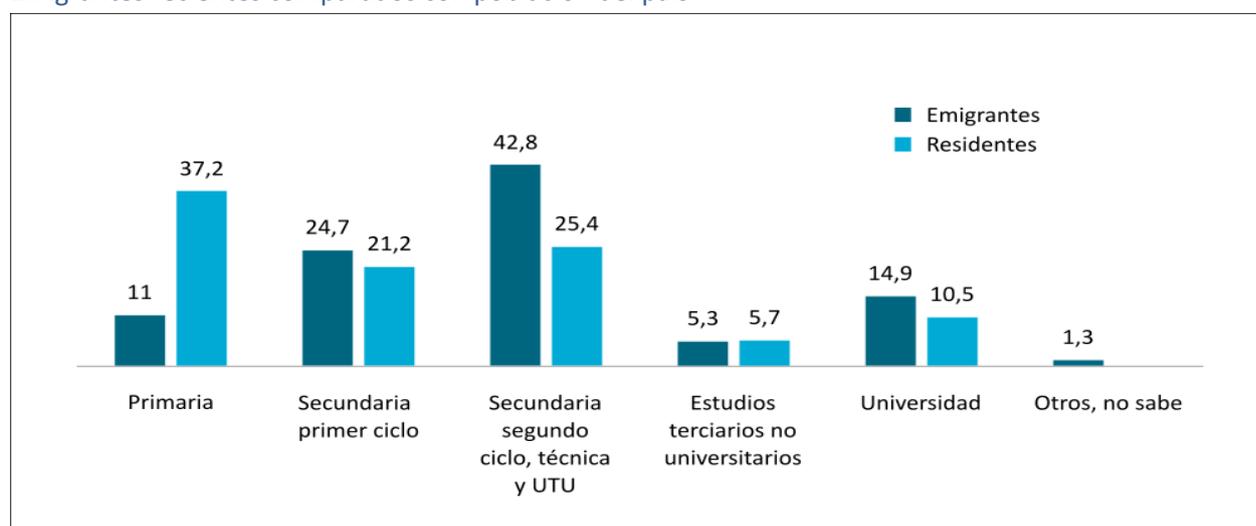
La reapertura democrática en el 85 y la implementación de alguna política de repatriación, trajo a la escena migratoria el perfil del migrante retornado. En esos años se produce un shock de uruguayos que retornan al país, sin embargo el mismo no es capaz de revertir el saldo migratorio, que continúa siendo negativo, aunque en menor medida que años anteriores. Es así, que se comienza a percibir a Uruguay como a un país que padece una emigración estructural.

En el año 2002, producto de la crisis económica que se vivió en la región por esos años, se produce un nuevo pico de migración. Se estima, que un 70% de los uruguayos que emigraron es este periodo lo hicieron a España o a Estados Unidos. Argentina en cambio, que anteriormente era uno de los destinos principales por los migrantes uruguayos, recibió únicamente el 11%. Si bien es difícil conocer el número exacto, se pueden realizar algunos acercamientos para estimar el volumen de personas que tuvo este particular momento de la historia migratoria uruguaya. Es así que entre el año 2000 y el año 2008, el aeropuerto internacional de Carrasco, presentó un saldo neto de -140.000 personas. Esto da que en promedio en esos 8 años, por el aeropuerto internacional de Carrasco, se iban 17.500 personas más de las que ingresaban al país. (Pellegrino, 2010).

Este pico migratorio se caracteriza por haber afectado principalmente a personas jóvenes, ya que el 55% de los migrantes tenía entre 20 y 30 años al momento de salir del país. Además, es posible observar una selección positiva hacia los hombres.

La encuesta continua de hogares ampliada, realizada en el año 2006, permite conocer más información sobre las particularidades de los emigrantes de esos años.

Gráfico 2 - Nivel educativo más alto alcanzado
Emigrantes recientes comparados con población del país



Fuente: PNUD Uruguay, 2009

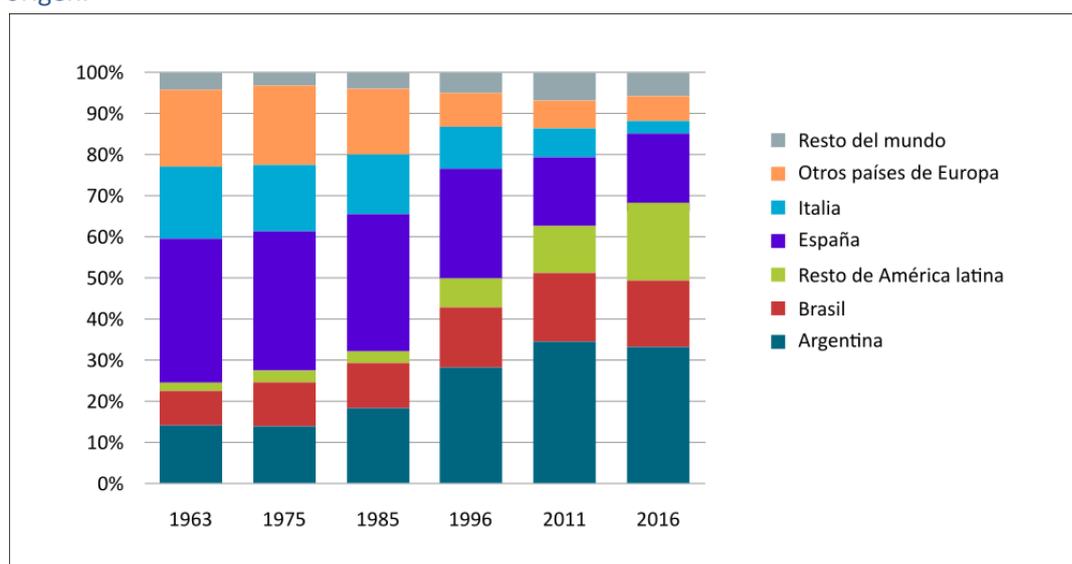
Los uruguayos que emigraron en el contexto de crisis del año 2002 y los años posteriores, presentan en general un mejor desempeño que la media de la población. Así lo demuestra el nivel educativo, ya que el de los uruguayos migrantes es apreciablemente más alto, donde más del 60% tiene por lo menos secundaria completa, mientras que para el caso de los no migrantes, casi el 59% no finalizó secundaria, de los cuales el 37% únicamente cursó hasta primaria.

En cuanto a la situación laboral de los emigrantes uruguayos, entre los años 2000 y 2006, el 50% tenía trabajo al momento de migrar. Cerca del 40% buscaba trabajo, la minoría de ellos lo hacía por primera vez. Mientras que el restante grupo, representa aproximadamente al 11% de los emigrantes, eran inactivos económicamente (PNUD Uruguay, 2009).

La característica de un país de emigración, que de forma sostenida tenía el país desde la década del 60, se revierte en el año 2009. Cuando por primera vez en casi 50 años, Uruguay recibe más gente que la que expulsa. Esta tendencia se producen debido a la conjunción de tres procesos: a) aumento de los flujos de retorno, b) disminución de las corrientes emigratorias y c) aumento de la inmigración de países latinoamericanos y caribeños (Mides, 2017: 15).

La inmigración de los países limítrofes siempre estuvo presente en el país, con el devenir del siglo XX fue cobrando importancia, lo que sumado a la pérdida de preponderancia de la inmigración europea, genera que para el año 2011, más del 50% de los extranjeros que residen en el país, sea de Argentina o de Brasil.

Gráfico 3 - Distribución relativa de la población nacida en el exterior censada en Uruguay por país de origen.



Fuente: Procesamiento de micro-datos de IPUMS International (serie 1963-1996), Koolhaas & Nathan (2013) para Censo 2011 y procesamiento de micro-datos de ECH 2016.

El censo de 2011 ya marca una tendencia que experimenta el país hasta la actualidad, como lo es la presencia de inmigrantes provenientes de Latinoamérica y el Caribe. La ECH de 2016 la confirma, siendo la categoría de “Resto de América Latina” la que muestra un mayor incremento relativo en la serie y una de las más importantes en la actualidad.

Otro apunte sobre el gráfico anterior es que, al tratarse de población censada, quienes permanecen en el país son captados en distintos momentos. Esto cobra sentido por ejemplo para el caso de los españoles. Ya con los flujos migratorios de españoles hacia el país disminuidos, la presencia de estos va disminuyendo, producto de que las personas van muriendo y dejan de ser censadas. Sin embargo ya para esta década la cantidad de españoles parece quedar constante, esto puede explicarse porque con la migración de retorno de uruguayos (principalmente de España) viene un cierto flujo de personas nacidas en España, generalmente hijos de los uruguayos que retornan.

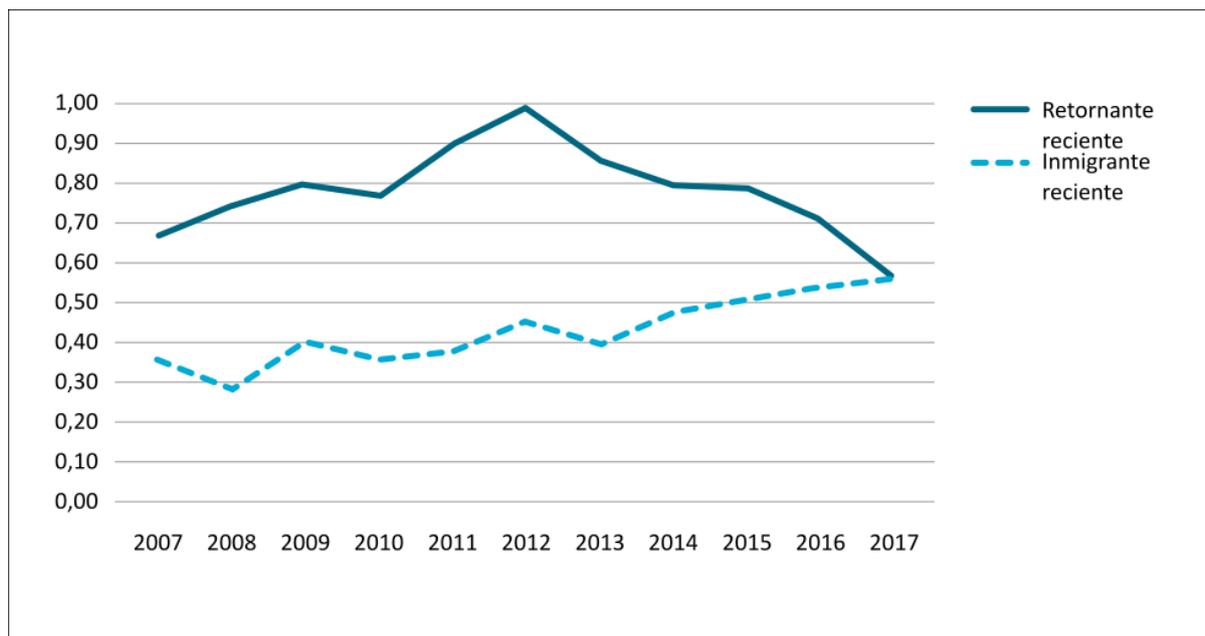
Si bien existen dificultades para cuantificar fenómenos dinámicos que tiene transformaciones constantes como lo es la migración, existen formas de aproximarse a los mismos. Las residencias otorgadas es una de ellas.

En ese sentido, vale recordar las transformaciones producto de la ley 19.254 que favorece a las personas provenientes de los países que componen el Mercosur o están asociados al mismo. Según Mides (2017), en el periodo que va desde el año 2000 a 2014, se otorgaron un total de 34.040 residencias a ciudadanos extranjeros, de las cuales el 60% se otorgaron entre el 2009 y el 2014. *“Los orígenes que menos crecieron en el trienio 2012-2014 respecto a 2003-2002 duplicaron o triplicaron el número de residencias concedidas (Perú, Chile, Colombia y Paraguay) y los que más crecieron (como República Dominicana y Venezuela) lo incrementaron por diez a pesar de haber partido de niveles prácticamente nulos.”* (Mides, 2017: 33)

En cuanto al aumento de los retornados, la crisis económica que se sufrió en Europa, rondando el año 2008, generó ciertas medidas, entre las cuales se encuentran programas implementados por España, pero financiados por la Unión Europea enfocados al retorno de la población migrante en dicho país, con el objetivo de equilibrar el mercado de trabajo y reducir el desempleo (Koolhaas, 2016).

En síntesis, esta nueva tendencia a la migración de retorno que colaboró a revertir el saldo migratorio en el año 2009, proviene principalmente de España. En la misma, predominan los hombres sobre las mujeres, lo cual se puede explicar ya sea porque las mujeres tienen una mayor tendencia a arraigarse al lugar luego de la migración, más aún si se conformó un núcleo familiar, o bien porque la migración en un primer momento fue mayoritariamente masculina. Además, otra característica que diferencia a esta corriente de migración de retorno es el peso relativo de los grupos de edades, en los que prevalecen los grupos de edades activas o en edad de trabajar, por sobre las inactivas (Koolhaas, 2016).

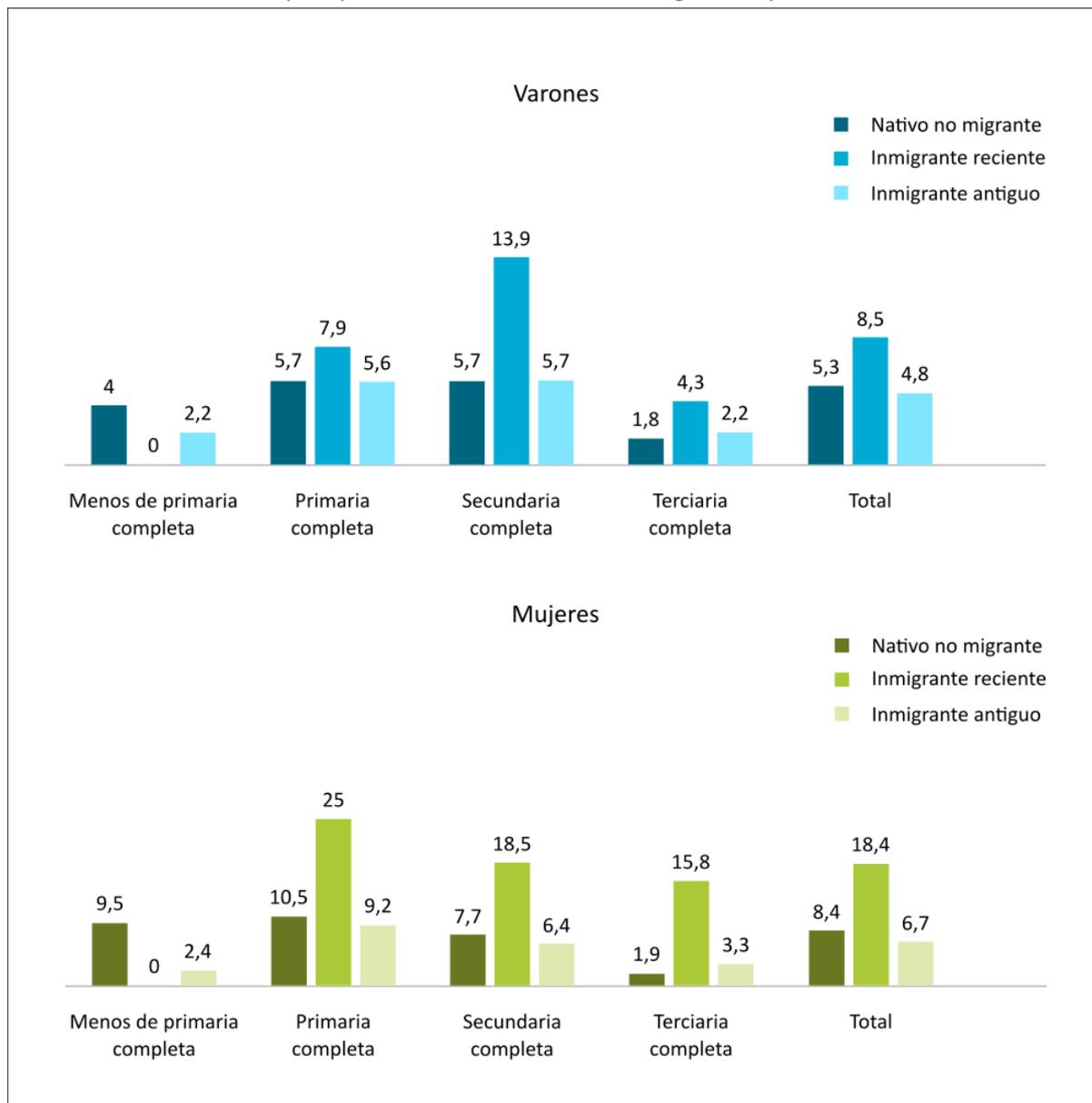
Gráfico 4 - Proporción de retornantes e inmigrantes recientes sobre el total de la población, Uruguay 2007 - 2017



Fuente: Programa de Población FCS.

Analizando conjuntamente las tendencias que generan la reversión en el saldo migratorio del país, es posible observar que ambos comportamientos son antagónicos. Por un lado el retorno de personas alcanza su pico en 2012, año a partir del cual comienza un descenso constante y acelerado. Por otro lado la migración reciente aunque con caídas puntuales, presenta un aumento casi continuo en los últimos 10 años. En la actualidad ambos flujos están prácticamente igualados, lo que se traduce en que la inmigración que recibe el país incide por igual uruguayos que retornan y extranjeros que inmigran.

Gráfico 5 - Tasa de desempleo por nivel educativo, estatus migratorio y sexo 2012 - 2015



Fuente: Prieto, Robaina y Koolhaas (2016)

A la hora de analizar cómo se inserta las nuevas corrientes migratorias en el mercado laboral, se puede observar que en términos generales la misma ocupa una posición de desventaja comparativa con la población nativa no migrante.

En este sentido, las mujeres migrantes son las más vulnerables en cuanto al desempleo, donde presentan altas tasas para todos los niveles educativos.

Por otra parte, la permanencia por un tiempo prolongado en el país, reduce las vulnerabilidades laborales para la mayoría de los niveles educativos. Por el contrario, los migrantes recientes son los más desempleados sin importar sus cualificaciones.

Pero la desventaja relativa que presentan los migrantes recientes en el Uruguay no se visualiza únicamente en el acceso al empleo. Los migrantes recientes presentan un mayor nivel de sobrecalificación (esto refiere a un desajuste entre la calificación que requiere el puesto de trabajo y la que posee el individuo) que la población nativa tanto para hombres como para mujeres. Por otra parte también es desventajosa la comparación para los inmigrantes recientes en cuanto a la formalidad. En este caso los hombres arrojan peores resultados que las mujeres, lo que permite aproximarse a la idea de que la inserción laboral de los hombres es más rápida pero de peor calidad y más propensa a la informalidad, las mujeres en cambio tardan más en incorporarse al mercado laboral, pero lo hacen en puestos en los cuales al menos realizan aportes (Prieto et al, 2016).

3- La Unidad de Migración

En esta sección, se presentará brevemente a la Unidad de Migración. Se detallará sus principales cometidos, objetivos y actividades planificadas, en el plan de acción de la Unidad de migración, con los cuales estuvieron alineadas las acciones realizadas en la pasantía.

El 10 de Mayo del año 2017 se crea dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Unidad de Migración. La misma es de carácter técnico y depende de la dirección general del Ministerio.

El primer cometido que se establece la Unidad de Migración, consiste en promover el trabajo decente para los trabajadores migrantes, a través de los programas y servicios de las Unidades Ejecutoras del MTSS, y de otros organismos y actores del ámbito nacional, regional e internacional.

Para esto, desde la Unidad se busca contribuir a un tratamiento transversal dentro del MTSS del fenómeno de la migración. Por lo cual, tiene lugar en la planificación distintas acciones a implementarse. Algunas de ellas se detallan a continuación:

- Revisar a los efectos de contar con insumos para el diseño y la gestión de programas y líneas de acción, la información sobre población migrante que se produce en MTSS a través de diferentes registros administrativos. (Oficina de Denuncias, Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social, Consultas Laborales, Dirección Nacional de Empleo(DINAE), Centros Públicos de Empleo(CePES) y Registro de Agencias de Colocación, etc.) así como BPS. Incorporar ítems que den cuenta de tal población en aquellos registros que no den cuenta de la misma.
- Realizar modelos de informe de acuerdo a las variables relevadas en los Centros de Empleo, Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), Oficina de Denuncias, División Consultas, etc.
- Realizar informes sobre el mercado laboral que contribuyan al diseño y la gestión de programas y líneas de acción e implementación y/o mejoras de servicios.
- Realizar acciones formativas y de sensibilización a funcionarios/as del MTSS que atiendan en primera línea.

Estas son algunas de las acciones, que define implementar la Unidad de Migración, mediante las cuales, se busca un fortalecimiento institucional del MTSS, y desde el mismo contribuir a la transversalización de las migraciones laborales, como manera de contribuir a promover el trabajo decente a los trabajadores migrantes.

Otro de los cometidos de la Unidad de Migración es continuar avanzando con la disminución de las desigualdades, mejorando las condiciones y la calidad del empleo. Por lo cual, la

Unidad persigue el objetivo de contribuir a la mejora de la empleabilidad de la población migrante, mediante la realización de las acciones que se detallan entre otras:

- Realizar un relevamiento de servicios, programas, etc. tanto en Montevideo como en el interior que actualmente presta el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional. Observar objetivos, requisitos de acceso, etc. y ver pertinencia y accesibilidad para personas migrantes.
- Diseñar un itinerario de servicios en materia de empleo y formación profesional.
- Diseño de talleres de orientación laboral para personas migrantes
- Realizar difusión de los servicios y programas del MTSS entre organizaciones de la sociedad civil y entre los actores sociales.
- Establecer acuerdos y diseñar protocolos con DNM y con Cancillería a efectos de facilitar la tramitación de la documentación uruguaya en casos donde se detecte irregularidad migratoria.

En tercer lugar, igualmente con el cometido de lograr un fortalecimiento institucional, la Unidad de Migración asume el objetivo de contribuir a la construcción de las bases para diseñar líneas de acción en materia de migración laboral, y de esta manera, ser uno de los organismos competentes en la creación e implementación de la política migratoria laboral del país. Algunas de las acciones alineadas a esto son:

- Construir un mapa de actores en materia de política migratoria.
- Releva la normativa nacional e internacional en materia de migración y migración laboral (normas, acuerdos, convenios, etc.)
- Releva y analiza la normativa que establece cuotas en sectores de actividad y en obra pública eventual y presentar propuesta de modificación.
- Tomar contacto y recabar información acerca de plataformas virtuales que ofrezcan servicios y/o de vinculación con la diáspora y/o con población migrante altamente calificada
- Recabar y producir información del mercado laboral en general y de la inserción de personas migrantes en particular.

Estas son en esencia las pautas que guían el accionar de la Unidad de Migración, en cuales se inserta la pasantía allí realizada. Un aspecto central para que eso ocurriese, es el trato que se le da por parte de la Unidad y por lo tanto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a las migraciones. A las mismas se las considera como un fenómeno multicausal, que requiere de un trato multidisciplinario y multiinstitucional. La necesidad de una interacción

eficiente entre distintos actores está presente en muchos de los objetivos que establece el plan de trabajo de la Unidad de Migración.

En cuanto a lo locativo, la Unidad de Migración está ubicada en la sede central del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en la calle Juncal. Sin embargo, la misma no cuenta con un lugar propio, viéndose obligado a repartir a sus componentes por distintos espacios del edificio.

4- Descripción de la pasantía

En esta sección, se pretende una descripción pormenorizada de la pasantía realizada en la Unidad de Migración, la cual pertenece al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como ya se manifestó oportunamente.

Se presentará un recorrido que describa las distintas etapas atravesadas, así como diferentes instancias que tuvieron lugar a lo largo de la pasantía.

Un primer aspecto a presentar, es que la pasantía contó con un seguimiento constante en el que participaron las dos instituciones involucradas. Por el lado del MTSS el acompañamiento lo realizó Rosanna Lamónaca quien es referente dentro de la Unidad de Migración. Y por el lado de la Facultad de Ciencias Sociales, el acompañamiento y supervisión fue realizado por Martín Koolhaas quien integra el Programa de Población perteneciente a dicha facultad.

Cada uno de los acompañamientos, tuvo características distintas que contribuyeron al buen transitar de la pasantía. Por el lado de Rosanna Lamónaca se concentró más en aspectos cotidianos y en una supervisión continua de las tareas realizadas. Martín Koolhaas en cambio colaboro principalmente en algunos momentos, siendo una referencia para poder esclarecer distintas dificultades conceptuales que fueron surgiendo con el transcurso del tiempo.

La pasantía fue de carácter semi-presencial y se realizó entre setiembre de 2017 y febrero de 2018. Tuvo una duración aproximada de 290 horas presenciales, más otras dedicadas de manera domiciliaria.

De este tiempo dedicado, la mayoría transcurrió en la sede central del MTSS, aunque también existieron instancias en INEFOP y reuniones en la Unidad Multidisciplinaria.

En la primera etapa, fueron establecidos los siguientes objetivos, los cuales fueron producto de distintas reuniones y se encuentran alineados con los cometidos y con el plan de trabajo de la Unidad de Migración. De hecho, la pasantía pudo haber tenido una fecha de comienzo anterior a la que tuvo efectivamente, debido a que se esperó que por parte de la Unidad se finalizara el plan de trabajo, para poder estar así ajustado a los mismos.

Objetivos

- Realizar un diagnóstico sobre los registros administrativos con que cuenta el MTSS para realizar una caracterización demográfica y socioeconómica de los y las trabajadores/as migrantes.
- Contribuir con propuestas y recomendaciones de mejora para los registros internos del ministerio con el fin de robustecer la información que se extrae en cuanto a la población trabajadora migrante.

Los objetivos de la pasantía, están en estrecha sintonía con la importancia que tiene para una institución como el MTSS (a través de la Unidad de Migración), el contar con datos continuos y confiables sobre la población migrante.

El foco de atención, estuvo puesto en como los registros administrativos se relacionan con la producción de información estadística en materia de migración.

En dicho sentido, los registros presentan una serie de fortalezas y debilidades generales, en relación a otras fuentes de las que se genera información sobre las migraciones, los censos y las encuestas de hogares.

Una característica positiva que poseen los registros administrativos, es que se realizan de forma continua e incorporan información permanentemente. Esto entre otras cosas, posibilita aproximarse a los fenómenos migratorios de manera más inmediata, que por ejemplo en el caso de los censos.

Por otro lado, los registros administrativos no requieren de la realización de una muestra representativa para generar información estadística. Por esto, es que se puede entender que los mismos son universales. Si bien dependerá del contexto en que se genere el registro, se posee información de todos los individuos que se sitúen en dicho contexto. Un ejemplo concreto de esto, son los registros en la plataforma Vía Trabajo, se posee información de todos los migrantes registrados, los cuales representan un universo concreto.

En cuanto a las debilidades que experimentan los registros administrativos, una de las principales radica en el motivo de los mismos, y es que en su mayoría son elaborados para fines de administración y de control, siendo relegada la función de generación estadística. Esto dificulta acciones de unificación o de cruzamiento de variables.

En definitiva, los registros administrativos son una buena forma de complementar tanto a censos como a la ECH, ya que los mismos poseen un gran potencial.

Más relevancia poseen aun, para el caso de Ministerio como institución hacedora de política pública. De los registros internos y externos, es posible extraer información estadística relevante en cuanto a la ejecución de políticas públicas³.

Teniendo en cuenta las características que en general presenta los registros administrativos, es que se comenzó a trabajar en las posibilidades que tienen los registros internos del MTSS de ser una fuente de información migratoria.

³ OIT, 2016 “Estadísticas de migración laboral: Mapeo y análisis en 5 países de América Latina y el Caribe”

Actividades

En conjunto que se realizaba el plan de trabajo, pero ya teniendo presentes los principales aspectos, se transitó por una etapa de adaptación que constó de distintos momentos. Por un lado, existieron distintas reuniones con Rosanna Lamónaca en la que se exponía el funcionamiento del MTSS en general y de la Unidad en particular.

Posteriormente, se pautaron reuniones con personas referentes de diversas áreas del Ministerio, que tenían vinculación directa con los objetivos establecidos. Existieron reuniones con representantes de la Unidad Estadística del MTSS, representantes de la sección de Cómputos del MTSS y con especialistas de la plataforma de Vía Trabajo.

Dentro de los sistemas de información que tiene el MTSS se identificó a la plataforma Vía Trabajo como al más potente de todos en lo referido a la cantidad y calidad de información que recoge. Por esto, fue con el primero que se comenzó a trabajar.

El primer cometido fue familiarizarse lo máximo posible con la plataforma, para esto existieron instancias de intercambio con conocedores de la misma. En ese contexto, fue adjudicado un usuario de prueba lo cual resultó muy útil para conocer a la totalidad los diversos aspectos de la plataforma.

De esta manera, se comenzó a elaborar un modelo teórico de informe con todos los datos relevantes para la unidad que podrían ser extraídos de Vía Trabajo. Dicho informe analizaba las variables relevadas y proponía cruces de las mismas para un óptimo aprovechamiento de recurso. Además analizaba la incorporación de determinadas variables en concreto, que al ser omitidas limitaban el potencial de la información con la que se contaba. El modelo de informe de la plataforma compondría una parte del modelo de informe final, el cual fue uno de los productos finales de la pasantía.

En este contexto, existe la posibilidad de asistir a dos jornadas de capacitación realizadas en INEFOP en las cuales se brindaban todos los conocimientos necesarios para realizar registros en la plataforma. La misma fue muy provechosa para conocer el proceso por el cual transcurre la información y todas las distorsiones que existen, desde que el individuo es entrevistado hasta que es posible sacar estadísticas generales de un colectivo o una cohorte específica.

De manera complementaria, se realizaron lecturas y búsquedas con el objetivo de interiorizarse con la experiencia del observatorio de las migraciones de Brasil (OBMIGRA). Si bien no se generó ningún contenido ni ninguna sistematización al respecto, la experiencia del OBMIGRA fue algo que estuvo presente a lo largo de toda la pasantía, en la medida que constituye un ejemplo exitoso y cercano en materia de producción estadística de migración laboral, basadas en registros administrativos y que contó con el trabajo conjunto de la academia y del Estado.

Una vez finalizado y corregido este primer modelo teórico de informe, se pasó a una de las instancias que más tiempo requirieron de la pasantía, y es que se accedió a datos de la plataforma Vía Trabajo, y se comenzó a elaborar un informe, pero esta vez no era un modelo teórico, sino que se realizó un procesamiento de datos estadísticos extraídos de dicha plataforma.

Es así que se comenzó a elaborar un informe que contenía datos de los extranjeros registrados en la plataforma Vía Trabajo en los años 2015 y 2016 (últimos dos completos hasta ese momento).

Las variables con las que se contó fueron:

- País de nacimiento
- Fecha de nacimiento
- Edad
- Género (Campo del cual se generó la variable Sexo)
- Modalidad de registro (La plataforma permite registros web y registros presenciales en centros técnicos de empleo)
- País de residencia (Cobra sentido al estar permitidos los registros vía web)
- Departamento de residencia (Para los que residen en Uruguay)
- Localidad de residencia
- Barrio de residencia (Para los que residen en Montevideo)
- Situación laboral actual
- Subtipo de situación laboral actual.
- Máximo nivel educativo alcanzado

De estas variables se contaba con información tanto de personas nacidas en Uruguay como de nacidas en países distintos a Uruguay, ambas en bases separadas, lo cual facilitó el procesamiento y potenció las comparaciones.

Este informe con datos extraídos de la plataforma Vía Trabajo, es uno de los documentos finales de la pasantía que fueron entregados a la Unidad de Migración.

Culminado este informe se produjeron instancias de revisión y corrección en la que participó una persona integrante de la Unidad Estadística del ministerio, pues dicha unidad será la

encargada de replicar ese tipo de informe, y de producir todo lo referido a información estadística con fuentes internas al MTSS y pertinente para la Unidad de Migración.

Posteriormente se comenzó a trabajar con el sistema de consultas laborales. La forma de trabajo fue similar a la del comienzo de Vía Trabajo. Se buscaba conocer el sistema lo máximo posible, a fin de elaborar un modelo de informe teórico con la información que era posible extraer de allí y que era relevante. A diferencia de lo que fue la experiencia en Vía Trabajo, en esta oportunidad no se pudo contar con un usuario que permitiera realizar simulacros de registros, sino que simplemente se tuvo acceso a algunas capturas de pantalla del sistema. Si bien mediante esta vía, se pudo sustraer toda la información necesaria, generó que el ejercicio de imaginar variables a incorporar y cruces de variables sea más engorroso. Además de no poder conocer si el sistema registraba o no algunos “campos obligatorios”.

En el periodo en que se elaboraba el informe sobre el sistema de consultas laborales existió la posibilidad de participar de dos instancias particulares las cuales fueron de gran utilidad para comprender algunas de las vicisitudes que afrontan las personas migrantes. Es que tuvieron lugar dentro del ministerio, y organizadas por la Unidad de Migración como una estrategia para generar sensibilidad sobre el tema migratorio, dos reuniones en que funcionarios de cancillería expusieron todo lo relativo a los aspectos legales necesarios para tramitar los permisos de residencia de los migrantes extranjeros. En estas jornadas, participaron distintas secciones del MTSS y de otras instituciones.

El objetivo posterior fue la elaboración de un modelo teórico de informe pero esta vez del sistema de denuncias.

El mismo es más complejo que el sistema de consultas laborales, ya que los procesos que siguen las denuncias no son lineales y se contó únicamente como material de apoyo con un manual el cual estaba enfocado al método de registro de datos, y no a la comprensión de del proceso y el potencial de la información.

Para poder subsanar esto, fue oportuno coordinar reuniones e intercambiar correos electrónicos con las personas especialistas en este sistema.

Una vez comprendido la esencia del sistema de denuncias laborales y la información que allí se recolecta, lo siguiente fue elaborar el modelo de informe teórico, lo cual no revistió otras complicaciones.

Otra instancia extraordinaria que sucedió en el periodo de pasantía fue la posibilidad de concurrir a un conversatorio organizado desde la Unidad de Migración. El mismo contó con la presencia de Guillermo Dema, especialista de la Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo, y convocó a distintos componentes de la órbita del ministerio, así como a representantes de la UdelaR y de la sociedad civil.

Esta jornada comenzó con la postura que tiene OIT en cuanto a las migraciones laborales internacionales en América Latina, y de qué manera se debe hacer frente a ellas por parte de los estados mediante la generación de políticas migratorias, las cuales no deben ser aisladas, sino en procura de generar una gobernanza.

En este sentido OIT señala que la deficiencia en los sistemas de información y estadísticas es una traba para lograr la mencionada gobernanza. Esto sucede porque los mismos se encuentran desarticulados y no es comparable entre las instituciones y menos aún entre países. Es por eso que entiende como un desafío primordial que se comience a generar información centralizada sobre las migraciones laborales. Dado que los objetivos de la pasantía están alineados con esta postura, la instancia cobro aun mayor importancia (OIT Américas, 2016/2).

Posteriormente se habilitó la posibilidad de que tanto los representantes estatales (casi en su totalidad representantes del MTSS), los representantes de la sociedad civil, y los de la UdelaR, debatieran en torno al rol que ocupa la política migratoria en Uruguay y lo que representa la misma para los trabajadores migrantes.

Retomando el trabajo, y ya obtenidos los tres modelos de informes teóricos de las tres principales plataformas del ministerio, el objetivo pasó a ser elaborar un único modelo de informe que contuviese información de las tres plataformas.

Además, como el modelo de informe teórico es atemporal, el ejercicio requirió librarse lo máximo posible de las contaminaciones coyunturales. Sin embargo, lo coyuntural es relevante para atribuir significación a la información extraída de los registros administrativos del Ministerio, por lo cual se decidió dedicar un capítulo del modelo de informe teórico definitivo, a información extraída de la Encuesta Continua de Hogares⁴. La exploración de las posibilidades de la ECH demandó, aunque no muchas, algunas jornadas exclusivas de trabajo.

Es así, que el modelo de informe definitivo, el cual es uno de los resultados de la pasantía, quedó compuesto por 4 partes, las cuales están referidas a: la ECH, la plataforma Vía Trabajo, el sistema de denuncias y el sistema de consultas.

A Continuación se presenta un cronograma con las principales actividades realizadas, el mismo pretende ser de utilidad para observar la evolución en el tiempo y el transcurso de la pasantía.

⁴ Es una encuesta cross-section realizada de forma ininterrumpida desde el año 1968. Brinda los indicadores oficiales sobre mercado laboral e ingreso tanto de hogares como de personas. (http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=8567a6a1-9c93-419e-9ce5-70d7e861a294&groupId=10181)

Actividad/ Mes	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero
Elaboración de plan de trabajo						
Reunión con cómputos						
Elaboración de modelo de informe teórico sobre plataforma Vía trabajo						
Asistencia a capacitación sobre plataforma Vía Trabajo						
Elaboración de informe sobre Plataforma Vía trabajo						
Reunión/capacitación sobre residencias						
Elaboración de modelo de informe teórico sobre sistema consultas						
Conversatorio con referente de OIT						
Elaboración de modelo de informe teórico sobre sistema de denuncias						
Elaboración de modelo de informe final de la Unidad de migración						
Presentación de resultados a Unidad estadística						
Reunión de supervisión e intercambio con referente académico						
Reunión de supervisión e intercambio con referente de Unidad de Migración						

5- Resultados de la Pasantía

En esta sección, se incorporan los dos productos finales de la pasantía. Ambos persiguen en esencia el mismo objetivo, como es el de la producción de información sobre los trabajadores migrantes, aunque tienen características diferentes.

El informe sobre la plataforma Vía Trabajo contiene datos empíricos de las personas registradas en la plataforma en los años 2015 y 2016. En cambio el otro resultado es un modelo de informe teórico, es decir, no contiene información en sí, sino las pautas que debería seguir en el futuro un informe que se replique año a año.

Un aspecto en común que si comparten ambos productos, es que han sido elaborados en su mayoría en base a registros administrativos internos del Ministerio de trabajo. Esto en si presenta algunas características. En primer lugar, y pensándolo únicamente desde el lado de la información pertinente para la unidad, los registros administrativos son en su totalidad anteriores a la creación de la Unidad, por lo cual es de esperar a que la información que brindan los mismos no se ajuste completamente a las necesidades y demandas que se tienen desde la Unidad de Migración. Sin embargo, y siendo consciente de estos, es que se establece por parte de la Unidad de Migración, el objetivo de comprender los registros y posteriormente transformarlos y adaptarlos. Estos documentos que son parte de los resultados de la pasantía, son insumos para esto.

En modelo de informe teórico es la conjunción de tres trabajos previos, sin embargo, se entendió que la mejor manera de comprender qué tipo de información se tenía al alcance, y a partir de ahí pretender generar modificaciones, era a través de un único documento. Por eso, en lugar de presentar un documento sobre la plataforma Vía Trabajo, otro sobre el sistema de consultas y uno adicional sobre el sistema de denuncias, se entrega un único documento, el cual además, incorpora información externa al Ministerio.

5.1- Resultado 1
Modelo de informe teórico

Introducción

El modelo teórico pretende sentar las bases para realizaciones periódicas de informes por parte de la Unidad de Migración.

A partir de los contenidos extraídos de los informes periódicos, y complementando con fuentes externas, la Unidad de Migración tendrá insumos para poder implementar líneas de trabajo de acuerdo a sus cometidos.

Los informes periódicos a realizar por la Unidad de Migración, tienen como objetivo el presentar una caracterización y brindar una descripción tanto de los migrantes que acuden al Ministerio, así como de los motivos por los cuales acuden. Para lo cual, se nutrirá de los distintos registros administrativos con los que cuenta el Ministerio.

Para la realización del modelo de informe, se analizaron distintos tipos de información para ser incorporados. Por un lado, tres fuentes internas del ministerio, la plataforma Vía Trabajo y los sistemas de denuncias y de consultas. Por otro lado, se utiliza la Encuesta Continua de Hogares como fuente externa, ya que esta brinda una noción general de la población migrante en el país y así habilitar comparaciones pertinentes.

Dentro del MTSS existen diversos registros administrativos que proporcionan distinta información. Estos registros fueron creados con anterioridad a la Unidad de Migración, con lo cual no siempre la información que recogen da cuenta de la población migrante. Inclusive algunos de los registros que podrían aportar información relevante, no poseen una variable que identifique la población migrante.

Es por esto, que para algunos sistemas se propone la incorporación de variables fundamentales, y se realiza el ejercicio de suponer la información que se podría obtener mediante la misma.

El modelo de informe que se propone a continuación describirá los registros que actualmente se cuentan en el ministerio, propondrá la incorporación de variables cuando se entienda necesario y presentará la estructura que debería tener un informe periódico realizado por la Unidad de Migración, dando por supuesto que se incorporan las variables.

Encuesta Continua de Hogares

Presentación

La Encuesta Continua de Hogares (ECH), es una encuesta cross-section y es realizada de forma ininterrumpida por el Instituto Nacional de Estadística desde el año 1968. La ECH brinda los indicadores oficiales del mercado laboral (actividad, empleo y desempleo) y de ingresos de los hogares y las personas con periodicidad mensual, trimestral, semestral y anual. Es también utilizada para estimar la proporción de hogares y personas por debajo de la línea de pobreza y de indigencia de forma anual. Además, constituye la base de estudios de variadas temáticas, entre ellas: salud, educación y condiciones de la vivienda.⁵

La intención de incorporar información de la ECH está en intentar enmarcar todo lo extraído de las fuentes internas y de los sistemas del ministerio. La ECH es la fuente más actualizada y confiable para comprender algunos aspectos de la realidad socio-económica de la población en general y de la población migrante en particular, siendo la fuente oficial de información socio-económica del país.

Al ser la ECH una amplia encuesta, la información que esta brinda es muy diversa. Sin embargo, a continuación se presentará solo una parte de toda la información, la cual se considera la más pertinente para cotejar con lo extraído del MTSS.

Para trabajar en la ECH con migrantes actualmente es conveniente utilizar más de un año de la misma de forma agregada, ya que así se le otorga una adecuada significación estadística a los casos de migrantes, que suelen ser pocos. Esta situación es coyuntural, y no implica que en el futuro deba utilizarse la misma estrategia operativa⁶.

Mediante la ECH es posible conocer, el país de nacimiento de los individuos y su lugar de residencia 5 años antes de realizada la encuesta. Mediante estos dos puntos relevados, se puede percibir si se trata de un migrante, y es posible profundizar sobre si el individuo es o no un migrante reciente (migración hace menos de 5 años) al momento de realizada la encuesta. Este criterio, no necesariamente debe ser rígido en todos los casos. En determinadas circunstancias, puede resultar conveniente acortar este periodo en busca de ver una tendencia particular, o por el contrario alargarlo, persiguiendo el objetivo de poseer más observaciones. Pero en términos generales, 5 años es el corte que suele estar presente en la literatura que refiere a la temática.

⁵ INE, Ficha técnica Encuesta Continua de Hogares, Abril 2017

⁶ Es la estrategia utilizada por MIDES 2017 y Prieto et al 2010

Modelo de informe

A continuación se detalla la información a incorporar en el informe periódico de la Unidad de Migración extraída de los datos otorgados por la ECH.

- Status migratorio, usando las siguientes categorías: migrante reciente, migrante antiguo, retornado reciente, retornado antiguo y nativo no migrante.
- Cantidad de personas según status migratorio.
- Distribución del stock migratorio según país de nacimiento. Se recomienda diferenciar los 4 principales países y realizar las siguientes agrupaciones con el objetivo de apreciar tendencias particulares: Mercosur y estados asociados, Latinoamérica y el Caribe y resto del mundo. Esto se apoya en que las tendencias migratorias del Uruguay son de la región. De descubrirse otro flujo migratorio que se diluya en esta clasificación, se puede realizar una nueva más acorde al contexto.
- Distribución del stock migratorio reciente según país de nacimiento. Ídem punto anterior, únicamente se toman en cuenta a migrantes recientes.
- Distribución por sexo y edad de migrantes en general y diferenciando por los distintos lugares de origen.
- Nivel educativo de la población migrante en general y diferenciando por los distintos lugares de origen. También es posible incorporar diferencias por sexo y edad.
- Tasa de actividad, empleo y desempleo diferenciando por sexo⁷ y comparando según el status migratorio de las personas.
- Tasa de desempleo de personas migrantes, diferenciando por nacionalidad y comparando por sexo y status migratorio.
- Prevalencia de la Pobreza de ingresos por status migratorio, sexo y grandes grupos de edad⁸.
- Prevalencia de la informalidad (como no aporte a la seguridad social) entre la población ocupada según sexo y status migratorio⁹.

⁷Mides 2017 p. 59.

⁸Mides 2017 p. 51.

⁹Mides 2017 p. 63.

Sistema Vía Trabajo

Presentación

La plataforma de Vía Trabajo es un sistema integral, que apunta a la gestión de las políticas de empleo activas a nivel de todo el territorio nacional. Es comprendida entonces como una herramienta de gestión de políticas.

Esta herramienta de gestión, pretende proveer de mayor agilidad, integración y transparencia a los distintos servicios que hoy se prestan desde distintas instituciones relacionadas al mercado laboral y a las capacitaciones de distinta índole. La misma comenzó a funcionar desde el mes de noviembre del año 2012, aunque ha recibido datos de la plataforma anterior.

La plataforma es co-gestionada por la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) y por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). Es manejada por funcionarios de INEFOP, DINAE y las intendencias municipales. Pero además, existe la posibilidad de que los propios usuarios accedan y registren sus datos en la plataforma de forma virtual a través de la web.

El sistema permite el registro de toda persona mayor de 15 años, sin importar ninguna otra de sus condiciones. El registro en la plataforma es obligatorio para toda persona o empresa que desea acceder a los servicios de empleo y formación profesional que brindan los centros técnicos de empleo.

La plataforma permite además el registro de empresas, a estas se les ofrece la oportunidad de acceder a un sistema que facilite el proceso de selección de personal, pudiendo vincularse con postulantes con perfiles que requieran en un momento determinado.

La principal finalidad es gestionar los servicios de INEFOP y los centros técnicos de empleo. A los usuarios se les ofrecen servicios de orientación laboral y capacitación. Y es por la necesidad de acceder a estos, que tanto empresas como particulares quedan registrados en la plataforma.

Información a incorporar

La plataforma de Vía Trabajo releva en una primera instancia una serie de datos personales que permiten realizar una caracterización general. Estos datos son:

Género
Fecha de nacimiento
Situación civil
País de nacimiento
Residencia en otro país desde el cual retornó
Ascendencia étnico-racial
Domicilio (Departamento, localidad y barrio)
Cantidad de hijos

La variable país de nacimiento no necesariamente refleja el estatus migratorio. El tener un país de nacimiento distinto al Uruguay, y residir en Uruguay, no implica que se trate de una persona migrante, ya que el nacimiento refiere a un evento concreto en un lugar determinado, que si bien habilita distintas opciones, la nacionalidad se comprende como un devenir en el individuo, una trayectoria determinada donde se poseen derechos y obligaciones, por esto, no necesariamente país de nacimiento y nacionalidad son lo mismo. En definitiva, generalizar que los individuos con un país de nacimiento diferente a Uruguay son migrantes, puede resultar inexacto.

En este sentido, se propone incorporar una variable que distinga status migratorio, diferenciando entre nativo, migrante reciente, migrante antiguo y retornado.

En segundo orden, se propone incorporar la variable nacionalidad principal, la cual en complemento con país de nacimiento permite detectar con mayor precisión a un migrante, y aproximarse con más exactitud al análisis de flujos migratorios.

Modelo de informe

A continuación, se detalla la información a incorporar en el informe periódico de la Unidad de Migración extraída de la plataforma Vía Trabajo.

Primera parte: Caracterización general

- Cantidad de personas, tanto de nacionales y migrantes para el año de informe. Además, se puede incorporar las cantidades de registros de distintos años que se tenga información para poder observar la evolución.
- Cantidad de personas migrantes distinguiendo por nacionalidad y sexo. (se recomienda detallar aquellas nacionalidades con una proporción significativa, aquellas que tengan poco peso relativo agruparlas en una variable “otros” siempre

con la finalidad de transmitir de forma clara la información y que no se dificulte la lectura).

- Para complementar el paso anterior, se puede realizar otra agrupación que resulte significativa, por ejemplo; Mercosur, América Latina y el Caribe, nuevos orígenes latinoamericanos, etc.
- Forma de registros (registro web o en centro técnico de empleo), tanto de los migrantes como de la población nativa. Eventualmente y en caso de notar diferencias, se puede complementar con la evolución en el tiempo del peso relativo de cada uno de los registros.
- Peso relativo de las franjas etarias. Diferenciar en la distribución relativa según nacionalidad y realizar comparación con la población nativa.
- Estructura de sexo y edades de los migrantes (Pirámide de población). Se puede distinguir las principales nacionalidades e incorporar la comparación con la población nativa.
- Distribución territorial de los migrantes. Porcentaje en cada departamento. Para el caso de Montevideo que se posee información sobre los barrios se puede incorporar esta desagregación., Para esto, se recomienda realizar una agrupación en tres zonas, la zona céntrica de Montevideo, la zona costera y el resto del departamento. Esto permitirá evidenciar posibles concentraciones territoriales. Además se puede realizar el mismo análisis distinguiendo con las principales nacionalidades.
- Diferencias en la ascendencia étnico racial. Distinguiendo según país de nacimiento y comparando con la población nativa.

Segunda parte: Nivel Educativo

Un condicionante fundamental de la inserción laboral, es el nivel educativo de los individuos. Por esto, la presente sección que pretende observar la formación de los migrantes y compararla con la población nativa, resulta relevante.

- Comparación de máximo nivel educativo alcanzado de migrantes y nativos. Se sugiere agregar el nivel educativo en las siguientes categorías: Primaria, ciclo básico, bachillerato, Terciario y postgrado.
- Máximo nivel educativo alcanzado de migrantes diferenciando según país.
- Máximo nivel educativo alcanzado de migrantes diferenciando según sexo.

- Los dos puntos anteriores se pueden agrupar en una misma tabla resumen que incorpore nivel educativo, nacionalidad y sexo.

Tercera parte: Situación Laboral

En este apartado se pretende poner la atención sobre la situación laboral (al momento del registro en la plataforma) de los migrantes. Las categorías de ocupación entre las que el sistema permite seleccionar son: Desocupado, Estudiante, Inactivo, Jubilado, Ocupado, Pensionista, Rentista, Seguro De desempleo, Subocupado y tareas del Hogar.

- Distribución de la situación ocupacional de la población migrante. (grafico en porcentajes).
- Comparación de la distribución de las situaciones ocupacionales con la población nativa.
- Desagregar la distribución de la situación ocupacional de los individuos diferenciando según país.
- Distribución de la situación ocupacional de la población migrante diferenciando por sexo.
- Distribución de la situación ocupacional de la población migrante diferenciando por grupo etario (se propone agrupamiento en las siguientes categorías: De 15 a 29, de 30 a 44, de 45 a 60 y mayores de 60). Esto mismo puede realizarse con la población nativa y así habilitar la comparación.
- Duración del desempleo. Se diferencia a los migrantes desempleados según el tiempo que llevan sin trabajo. Se los sitúa en 3 categorías: Menos de un año, de un año a tres años y mayor a 3 años. El indicador se puede presentar en términos absolutos o relativos.
- Ocupaciones más frecuentes de la población migrante y comparación con la nativa. Categorías: 1-directores y gerentes, 2-profesionales científicos e intelectuales, 3-técnicos y profesionales de nivel medio, 4-personal de apoyo administrativo, 5-trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados, 6-agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros, 7- oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios, 8- operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores y 9- ocupaciones elementales. Posteriormente se realizara comparación de esta información con la que brinda la ECH.
- Cualificaciones de los trabajadores migrantes y comparación con la población nativa. En base a las categorías anteriores reagrupar: 1,2 y 3- Alta cualificación no manual, 4

y 5- baja cualificación no manual, 6, 7 y 8- manual cualificado, 9- no cualificado. Esta clasificación es también utilizada por el INE en la ECH.

- Cualificaciones de los trabajadores migrantes distinguiendo según nacionalidad.
- Cualificaciones de los trabajadores migrantes distinguiendo según sexo.
- Percepción de los migrantes en cuanto a las dificultades para conseguir empleo. Las posibilidades que se detallan son: Falta de experiencia laboral, tipo de experiencia laboral, escasa calificación o formación, falta de educación formal, edad, sexo, no conoce posibilidades de acceso a recursos (internet, bolsas electrónicas, consultoras, etc.), una red de relaciones adecuadas (personas que puedan ayudarlo en su búsqueda) y falta de oportunidades laborales en la localidad o departamento. En este punto es muy pertinente la comparación con la población nativa.

Cuarta parte: Motivo de registro

En este apartado se pretende evidenciar los motivos por los cuales los individuos acuden a los Centro Técnico y públicos de empleo. Esto cobra vital importancia para poder hacer efectivas las practica enfocadas a garantizar los derechos de la población migrante.

Los motivos que se detallan en la plataforma, según los cuales se realiza el registro son:

Capacitación
Culminación de ciclos educativos
Emprendimientos productivos
Trabajo
Orientación laboral
Información
Otros

- Distribución del motivo de registro de la población migrante.
- Comparación del motivo de registro entre la población migrante y la población nativa
- Diferenciación del motivo de registro de la población migrante según sexo.
- Diferenciación del motivo de registro de la población migrante según grupo etario. (se propone agrupamiento en las siguientes categorías: De 15 a 29, de 30 a 44, de 45

a 60 y mayores de 60. Esto mismo puede realizarse con la población nativa y así habilitar la comparación.

Conclusiones

La plataforma tiene un potencial en cuanto a la cantidad de información y a la masividad de registros, que la hacen una de las fuentes más potentes dentro del ministerio.

Esto sin embargo, trae consigo algunas cuestiones a las que atender en cuanto a la calidad de la información. El recibir postulaciones, en las cuales solo se registra una parte de la información, genera que se pierda mucha calidad en la misma, ya que la cantidad de "*observaciones sin datos*" en algunas ocasiones pueden superar a las observaciones efectivas.

Seleccionar una serie de variables que se consideren fundamentales, y marcarlas como de carácter obligatorio dentro de las postulaciones, contribuiría a mejorar la calidad de los registros, sentando las bases de por lo menos cierta información que es confiable.

Por otro lado, la incorporación de variables concretas, potenciaría el flujo de información en cuanto a la relevancia de la Unidad de Migración. Esto en suma con lo anterior generaría una fuente de información que es a la vez confiable y permite un gran acercamiento a los trabajadores migrantes.

Como se detalla anteriormente, la incorporación de las variables Nacionalidad y Estatus migratorio, abrirían una amplia senda para aproximarse a comprender la realidad de los trabajadores migrantes que acuden al ministerio.

Sistema Consultas

Presentación

La consulta laboral y salarial es un servicio público de asesoramiento que brinda el Ministerio de Trabajo Y Seguridad Social a través de la Dirección Nacional de Trabajo (DINATRA). Las consultas pueden ser realizadas tanto por trabajadores como por empleadores.

La consulta laboral se realiza ante un profesional especializado sobre una situación laboral concreta, pudiendo incluir una liquidación de rubros laborales.

La consulta salarial consiste en brindar información específica sobre contenidos de los acuerdos logrados en los consejos de salarios para cada sector de actividad (licencias especiales, partidas salariales, beneficios, etc.), así como los aumentos de salarios y sus fechas de vigencia¹⁰.

En el sitio web donde se presenta y se indica cómo acceder al asesoramiento, se manifiesta que los requisitos necesarios son: Tener cedula de identidad vigente y ser mayor de 18 años (también se atienden menores pero deben acudir acompañados).

La consulta se realiza únicamente de forma presencial. El consultante puede agendar la cita mediante el sitio web, o vía telefónica las 24 hs. el registro por vía telefónica habilita la opción de hacerlo mediante pasaporte.

Información a incorporar

A la hora de realizar una consulta el individuo proporciona una serie de datos que se recogen mediante un formulario.

Ninguna de las variables relevadas permite dar cuenta de que el individuo (tanto empleado como empleador) es un migrante. Por esto y como primer punto, se recomienda agregar la variable: País de nacimiento y/o Nacionalidad principal.

Relevando esa información, se posibilita en primer lugar distinguir comportamientos específicos entre población migrante y no migrante, además de lograr evidenciar problemáticas específicas, para el caso de los migrantes según su nacionalidad.

Únicamente se propone la incorporación de las variables manifestada anteriormente, es decir que con la información que se releva actualmente, se pretende poder visualizar a las

¹⁰<https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/tramites-y-servicios;jsessionid=1293283D3112D8ECC77BEAF66163A6F5.liferay1>

poblaciones migrantes. Al contenido sustancial de la información no se le recomiendan modificaciones.

Modelo de informe

En caso de incorporarse las variables anteriormente manifestadas, se podría obtener la siguiente información para poder incorporar al informe periódico de la Unidad de Migración.

Primera parte: Trabajadores

- Distinguir el rol que tiene el individuo consultante, es decir si este es empleado o empleador. Esto permite comparar la proporción de migrantes consultantes que son empleados y empleadores con los uruguayos que consultan. Además es posible ver las diferencias absolutas entre migrantes trabajadores y empleadores.
- Diferencias de consultas. Proporción de migrantes que realizan consultas laborales y consultas salariales.
- Distribución relativa de los tramos etarios de los migrantes que consultan, comparación con la población nativa. Distinción entre nacionalidades.
- Diferencias por sexo de los migrantes que realizan consultas. Comparación con población nativa, distinción entre nacionalidades en busca de conocer si existe un tipo de comportamiento particular.
- Estructura de sexo y edad de los migrantes que realizan consultas. Comparación con la población nativa y diferenciar según nacionalidad.
- Estructura de sexo y edad de población migrante diferenciando por tipo de consulta que se realiza.
- Grupo y sub grupo de actividad. Esto permite conocer diferencias entre trabajadores migrantes y nativos, diferencias por nacionalidad, género y edad. La búsqueda aquí se centra en encontrar concentraciones de trabajadores migrantes.
- Ocupaciones más frecuentes de los trabajadores migrantes que consultan. Para simplificar el análisis se propone agregar las ocupaciones en 9 categorías: 1- directores y gerentes, 2- profesionales científicos e intelectuales, 3- técnicos y profesionales de nivel medio, 4- personal de apoyo administrativo, 5- trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados, 6- agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros, 7- oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios, 8- operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores y 9- ocupaciones elementales.

- Cualificaciones de los trabajadores migrantes que realizan consultas. En base a las categorías anteriores reagrupar: 1,2 y 3- Alta cualificación no manual, 4 y 5- baja cualificación no manual, 6, 7 y 8- manual cualificado, 9- no cualificado. Esto mismo se puede realizar con la población nativa. Esto puede significar un acercamiento primario al nivel educativo de los consultantes, con la salvedad de que pueden existir brechas entre la educación formal y la cualificación en las tareas que realizan los trabajadores, siendo más plausibles de este fenómeno la población migrante.
- Fecha de ingreso del trabajador. Esto contrastado con la fecha de realizada la consulta permite conocer el tiempo de trabajo transcurrido antes de realizada la consulta. Esto habilita la comparación entre trabajadores migrantes y trabajadores nativos.

Segunda parte: Empleadores

- Grupo y sub grupo de actividad. Esto permite conocer diferencias entre los empleadores migrantes y empleadores nativos en ramas de actividad.

Sistema Denuncias

Presentación

El sistema de denuncias, registra información del momento en que se realiza una denuncia laboral, ya sea por un individuo o una institución, así como de toda la gestión administrativa de la misma. Además se cuenta con información de la empresa en tanto lugar en que se produce el hecho denunciado. Más allá de estas similitudes, las denuncias no siempre llevan el mismo recorrido, ya que transcurren por distintas etapas que no son lineales.

Las denuncias se clasifican en tres distintos ámbitos: condiciones ambientales de trabajo (CAT), condiciones generales de trabajo (CGT) y derechos fundamentales.

Las denuncias por CAT refieren a supuestos incumplimientos en las normas de seguridad, salud y medioambiente en que se desempeñan los trabajadores, condiciones del entorno laboral que inciden en el normal desempeño de la actividad. Algunos de los motivos denunciados que entran en esta categoría son: condiciones de las instalaciones, equipamientos, ámbitos de participación, servicios de bienestar, riesgos, detención de tareas, instalaciones maquinarias y equipos, elementos de protección, etc.

Esta categoría de denuncias da cuenta de condiciones y entornos laborales en que se desempeñan los trabajadores, y no refiere explícitamente a personas.

Las denuncias por CGT refieren a supuestos incumplimientos en lo que refiere a normas, laudos y contratos en materia laboral. La actividad laboral genera un conjunto de derechos y obligaciones que se imponen mutuamente trabajadores y empleadores en virtud de su relación laboral. Las faltas en estos derechos y obligaciones componen esta categoría. Algunos de los motivos denunciados dentro de esta categoría son: planilla de control de trabajo, aguinaldos, estudio de categoría, feriados pagos, licencias, descanso semanal, salario vacacional, horas extras, irregularidades que refieren a población extranjera (extranjeros indocumentados y extranjeros fuera de planilla), etc.

Las denuncias por derechos fundamentales refieren a situaciones donde el trabajador sufre de alguna vulneración o de privación de estos derechos. Por derechos fundamentales, se comprende una serie de derechos que son universales y que toda persona posee sin importar su condición, estos derechos apuntan a la equidad social y a la no discriminación¹¹. Este tipo de denuncia abarca: maltrato, acoso sexual, discriminación, persecución sindical o política.

A diferencia de las denuncias por CGT y CAT, las denuncias por derechos fundamentales son realizadas de forma explícita por un trabajador. De esa manera se realiza un registro de información básica sobre el individuo.

¹¹ Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998.

Información a incorporar

Para el caso de las denuncias de CGT y CAT se recolecta, en primer lugar información general de la denuncia: vía de recepción, oficina, motivos, y que actor la realiza.

Posteriormente, se indagan datos sobre la empresa denunciada: RUT, razón social, nombre comercial, departamento, localidad, dirección, grupo de consejos de salario, sub grupo de consejos de salario etc. Pero en ninguno de estos dos casos la denuncia tiene registro individual, ya que no se recolecta información de los denunciados.

La categoría CGT comprende algunos tipos de denuncias que refieren a irregularidad migratoria. Dentro de esta, es posible apreciar algunas vulneraciones a las cuales son posibles afectados de forma exclusiva los migrantes. Si bien no se cuenta con ningún mecanismo que permita a través de la denuncia delimitar al migrante, mediante los campos de denuncia de: (extranjeros sin documentación habilitante y extranjeros sin seguridad social) es posible conocer situaciones donde trabajadores extranjeros tienen algún derecho vulnerado, y con esto relacionar con el caso de trabajadores migrantes.

En definitiva, de las denuncias CAT actualmente no es posible extraer información para la Unidad de Migración. Para la categoría de denuncias CGT es posible conocer las denuncias por trabajadores extranjeros indocumentados y por extranjeros fuera de planilla.

Las denuncias por derechos fundamentales en cambio, sí recolectan información individual de la persona afectada. Esto permite realizar una caracterización que permite centrar el análisis en los trabajadores migrantes en tanto uno de los campos es la nacionalidad.

La principal información que se obtiene de los denunciados por derechos fundamentales es: edad, nacionalidad, género y ascendencia étnico-racial.

Para las denuncias por derechos fundamentales, únicamente la variable de nacionalidad puede generar algunos problemas. Por esto, se recomienda complementarla, incorporando una variable de estatus migratorio, diferenciando entre nativo, migrante reciente, migrante antiguo y retornado. Así como también una variable que sea país de nacimiento, ya que no necesariamente país de nacimiento y nacionalidad tienen la misma connotación en cuanto a derechos.

Modelo de informe

A continuación se detalla la información a incorporar en el informe periódico de la Unidad de Migración extraída del sistema de denuncias.

Primera parte: Denuncias CGT

- El peso relativo de las denuncias que refieren a trabajadores extranjeros.
- Denuncias que refieren a trabajadores extranjeros realizando la diferenciación según sector en que se ocupan.

Segunda parte: Denuncias sobre derechos fundamentales

- Proporción de denuncias por derechos fundamentales realizadas por migrantes.
- Principales nacionalidades de las que se registran denuncias por derechos fundamentales. Esto puede ser en términos relativos y absolutos
- Diferencias por sexo en los migrantes que realizan denuncias. Comparación con la población nativa.
- Diferencias por ascendencia étnico racial en los migrantes que realizan denuncias. Comparación con la población nativa.
- Distribución por edad de los migrantes que realizan denuncias. Comparación con la población nativa. Para facilitar este análisis se pueden agrupar las edades en cohortes de 5 años o utilizar otra calificación, como por ejemplo: de 15 a 29, de 30 a 49, de 50 a 65 y mayor de 65 años.
- Diferencias en denuncias de la población migrante según nivel educativo. Comparación con la población nativa.

5.2- Resultado 2
Informe plataforma Vía Trabajo 2015 - 2016

Introducción

El presente informe intenta mostrar las principales características de la población objetivo de la Unidad de Migración, los trabajadores migrantes.

Para realizar esto, se trabaja con la información recogida por la plataforma de Vía trabajo para los años 2015-2016.

La plataforma de Vía Trabajo es un sistema integral, que apunta a la gestión de las políticas de empleo activas a nivel de todo el territorio nacional. Es comprendida entonces como una herramienta de gestión de políticas.

Esta herramienta de gestión pretende proveer de mayor agilidad, integración y transparencia a los distintos servicios que hoy se prestan desde distintas instituciones relacionadas al mercado laboral y a las capacitaciones de distinta índole. La misma, comenzó a funcionar desde el mes de noviembre del año 2012, aunque ha recibido datos de la plataforma anterior.

La plataforma es co-gestionada por la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) y por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). La plataforma es manejada por funcionarios de INEFOP, DINAE y las intendencias municipales. Pero además existe la posibilidad de que los propios usuarios accedan a algunas funciones de los registros vía web.

El sistema permite el registro de toda persona mayor de 15 años sin importar ninguna otra de sus condiciones. El registro no es de carácter obligatorio y debe contar con la voluntad del individuo para realizarse.

La principal finalidad es gestionar los servicios brindados tanto por INEFOP y por los Centros Técnicos de Empleo, y vincularlos con los usuarios.

A los usuarios se les ofrece la posibilidad de integrar una base de datos de nivel nacional la cual tiene acceso a servicios de: orientación laboral, ofertas de empleo y formación profesional.

La plataforma permite además el registro de empresas el cual tampoco tiene carácter obligatorio. A las empresas se les ofrece la oportunidad de acceder a un sistema que facilite el proceso de selección de personal, pudiendo vincularse con postulantes que se adecuen al perfil requerido.

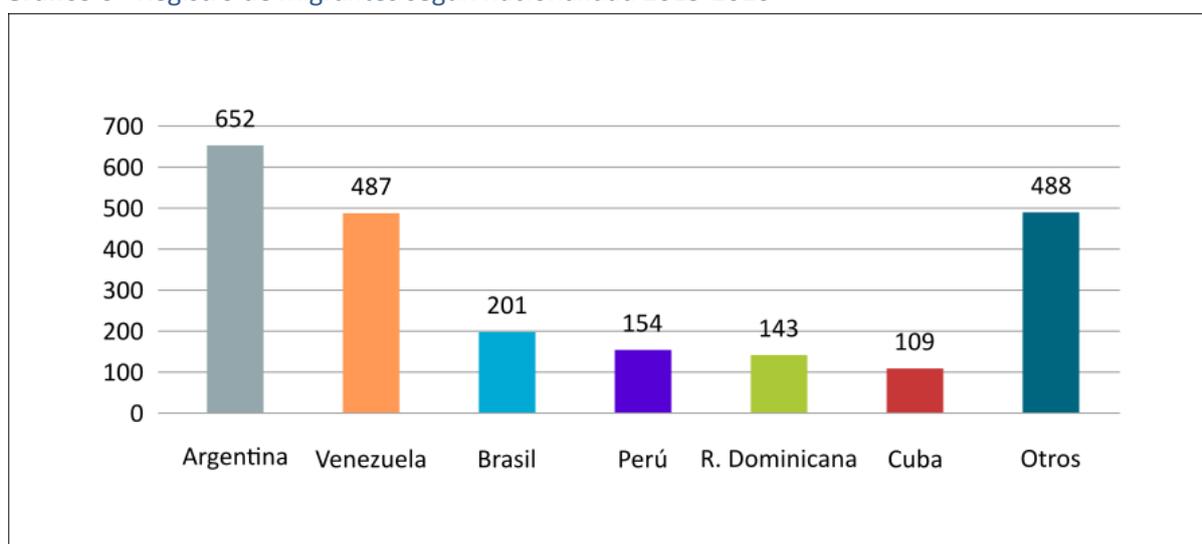
Una observación importante es que tanto los usuarios como las empresas que desean utilizar los servicios, deben registrarse necesariamente en la plataforma, ya que dichos servicios se gestionan a través de la plataforma Vía Trabajo.

Caracterización de los migrantes

Para el periodo 2015-2016 la plataforma registró en total a 51.688 personas postulantes de los cuales 2.234 declaran haber nacido en un país que no es Uruguay, por lo cual se los considera como población económicamente activa migrantes. Estos representan aproximadamente el 4.5% de las postulaciones en la plataforma Vía Trabajo.

Es posible conocer la distribución por países de nacimiento de los migrantes. La cual como se verá a continuación no es homogénea, habiendo algunos países que se destacan por sobre el resto. Los principales países que aportan registros a la plataforma son: Argentina, Venezuela, Brasil, Perú, República Dominicana y Cuba.

Gráfico 6 - Registro de migrantes según nacionalidad 2015-2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo

Estos 6 países en conjunto representan al 78.16% de los registros de migrantes. Mientras que el restante 21.84% lo componen en total, los registros de 59 países.

Cantidad de registros y distribución porcentual según nacionalidad 2015 - 2016

País	Cant. Registros	%
Argentina	652	29.19
Venezuela	487	21.80
Brasil	201	9.00
Perú	154	6.89
R. Dominicana	144	6.40
Cuba	109	4.88
Otros	488	21.84
Total	2234	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo.

Como se puede observar, Argentina y Venezuela son los países que mayor cantidad de registros proporcionan, con bastante margen sobre el resto. De hecho solo Argentina y Venezuela, aportan poco más del 50%.

Dentro de la categoría “otros” ninguno supera a alguno de los 6 analizados anteriormente. El que más se aproxima es Colombia, que de todas maneras se encuentra por debajo, teniendo solo 96 registros.

Una buena forma de agrupar a los países es según un criterio geográfico con el objetivo de disminuir la categoría “otros”.

Cantidad de registros y distribución porcentual según nacionalidad y región 2015 - 2016

País	Cant. Registros	%
Argentina	652	29.2
Brasil	201	9.0
Venezuela	487	21.8
Resto de Sudamérica	226	10.1
Cuba	109	4.9
R. Dominicana	144	6.4
Resto de Centro América y Caribe	66	3.0
Resto del mundo	195	8.7

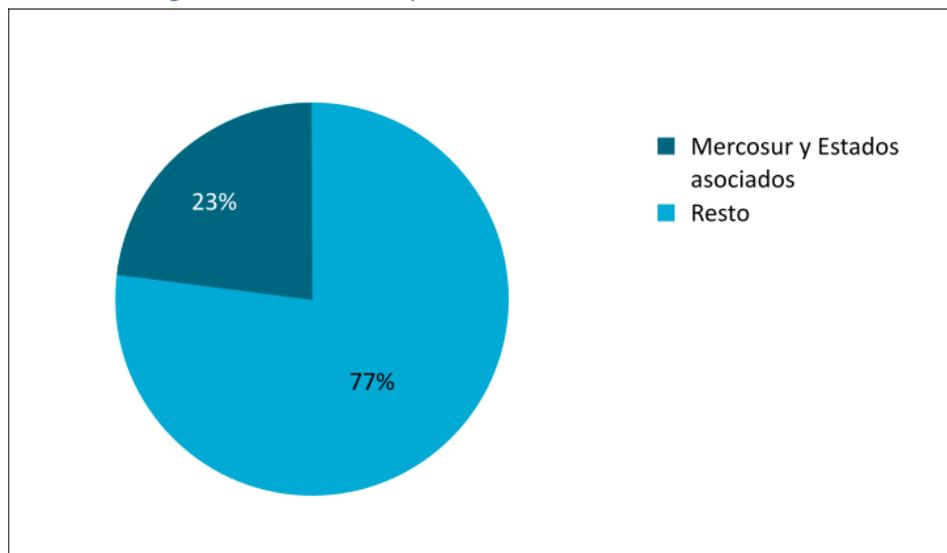
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo.

De esta manera se logra disminuir en cierta medida la imprecisión de la categoría “otros” o resto del mundo.

No considerando los países principales, Sudamérica es la región que proporciona mayor cantidad de registros.

Teniendo en cuenta la Ley 19.254 vigente desde 2014 que otorga residencia permanente a los ciudadanos miembros de los países del Mercosur y Estados asociados, resulta pertinente analizar la proporción de los registros que provienen de países insertos en este acuerdo trasnacional.

Gráfico 7 - Registro del Mercosur y Estados asociados

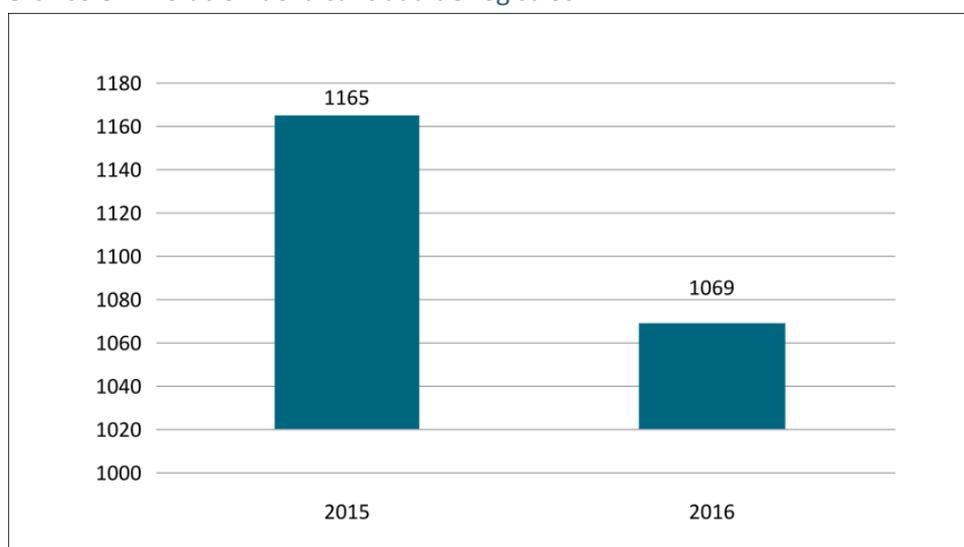


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo

Los países considerados en la categoría de Mercosur y Estados asociados son: Argentina, Brasil, Paraguay, Venezuela, Chile, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador, Guyana y Surinam.

Es evidente la preponderancia de este grupo, ya que en el periodo 2015-2016 3 de cada 4 registros eran de personas comprendidas por la ley 19.254.

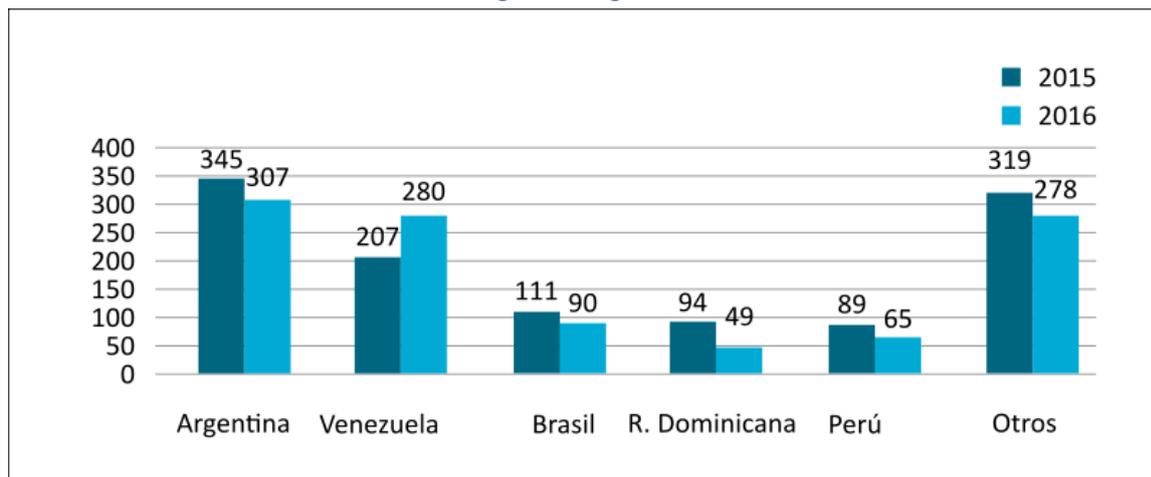
Gráfico 8 - Evolución de la cantidad de registros



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo

El gráfico anterior permite observar una disminución de los registros de migrantes entre el año 2015 y el 2016. Esta reducción es cercana a 100 casos, lo que aproximadamente representa un 9%. Esto en principio no permite concluir nada, ya que se trata solamente de dos años, Pero de confirmarse la tendencia puede despertar análisis más profundos.

Gráfico 9 - Evolución de la cantidad de registros según nacionalidad

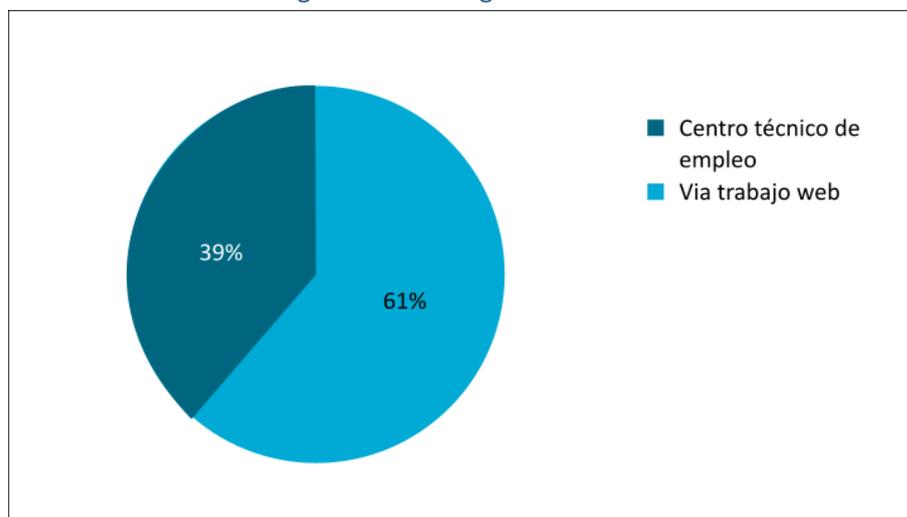


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo

La evolución comparada, permite observar que todos los países se acoplan a la tendencia general de descenso de registros entre el año 2015 y el año 2016 a excepción de Venezuela que presenta un incremento considerable de un año al otro.

La plataforma comprende la posibilidad que el registro sea realizado, de forma presencial a través de un Centro Público de Empleo, o que se realice de forma virtual a través de la web.

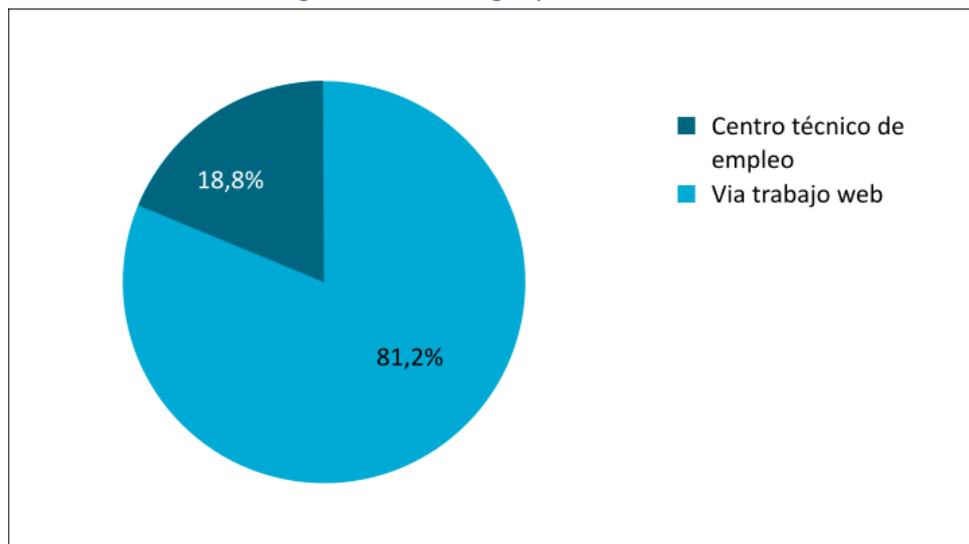
Gráfico 10 - Forma de registro de los migrantes



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo

Como permite apreciar el grafico, la mayoría de la población migrante, recurre a la instancia presencial en el Centro Técnico de Empleo.

Gráfico 11 - Forma de registro de los uruguayos



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo

Para el caso de los nacidos en Uruguay, es mayor la proporción de personas que se registran mediante el Centro de empleo. Apenas un 19% de los uruguayos, realizan el registro vía web, mientras que en los migrantes, es casi el doble.

La edad promedio de los migrantes es de 34.27 años. Mientras que la de los uruguayos es de 33.78 años. En términos generales, esto quiere decir que la población uruguaya se registra con menos años en promedio que el acumulado de la población migrante.

La edad promedio de los migrantes también puede variar según el país de procedencia. La tabla que se presenta a continuación, analiza esto para los 6 países más importantes.

Edad promedio principales nacionalidades 2015-2016

País	Edad Promedio
Argentina	33.27
Venezuela	33.91
Brasil	35.08
Perú	36.55
R. Dominicana	36.08
Cuba	36.39

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo.

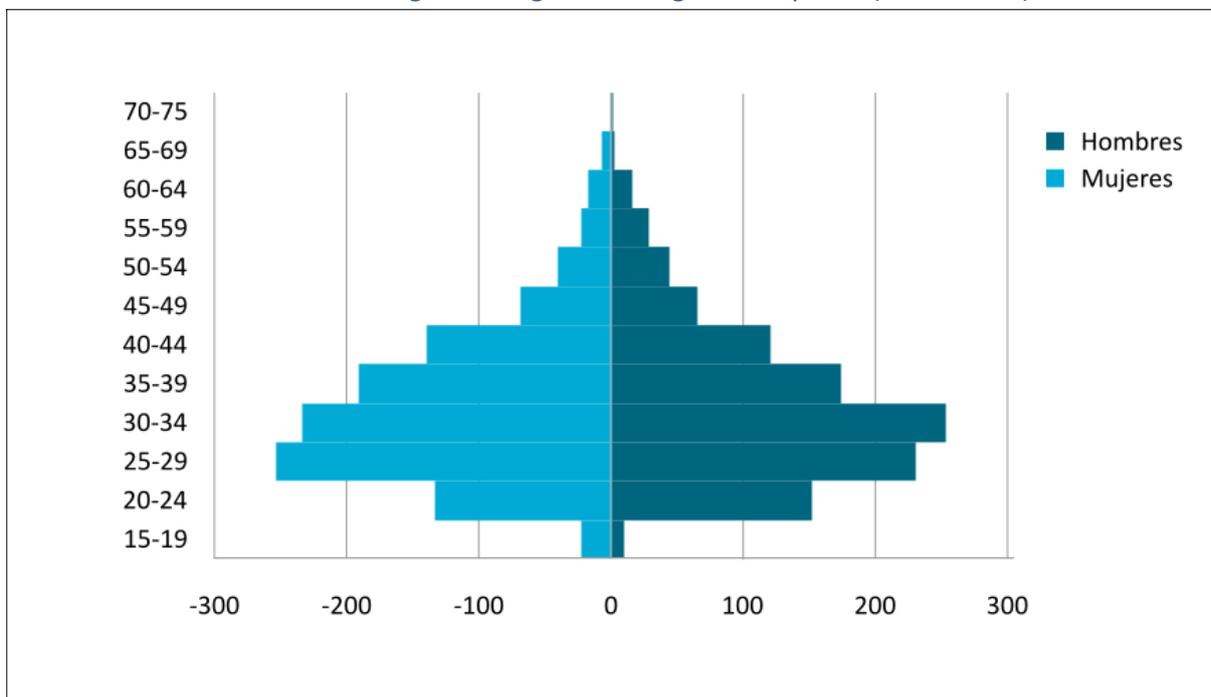
La tabla anterior permite observar que como era de esperar de los 6 países principales algunos se encuentran por encima del promedio y otros por debajo. Lo que si llama la

atención, en que los flujos de registros más potentes (Argentina y Venezuela) Presentan una edad promedio por debajo de la media general.

Centrando ahora la atención en las diferencias por sexo entre los postulantes migrantes, entre el año 2015 y el 2016, es posible notar que existe una muy pequeña diferencia en el número de mujeres por sobre el de hombres, pero la misma no es significativa, por lo cual en lo relativo al sexo de los postulantes se podría afirmar que se distribuye de forma equitativa.

Complementado este análisis, con la distribución por edad, el siguiente grafico permite observar la distribución por sexo, según los distintos grupos etarios de la población migrante.

Gráfico 12 - Distribución de los migrantes registrados según edad y sexo (2015 - 2016)

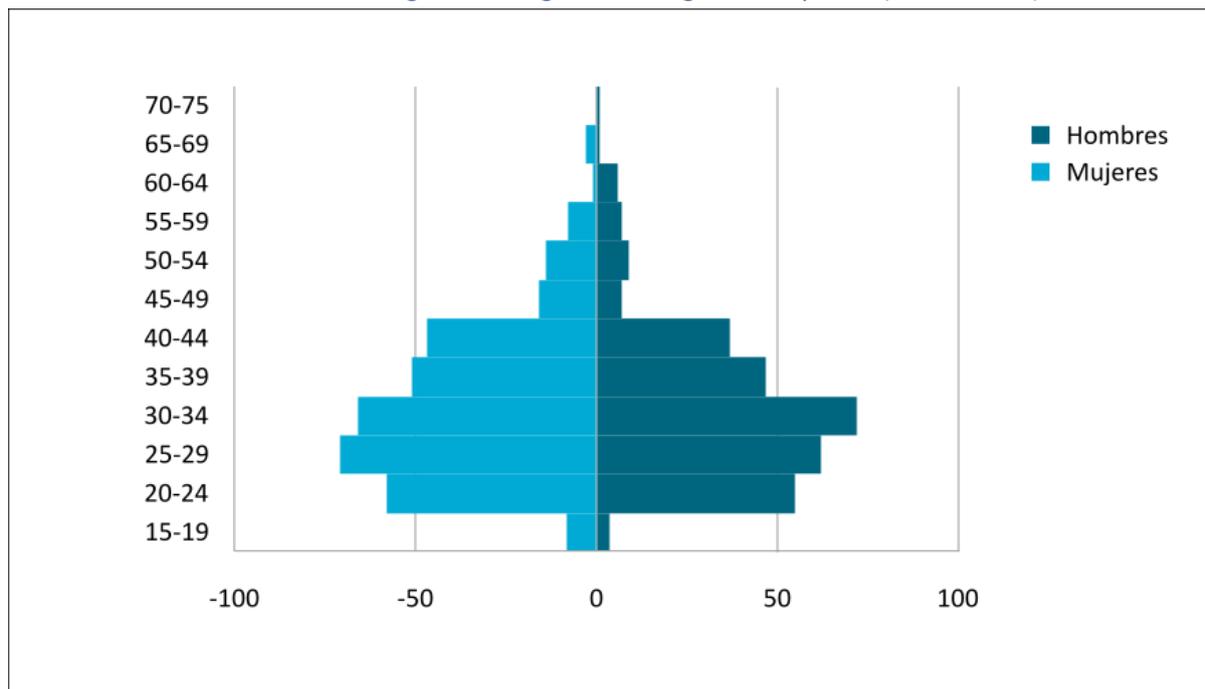


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo

Como era de suponer la mayor parte de los migrantes que se registran en la plataforma Vía Trabajo, se encuentran en edades activas. En este caso la distinción por sexo no aporta mucha información, ya que no hay ninguna edad donde sea significativa la diferencia entre la cantidad de hombres y la de mujeres.

A continuación se realizara el mismo análisis pero centrando la mirada en los principales países de los que recoge registros la plataforma Vía Trabajo.

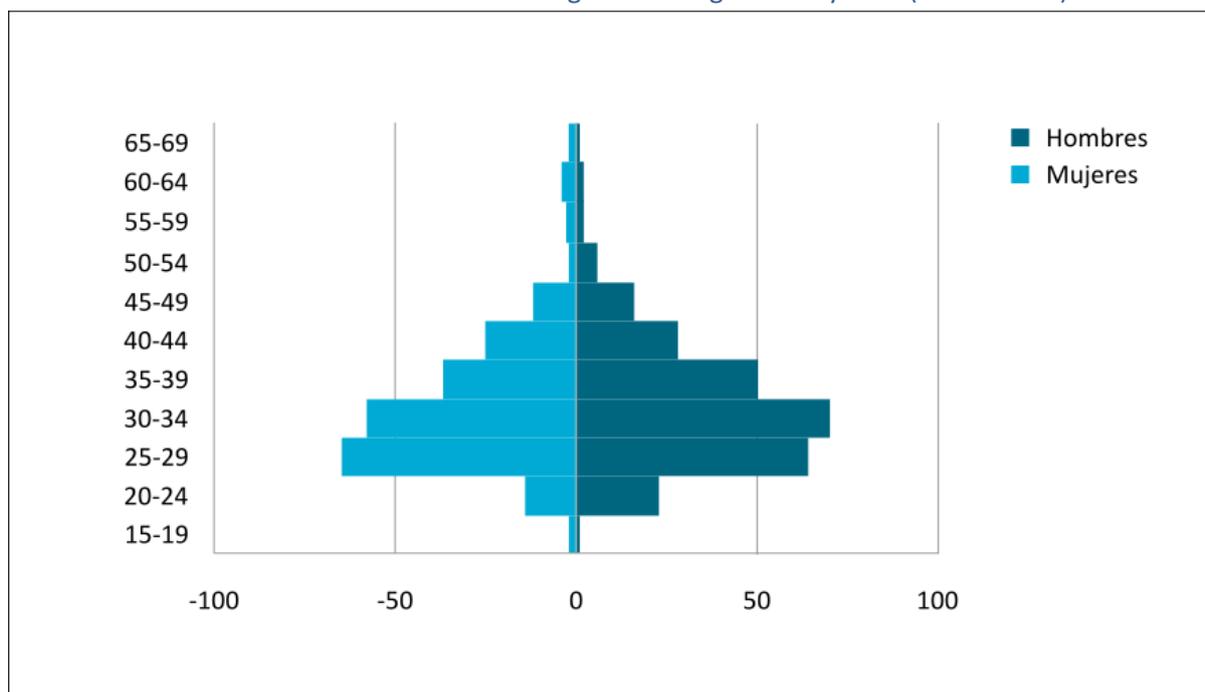
Gráfico 13 - Distribución de los argentinos registrados según edad y sexo (2015 - 2016)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo

Para el caso de los argentinos, si bien no existen diferencias muy apreciables entre hombres y mujeres, es muy significativo el corte por edad, siendo el mismo más brusco que para el total de los migrantes. Los registrados argentinos, se concentran en población en edad de trabajar, donde su gran mayoría son adultos jóvenes.

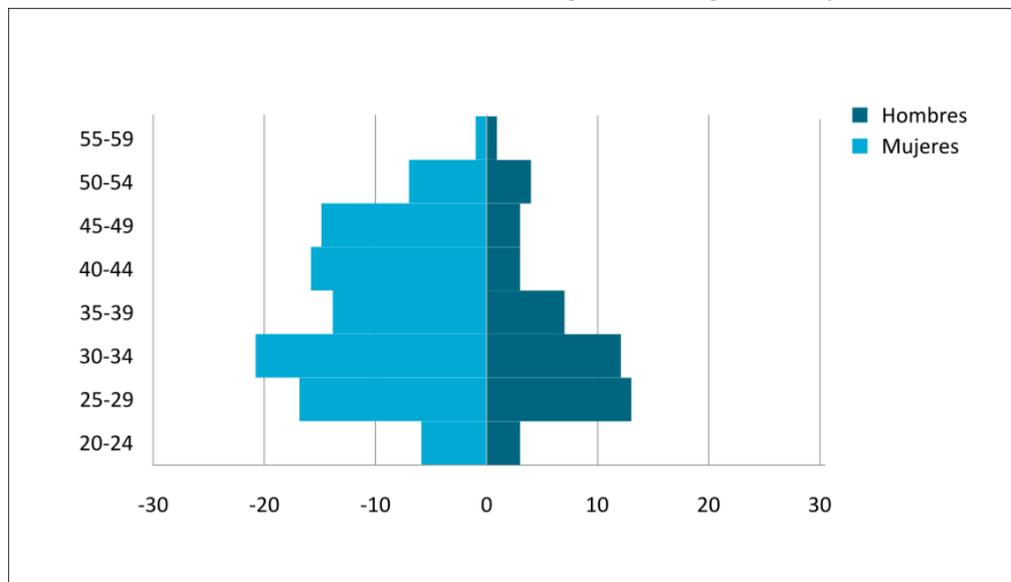
Gráfico 14 - Distribución de los venezolanos registrados según edad y sexo (2015 - 2016)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo

El caso de los venezolanos tiene como principal particularidad que la cantidad de registros comienza a ser significativa a partir de los 25 años. En otro sentido, también es posible apreciar una leve masculinización de la población venezolana que se registra en la plataforma.

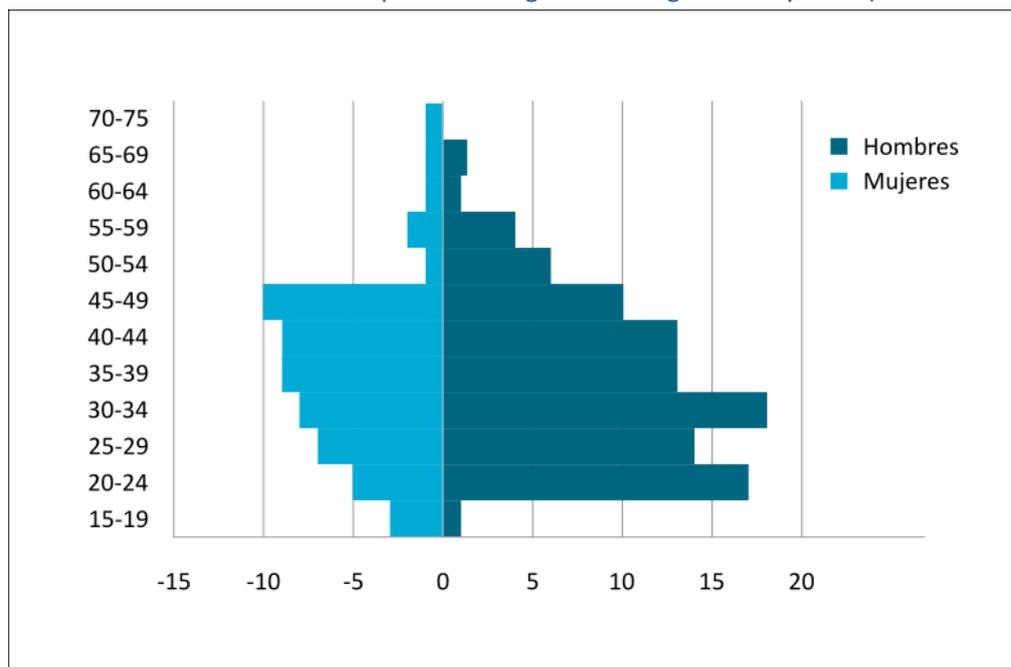
Gráfico 15 - Distribución de los dominicanos registrados según edad y sexo (2015 - 2016)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo

La estructura de la población dominicana tiene como característica principal que la misma se encuentra muy feminizada. Para cualquiera de los grupos etarios es posible apreciar una mayoría de registros femeninos.

Gráfico 16 - Distribución de los peruanos registrados según edad y sexo (2015 - 2016)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo

En el caso de los peruanos es posible apreciar una supremacía de la cantidad de hombres en los registros. Sin embargo, para el caso de las mujeres, las cohortes que tienen mayor peso, son las que ubican a las personas entre los 35 y los 49 años.

Distribución Territorial

Otro aspecto a analizar refiere a la distribución geográfica de las personas migrantes en todo el territorio del país. En este sentido lamentablemente hay una gran cantidad de datos perdidos, dado que está permitido el registro web, por lo que no es necesario residir en el país. Sin embargo se pueden realizar algunas interpretaciones.

Cantidad de registros y distribución porcentual según departamento 2015 - 2016

Departamento	Cant. Registros	%
Artigas	5	0.2
Canelones	218	9.8
Cerro Largo	2	0.1
Colonia	63	2.8
Durazno	2	0.1
Flores	1	0.04
Florida	4	0.2
Lavalleja	15	0.7
Maldonado	77	3.4
Montevideo	1.251	56.0
Paysandú	22	1.0
Rio Negro	15	0.7
Rivera	58	2.6
Rocha	37	1.7
Salto	11	0.5
San José	32	1.4
Soriano	17	0.8
Tacuarembó	1	0.04
Treinta y tres	6	0.3
Sin Dato	397	17.8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo.

Como era previsible y acompañando la dinámica histórica del país, la gran mayoría de los migrantes que se registran en la plataforma residen en Montevideo.

Visto esto resulta pertinente realizar un análisis más detallado de la distribución geográfica de los migrantes registrados, por esto, interesa saber dentro de Montevideo, en que barrios residen los migrantes.

En primer lugar se realizaran una agrupación de barrios. El grupo 1 refiere a la zona céntrica de la capital y comprende los siguientes barrios: Centro, Ciudad vieja, Cordón, Palermo y Barrio sur. El grupo 2 refiere a la zona costera de Montevideo, y comprende los barrios: Parque Rodó, Punta carretas, Pocitos, Buceo, Malvín, Punta Gorda y Carrasco. Mientras que el grupo 3 comprende los restantes barrios de Montevideo (que son la mayoría). Lo que

permite esta agrupación, es poder conocer si algunas zonas determinadas de Montevideo son frecuente lugar de residencia de los migrantes registrados en la plataforma.

Cantidad de registros en Montevideo según zona 2015-2016

Zona	Cant. Registros	%
Zona 1	545	45.5
Zona 2	173	14.5
Zona 3	479	40.0
Total	1197	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo.

La Zona 1 que en términos de dimensión es la más pequeña, concentra la mayor parte de los migrantes residentes en Montevideo registrados.

Analizando ahora concretamente los barrios. Los que se destacan por tener una interesante cantidad de registros son: Ciudad vieja (251), Centro (175) Cordón (85) Pocitos (51) y Aguada (48).

Otro análisis relevante refiere a la ubicación de los migrantes en Montevideo según su nacionalidad, es decir, indagar si hay zonas en que los migrantes de determinadas nacionalidades tienden a residir.

De los países con mayor cantidad de registros el comportamiento en cuanto a la concentración de personas es muy diverso.

Argentina presenta la mayor dispersión. Existiendo registros de residentes en 76 barrios distintos y ninguno superando el 3%. Esto invita a realizar el análisis previo considerando los departamentos. En este sentido el 44% de los argentinos registrados vive en Montevideo, estando en segundo lugar Canelones, donde residen el 22%, seguido por colonia donde se encuentra el 7% de los registrados. En términos generales, la población Argentina no presenta una concentración notoria, si bien una mayoría lo hace en la capital, dentro de esta se observa una muy dispersa distribución.

El caso de Brasil es similar al de Argentina en cuanto a la concentración en Montevideo, sin embargo, por departamentos existen algunas particularidades. El 41% de los registros corresponden a residentes en Montevideo, mientras que en segundo lugar, esta Rivera con 21.5%.

En el caso de Venezuela es posible apreciar una concentración de forma un poco más nítida. Montevideo agrupa el 55% de los registros, no encontrándose ningún otro departamento que supere el 2% (hay un 37% de casos sin datos).

Cuando el análisis se focaliza en los barrios de Montevideo es posible vislumbrar algunas tendencias.

Porcentaje de registros en Montevideo según zona y nacionalidad 2015-2016

	Argentina	Brasil	Venezuela	Perú	Rep. Dominicana	Cuba
Zona 1	14,6%	25,3%	48,9%	68,1%	78,6%	66,7%
Zona 2	10,1%	20,5%	19,3%	3,7%	1,5%	1,1%
Zona 3	69%	51,8%	29,3%	19,3%	19,1%	31,1%
Sin dato	6,3%	2,4%	2,5%	8,9%	0,8%	1,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo.

Cuanto mayor sea el porcentaje de residentes en la zona 3 mayor es la dispersión, mientras que a mayor porcentaje en las zonas 1 y 2 mayor concentración, sobre todo la zona 1 que geográficamente es la más pequeña.

De los migrantes registrados en la plataforma Vía Trabajo que residen en Montevideo, los nacidos en Argentina y Brasil son los que tienen una mayor dispersión territorial.

Venezuela se diferencia de Perú, República Dominicana y Cuba, en que existe un número considerable de personas que residen en la zona dos, mientras que para estos últimos es mucho menos frecuente.

Reduciendo aún más el análisis de modo de precisar la importancia de los barrios montevideanos que mayor cantidad de migrantes alberga, es posible notar que nuevamente las diferencias según la nacionalidad están presentes.

Porcentaje de registros en Montevideo según barrio y nacionalidad 2015-2016

	Argentina	Brasil	Perú	Rep. Dominicana	Venezuela	Cuba
Centro	1.7%	2.5%	12.3%	16.8%	11.3%	25.7%
Ciudad Vieja	2.3%	1.5%	39.0%	53.1%	8.8%	23.9%
Resto	37.3%	36.3%	28.6%	21.0%	33.9%	29.4%
Sin Dato	58.7%	59.7%	20.1%	9.1%	46.0%	21.1%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo.

Los registros de personas de República Dominicana marcan una fuerte tendencia hacia la residencia en Ciudad Vieja. Más de la mitad de los casos manifiestan vivir en dicho barrio y en el mejor de los casos solo 3 de cada 10 dominicanos viven en un barrio diferente al Centro y Ciudad Vieja.

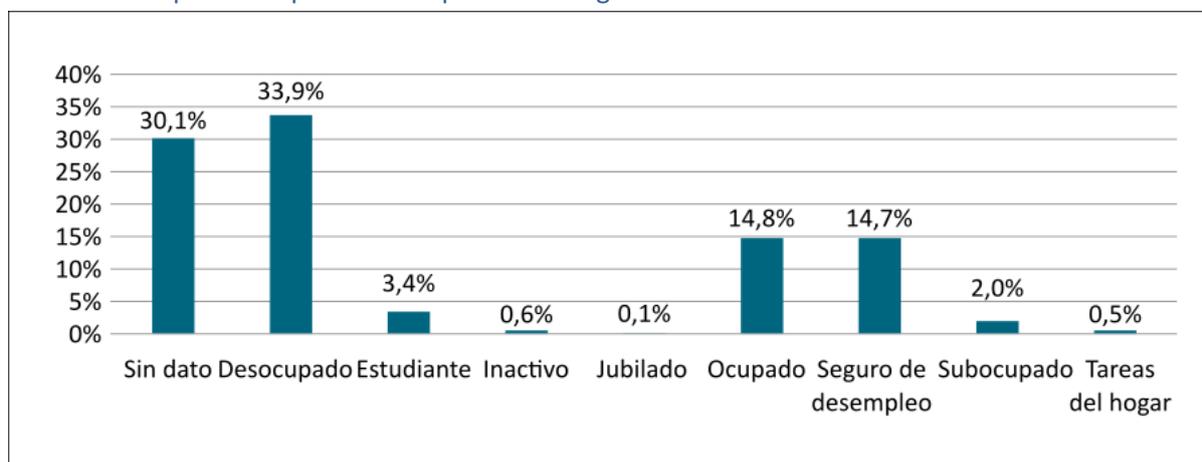
Situación Laboral

En este apartado se pretende poner la atención sobre la situación laboral (al momento del registro en la plataforma) de los migrantes. Para enriquecer el análisis se realizaron comparaciones tanto por países como en relación a la población nativa.

Las categorías de ocupación entre las que el sistema permite seleccionar son: desocupado, estudiante, inactivo, jubilado, ocupado, pensionista, rentista, seguro de desempleo, subocupado y tareas del hogar. Además de estas existen casos en los cuales no se releva información, a los mismos se los considera con la categoría: sin dato. Lamentablemente esta categoría tiene un peso considerable que limita las posibilidades de análisis.

En principio interesa conocer cuáles son las principales ocupaciones de los migrantes en general.

Gráfico 17 - Tipo de ocupación de la población migrante

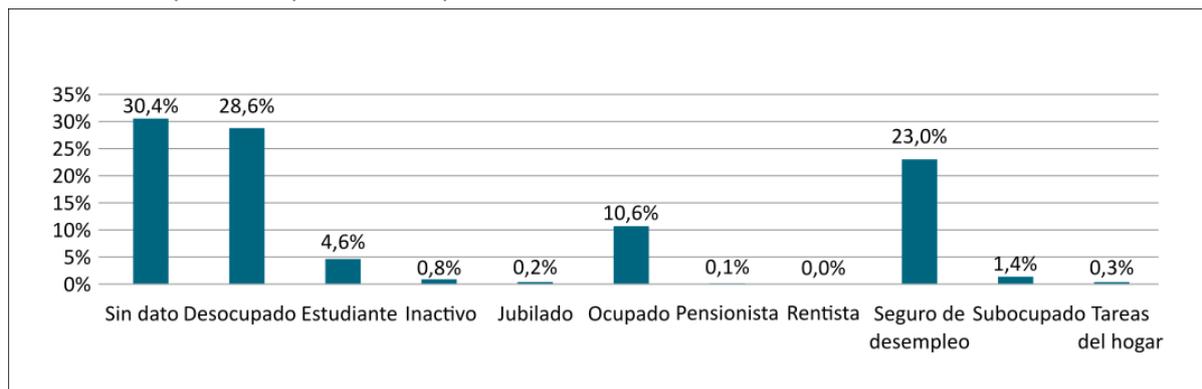


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo

Como se puede observar en el gráfico anterior, la mayoría de los migrantes declaran estar desocupados al momento de registrarse en la plataforma (33.9%). Los otros dos tipos de ocupación con valores significativos son ocupado y seguro de desempleo, ambos cercanos al 15%.

La primera comparación pertinente refiere al caso de la población nativa. Si bien en valores absolutos se tienen una cantidad muy superior de datos de personas uruguayas, de manera relativa el análisis tiene sentido.

Gráfico 18 - Tipo de ocupación de la población nativa

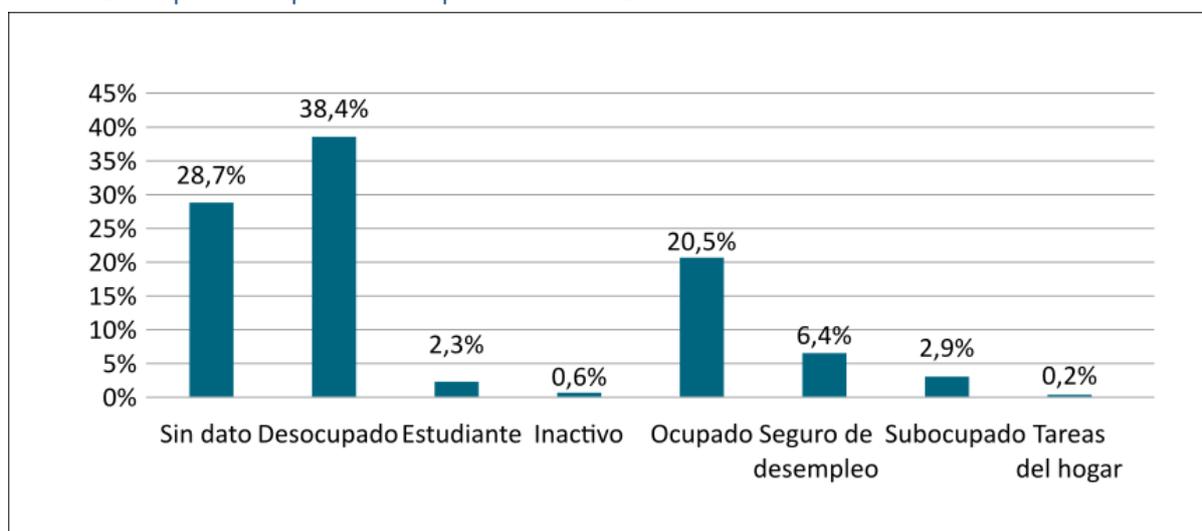


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo

Nuevamente la principal categoría refiere a personas que se declaran desocupadas. Sin embargo para el caso de la población nativa, la segunda categoría refiere a seguro de desempleo, presentando esta categoría, una valor superior en casi 10 puntos porcentuales en comparación con los migrantes (23.0% vs 14.7%).

Los siguientes gráficos muestran las distribuciones de las ocupaciones declaradas por los postulantes, diferenciándose por el país de nacimiento del mismo. Este análisis permite conocer si existen nacionalidades donde se puede apreciar de forma relativa una mayor tendencia hacia un tipo determinado de ocupación.

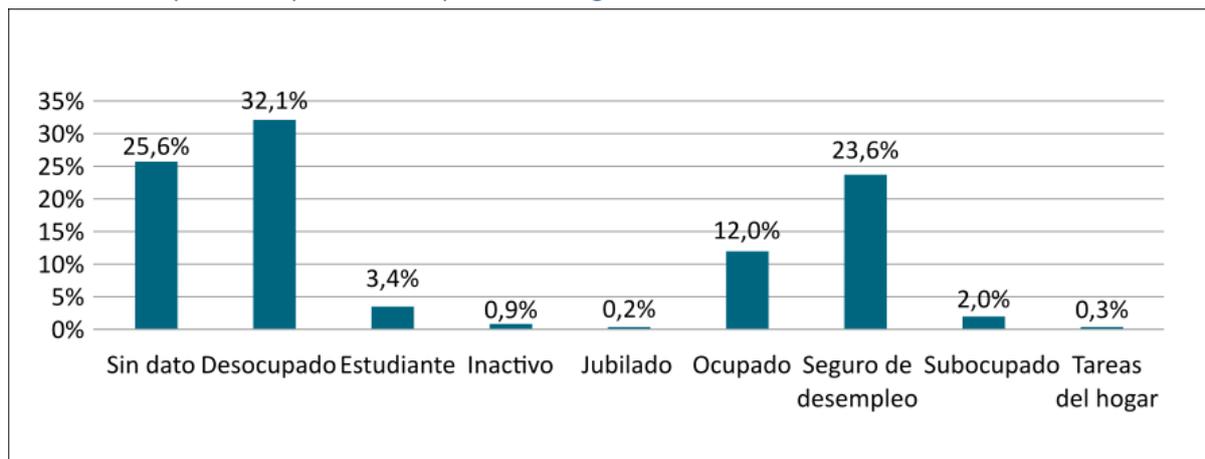
Gráfico 19 - Tipo de ocupación de la población venezolana



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo

La categoría de desocupado es para el caso de la población venezolana la más significativa, presentando una proporción mayor a la de todos los migrantes. Esto mismo ocurre con la categoría de ocupado. La categoría de seguro de desempleo se encuentra por debajo de la proporción que tiene la misma categoría para todos los migrantes agregados.

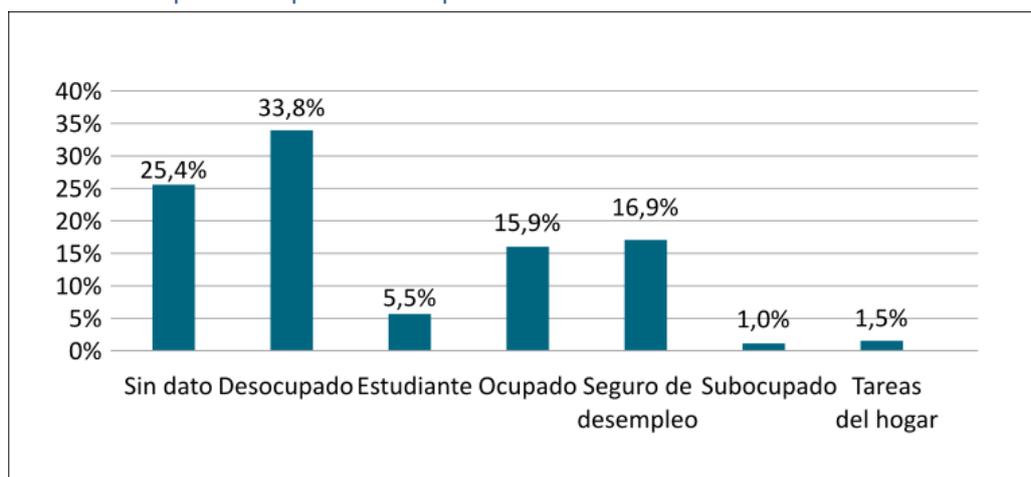
Gráfico 20 - Tipo de ocupación de la población argentina



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo

Para el caso de la población Argentina es posible corroborar algunas tendencias que se repiten y otras que no. Nuevamente los desocupados son los que aparecen en mayor número, sin embargo en segundo lugar están las personas que declaran estar en seguro de desempleo en valores muy similares a lo que sucede con la población nativa.

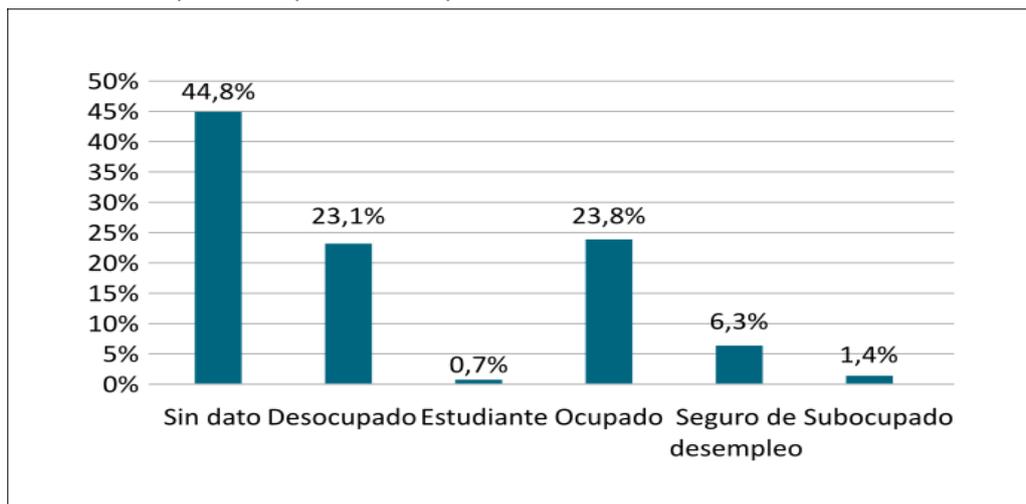
Gráfico 21 - Tipo de ocupación de la población brasileña



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo

La característica diferencial que presenta la población brasileña registrada en la plataforma es que comparativamente tiene el valor más grande de personas que declaran que su ocupación es ser estudiante. Superando inclusive en proporción a la población nativa.

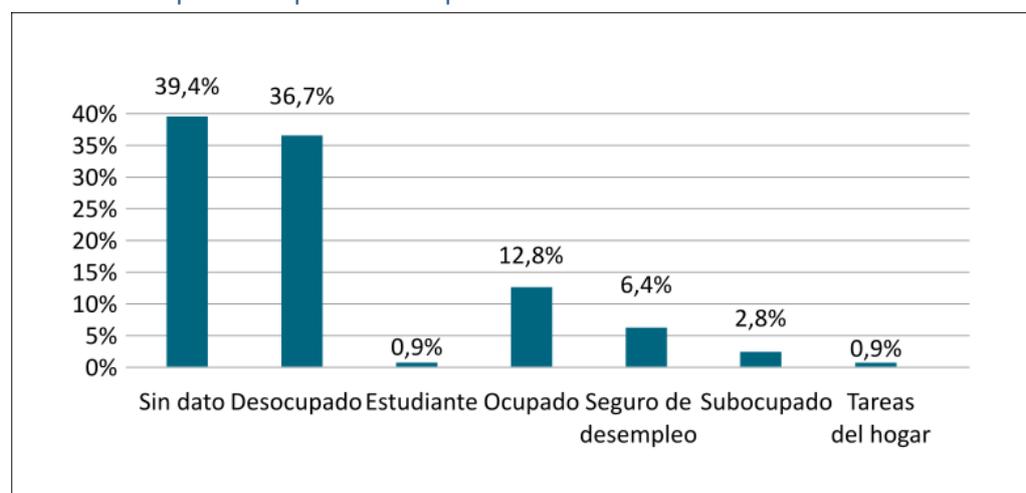
Gráfico 22 - Tipo de ocupación de la población dominicana



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo

En el caso de los postulantes dominicanos es llamativa la cantidad de casos para los que no se tiene registro de datos, lo cual limita el análisis. Sin embargo es la única nacionalidad para la que se constata que la categoría de ocupado supera a la de desocupado, aunque por un muy escaso margen.

Gráfico 23 - Tipo de ocupación de la población cubana



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo

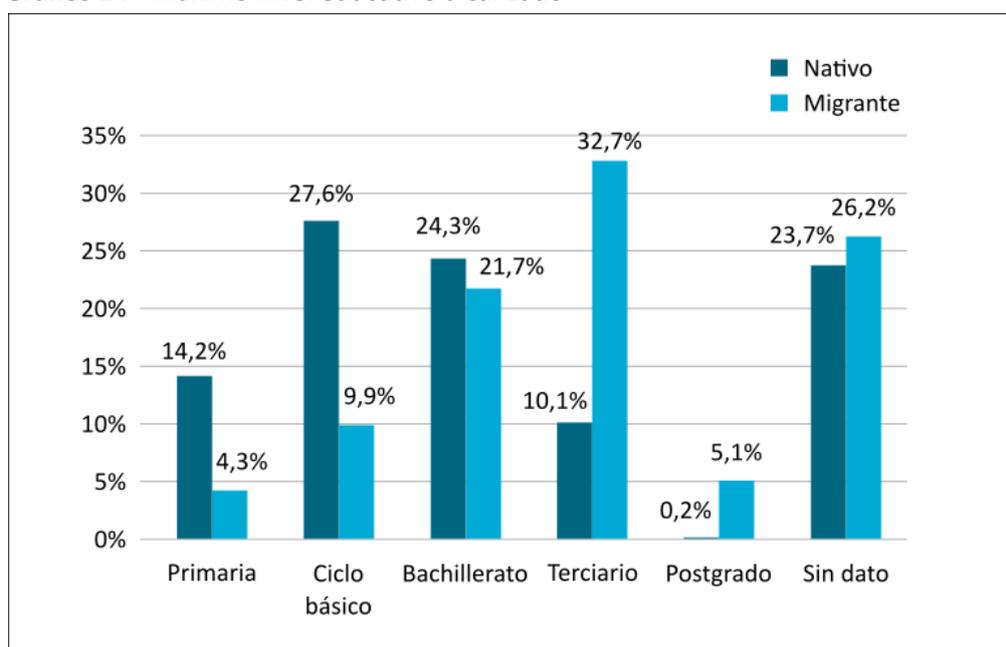
Para el caso de los cubanos también se cuenta con un muy alto número de observaciones en los cuales no se cuenta con el dato. Por otro lado, la categoría de desocupado es por alto margen la mayoritaria.

Nivel Educativo

Un condicionante fundamental de la inserción laboral es el nivel educativo de los individuos. Por esto la presente sección que pretende observar las formaciones de los migrantes y compararla con la población nativa resulta relevante.

Para realizar un primer acercamiento general se utilizara el indicador de máximo nivel alcanzado, en el cual se utilizan las siguientes categorías: Primaria, Ciclo Básico, Secundaria, Terciario y Postgrado. Si bien es posible utilizar una categorización más extensiva, se entiende que la anterior es la que presenta la información de manera más contundente y directa.

Gráfico 24 - Máximo nivel educativo alcanzado



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo

El gráfico permite apreciar diferencias que no son menores entre la población migrante y la nativa que se registra en la plataforma de vía trabajo, en lo que refiere al máximo nivel educativo alcanzado.

A primera vista es posible afirmar que la población migrante está más formada que los uruguayos registrados en la plataforma.

Para los dos niveles educativos más bajos, es decir primaria y ciclo básico, el porcentaje relativo de nativos es superior al de migrantes. Esto se revierte para los niveles educativos más altos, donde la proporción de migrantes es mayor a la de nativos.

La diferencia más importante entre nativos y migrantes se encuentra entre los individuos que su máximo nivel alcanzado es la educación terciaria. Casi que uno de cada tres

migrantes se encuentra en esta categoría, mientras que de la población nativa esto se reduce considerablemente, siendo uno de cada diez.

Otro aspecto a remarcar es que existen más registros de migrantes cuyo nivel educativo es de postgrado que migrantes que tan solo tienen primaria. Esto parece evidenciar nuevamente que los migrantes que se registraron en 2015 y 2016 tienen un nivel de calificación elevado.

Resulta apropiado para complementar lo anterior, analizar si existen diferencias en los niveles educativos dependiendo de las nacionalidades de los migrantes.

Máximo nivel educativo alcanzado según nacionalidad 2015-2016

	Argentina	Brasil	Cuba	Perú	República Dominicana	Venezuela	Resto
Primaria	8.3%	7.5%	0.0%	3.2%	7.0%	0.2%	2.3%
Ciclo Básico	20.9%	12.9%	1.8%	8.4%	7.7%	1.0%	6.0%
Bachillerato	25.6%	27.4%	14.7%	32.5%	32.9%	8.8%	21.8%
Terciario	20.7%	28.4%	41.3%	20.8%	7.7%	61.0%	31.6%
Postgrado	1.5%	3.5%	4.6%	0.0%	0.0%	10.3%	8.8%
Sin Dato	23.0%	20.4%	37.6%	35.1%	44.8%	18.7%	29.6%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo.

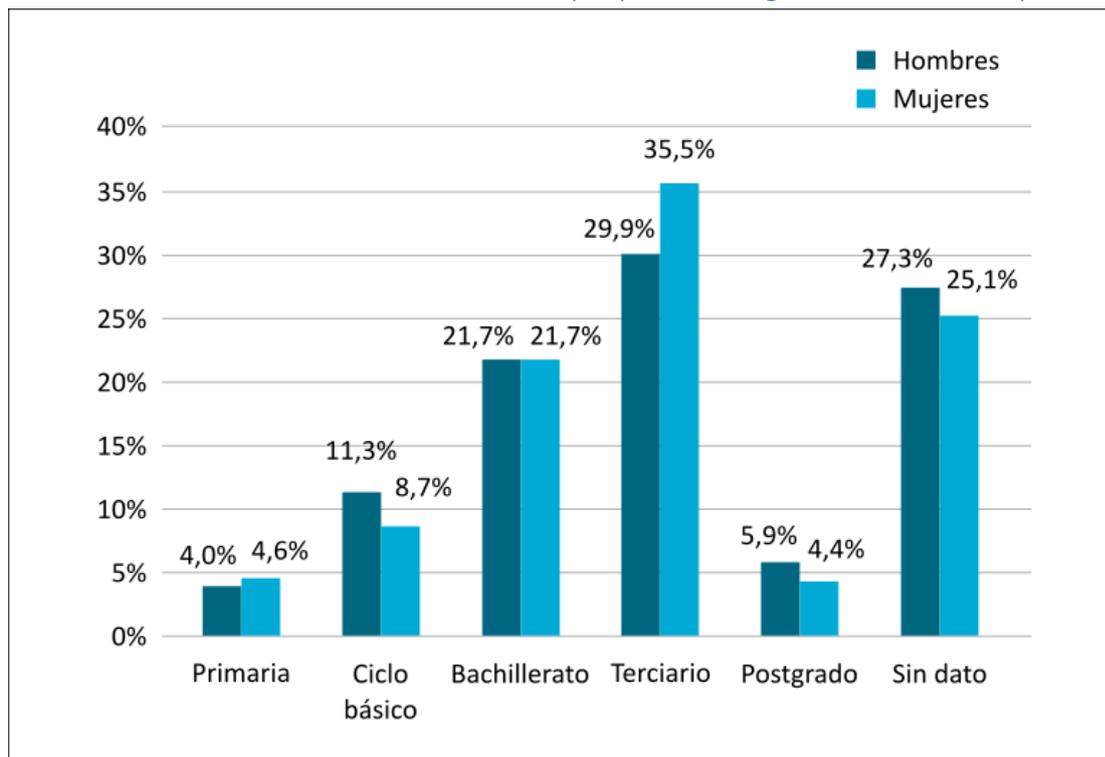
De las personas registradas en la plataforma Vía Trabajo los nacidos en Venezuela parecen ser en términos generales los más calificados, ya que aproximadamente el 70% de los registros lo realizan individuos que al menos tienen educación terciaria.

Aunque menos concentrada en los valores más altos que la población venezolana, los registros de cubanos también parecen indicar que en general poseen un nivel educativo medio/alto. Solo el 1.8% tiene como máximo nivel educativo ciclo básico, y no hay ni un solo registro donde el máximo nivel educativo sea primaria.

Por otro lado, casi que uno de cada tres argentinos no alcanza el bachillerato, mientras que tan solo el 7.7% de los dominicanos llega a estudios terciarios, y ninguno a estudios de posgrado. Estos dos países parecen ser en principio los menos calificados.

Otro aspecto que vale la pena incorporar al análisis refiere a las eventuales diferencias de calificación según el sexo de los migrantes.

Gráfico 25 - Máximo nivel educativo alcanzado por personas migrantes diferenciado por sexo



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Plataforma Vía Trabajo

Mujeres y hombres migrantes no parecen tener comportamientos muy distintos. Si bien existen diferencias, en términos generales los comportamientos son similares.

La mayoría de los migrantes registrados en Vía trabajo entre 2015 y 2016 tienen como máximo nivel de estudios alcanzados la educación terciaria. Esto no varía por sexo. Si bien relativamente es mayor el peso de las mujeres, la mayoría de los hombres se concentran también en esta categoría.

6- Reflexiones finales

Esta última sección, está dedicada a esbozar algunas reflexiones sobre la experiencia de realizar una pasantía de egreso de la Licenciatura en Desarrollo, en un espacio como lo es la Unidad de Migración. Se intentaran plasmar algunos de los aprendizajes extraídos y las dificultades enfrentadas en el transcurso de la pasantía.

En primer lugar, la creación de la Unidad de Migración se produce en un contexto pautado por un nuevo marco normativo, basado en una perspectiva de derechos humanos, en la que se reconoce igualdad de derechos entre las personas migrantes y las no migrantes.

Por otro lado, las tendencias migratorias también han sufrido modificaciones considerables en los últimos años, ya que a partir del año 2009 se revierte el saldo migratorio del país, situando al Uruguay como un país receptor de población, al mismo tiempo que se mantiene su rasgo de país expulsor. Esto se debe al retorno de uruguayos que migraron con anterioridad, pero también a que comenzaron a aparecer nuevas corrientes migratorias, principalmente de países de América Latina.

Las corrientes de extranjeros que se radican en el país, tienen distintas características según nacionalidad, sexo y otros atributos diferenciales. Sin embargo, en su mayoría tienen en común el hecho de ser una migración por motivos laborales. Son personas que se trasladan al Uruguay para ampliar sus posibilidades de empleo.

Teniendo en cuenta estos aspectos, resulta pertinente la creación de un organismo que se especialice en el tema migratorio en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ya que la presencia de trabajadores extranjeros genera nuevos desafíos en materia laboral y de seguridad social. Algunos de estos relacionados a aspectos formales, como puede ser los permisos de residencia o la documentación habilitante para trabajar. Por otro lado, puede generarse una fractura producto de que se perciba al inmigrante como un competidor económico. Tanto en los aspectos que refieren a la sensibilidad, como a lo legal y administrativo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ocupa un lugar estratégico en la gestión de la migración.

Tanto los cambios y la generación de una nueva legislación (2008), como la reversión de los flujos migratorios y la aparición de nuevos migrantes (a partir de 2009), ocurren con bastante anterioridad a la creación de la Unidad de Migración (2017). Esto se puede entender como una respuesta tardía por parte del MTSS y de carácter reactiva ante una coyuntura elocuente. Un ejemplo adicional es que si bien la JNM se creó en enero de 2008 mediante la Ley 18.250, pasaron ocho años para que se aprobara un documento con sus lineamientos de política migratoria.

Por otro lado y acompañando lo anterior, está el hecho de que la Unidad no tiene un espacio propio. Por el contrario todos los componentes se encuentran desperdigados por

distintas áreas del ministerio, siendo únicamente dos las personas con una dedicación total para la Unidad, ya que el resto de los componentes cumplen además otras actividades.

No es irrelevante que en el momento de creación de la Unidad, esta sea de carácter técnico. Siendo establecido en su plan de acción, la importancia de generar información sobre la situación y las características de los trabajadores migrantes, y así poder brindar un apoyo técnico al Ministerio. Las políticas públicas (en este caso las migratorias) no pueden estar dissociadas de la evidencia empírica y por ende de la información estadística. Los datos estadísticos son un insumo fundamental para el diseño, implementación y monitoreo de políticas. Son una condición necesaria pero no suficiente para que el proceso de las políticas públicas sea exitoso.

En el plano de búsqueda y generación de información fue que se realizó la pasantía, la cual se centró principalmente en las fuentes de información internas al Ministerio.

Para un fenómeno tan complejo como lo es el migratorio, los registros administrativos tienen un gran potencial para aproximarse al mismo. Ya que otorgan continuidad y universalidad.

Los censos rápidamente pueden quedar obsoletos frente a los flujos y las tendencias migratorias. Mientras que las encuestas al trabajar con muestras, tienen problemas para dimensionar certeramente a colectivos significativamente pequeños, como lo son los migrantes. La utilización de un sistema integrado de registros administrativos robusto, resulta muy útil para aproximarse a comprender el fenómeno migratorio.

Dentro del ministerio se cuentan con distintas fuentes que recogen diversos tipos de datos. Pero esos datos, para ser considerados una fuente fiable de información requieren de un procesamiento adecuado, que tenga en cuenta las fortalezas y debilidades de los registros y se proponga objetivos acordes.

Para que los registros administrativos realmente informen sobre algo deben ser trabajados, tanto de manera teórica como de manera técnica. La forma teórica refiere a que se debe saber que se quiere conocer y para que se quiera conocer. La información que se genera no puede ser aleatoria, debe tener por detrás un sustento teórico que tenga en cuenta aspectos que van más allá de en este caso de la órbita del Ministerio y de la Unidad.

Por otro lado, también se requiere un trabajo técnico, y esto se debe a que para el caso de la Unidad de Migración, todos los registros administrativos de los cuales sería posible extraer información, son creados con anterioridad a la misma y evidentemente persiguen objetivos que pueden no ir en sintonía con los propósitos de la Unidad.

La pasantía estuvo enmarcada en este aspecto relacionado a la información. En ese sentido, la tensión entre lo teórico y lo técnico se hizo presente de manera casi constante. Ya que con los registros dentro del ministerio, constantemente estaba la problemática entre lo que se podría hacer si los mismos fueran explotados de óptima manera y los motivos por lo cual

esto no sucede, los cuales pueden ser debido a los sistemas o a los individuos que los utilizan y las sensibilidades y motivaciones que ellos tienen.

Pero la producción de información por parte de la Unidad, puede nutrirse también de generar relaciones con otros organismos que elaboren registros. Pero en este caso, los problemas son aún mayores a los descritos anteriormente, ya que se incorpora la condición previa de generar un vínculo entre dos o más instituciones.

Presentando un ejemplo de lo anterior, en el periodo de la pasantía, por parte de la Unidad se buscó generar vínculos con Identificación Civil, quien es un actor clave en lo referido a los flujos de migrantes. Se pretendía que a través del número de cédula recogido en los registros internos del ministerio, generar un cruzamiento con las fuentes de Identificación Civil y así poder conocer aspectos como nacionalidad, edad y sexo. Simplemente con esto es posible esclarecer el perfil de los migrantes que acuden al ministerio, y por lo tanto si se conoce el perfil de los migrantes en general, también se podría saber quiénes no acuden al ministerio. En los meses que duró la pasantía, no existieron avances significativos en este aspecto.

Otro aspecto que estuvo presente en el transcurso de la pasantía, refiere a la significación de la información. En los estudios migratorios es usual realizar comparaciones entre las características sociodemográficas y los desempeños de las poblaciones migrantes, versus las poblaciones nativas, de modo tal de identificar brechas entre ambas poblaciones. Esta estrategia fue utilizada con el objetivo de que la información obtenida ganase en significancia.

Esto en algunas oportunidades refiere a un doble trabajo y a una doble dificultad a la hora de generar información de la población objetivo de la Unidad, y puede que ésta en sí mismo no “informe” y que necesite ser comparada. En algunas ocasiones, la información cobra sentido en la medida en que es posible identificar brechas según la condición migratoria de las personas. Esto fue otro de los aprendizajes producto de la experiencia de realizar una pasantía.

Uno de los aspectos que guía el accionar de la Unidad de Migración es la necesidad de una interinstitucionalidad, buscando aproximarse al fenómeno migratorio desde la óptica de distintos actores. Son diversas las instancias en las cuales se busca por parte de la Unidad crear espacios que nucleen tanto a actores públicos, privados y de la sociedad civil.

Centrar el abordaje desde una sola de estas esferas parece inadecuado, ya que un fenómeno complejo como el de la migración produce efectos en distintas áreas. La generación de un acumulado técnico gana en solidez si el mismo se apoya en instancias colectivas, donde se visualicen los conflictos y las diversas necesidades, procurando así tener una comprensión más amplia de todas las consecuencias del fenómeno. En ese sentido la Unidad de Migración parece ir por el camino correcto.

A su vez, puede resultar útil tomar conocimiento de prácticas realizadas en otros sitios. El contacto con prácticas integrales externas, que resultaron exitosas para dar un tratamiento al fenómeno migratorio, muchas veces deja un gran aprendizaje. Los vínculos entre academia y Estado pueden resultar útiles para esto.

En cuanto a la experiencia de la pasantía, como cierre se pretende brindar una reflexión personal en general.

Es ponderable que la licenciatura en Desarrollo contemple, e incluso incentive la posibilidad de realizar una pasantía de egreso y práctica profesional. En la misma se experimentan desafíos y se enfrentan obstáculos, los cuales resultaron ser una novedad y requirieron para poder sortearlos, por un lado hacer uso de muchas cosas aprendidas a lo largo de la carrera, pero por otro también fue necesario utilizar al máximo la imaginación y el sentido común ya que ante las adversidades diarias, las técnicas y conocimientos formales muchas veces no bastan.

El poder tener un acercamiento al funcionamiento de una institución como es el Ministerio de Trabajo, y dentro de esta a una unidad técnica como la Unidad de Migración, sin dudas produjo un gran aprendizaje. El poder experimentar la cotidianeidad de una institución de este tipo habilita a proyectarse en lo que podría ser una posible inserción laboral como licenciado en Desarrollo.

La experiencia de la pasantía además, permite cuestionar desde otro punto de vista la formación adquirida. Ya que tanto las fortalezas y las debilidades de la misma se manifiestan de manera más evidente. Las herramientas adquiridas pueden o no ser útiles para alcanzar los objetivos propuestos o en cambio, los procedimientos con los que se trabaja en la institución pueden no ser compatibles con los adquiridos formalmente a lo largo de la carrera. Estas situaciones, requieren contar con una capacidad de adaptación y cuestionamiento, lo cual es posible gracias a la pasantía y genera un enriquecimiento.

Bibliografía

- Acerenza, Sylvia (2005). "Los siriolibaneses y la ley de 1890: El racismo como ordenador de política inmigratoria".
- Artículo 147, constitución de 1830
- Facal Santiago, Silvia (2002). "Política inmigratoria de puertas cerradas. Uruguay frente a la llegada de refugiados españoles republicanos y judíos alemanes". Revista Complutense de Historia de América, v.: 28, p.: 169 - 183, 2002.
- Koolhaas, Martín (2015). "Migración internacional de retorno en Uruguay: Magnitud, selectividad y reinserción laboral en tiempos de crisis económica internacional". Serie Tesis Maestría en Demografía y Estudios de Población, Documento N°5, agosto 2015.
- Koolhaas, Martín (2016). "Magnitud y selectividad de la migración de retorno en Uruguay (1986-2015)".
- Koolhaas, Martín y Nathan, Mathias (2013). "Inmigrantes internacionales y retornados en Uruguay: Magnitud y características". Montevideo, INE-OIM.
- Koolhaas, Martín, Prieto, Victoria y Robaina, Sofía (2017). "Los uruguayos ante la inmigración. Encuesta nacional de actitudes de la población nativa hacia inmigrantes extranjeros y retornados"
- Ley de inmigración 1890, artículo 7
- Ley 18.250
- Mármora, Lelio (1997). "Las políticas de migraciones internacionales".
- MIDES (2017). Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas. Montevideo: MIDES. (equipo de investigación FCS: Prieto, Victoria, Robaina, Sofía y Koolhaas, Martín).
- Pellerino, Adela (2010). "La población de Uruguay. Breve caracterización demográfica"
- Pellerino, Adela (2009). "La población y el crecimiento" en "Demografía de una sociedad en transición" Coord. Varela, Carmen.
- Pellerino, Adela y Koolhaas, Martín (2009). "Migración internacional: Los hogares de los emigrantes" en "Demografía de una sociedad en transición" Coord. Varela, Carmen.
- PNUD Uruguay (2009) "Uruguay: País de migrantes internos y externos"
- Prieto, Victoria, Robaina, Sofía y Koolhaas, Martín (2016). "Acceso y calidad del empleo de la migración reciente en Uruguay" REHMU.
- OIT Américas (2016/2). "La migración laboral en América Latina y el Caribe: Diagnostico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región". OIT Américas, informes técnicos.
- OIT (2016). "Estadísticas de migración laboral: Mapeo y análisis en 5 países de América Latina y el Caribe". Oficina Internacional del Trabajo, Organización de País de la OIT para el Brasil. - Brasilia: [OIT], 2016.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2011) "Perfil migratorio del Uruguay, 2011"
- Supervielle, Marcos (1989). "Recuento de las políticas migratorias en el país y propuestas de nuevas políticas". Cuadernos Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Vol II número 11. 1989.

- Taks, Javier (2010). "Antecedentes y desafíos de la políticas de migración en Uruguay" en "Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR" Coord. Zurbriggen, Cristina y Mondol, Lenin.
- Taks, Javier (2006). "Migraciones internacionales en Uruguay: De pueblo trasplantado a diáspora vinculada". En Revista THEOMAI, estudios sobre sociedad, naturaleza y desarrollo. Numero 14 (segundo semestre 2006).

Anexo



Montevideo, 14 de junio de 2018

Estimados Coordinadores de la Licenciatura en Desarrollo,

Como es de su conocimiento, Agustín Celiberti realizó la pasantía de egreso en la Unidad de Migración de este Ministerio, en el período comprendido entre septiembre de 2017 y febrero de 2018.

En el marco de esta pasantía, sus principales tareas consistieron en:

- búsqueda de información relativa a migración en Uruguay
- revisión crítica de registros administrativos del MTSS
- análisis del formulario de la Encuesta Continua de Hogares con vistas a los requerimientos de la Unidad de Migración
- diseño de un modelo de informe para la Unidad de Migración que combinara diferentes fuentes de información
- participación en instancias informativas con otras instituciones (Dirección Nacional de Migración y Ministerio de Relaciones Exteriores)
- participación en un conversatorio con actores sociales y experto de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organizado por la Unidad de Migración.

La Unidad de Migración fue creada por resolución ministerial el 10 de mayo de 2017. Por lo que, al momento de integrarse Agustín, la misma se encontraba dando sus primeros pasos. En este sentido, una primer apreciación es que su tarea se inscribió en el objetivo *Contribuir a la transversalización del tratamiento de las migraciones en el MTSS*. Objetivo éste que aún continúa vigente en tanto tal.

Dado ese fin, la producción y el tratamiento de la información sobre la población migrante cobra particular importancia para el diseño de futuras líneas de trabajo, principalmente. Agustín trabajó con una parte de la información que se genera en el propio Ministerio y con la que proviene de la Encuesta Continua de Hogares. Para la Unidad de Migración las tareas desarrolladas y los productos obtenidos a través de la pasantía significaron un valioso aporte en tanto se pudo contar con observaciones y propuestas calificadas, concentradas en un período de tiempo relativamente breve.

Agustín demostró interés, curiosidad y búsqueda de nexos entre los aspectos teóricos que arrojan luz sobre el fenómeno y los datos que surgen de los registros. Asimismo, fue crítico en cuanto a la calidad y el alcance de estos últimos.

Finalmente, destacamos que su asistencia fue sostenida, regular, adaptada a la dinámica del lugar de trabajo y en diálogo permanente. También demostró responsabilidad en todo momento y discreción en lo que hace a la institución y en relación al acuerdo inicial.

Les saluda muy cordialmente,

Rosanna Lamónaca
Unidad de Migración
Coordinadora
MTSS