



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



**Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales**

Monografía de Grado para la Licenciatura de Ciencia Política

**Las Ideas de los Partidos Políticos Uruguayos respecto de
las Políticas Públicas de Retorno y Vinculación
(2005-2019)**

Autor: Aguerre, Mathias Jesus

Tutor: Koolhaas, Martin

2024

Montevideo, Uruguay

Índice

1. Introducción	3
2. Marco Teórico y Antecedentes	6
a. La relación entre ideas, comportamiento político y políticas públicas desde la teoría.	6
b. ¿Qué son y por qué surgen las políticas de Retorno y Vinculación?	9
c. Antecedentes bibliográficos relevantes.	12
3. Estrategia Metodológica	15
4. Las políticas de retorno y vinculación en Uruguay	18
a. Los principales hitos sobre las políticas de vinculación y retorno en Uruguay	19
b. Principales medidas respecto al retorno y vinculación vigentes en Uruguay	24
5. Las características ideacionales de los partidos	27
a. Las Filosofías Públicas	27
b. Las definiciones de problemas	32
6. Conclusiones	41
7. Referencias Bibliográficas	47
Anexo	51

1. Introducción

Las migraciones como tal no son un fenómeno nuevo de la sociedad moderna, pero se han visto transformadas por el incremento del comercio, transporte y comunicación internacional que se enmarca en los procesos contemporáneos de globalización (Pedroza et al, 2016). Por lo cual, si anteriormente las migraciones conllevaban disgregar a los individuos con su lugar de origen, hoy en día los emigrantes pueden mantener una conexión personal e institucional con sus familias y países de procedencia, ya sea mediante la mensajería instantánea, las remesas o el voto en el extranjero. Asimismo, esto abre la puerta a la implementación de políticas públicas por parte de los Estados de origen que tengan como objetivo el recuperar a la población perdida físicamente mediante el retorno o con aportes mediante la vinculación bajo una escala e intensidad nunca antes vista (Ostergaard-Nielsen, 2016; Mármora, 2002).

Considerando a Uruguay, que se caracteriza por un contexto demográfico marcado por el envejecimiento poblacional y el nulo crecimiento asociado a la caída de la natalidad, las políticas de recuperación de emigrantes pueden ser una respuesta a grandes desafíos demográficos que presenta el país, por ejemplo respecto a la sostenibilidad del sistema de seguridad social. Especialmente, considerando que desde 1960 Uruguay tuvo saldos migratorios negativos, lo que generó un importante contingente de uruguayos que residen en el exterior (Koolhaas & Pellegrino, 2020; Taks, 2010; Pellegrino et al, 2008).

Precisamente, de acuerdo a datos de la ONU (2020), 367.060 personas nacidas en Uruguay residen en el exterior, lo que representa poco más del 10% de la población residente en el país¹. Asimismo, esta cifra podría ser mayor si se considera a la descendencia de uruguayos que podrían acceder a la ciudadanía. Comparando con otros países en base a los mismos datos, México que puede considerarse como un paradigma de país de emigración presenta un 8% de su población residente en el extranjero. A su vez, el porcentaje de población emigrante uruguaya triplica el valor promedio observado a nivel mundial.

A pesar de esta situación, las políticas de recuperación de emigrantes han brillado por su ausencia mayoritariamente hasta el siglo XXI. Justamente, en la primera década del nuevo siglo se desarrollará una base de instituciones estatales, programas y prácticas dirigidas a los emigrantes (Margheritis, 2021). Por lo cual, estamos frente a un conjunto de acciones que han

¹ Departamento de Economía y Asuntos Sociales de la ONU (2020) : <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>.

sido de nueva implementación y que están fuertemente relacionadas con la llegada al gobierno del Frente Amplio a partir de 2005.

Sin embargo, el desarrollo de estas políticas ha presentado dificultades que se pueden relacionar con la complejidad y el surgimiento de efectos inesperados al vincularse con las diásporas. Además, dependen del relacionamiento del Estado de origen, de los partidos políticos, instituciones no gubernamentales y de los Estados receptores, lo cual genera problemas de cooperación. También en años más recientes se ha apreciado una caída de su importancia en la opinión pública y en los esfuerzos por implementar políticas públicas (Margheritis, 2021). Asimismo, han existido importantes limitaciones en relación al diseño e implementación de estas políticas debido a una estructura estatal estancada, fragmentada, con dificultades para concretar competencias, articular niveles de gobierno e integrar la participación de la sociedad civil (Zurbriggen, 2010).

Uno de los retos que se tiene de cara al futuro es la necesidad de conseguir una política sustentable a largo plazo en base a objetivos claros, explícitos y consensuados, que implica esencialmente la colaboración de diversos actores domésticos para lograrlo (Margheritis, 2021; Zurbriggen, 2010). Justamente, este desafío se enmarca en la construcción política detrás de las formas que los Estados procesan la emigración y a los emigrantes, que depende de determinados fundamentos ideológicos y teóricos que pueden ser o no modificados a través de nuevos acuerdos (Aldaba, 2017; Mármora, 2002).

Asimismo, las posturas de los partidos políticos cobran especial importancia en estas construcciones, ya que se puede entender a los partidos como coaliciones de intereses e ideas que son suficientemente autónomos para alterar el rumbo de los acuerdos políticos y las políticas públicas de una sociedad sobre la base de estos (Boix, 1996 como se citó en Garcé, 2000). Y es en este punto donde creemos que las ideas pueden jugar un papel central para superar el reto anteriormente mencionado, ya que comprender las ideas detrás de un partido implica comprender qué tipo de política pública o cambios políticos podrían realizarse.

Precisamente, las ideas pueden entenderse como creencias causales que sirven para guiar a los individuos, pero no puede considerarse que existe una sola creencia casual que sea considerada verdad sobre el resto. Ya que como creencias son productos de la mente y se conectan al mundo por las interpretaciones que los individuos hacen de las percepciones de sus alrededores, sin necesidad de estar presente en la realidad. Asimismo, su parte causal hace referencia a que pueden conectar elementos entre sí en un sentido estrictamente de X es la causa de Y, o más informal conectando elementos que tenemos la convicción que están relacionados (Béland & Cox, 2010).

De tal manera, que una idea va a generar aceptación y rechazo en los individuos dependiendo si se comparten o no las mismas creencias, valores, intereses. Las diferencias pueden ser tales que sean irremediables y den a un lugar a conflictos que pueden tener una solución o no (Béland & Cox, 2010). Por lo tanto, las ideas son un componente esencial del comportamiento político ya que las creencias de los individuos son causas de sus acciones.

Entonces si la sustentabilidad de las políticas de recuperación dependen en parte de la cooperación y aceptación de determinadas acciones por parte de los partidos políticos, esta solo es posible en la medida que existen un conjunto de ideas entre estos que consideran estas acciones como la solución adecuada en ese momento. Por lo cual, si buscamos contribuir a diseñar una política de retorno y vinculación sustentable a largo plazo, es necesario considerar la diversidad de cada partido para así poder generar acciones que garanticen la aceptación y cooperación partidarias necesarias para su implementación.

Por consiguiente necesitamos identificar las ideas de los partidos respecto a las políticas de recuperación de emigrantes y analizar sus similitudes y diferencias. Empero la literatura ha tomado un enfoque más descriptivo a la hora de tratar estas políticas y los trabajos con un enfoque sobre las ideas en la temática se han centrado principalmente alrededor del Frente Amplio. Por lo cual, surge la necesidad de responder ¿Qué tan similares y diferentes fueron las ideas de los principales partidos políticos uruguayos respecto a las políticas públicas de retorno y vinculación durante los gobiernos del Frente Amplio (2005-2019)?.

Justamente, el periodo que elegimos no se debe solo a su cercanía, sino que toda la implementación institucional y de programas respecto al retorno y vinculación que ha ocurrido nos permite comprender las creencias detrás de uno y otro partido. Para esto realizaremos una revisión de los programas partidarios y actas parlamentarias basándonos en los aportes de Metha (2010) sobre los tipos de ideas que pueden identificarse en relación a las políticas públicas: Filosofías Públicas, Definiciones de Problemas y Soluciones. Aunque solo nos centramos principalmente en los dos primeros tipos, ya que nos permitirán identificar que consideran como correcto o incorrecto los partidos y cómo ven las problemáticas sobre la cual se aplican las soluciones que se implementaron durante el periodo de interés.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En la próxima sección presentamos el estado del arte, describiendo los principales aspectos teóricos y antecedentes relevantes. La siguiente sección se enfoca en presentar la metodología y las fuentes de datos utilizadas. Luego nos encontramos con la sección denominada “Las políticas de Retorno y Vinculación en Uruguay” que busca describir las políticas públicas sobre la temática. En nuestra

antepenúltima sección, realizamos una descripción de las principales ideas partidarias respecto a las políticas de recuperación de emigrantes. Por último, presentaremos las conclusiones a las que hemos llegado con relación a la posibilidad de cooperación y aceptación entre los partidos, junto a futuras líneas de trabajo que nos parece pertinente continuar.

2. Marco Teórico y Antecedentes

a. La relación entre ideas, comportamiento político y políticas públicas desde la teoría.

El diseño de una política pública se encuentra indisolublemente ligado a las creencias, los valores, las ideologías y el conocimiento de los individuos que las formulan. Las ideas, que engloban todo lo anterior, juegan un papel esencial en estructurar el modo que los actores perciben los intereses de una sociedad, como se organizan respecto a estos y el espectro de acciones que pueden desarrollar (Garcé, 2015). Asimismo, es innegable la centralidad que tienen los partidos políticos a lo largo de todo el proceso de políticas públicas como medio de transporte de estas ideas. En cierta manera, esto lo expresa Boix (1996) en su trabajo sobre cómo los partidos conservadores y socialdemócratas difieren en sus estrategias cuando gobiernan la economía en base a los paradigmas de políticas que cada uno impulsa (Citado en Garcé, 2000).

Al mismo tiempo, esta visión de las ideas y los partidos políticos se puede relacionar con los planteos de Béland & Cox (2010) que considera a las ideas como principal fuente del comportamiento político. La política entonces es vista como la lucha de poder entre individuos motivados por innumerables ideales. Los cuales ayudan a determinar las problemáticas, las metas, las estrategias y la forma de comunicación política de una sociedad.

En otras palabras, podríamos decir que los ideales de los partidos influyen en las instituciones de la sociedad. Que pueden entenderse como las pautas y normas de conducta de una sociedad ideadas para determinar y limitar el comportamiento e interacciones de los individuos desde una relación de autoridad (Aldaba, 2017) que están marcadas por las creencias y valores de sus fundadores (Garcé, 2015). Ya sea para mantenerlas, fortalecerlas o cambiarlas y destruirlas, los partidos con sus propias ideas van a reaccionar en la medida de lo posible frente a pautas y normas que consideren merecedoras de intervención o no para adecuarlas a sus valores y creencias de lo “correcto”.

Este tema de las interacciones entre la institucionalidad y las acciones de los actores políticos, es abordado desde la literatura por diversas teorías que pueden agruparse en las

denominadas teorías neoinstitucionalistas. Sin embargo, no todas consideran a las ideas como un factor clave en las interacciones entre los individuos y las instituciones.

Estas teorías van a tener en común la importancia del papel de las instituciones, pero van a diferir sobre el objeto de estudio, la lógica de explicación, como se dan los cambios e incluso como definen a las instituciones (Schmidt, 2010). Específicamente, podemos encontrar al institucionalismo sociológico², el institucionalismo histórico³, el institucionalismo de elección racional⁴ y por último el institucionalismo discursivo⁵ (Aldaba, 2017; Garcé, 2015; Schmidt, 2010).

Este último institucionalismo que pone su foco en las ideas puede considerarse el más controversial. Schmidt argumenta que esta corriente mitiga los problemas sobre las explicaciones de cambio que presentan los otros institucionalismos al agregar un mayor papel a la agencia y los discursos de los actores. Además, porque ciertos trabajos basados en los lineamientos de los otros tres institucionalismos terminan incorporando explicaciones basadas en las ideas, por ende alejándose de dicha corriente específica y entrando en una órbita que los posiciona en el institucionalismo discursivo (Garcé, 2015).

Justamente, por muchos años las ideas han tenido un estatus despreciable como objeto científico, ya que se han visto desfavorecidas a favor de trabajos con enfoques más materialistas o de elección racional (Garcé, 2015; Béland & Cox, 2010). De todas formas, las ideas han ido ganando centralidad mientras que diversas disciplinas, teorías y académicos las han ido adoptando en sus análisis. Principalmente, alrededor de los campos de las políticas públicas, las relaciones internacionales, la historia y las cuestiones de género. Que ha ido de la mano con la consolidación de las nuevas corrientes centralizadas en los nuevos institucionalismos y las reconsideraciones sobre la cultura en la sociología política (Béland & Cox, 2010).

² Se basa en analizar los procesos sociales y políticos entre las instituciones, los actores y la cultura considerando que los individuos tienen una racionalidad limitada para poder comprender la realidad social, por lo cual sus intereses dependen de los roles y procesos de socialización (cultura) de cada organización. Las instituciones reflejarán entonces los patrones culturales predominantes y por ende los cambios se pueden explicar más como las continuaciones de ciertos criterios y normas culturales (Aldaba, 2017; Garcé, 2015; Schmidt, 2010).

³ Se basa en analizar el pasado ya que considera que las interacciones de los actores de una sociedad estructuran los intereses de los individuos, pero como existen asimetrías de poder entre ellos se da una lucha de preferencias y recursos donde se terminan priorizando ciertos intereses sobre otros. Por lo cual, las instituciones reflejan las asimetrías de poder de los actores, que se modifican o transforman en relación a los cambios que se dan en los marcos de distribución de poder de una sociedad en forma continua. Por ende estos cambios se pueden apreciar y observar en la historia. (Aldaba, 2017; Garcé, 2015).

⁴ El cual considera las interacciones de los actores con el marco institucional desde una mirada de sus utilidades e intereses individuales. Dentro de esta perspectiva, las instituciones que pueden entenderse como estructuras de incentivos derivan de los conflictos de intereses entre individuos, y sirven para reducir costos de transacción y organización sobre las interacciones en la sociedad. Por ende, terminan estructurando las tomas de decisiones en base de cálculos estratégicos basados en los incentivos disponibles (Aldaba, 2017; Garcé, 2015; Schmidt, 2010).

⁵ El cual se centra en las ideas y los discursos, y cómo estos influyen en el marco institucional, que se aprecia cómo el lugar donde los individuos piensan y se comunican. Los discursos y las ideas construyen la acción política, legitiman los medios de persuasión y deliberación, mientras que configuran los intereses, valores y cambios en una sociedad (Aldaba, 2017; Garcé, 2015).

Si consideramos a las ideas en relación a los partidos políticos y las políticas públicas, Metha (2010) proporciona una gran forma de conceptualizarlas. El autor identifica tres tipos de ideas en los procesos de política pública que están relacionadas entre sí: Soluciones de Políticas Públicas; Definiciones de Problemas; y Filosofías Públicas.

Si tomamos a las soluciones, éstas implican que ante determinados problemas y objetivos, las ideas expresan las formas de solucionarlos o alcanzarlos. El autor reconoce tres modelos explicativos de cómo ciertas ideas se vuelven soluciones y otras no.

Un primer modelo es el de Hall, el cual para que una idea sea una solución tiene que ser vista como viable desde un punto de vista administrativo, del juego político y como política pública. El segundo modelo es el que se basa en el trabajo de las corrientes de Kingdon, donde nos encontramos con la corriente de problemas, soluciones y política. Estas tres deben estar presentes y relacionadas entre sí para así poder establecer una determinada política pública. Por último, Metha destaca los trabajos que se hacen desde una perspectiva histórica donde enfatiza cómo las ideas se desarrollan a lo largo del tiempo, centrándose principalmente en el “path dependence” de las ideas.

Pero antes de poder aplicar una solución se vuelve necesario definir cuáles son los problemas. Las ideas en estas formas pueden comprenderse como maneras de entender la realidad, por ende, la perspectiva que uno tiene determina qué tipo de soluciones puede aplicarse. En particular, Metha considera que las definiciones de problemas terminan siendo procesos de enfrentamiento entre actores con diferentes niveles de poder y persuasión. Su visión está determinada por la escuela de la construcción social de problemas, donde se destaca que las definiciones son resultados de negociaciones entre actores con varios puntos de vista.

Esta visión puede resumirse en el modelo de *nombrar*, *culpar* y *reclamar*. El *nombrar* implica etiquetar un fenómeno como determinado problema y no otro, mientras que el *culpar* implica el identificar la causa del fenómeno, y por último *reclamar* para buscar la acción estatal deseada que solucione dicho problema.

Finalmente, las ideas pueden ser entendidas como filosofías públicas. Metha sostiene que esta forma de ideas se enmarca en las visiones de cómo se entiende el propósito del gobierno y de las políticas públicas bajo el paraguas de ciertas suposiciones sobre la sociedad y el mercado. A su vez, si una filosofía pública se vuelve dominante, el autor subraya que esta puede volverse un *zeitgeist*, lo que implica que determinadas concepciones se comparten ampliamente en una sociedad en un momento dado y se encuentren exentas de criticismo al considerarse como una verdad.

Si retomamos el trabajo de Boix (1996) respecto a las ideas y las políticas públicas, podemos apreciar que esta tipología puede aplicarse muy bien a las ideas de economía tanto de los partidos conservadores como socialdemócratas para explicar sus diferencias. Justamente, uno podría argumentar que esto es lo que hace el autor en su trabajo.

Podríamos interpretar que los partidos conservadores tienen una noción donde el mercado es la mejor forma de hacer crecer la economía (filosofía), por lo cual es necesario eliminar las trabas que existen sobre la libre competencia (definición de problemas) y por ende los lleva a bajar impuestos, eliminar regulaciones o privatizar servicios (soluciones). Mientras que para los partidos socialdemócratas, el Estado cumple un papel esencial para regular y mejorar la sociedad (filosofía), por lo cual es necesario expandir el papel del Estado respecto a la economía para distribuir mejor y así mejorar la situación de sus habitantes (definición de problema) y por ende los lleva a buscar expandir el Estado, aumentar impuestos o regulaciones.

De lo anterior, se puede apreciar como los tres tipos de ideas están conectados entre sí desde arriba para abajo y desde abajo para arriba. Las consideraciones filosóficas sobre un fenómeno determina qué problemas se aprecian y por ende qué soluciones se buscan y viceversa. De esta forma, esta división es esencial para entender las creencias causales de los partidos y qué políticas públicas son preferidas o apoyadas por estos.

b. ¿Qué son y por qué surgen las políticas de Retorno y Vinculación?

Un siguiente paso en nuestro trabajo es definir qué entendemos por políticas de retorno y vinculación, explorar las diferentes explicaciones de por qué surgen y además presentar otros aspectos conceptuales que nos ayuden a realizar un mejor análisis de las ideas de los partidos.

Primeramente, las políticas de retorno y vinculación pueden considerarse que forman parte de las denominadas políticas públicas respecto a la emigración. Las cuales son acciones estatales que tienen como estrategia a seguir el retener, regular, promover o recuperar los flujos emigratorios de sus nacionales para obtener o asegurar algún tipo de beneficio (Pedroza & Palop-García, 2019; Ostergaard-Nielsen, 2016; Mármora, 2002).

Empero, específicamente podemos considerar que tanto la vinculación como el retorno están bajo el paraguas de las denominadas políticas de recuperación de la población emigrada. El objetivo de este tipo de políticas es recuperar a los emigrantes de forma física

(retorno) o mediante un aporte a la sociedad de origen (vinculación), ya que se le considera un recurso humano valioso para la sociedad que se debe recuperar (Mármora, 2002).

Justamente, existen varias explicaciones de por qué un Estado decide emprender políticas de recuperación, independientemente de las facilidades que genera la globalización para hacerlo (Ostergaard-Nielsen, 2016). Las cuales pueden relacionarse con las cuatro teorías neoinstitucionalistas que hemos mencionado previamente.

Desde una mirada racionalista, se entiende que existe un análisis de costo-beneficio por parte de las élites políticas locales, donde se considera que entre más importante sean los beneficios que atrae la diáspora en términos económicos o domésticos, más se busca acercarse a esta para maximizarlos. Desde una mirada historicista, se considera que el nivel de competencia política y democratización determina qué tan dispuestos se está en acercarse a las diásporas, principalmente por parte de partidos que teniendo una mayor competencia se acercan a los emigrantes para fortalecerse y por ende buscan establecer medidas que facilitan su participación. Desde una mirada sociológica, los criterios presentes en los procesos de construcción de la nación moldean las formas que el Estado se acerca a sus diásporas, por ejemplo se considera que si la nacionalidad se basa en formas étnicas sobre territoriales es probable que se busque acercarse a las diásporas porque existe una “cultura política” favorable para ello. Por último, desde una mirada centrada en las ideas, se puede considerar que los choques y negociaciones entre actores domésticos respecto al modelo político-económico que debe predominar determina las políticas públicas que se desarrollan, específicamente se considera que el acercamiento con las diásporas va a depender de que tan aperturista sea el Estado (Ostergaard-Nielsen, 2016).

Volviendo a las definiciones, dentro de las políticas de recuperación, por un lado, existen los programas de retorno donde el Estado busca apoyar la decisión de retornar y facilitar la reinserción en la sociedad. Sin embargo, estas políticas pueden tomar diferentes características debido al carácter del retorno y del individuo que retorna, ya que hablamos de un fenómeno multifacético y heterogéneo (Pedroza & Palop-García, 2019).

En ese sentido, pueden ser especializadas o generalizadas respecto a que si están orientadas a un tipo de individuo o a todos los emigrantes. También pueden incidir de diferente manera si el retorno es voluntario o forzoso, como además si es temporal o definitivo. De igual manera, el éxito o fracaso del proyecto del emigrante también influye o si el fenómeno es respaldado por el Estado de origen o de recepción (Pedroza & Palop-García, 2019; Koolhaas, 2015; Mármora, 2002).

Por lo tanto, el retorno puede ocurrir por muchas razones y situaciones que se traducen en diferentes formas de llevar a cabo la política. Algunos ejemplos que podemos apreciar, fue el denominado *Volksdeutsche* que el régimen nazi llevó a cabo en Alemania en 1939 para que ciudadanos alemanes retornen y se asentaran en los recientes territorios conquistados, incluso siendo amenazados o manipulados para hacerlo. O el caso más moderno de Filipinas, donde se genera el retorno de cientos de investigadores, científicos y expertos de áreas que son consideradas como estratégicas para el país (Mármora, 2002). Por lo tanto, el primer ejemplo es un programa de retorno dirigido a un público general, forzado, que busca ser definitivo, mientras que el segundo caso es todo lo contrario, es específico a individuos con ciertas características, voluntario y sin garantías que no sea temporal.

Por otro lado, apreciamos las políticas de vinculación que también se denominan como políticas de relacionamiento con la diáspora nacional. Las cuales son acciones estatales dirigidas a grupos dispersos de nacionales que viven en locaciones extraterritoriales que buscan efectivizar un vínculo con la sociedad de origen, manteniendo una conexión continua hacia la “patria” que puede traducirse en diferentes grados y formas de relacionamiento con el Estado (Gamlen, 2008; Mármora, 2002).

Dentro de estas políticas podemos identificar aquellas acciones que buscan desarrollar lazos con la diáspora o buscan integrar a la diáspora (Gamlen, 2008; Gamlen, 2006). En otras palabras, mantener el vínculo del emigrante con el Estado de origen o el incorporarlo de vuelta a la sociedad, estableciendo sus derechos y obligaciones a pesar de no estar en territorio nacional.

Dentro del primer tipo nos encontramos con las acciones que buscan establecer una conexión con la diáspora mediante la construcción de un simbolismo nacional en los emigrantes respecto al país de origen. Por lo cual, implica acciones tales como la creación de congresos, celebrar fiestas nacionales, historia y lenguaje. Pero también encontramos aquellas acciones que buscan construir las capacidades que tiene el Estado de poder conectarse con sus emigrantes. El cual refiere a los medios y recursos estatales e institucionales necesarios para hacerlo, lo cual implica el desarrollo de servicios burocráticos y ministeriales que se enfoquen en la temática.

En cambio, la integración de la diáspora implica, por un lado, el reconocer derechos a los emigrantes. Que encuadra cuestiones tales como los derechos políticos al voto o el acceso a la ciudadanía hasta tener representación en los órganos legislativos, asimismo apoyar en cuestiones de salud, de trabajo, educación en los países receptores. Por otro lado, podemos reconocer el establecimiento de obligaciones, como pueden ser los impuestos a la emigración,

el establecimiento de incentivos de inversión o la creación de redes donde puedan compartir sus conocimientos (Gamlén, 2008).

Empero, la utilización de estas políticas puede darse dentro de diversas estrategias que puede llevar un Estado, donde podemos identificar tres tipos: i) cuando no hay una política nacional de vinculación; ii) política nacional de vinculación enfocada en ganancias; y iii) política nacional de vinculación integral (Ahmed, 2021).

El primer tipo no implica que no se hable del tema, sino que no se ha desarrollado de una estrategia coherente de política pública, sea por problemas de recursos o simplemente por una situación no favorable para la implementación. Sin embargo, puede existir algún intento marginal de desarrollar alguna acción concreta por algún organismo estatal, pero sus alcances e impactos terminan siendo limitados.

El segundo tipo de estrategia es la que el Estado termina implementando acciones para así poder tener una ganancia de sus diásporas en el extranjero. Una de estas acciones más representativas son las inversiones económicas e infraestructurales que las diásporas pueden hacer en sus países de origen o la utilización de individuos con conocimientos técnicos y académicos adquiridos en el extranjero. Pero este tipo de acciones terminan siendo dirigidas a cierto tipo de emigrantes, como además deja de lado otros aspectos que puede ofrecer la diáspora.

Por último, nos encontramos con estrategias integrales que buscan conectar a la diáspora en general con el país de origen. Por lo cual, van más allá de los aspectos económicos, al agregar en consideraciones políticos/culturales a la ecuación. Por ejemplo, la votación en el extranjero o los programas de reencuentros con la patria, que implican un costo y un esfuerzo especial por parte del Estado. Esto no quiere decir que esta política no implique una ganancia, ya que en el largo plazo estas acciones pueden volverse las raíces de un nuevo apoyo de la diáspora al Estado a lo largo de las décadas.

c. Antecedentes bibliográficos relevantes.

En general, las migraciones en relación con las políticas públicas han sido estudiadas desde diferentes disciplinas para explicar su funcionamiento y desafíos, específicamente ha sido abordado desde la demografía, la economía, la sociología y desde la ciencia política (Aldaba, 2017). Sin embargo, el interés desde la politología ha sido tardío y alrededor de los procesos de globalización más recientes, enfocándose en el rol de las instituciones tanto en los Estados de recepción como de emisión (Aldaba, 2017; Biderbost, 2010). Particularmente,

en Europa el interés sobre los fenómenos migratorios surgió en la posguerra debido a las transformaciones en sociedades de inmigración por los flujos de trabajadores y refugiados que recibieron, mientras que en Norteamérica recién a finales de siglo XX los más recientes flujos migratorios captaron la atención de la disciplina (Biderbost, 2010).

Asimismo, podemos reconocer tres líneas de estudio desde la ciencia política respecto a las migraciones y las políticas públicas en lo que se refiere al 1) comportamiento de las autoridades sobre el control migratorio, 2) los efectos de las migraciones sobre la soberanía y la seguridad, y 3) las transformaciones políticas que las migraciones generan en la sociedad. Además, este último se divide en tres sub líneas que se centran sobre: (i) los factores que influyen en las políticas públicas de migración; (ii) en los comportamientos de las instituciones y actores políticos respecto a la migración; (iii) en la cultura y actitudes políticas entre los migrantes y nativos (Biderbost, 2010).

Justamente, debido a la centralidad que le damos a las ideas respecto al comportamiento político, nuestro trabajo se enmarca en las líneas de estudios respecto a las transformaciones del comportamiento de los actores políticos en relación a la migración. Dentro de esta, podemos encontrar aquellos trabajos centrados en los “Strange Bedfellow”, frase que hace referencia a como actores con posiciones ideológicas antagónicas encuentran posiciones en común respecto a la migración (Biderbost, 2010), que es justamente es lo que buscamos analizar conociendo las características de los principales partidos uruguayos.

Asimismo, no hay que dejar de considerar el trabajo de Marmora (2002) que aborda desde un enfoque teórico-técnico la descripción y análisis de las políticas migratorias. El libro aborda desde los contextos donde se ejecutan las políticas, como son percibidas por la sociedad, qué variables entran en juego, las vertientes teóricas que fundamentan las definiciones, como también examina particularmente las políticas de retención, promoción, regulación, recuperación e incorporación de migrantes.

Considerando al Uruguay, la literatura más reciente que aborda a las emigraciones tuvo especial vigor durante los primeros años del siglo XXI enfocadas en la crisis económica del 2002 y fue abordada desde un enfoque principalmente descriptivo por la demografía, la sociología y la ciencia política (Koolhaas, 2022; Aldaba, 2017).

Desde la politología, el antecedente principal respecto a nuestro interés en las ideas y las políticas migratorias es la tesis de maestría de Aldaba (2017) que busca describir cómo se plasmaron las ideas sobre ciudadanía transnacional en las políticas de vinculación durante la primera administración frenteamplista. Es decir, se centra en cómo las ideas respecto a la ciudadanía del Frente Amplio incidieron sobre las prácticas políticas y las ideologías,

generando cambios en las instituciones y las políticas públicas respecto a vinculación en Uruguay.

Si bien nuestro trabajo también se centra en las ideas y las políticas públicas, la gran diferencia es que Aldaba parte de las ideas para explicar los cambios institucionales que han ocurrido respecto a la vinculación, mientras que nosotros partimos de la necesidad de cambio de las políticas de recuperación de emigrantes hacia las ideas. En otras palabras, Aldaba presenta como las definiciones de ciudadanía que manejaba el Frente Amplio hicieron posibles transformar las políticas de vinculación, mientras que nosotros consideramos que el diseñar una política sustentable y significativa solamente es posible cuando las ideas de los partidos son concordantes para ellos.

También, desde una perspectiva descriptiva de las políticas de vinculación y retorno podemos considerar los trabajos de Pedroza, Palop-García & So Young Chang (2022), Pedroza & Palop-García (2019), Santestevan & Koolhaas (2020), Taks (2006; 2010; 2011) y Vaccotti (2010) que hemos utilizado para presentar los principales hitos durante el gobierno del Frente y las principales medidas que se aplican en Uruguay. También podemos sumar los trabajos de Margheritis (2011; 2014) y Pedroza, Palop-García & Hoffman (2016) para entender cómo se compara Uruguay con diversos países de la región y del mundo.

Además, merece la pena centrarse en los trabajos de Pellegrino (2008) donde propone diferentes iniciativas respecto a las políticas de vinculación y retorno para así lograr una política de Estado respecto al tema, Y de Garcé (2008) sobre el voto del Exterior donde expone las diferentes soluciones que se han aplicado, los argumentos a favor y en contra, como además presentar los alcances y límites de las posibles propuestas.

Asimismo, el trabajo de liderazgos y política de población de Mezzara, Mieres y Rodríguez (2010) que trata sobre las opiniones que tienen diferentes actores⁶ del sistema político sobre las políticas poblacionales, puede relacionarse con nuestra perspectiva sobre las ideas. Ya que se da la oportunidad de expresar de manera propia que opinan respecto a la situación demográfica y su importancia, los programas gubernamentales, las oportunidades y obstáculos que existen, y que es prioritario respecto a la materia. Aunque al tratarse de opiniones individuales sin grandes limitaciones sobre el concepto de políticas poblacionales tampoco nos dicen mucho fuera de una descripción general y políticamente correcta.

⁶ En general preguntan a miembros del gobierno nacional de ese tiempo (Frente Amplio), a líderes parlamentarios, a dirigentes de las intendencias, empresarios, periodistas, sindicalistas, representantes de ONGs, de institutos culturales y educativos, como además líderes de organizaciones juveniles.

Sin embargo, no encontramos a nivel nacional o internacional algún trabajo que trate explícitamente los contrastes entre los partidos respecto a la emigración desde una perspectiva centrada en la vinculación y retorno para apoyarnos, por lo menos según nuestro conocimiento.

3. Estrategia Metodológica

Para lograr los objetivos que nos hemos propuesto emplearemos lo que se puede considerar el método comparado. En esta sección explicaremos qué es y porque lo elegimos, así como la lógica de selección de los casos y las fuentes de datos empleadas.

Para empezar, el método comparado puede definirse como una estrategia y procedimiento analítico que se utilizan en la ciencia política para fines descriptivos y de análisis en base a estudiar variables en pocos casos (Pérez Liñan, 2007). Se emplea ante fenómenos que aparecen poco frecuentemente o porque se busca entenderlos más cuidadosamente mediante observaciones en menos casos (Collier, 1993). También terminan siendo aplicados porque existen límites de tiempo, energía y recursos que se tienen respecto a la aplicación (Lijphart, 1971 como se citó en Collier, 1993).

Específicamente, este método es utilizado para poder descubrir por vía inductiva nuevas hipótesis, al centrarse en los exámenes sistemáticos de unos casos específicos, las evidencias encontradas en estos pueden utilizarse de manera más general y así poder encontrar explicaciones alternativas. También, para poder verificar hipótesis eliminando posibles condiciones necesarias y suficientes, empero la confirmación de inferencias causales son débiles debido a los problemas adherentes al método. Por último, sirve para construir fenómenos teóricos y desarrollar más la teoría, que nos lleva a realizar estudios en profundidad de un caso o extrapolar las evidencias a otros casos (Moller & Skaaning, 2016; Collier, 1993).

Asimismo, el método también tiene ciertos desafíos o problemas a considerar. Uno de estos es que se termina trabajando con muchas variables para pocos casos (Collier, 1993). Por lo cual, dificulta el poder establecer los efectos causales de cualquier variable independiente porque no se puede controlar los cambios que pueden sufrir la variable dependiente por otras causas (Moller & Skaaning, 2016). Ya que al utilizar datos observaciones en vez de experimentales con pocos casos no es posible dejar constancia que es si es causal o es una coincidencia o es falsa porque no se consideró cierto caso o variable. Lo cual, hace que sea débil para confirmar inferencias causales y que no sea recomendado para este uso.

Esta problemática ha generado todo un cuerpo de discusiones teóricas, que tiene su base en las soluciones de Lijphart. Este problema puede tratarse según el autor agregando más casos mientras no se pase a un estudio estadístico, o el utilizar casos similares para controlar las variables no centrales o evaluar su impacto cuando las variables de intereses difieren, o como también reducir las variables mediante combinaciones y recurriendo a la teoría (Lijphart, 1971 como se citó en Collier, 1993).

Sin embargo, con sus fortalezas y a pesar de sus debilidades, hemos elegido el método comparado por varias razones. Primeramente, mucho ya se ha trabajado al interior del caso sobre Uruguay y las administraciones del Frente Amplio respecto a las políticas públicas de recuperación. Empero, al considerar las ideas de los partidos respecto a las políticas públicas de retorno y vinculación traemos a consideración una nueva perspectiva basada en otra unidad de análisis.

En segundo lugar, estamos interesados en descubrir nuevas hipótesis respecto a la comparación de las ideas de cada partido en consideración a la necesidad de lograr una política de retorno y vinculación consensuada y sustentable. Los contrastes de las ideas de los partidos que podemos encontrar de forma empírica nos permite llegar a nuevas conclusiones y preguntas que abren lugar a nuevas discusiones y líneas de trabajo sobre las políticas de recuperación de emigrantes. De tal forma, no tenemos que preocuparnos por las debilidades respecto a las confirmaciones de inferencias del método ya que estamos interesados en explorar y describir.

Por último, los problemas de varianza que tiene el método al trabajar con pocos casos y datos observacionales no son un contratiempo debido a que nos acoplamos a una perspectiva teórica que normativamente justifica la elección de la variable independiente. Es decir, reconocemos que las ideas son una variable determinante a la hora de explicar el comportamiento político, por ende en consideración a los partidos políticos es la variable que explica su apoyo o no a determinada política pública. Asimismo, la tipología de Metha nos permite tener una lógica abstracta sobre las ideas y políticas públicas que podemos usar para identificar diferencias y similitudes entre partidos de forma empírica en base a datos observacionales.

Desarrollando un poco más, la lógica de selección de casos de nuestro estudio puede encuadrarse en el método de las similitudes de Mill, que a grandes rasgos implica que si los casos comparten la misma variable dependiente tiene variables independientes en común que explican dicho comportamiento (Pérez Liñan, 2007). Esencialmente, nos encuadramos en un análisis de condiciones necesarias, donde si queremos diseñar una política sustentable y

consensuada a largo plazo (variable dependiente), es necesario que muy distintos partidos tengan ciertas similitudes respecto a sus filosofías públicas y definiciones de problemas sobre dicha política (variables independientes) para lograrlo. O en otras palabras que si X es condición necesaria para Y, todas las instancias de Y deben ofrecer la presencia de X.

De todas formas, esto no quiere decir que todo partido sea de nuestro interés porque necesitamos aquellos partidos que puedan influir de alguna forma en los procesos de políticas públicas, es decir, los principales partidos del país. Pero como justamente muchas políticas públicas deben pasar por algún tipo de sanción legislativa, ya sea por cambios del presupuesto o de normas y leyes, los partidos que están en el parlamento son justamente los de nuestro interés. Además, no solo influyen en los procesos, ya que controlan escaños de la legislatura, sino que al participar de los procesos electorales han tenido que exponer sus ideas para que la ciudadanía se sienta representada por estas y les otorgue su voto.

Luego, considerando que logran cumplir este criterio durante los años 2005-2019 esto resulta en los siguientes partidos: Frente Amplio, Partido Nacional, Partido Colorado y Partido Independiente. Por ende podemos considerar que estos partidos están siendo coalición de intereses y creencias estables de la sociedad uruguaya, ya que están presentes en todas las legislaturas de interés. También agrupamos al Partido Nacional, Colorado e Independiente como si fuera un solo caso denominado “partidos de oposición”, no solo para simplificar las reacciones a las medidas del gobierno frenteamplista de nuestro periodo de interés, sino que para las elecciones de 2019 han formado una coalición electoral para ganar el ballotage al Frente Amplio y luego han formado gobierno para el periodo 2020-2024 agrupando además a dos nuevos partidos. Por lo cual, puede decirse que existe un conjunto de ideas comunes entre estos partidos para tratarlos como un solo caso.

Asimismo, para nuestro trabajo utilizaremos fuentes de datos secundarias y escritas. Ya que estamos interesados en las ideas que los diferentes miembros de partidos han utilizado en un tiempo pasado, esta es la mejor forma de comprenderlas ya que lo dicho en un pasado en un momento dado no puede cambiarse, a pesar de que en el presente o futuro existe algún cambio de posición. También, nos permiten ver en la práctica los enfrentamientos de discursos que son el resultado del desarrollo de ideas que son compartidas por un conjunto de individuos (Béland & Cox, 2010).

Para esto, aprovecharemos los programas de los partidos en las secciones que hagan referencia a nuestras políticas de interés para las elecciones de 2004, 2009, 2014 y 2019. Justamente, puede decirse que son los documentos donde se resumen las ideas generales de todos los intereses y creencias presentes dentro la organización. Además, estos programas son

necesarios presentarlos ante las autoridades electorales como requisito para presentarse. Muchos de los cuales están publicados en la página de la corte electoral, de los partidos o de buscadores web.

También usaremos transcripciones de las sesiones legislativas y de comisiones del periodo 2005-2019 donde se han votado y discutido iniciativas asociadas a las políticas de recuperación de población emigrada. Ya que para aquellas políticas donde hubo la necesidad de sanciones legislativas estas pasaron por un proceso donde diferentes miembros de los partidos expusieron y debatieron sus ideas respecto a estas. Principalmente, tomaremos las discusiones referentes a todo el proceso de aprobación de la ley de migraciones, el proceso de ley de voto en el extranjero que fracasó, y algunas otras sesiones de las cámaras y de las comisiones donde se expresaron unas y otras autoridades respecto a la emigración, vinculación y retorno.

4. Las políticas de retorno y vinculación en Uruguay

En términos históricos en Uruguay la población ha sido un recurso escaso desde su etapa pre-colonial, ya que era un territorio sin grandes contingentes de población indígena y de más tardía colonización debido al poco atractivo para los europeos, no llegando ni siquiera a un habitante por km² durante el establecimiento de la república (Barrán, 1989; Real de Azúa, 1984). Esta característica demográfica inicial del país luego de su independencia explica la importancia que tenían los flujos inmigratorios a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y primera mitad del siglo XX para el crecimiento poblacional del país, en un contexto pautado por el inicio temprano de la transición demográfica, con niveles de fecundidad y mortalidad similares a los países europeos (Koolhaas & Pellegrino, 2020; Pellegrino et al, 2008).

Sin embargo, esta tendencia se verá revertida a partir de la década de los 60⁷ debido a los problemas económicos y la inestabilidad sociopolítica que se verían en el país por el resto del siglo XX. Por lo cual, Uruguay termina convirtiéndose en un país de emigración, que agudiza la expulsión de población cuando se intensifican las crisis y la inestabilidad⁸ (Koolhaas & Pellegrino, 2020; Pellegrino et al, 2008).

⁷ El último periodo donde existió un saldo migratorio positivo en el país puede verse en el periodo 1955-1960 con un balance a favor de 20mil personas (Taks, 2010).

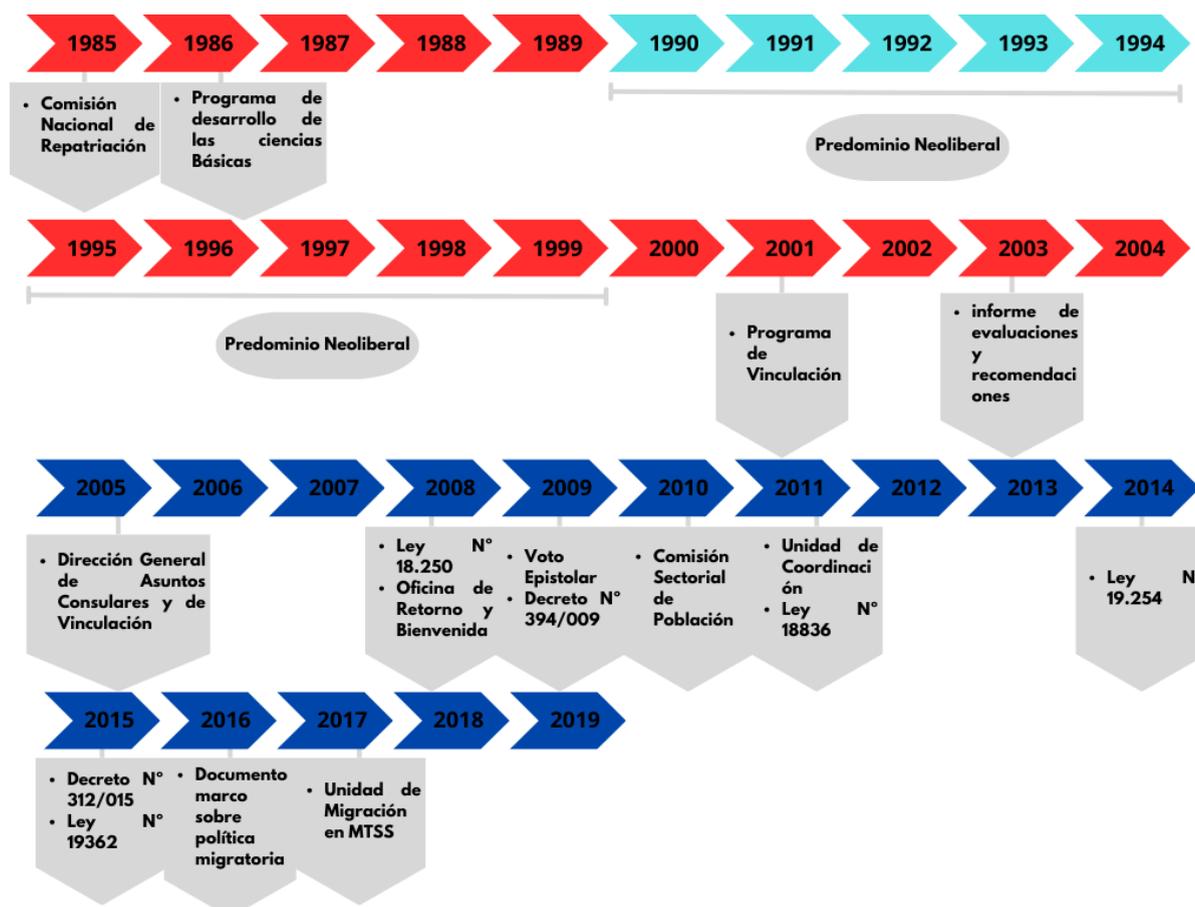
⁸ Si bien a partir del 60 el saldo migratorio es siempre negativo se puede apreciar picos en los periodos de 1970-1979 y 1996-2006 que engloban la dictadura cívico-militar y la crisis del 2002 respectivamente (Taks, 2010).

Justamente, esta caracterización de la situación demográfica del país nos permite apreciar como antes de la década de los 80 las políticas dirigidas a la emigración no eran centrales, si bien desde la independencia se respetaba el derecho a la libertad de movimiento de los individuos y sus bienes. Si no que las políticas del Estado uruguayo estarían orientadas a controlar la inmigración, promover la colonización agrícola, atraer a población cualificada y productiva que fuera de origen europeo preferentemente, además de las restricciones y expulsiones de grupos contra hegemónicos, la cual solo se lograría parcialmente debido a la debilidad o ausencia de la intervención estatal (Santestevan & Koolhaas 2020; Vaccotti, 2010; Taks, 2010).

Asimismo, las primeras políticas públicas sobre la emigración no eran parte de una estrategia estatal más abarcativa, sino que eran intervenciones puntuales. Sin embargo, con la llegada del Frente Amplio al gobierno se vio un intento de desarrollar una “Nueva Política Migratoria” que ponía el foco en la recuperación de emigrantes (Taks, 2006), empujado por un contexto marcado por la crisis del 2002 pero también por sus propias líneas programáticas, ya que el “combate” a la emigración es mencionado desde su primer programa de 1971 (Yaffé, 1999). Además, las políticas públicas implementadas por los gobiernos frenteamplistas pueden considerarse que fueron diversas, ya que no solo se trataron de cambios en los marcos jurídicos sino que también implicaron modificaciones de orden institucional, e importantes en la medida que trajeron cambios de paradigma a las políticas migratorias con un foco en los derechos humanos (Santestevan & Koolhaas 2020).

a. Los principales hitos sobre las políticas de vinculación y retorno en Uruguay

Figura 1. Principales hitos de Políticas Públicas de Vinculación y Retorno durante el periodo de 1985-2019 en Uruguay



Fuente: Elaboración Propia en base a Vaccotti (2010); Santestevan & Koolhaas (2020); y Koolhaas (2022).

Específicamente, la primera acción elaborada por el Estado uruguayo fue la Comisión Nacional de Repatriación, que empezó a gestarse a finales del periodo dictatorial de 1973-1985 y que funcionó en el contexto de la restauración democrática, hasta finales de la década. Esta comisión implicó el diseño e implementación de una política de retorno centrada en personas exiliadas por razones políticas. Principalmente, estaba enfocado en coordinar los esfuerzos públicos y de ONGs para reinsertar en la sociedad aquellos uruguayos que retornaban luego de la dictadura, lo que implicó el regreso de 20.000 uruguayos (Santestevan & Koolhaas 2020; Vaccotti, 2010; Taks, 2010).

Un año después, podemos apreciar la creación del Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA) auspiciado por la Universidad de la República, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la ONU. Específicamente, se buscaba fomentar el regreso de los investigadores y científicos uruguayos exiliados y emigrantes de vuelta a la vida nacional mediante la creación de diferentes maestrías y doctorados, también puede considerarse como una respuesta del Estado a los procesos de fuga de cerebros (Aldaba, 2017; Margheritis, 2014).

A lo largo de la década de los 90, el predominio del paradigma neoliberal implicó que el Estado opte por la no intervención estatal en las políticas de nuestro interés. Lo anterior se tradujo en falta de iniciativas y de planificación estratégica para las temáticas demográficas (Vaccotti, 2010).

Con la llegada de un nuevo siglo, puede identificarse la implementación del *Programa de Vinculación con Uruguayos Altamente Calificados residentes en el Exterior*⁹ (2001-2004). Este programa implicó la creación en 2001 por decreto de la Comisión Nacional para la Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Extranjero junto a un Comité Asesor de la Comisión, asimismo se desarrolla una comisión parlamentaria para tratar la emigración de forma legislativa. Sin embargo, también se puede destacar el informe de evaluaciones y recomendaciones¹⁰ desarrollado por el comité en el año 2003, los cuales fueron antecedentes inmediatos de las futuras acciones implementadas (Santestevan & Koolhaas, 2020; Taks, 2011; Vaccotti, 2010; Taks, 2006).

Con la llegada del Frente Amplio al gobierno en el 2005, entre las primeras políticas implementadas podemos identificar la creación mediante el decreto N.º 345/005 de la Dirección General de Asuntos Consulares y de Vinculación¹¹ (DGACV) en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores, que también se le dio el nombre de Departamento 20. Aludiendo en una forma que la vinculación con los ciudadanos en el extranjero es igual de pertinente que la vinculación con los ciudadanos de cualquiera de las 19 divisiones administrativas del país.

En el año 2008 se produce uno de los hitos más significativos con la modificación del marco jurídico sobre las migraciones con la ley N.º 18.250, normativa caracterizada por el foco central dado a los derechos humanos, en cuanto se reconoce el derecho inalienable de los migrantes, la igualdad de trato, el acceso a salud, vivienda, educación y justicia (Santestevan & Koolhaas 2020).

Específicamente con el retorno y la vinculación, la ley dedica todo el capítulo XIV respecto a la situación de los uruguayos en el exterior. Además plasma la creación de la Junta

⁹ El cual fue promovido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y contó con el apoyo de la Udelar, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA). E implicó la utilización de un sitio web, la generación de una base de datos de voluntarios, de un boletín informativo y la realización de talleres/reuniones en el Uruguay (Santestevan & Koolhaas 2020; Vaccotti, 2010).

¹⁰ Entre las principales recomendaciones podemos observar: (i) la creación de la dirección general para la comunidad de Uruguayos en el Exterior; (ii) fortalecer el servicio consular; (iii) promover el intercambio científico, tecnológico y económico; (iv) promover la cultura e identidad nacional; (v) generar información sobre el tema migratorio; (vi) apoyar a los uruguayos en el exterior; (vii) asegurar el ejercicio de la ciudadanía por parte de la población emigrada (Santestevan & Koolhaas 2020; Vaccotti, 2010).

¹¹ Se puede apreciar en sus cometidos esta coordinar, planificar y ejecutar la vinculación con los uruguayos fuera de frontera, principalmente en relación a las comunicaciones, servicios consulares y ayudas humanitarias. También se aprecia el promover los intercambios científicos, tecnológicos, culturales y económicos con los emigrantes. Además, generar información sobre los procesos de migración y normas (Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 2022).

Nacional de Migraciones¹², el Consejo Consultivo Asesor de Migración¹³ y también los consejos consultivos¹⁴. Si bien la reglamentación de la normativa se fue dando de manera parcial y se completaría en 2009 (Taks, 2010), podremos ver en el mismo año la reglamentación de las condiciones para traer bienes de aquellos que retornan mediante el decreto N.º 330/008 y de los consejos consultivos en el decreto N.º 559/008.

Asimismo, en el mismo año vemos la creación mediante el decreto N.º 357/008 de la Oficina de Retorno y Bienvenida ligado a la DGACV. Entre sus cometidos podemos apreciar la creación de estímulos y condiciones para el retorno y la inserción de uruguayos del exterior, como además, recolectar, estructurar y difundir información relevante a nivel nacional (Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay; Decreto 357/008).

Un año después puede verse uno de los mayores reveses de la política de vinculación con el rechazo al voto epistolar. La bancada frentista intentó en una primera instancia implementarlo mediante un proyecto de ley, pero no tenían los dos tercios requeridos en la Asamblea General para aprobar un proyecto que inevitablemente modifica las leyes electorales. Por lo cual, deciden pasar la propuesta por plebiscito en las elecciones nacionales del 2009, el cual resultó rechazado habiendo tenido nada más un 37,5% de aprobación a pesar de que el Frente Amplio ganó las elecciones en primera y segunda vuelta (Aldaba, 2017).

En este mismo año puede apreciarse la reglamentación de la ley de migración por el decreto N.º 394/009. El cual está dividido en seis capítulos, siendo los capítulos V y VI de nuestro interés. Donde el primero se interesa por la regulación de la relación del Estado con los ciudadanos en el extranjero, disponiendo a la DGACV como cabeza de la coordinación de la política de vinculación y retorno. Entretanto, el otro capítulo establece los cometidos de las ya mencionadas Junta Nacional de Migración y de los Consejos Consultivos Asesor de Migración.

¹² Los cometidos de la junta atribuidos por la ley N.º 18.250 son las siguientes: Proponer y asesorar en materia de reglamentaciones y políticas migratorias al Poder Ejecutivo; Crear espacios de coordinación intergubernamentales; Promover decisiones y medidas que aseguren y favorezcan los adecuados procesos migratorios; Actuar como órgano dinamizador de las políticas migratorias; Implementar cursos de formación y sensibilización sobre materia migratoria; Y generar datos estadísticos sobre el fenómeno migratorio. Asimismo, merece comentar las modificaciones que se hicieron a la junta que le dieron un lugar al Ministerio de Desarrollo Social (Mides). El cual se ha centrado en generar insumos, propuestas y recomendaciones para el diseño e implementación de las políticas de retorno debido al foco en la reintegración, si bien lo hace desde una perspectiva más general sobre la inmigración (Santestevan & Koolhaas 2020).

¹³ La ley N.º 18.250 establece que será integrado por organizaciones sociales y gremiales relacionados a las temáticas migratorias, y que asesorará a la Junta Nacional de Migración tanto respecto a la inmigración, emigración, diseño de políticas públicas y seguimiento de la normativa.

¹⁴ Los consejos son creados por los ciudadanos y luego reconocidos por los servicios consulares y diplomáticos en el extranjero. Existiendo en países con importantes flujos migratorios tales como Argentina, Brasil, España y USA, otros países donde existen son Australia, Bolivia, Venezuela, Cuba, Canadá y diversos países de la europa nórdica (Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay, 2022).

Mientras que en el 2010 se da la creación de la Comisión Sectorial de Población¹⁵ en el marco de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), para considerar los fenómenos demográficos en las evaluaciones de políticas públicas y asesorar al Poder Ejecutivo.

En 2011 se creó la Unidad de Coordinación¹⁶ para los uruguayos que retornan al país (ley de rendición de cuentas N.º 18.834), oficina integrada por representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Instituto de Empleo y Formación Profesional (INEFOP).

Además, en el mismo año, la ley N.º 18836 sobre la aprobación del convenio suprimiendo la exigencia de legalización de los documentos públicos extranjeros también puede relacionarse con la vinculación. Ya que permite simplificar la circulación y utilización de documentos para los uruguayos provenientes del exterior, como aquellos que provienen de los organismos del Estado Uruguayo. Su reglamentación se dará un año después por el decreto N.º 322/012 que le da la autoridad al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) para expedir las apostillas de los documentos.

Asimismo, la ley N.º 19.254 del 2014 donde se busca facilitar el trámite de residencia permanente aquellos individuos no nacionales pero pertenecientes al Mercosur que tiene vínculos conyugales, familiares con uruguayos puede sin duda relacionarse con el retorno. No solamente para incentivar a que familias puedan venir sin tener los costos de separación, sino que para la descendencia de uruguayos que pueda estar interesado en venir.

Un año después, el decreto N.º 312/015 reglamenta los cambios que afectan a la ley de migraciones del 2008 dada por la ley N.º 19.254. Donde se destaca la necesidad de facilitar los procesos de reinserción de los uruguayos que así lo desean. Por consiguiente, sus artículos describen la documentación, condiciones y trámites para lograr la residencia en el país.

En el mismo año, la ley N.º 19362 que otorga la ciudadanía natural a los nietos de aquellos uruguayos que hayan nacido dentro del territorio nacional, puede considerarse como parte de la política de vinculación. Especialmente, porque busca expandir aquellos individuos que pueden reclamar el reconocimiento como nacionales por parte del Estado Uruguayo.

¹⁵ Entre los cometidos se puede destacar el proponer políticas públicas relacionadas con la natalidad, la reproducción, la vinculación y el retorno. Pero además, proponiendo acciones en relación a la distribución de la población en el territorio nacional. También, se encarga de generar datos y análisis sobre aspectos demográficos-poblacionales para el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas (Comisión Sectorial de Población, 2017).

¹⁶ Entre sus cometidos podemos apreciar: El planificar, implementar y evaluar medidas para facilitar la inserción laboral y social de los retornados; Preparar instancias de capacitación a través del INEFOP; Coordinar con diferentes entidades públicas relevantes respecto a la migración, seguridad social y formación laboral; E intercambiar información con diferentes actores relacionados con la temática para la elaboración de planes para la inserción laboral y social (Santestevan & Koolhaas 2020).

Mientras que en el 2016, la Junta Nacional de Migración aprueba el “documento marco sobre política migratoria”¹⁷ que describe los lineamientos y principios generales en materia migratoria junto a la población objetivo y ejes de políticas, principalmente en consideración con las perspectivas y acciones de las administraciones del Frente Amplio sobre la materia de retorno y vinculación.

Los objetivos están centrados generalmente en el contribuir a los procesos de retorno de los uruguayos y sus familias junto a que sean capaces de desarrollar sus procesos de vida, como además que la población retornada pueda contribuir al país¹⁸. En cuanto a la política de vinculación, se plantea que las políticas deben fortalecer el vínculo y participación de los uruguayos en el exterior en la vida nacional desde una perspectiva de los derechos humanos¹⁹.

Por último, nos encontramos con la creación de la Unidad de Migración Laboral²⁰ en la órbita del MTSS mediante resolución ministerial en 2017. Estableciendo una oficina que permite mejorar las capacidades del ministerio de realizar acciones para facilitar la inserción de la población retornada o inmigrante al mercado laboral local.

El año 2017 sería el último hito que podemos identificar en lo que se refiere a la vinculación y retorno, lo cual demuestra un cambio en el foco de las políticas migratorias que va de la mano con la reciente inmigración de extranjeros que el país ha recibido (Koolhaas & Pellegrino, 2020). Sin embargo, la tendencia a la emigración no se ha revertido y miles de uruguayos se encuentran fuera del territorio, por lo tanto, si bien se ha perdido la centralidad en la agenda de todos modos las políticas de recuperación de emigrantes siguen teniendo valor para el Uruguay actual.

¹⁷ Homologado por la resolución N.º 576/016 del Poder ejecutivo en el mismo año.

¹⁸ Esto se lograría garantizando la protección de la población retornada más vulnerables (mujeres, niños, adolescentes, etc), incluirlos en la sociedad uruguaya mediante programas sociales, servicios públicos específicos y optimizar su inserción en el mercado laboral, asimismo es necesario que participen en políticas de empleo, capacitación y formación.

¹⁹ Para lograr esto es necesario centrarse en las mejoras administrativas respecto a los servicios consulares, intensificar las estrategias de comunicación con la diáspora centrándose en sus demandas, necesidades, como además sus propuestas y sugerencias en los consejos consultivos, promover los programas de vinculación y circulación de emigrados cualificados, empresariales y artistas que puedan contribuir a la sociedad, también fortalecer su participación política sin importar el lugar de residencia y su sentido de pertenencia al colectivo nacional.

²⁰ Que sigue tres objetivos principales: Contribuir a la transversalización del tratamiento de las migraciones laborales en el MTSS; Contribuir a mejorar la inserción laboral de la población migrante; Y contribuir a la construcción de las bases para diseñar líneas de acción en materia de migración laboral. Derivando que sus cometidos están: El revisar la información sobre población migrante generado en la órbita del ministerio; Realizar informes sobre el mercado laboral para el diseño e implementación de programas y servicios; Realizar acciones informativas y sensibilizadoras al funcionario público; Y examinar los convenios internacionales respecto a las situaciones laborales. (Santestevan & Koolhaas, 2020, p.292).

b. Principales medidas respecto al retorno y vinculación vigentes en Uruguay

Hasta el momento nos hemos centrado desde una mirada más historicista en describir los principales aspectos institucionales y jurídicos respecto a las políticas de recuperación. Empero nos encontramos con la necesidad de desarrollar las principales medidas prácticas que se implementan en Uruguay. Para eso emplearemos la siguiente tabla donde describimos las principales medidas vigentes perteneciente a las políticas de retorno y vinculación respectivamente.

Cuadro 2. Medidas vigentes respecto a la Vinculación y Retorno en Uruguay

Medidas	Tipo de Política	Descripción
Posibilidades de Renovar Pasaporte en el extranjero	Vinculación	Se requiere agendar en los consulados (llamada o web) y posterior tramitación presencial
Existencia de consulados móviles/ Operaciones Celestes	Vinculación	Si bien Uruguay tiene 194 consulados en 94 países (Pedroza et al, 2022) además emplea consulados móviles para la realización de trámites en localidades que no cuenten con una oficina consular. También han existido las “operaciones celestes” en diversas locaciones en el cono sur para otorgar documentos de identidad a los uruguayos y sus hijos en el extranjero.
Centro de Asistencia al Compatriota	Vinculación	Oficina existente en la órbita del MRREE que brinda servicios tales como la localización de uruguayos en el exterior o la ubicación de uruguayos en el país para aquellos residentes en el exterior, siempre que se sea ciudadano o se tenga un vínculo familiar.
Organiza visitas periódicas al país de origen de los emigrantes	Vinculación	La DGACV ha organizado junto a otras instituciones encuentros con jóvenes uruguayos en el extranjero que pueden incluir visitas a lugares de interés en el país.
Escuelas en el extranjero donde los emigrantes pueden acceder a la educación proporcionada por el estado de origen (Uruguayos por el mundo/ Escuela Uruguay en el Mundo)	Vinculación	El Programa “Uruguayos por el Mundo” permite a los emigrantes nacionales el poder terminar el nivel secundario de educación mediante tutorías online y pruebas en los consulados. Asimismo, la “Escuela Uruguay en el Mundo” es una plataforma virtual en la órbita de los consulados que busca reforzar la identidad uruguaya mediante el estudio de la historia, geografía y tradiciones nacionales.
Mecanismos para el abaratamiento en el envío de remesas por el correo (España y Chile)	Vinculación	Se puede reconocer la existencia de un acuerdo de la Administración Nacional de Correos y sus pares en España y Chile para reducir las comisiones administrativas de los envíos y recibos de remesas desde Uruguay.
Programas destinados a construir conexiones entre emigrantes altamente calificados y Uruguay	Vinculación/ Retorno	Programa de Circulación de Uruguayos Altamente Calificados en la órbita del MRREE, creado con el propósito de establecer vínculos entre el Estado y académicos, emprendedores y artísticas.
Beneficios Jubilatorios en el extranjero	Vinculación/ Retorno	El mantener beneficios jubilatorios, así como el reconocimiento de los años trabajados y el pago de jubilaciones sin comisiones es posible con aquellos países con los que se ha firmado algún convenio multilateral o bilateral de seguridad social.

Uruguayos residentes en el exterior pueden abrir una cuenta en el Banco República	Vinculación/ Retorno	Si bien esto es posible de forma online y con ayuda de los consulados está limitado a la necesidad de presentarse de forma física en una oficina del BROU en Uruguay.
Reconocimiento de títulos académicos y profesionales adquiridos en el extranjero	Retorno	Si bien es posible revalidar títulos este dependerá de los tratados existentes entre Uruguay y el país donde se cursó. Por ejemplo, los títulos de grados de los países miembros del MERCOSUR que tienen un procedimiento muy simplificado. Si bien por muchos años la única institución capaz de llevar a cabo la revalidación fue la Universidad de la República, la Ley de Urgente Consideración N.º19.889 del 2020 dispuso que esta responsabilidad cayera solamente en el MEC.
Beneficios para facilitar la reintegración de los emigrantes que retornan	Retorno	Algunos ejemplos de beneficios otorgados por el Estado uruguayo son: a) exenciones tarifarias a importaciones de bienes personales (Muebles, vehículos, herramientas de trabajo); b) seguro estatal de vivienda por un año; c) cobertura médica gratuita por un año; d) beneficios en los servicios telefónicos y de internet dados por Antel; e) acceso a cursos en INEFOP y FLACSO.

Fuente: Elaboración Propia en base a Pedroza et al (2022) y Taks (2011).

Por último, vale la pena destacar que si bien no hay un marco institucional para el voto, eso no implica que los diversos actores políticos no realicen actividades proselitistas centradas en los nacionales en el extranjero. Desde comisiones partidarias que realizan actividades, recaudan fondos o reclutan miembros, hasta los propios candidatos partidarios realizando actos de campaña, principalmente en Argentina, buscando el denominado “voto Buquebus²¹”. Por lo tanto, si bien la vinculación política no tiene un marco institucional en Uruguay, no implica que no ocurra.

En este punto para terminar de desarrollar el caso uruguayo es necesario comparar con otros países las medidas que hemos descrito anteriormente, para lo cual utilizaremos la base de datos Pedroza et al (2022) que proporciona la descripción de las políticas de retorno y vinculación vigentes en varios países latinoamericanos, europeos y asiáticos.

De esta comparación, podemos apreciar que algunas de las medidas aplicadas a Uruguay también son comunes a todos o a una mayoría de países. Tales como la posibilidad de renovar pasaporte en el exterior que todos los países de la base lo implementan o los programas destinados a construir conexiones entre emigrantes altamente calificados que está presente en 18 de los países.

Sin embargo, lo interesante resulta aquellas medidas que no todos los países presentan, y por ende son más excepcionales a un grupo más reducido de países. Nos referimos principalmente a los consejos consultivos que solo ocho países presentes y en la región sólo Brasil y República Dominicana implementan junto a Uruguay. Misma situación respecto a las escuelas en el exterior que solo implementan tres países de la región, mientras

²¹ Nombre que es dado por la empresa de transporte fluvial de pasajeros entre Uruguay y Argentina, Buquebus.

que son solo 4 los países de la región que han organizado visitas en el país para los emigrantes.

Asimismo, algunas medidas no están mayormente presentes en todos los casos pero un grupo considerable de países las implementan. Específicamente, el abrir una cuenta en el banco república es una medida que sólo 11 países presentan algún mecanismo como ese. Otras medidas en la misma dirección son los consulados móviles y los beneficios para facilitar la reintegración de los emigrantes.

5. Las características ideacionales de los partidos

En esta sección presentaremos en forma de resumen las principales filosofías públicas y definiciones de problemas que hemos identificado en los partidos políticos uruguayos. La parte de Filosofías Públicas ha sido elaborada principalmente en base a los programas partidarios y en las visiones que de forma directa o indirecta se relacionan con la migración, el retorno y la vinculación. Donde el Frente Amplio es el partido que más ha profundizado respecto al tema, mientras que la oposición no ha elaborado demasiado en sus bases programáticas. Justamente, las actas parlamentarias han dado una complementación necesaria a lo encontrado en los programas y lo expuesto en las definiciones de problemas ha sido resultado de lo expresado en dichas sesiones.

a. Las Filosofías Públicas

Si bien podemos reconocer varias creencias que caracterizan a un partido en términos de sus filosofías públicas, respecto a las políticas de vinculación y retorno de los partidos políticos uruguayos identificamos las siguientes cuatro visiones que juegan un rol fundamental en determinar las acciones y reacciones de uno y otro partido durante el periodo 2005-2019: (i) Papel del Estado; (ii) Objetivos referentes a los derechos humanos; (iii) Origen de los derechos estatales; (iv) Visiones complementarias.

I.Papel del Estado

El papel del Estado suele ser uno de los mayores parteaguas que existen entre partidos, como se puede ver en Boix (1996) en referencia a la economía. Por lo tanto, responder cuándo, dónde y cómo debe estar presente el Estado es una cuestión central en el diseño de políticas públicas para cada partido respecto a cualquier tema.

Respecto a nuestras políticas de interés, la posición del Frente Amplio se resume en que el Estado debe asegurar el bienestar de la población. Precisamente, esta postura la vemos a lo largo de sus programas, donde consideraban que el Estado debe transformarse en una herramienta que asegure beneficios e igualdad al conjunto de la sociedad. Justamente, la creación de diversos organismos estatales para tratar la temática de las emigraciones durante la primera administración Vázquez puede rastrearse a este punto. Ya que un partido con este tipo de visión prefiere aquellas acciones que involucren un papel activo del Estado para solucionar determinados problemas.

Por su parte, los partidos de la oposición tienen una postura en común en la necesidad de que el Estado debe ser eficiente en el manejo de sus recursos para evitar los problemas que genera un mal manejo, refiriéndose fundamentalmente a la necesidad de control del gasto respecto a los organismos estatales donde debe regir la calidad del gasto y no la cantidad²².

Si bien esto puede indicarnos una posición reacia para aumentar el gasto público, también deja explícito que no están *per se* en contra de las intervenciones estatales mientras sean consideradas como correctas. Esta visión, respecto a la eficiencia y el gasto puede verse en las expresiones como la del senador nacionalista Abreu durante la discusión de la ley de migración: *“El proyecto de ley tiene aspectos importantes pero también, quizás, desde el punto de vista institucional, puedan proliferar excesivamente las distintas organizaciones que se crean: la Junta Nacional de Migración, los Consejos Consultivos Asesores y, en particular, el tema vinculado con los residentes en el exterior.”* (28 sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, 2007).

II. Objetivos referentes a los derechos humanos

Otra percepción que incide es la visión referente a los objetivos que se tienen respecto a los derechos humanos, especialmente respecto a las personas migrantes. En Uruguay ya sabemos que las políticas migratorias han tenido un cambio de paradigma, con base en un enfoque de derechos humanos, fenómeno al que no han estado ajenas las políticas de vinculación y retorno implementadas desde el comienzo del nuevo siglo (Santestevan & Koolhaas 2020).

Precisamente, muchos de estos cambios se apoyan en la visión que el Frente Amplio ha tenido sobre la promoción de los derechos humanos tanto a nivel nacional como

²² Como expresa el diputado nacionalista Abdala: *“ (...) Siempre hemos sido refractarios a lo largo de esta Legislatura -y el Gobierno ha sido muy afecto a eso- a la creación de organismos o de ámbitos de supuesta o presunta participación pero que, en el fondo, poco arrojan desde el punto de vista de la eficacia gubernativa y que muchas veces implican una especie de repetición cacofónica en lo institucional, porque las competencias jurídicas ya están asignadas por nuestro derecho, en este caso concreto a la Dirección Nacional de Migraciones.”* (73 sesión ordinaria de la Cámara de Representantes, 2007).

internacional. Justamente, esta visión impregna la justificación que da el Poder Ejecutivo frenteamplista²³ respecto a la ley de Migración N.º18.250, que termina ampliando y promoviendo derechos que no eran tratados legislativamente hace décadas. Pero, también busca aumentar las capacidades del Estado para diseñar e implementar políticas públicas, mediante la creación de organismos acordes para proteger estos derechos.

En dicho sentido, los Consejos Consultivos y el Consejo Consultivo Asesor de Migración son precisamente una herramienta útil para que el Estado esté informado de vulnerabilidades que se están dando y que no fueran percibidas. Asimismo, la Junta Nacional de Migración es un espacio especializado que aumenta las capacidades del ejecutivo para implementar políticas en relación a la emigración.

En cambio, los partidos de la oposición se preocupan más en fortalecer y garantizar los derechos y libertades de la ciudadanía en el marco del Estado de derecho presente. Por un lado, en general estos partidos tienen una visión clara sobre la necesidad de defender y procurar los derechos humanos, especialmente de aquellos más desfavorecidos, que se aprecian en todos sus programas. Por otro lado, también expresan que los avances respecto a los derechos humanos tiene que hacerse asegurando que no se aplasten otros derechos y libertades, ya que es necesario mantener el marco de estabilidad institucional del país²⁴.

En nuestro tema de interés, esta percepción puede traducirse en tener reservas y reticencias sobre acciones que justificando derechos se terminan desarrollando situaciones de privilegio sobre el resto de la población. Como ha pasado en las discusiones sobre el retorno, donde la medida de excepciones a las tarifas sobre importaciones para bienes personales que se discute en el marco de la ley de migraciones es criticado por legisladores²⁵ de la oposición como una forma posible de evadir los costos de importaciones que los demás deben pagar.

III. Origen de los derechos estatales

²³ Donde se busca contemplar “*por parte del Estado uruguayo del derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares, sea cual fuera su situación migratoria, a ejercer el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y al acceso a la justicia, así como la igualdad de derechos con los nacionales, eliminando toda forma de discriminación, xenofobia y racismo.*” (ley de migración N.º 18250, 2007).

²⁴ Los siguientes extractos de los programas partidarios refuerzan nuestro punto: “*La principal función del Estado, aunque no la única, es proporcionar un marco jurídico claro y sencillo que otorgue certeza y seguridad a la actuación individual y colectiva, condición necesaria para el desarrollo integral del ser humano (...)*” (Partido Nacional, 2009, p.13). Por lo tanto, es necesario tener un “*un Estado de Derecho sólido, que respete los Derechos Humanos de toda la población imparcialmente, especialmente de aquellos más desprotegidos que son los que más requieren del auxilio estatal (...)*” (Partido Colorado, 2019, p.317). A la vez que no se tenga la “*(...) necesidad de que formen parte de organizaciones corporativas ni dependan de los favores políticos de los gobiernos de turno.*” (Partido Independiente, 2014, p.10).

²⁵ En tal sentido el senador nacionalista Antia se expresaba de la siguiente manera: “*En lo personal, tenía dudas con respecto al primer plazo de dos años. Acompaño con mi voto esta disposición porque tenemos que ser un poco flexibles, pero me parece que es un poco peligroso (...) por los instrumentos vinculados al ejercicio de la profesión porque en la actualidad hay instrumentos de muchísimo valor (...) porque se pueden utilizar esos dos años como un mecanismo para poder violar todas las normas de derecho a la importación.*” (Sesión del 23 julio de la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión, 2007).

Esta visión hace referencia a cómo surgen y se mantiene por parte del Estado los derechos y obligaciones que reconoce a sus ciudadanos, especialmente cuando emigran. Siendo una percepción clave respecto a las políticas de vinculación con relación a la integración de los emigrantes de vuelta a la vida nacional. En general, este punto es fuertemente discutido en diversas oportunidades por los legisladores de una y otra bancada, que además implica interpretaciones diferentes sobre los mismos artículos de la constitución.

La postura del Frente Amplio puede resumirse que el origen de los derechos estatales está dado por la nacionalidad, por lo cual uno puede gozar de estos independientemente de donde se encuentre ya que son adherentes a su persona. Normalmente, la argumentación de la bancada oficialista se basa en considerar que todo ciudadano forma parte de la nación y es la nación donde se halla la soberanía del Estado, por ende todo ciudadano es capaz de gozar de cualquier derecho estatal, especialmente los políticos que están discutiendo en esta oportunidad, ya que derivan de su ciudadanía y nacionalidad. Asimismo, llegan a considerar que son derechos humanos y por ende estos tienen que ser respetados y garantizados sin importar el lugar.

Entendiendo esta postura uno puede comprender por qué el Frente Amplio ha promovido infructuosamente la aprobación del voto desde el exterior en diferentes oportunidades, así como desde el gobierno se han desarrollado otras acciones tendientes a integrar a los emigrantes a la vida nacional. Empero, las dificultades que ha tenido el Frente Amplio se debe al rechazo de los partidos de la oposición a toda forma de voto en el exterior.

Este rechazo puede resumirse en la postura de los partidos opositores defendiendo el aspecto *Ius Solis* de las leyes y la constitución. Donde consideran que es el territorio el elemento central para otorgar los derechos y obligaciones por parte del Estado. Llegando a separar ciudadanía de nacionalidad, ya que argumentan que siendo nacional no implica que sea ciudadano, como sería el caso de la descendencia de uruguayos que no tiene vínculos legales con el Estado. Asimismo, la ciudadanía puede lograrse incluso por aquellos que no son nacionales simplemente viviendo en el territorio y cumpliendo los requisitos de la constitución.

No obstante, si bien esta postura rige claramente las exposiciones de los diputados opositores cuando el parlamento trató diversos proyectos de voto en el exterior a lo largo de las administraciones frenteamplistas. De igual manera, también podemos reconocer una postura más conciliadora que podrían favorecer las posibilidades de desarrollar una política de Estado en la materia por algunos miembros del Partido Nacional y el Partido

Independiente, que si bien no votarían los proyectos del Frente Amplio, si expresan la voluntad de avanzar en la materia.

IV. Visiones Complementarias

Otra visión a considerar es la de dar mayor participación de la sociedad civil a medida que se desarrolla la descentralización al Estado. Esto hace referencia a las intenciones del partido oficialista de generar políticas públicas locales potentes y representativas de la sociedad implicando a los actores locales. Por lo tanto, se da una descentralización del aparato estatal ya que se reestructura para poner en prácticas modalidades de cogestión y de participación de las tareas del Estado (Frente Amplio, 2003).

Este enfoque puede verse que es el núcleo de medidas tan distintivas como la implementación de los consejos consultivos o del consejo consultivo asesor de migración. Ya que en vez de centralizar los esfuerzos en reformar las estructuras consulares o de crear una junta técnica sobre migración, se termina dando lugar a los emigrantes y aquellas organizaciones que trabajan cotidianamente el tema.

Pasando ahora a los partidos de la oposición, también se puede considerar que existe una perspectiva complementaria que jugó un papel central. Nos referimos a la necesidad de generar políticas en base a diálogos plurales que superen los periodos de gobierno.

Esta postura ya la apreciamos en la posición más negociadora del Partido Nacional e Independiente sobre el voto en el extranjero, donde diputados como el nacionalista Trobo o el independentista Posadas destacaron la voluntad de avanzar en la temática, si bien no lo harían en los términos que presentaba el Frente Amplio en ese momento. También se puede apreciar esta percepción en los programas del Partido Independiente, que desarrollan lo malo que ha sido las fuertes divisiones culturales y políticas que buscan polarizar y bloquear soluciones a los problemas del país (Partido Independiente, 2019).

Como hemos planteado en la introducción, la cooperación entre los agentes domésticos puede considerarse un punto esencial para lograr la sustentabilidad de las políticas emigratorias. Por lo tanto, si existe un núcleo de sectores de los partidos que esté dispuesto a llegar a un acuerdo en la materia, que si bien sigue siendo un reto, al menos es el primer paso para lograrlo. También, cabe cuestionarse en qué medida está postura se encuentra asociada a la coyuntura debido a la debilidad de los partidos de la oposición de poder ganarle al Frente Amplio o en el mejor de los casos buscar ser un partido bisagra.

En resumen, el Frente Amplio tiene dos visiones que conforman el eje central de las políticas emigratorias de sus administraciones, que son sus consideraciones de cómo el

Estado debe intervenir para asegurar el bienestar, siendo la forma de hacerlo el promover los derechos humanos tanto a nivel nacional como internacional. Justamente, el cambio de paradigma respecto a los derechos humanos y la diversidad de los cambios son acciones directas de estas percepciones, ya que para lograrlo era necesario soluciones contundentes y amplias. Asimismo, las características de estas soluciones fueron influenciadas por sus visiones sobre la necesidad de dar mayor participación de la sociedad civil a medida que se desarrolla la descentralización al Estado, lo cual explica la implementación de diferentes consejos consultivos y asesores de la sociedad civil en la temática. También, las consideraciones sobre la importancia de la nacionalidad respecto a los derechos estatales ha marcado su política de vinculación, con independencia de sus éxitos o fracasos.

En cambio, las posturas de los partidos de la oposición se caracterizan por su prudencia y reactividad ante el eje que guía al oficialismo. Porque si bien existe una postura que reconoce la importancia de defender a los derechos humanos, expresan la necesidad de ser precavidos ante cambios que puedan generar nuevos problemas. Por eso consideran que es necesario fortalecer y garantizar los derechos y libertades de la ciudadanía en el marco del Estado de derecho presente, al mismo tiempo que el Estado debe ser eficiente en el manejo de sus recursos y debe prevalecer la voluntad de generar políticas en base a diálogos plurales. Por lo cual, no es sorprendente la conflictividad y antagonismos que han tenido los partidos de la oposición con el Frente Amplio respecto a la defensa del territorio como el elemento central que define la constitución para reconocer los derechos estatales.

b. Las definiciones de problemas

Empezando por el Frente Amplio, podemos reconocer dos grandes problemáticas que se mencionan, por un lado, la necesidad de garantizar la emigración como derecho y el emigrante como sujeto de derecho, por otro lado, la pérdida del atractivo país frente a otros países.

Respecto al primer problema, este se vincula claramente con lo mencionado respecto a sus filosofías, en la medida que la mejor forma de intervención del Estado para generar bienestar respecto a los derechos humanos con relación a la emigración es el reconocimiento por parte del Estado uruguayo del derecho a la emigración y las garantías de los derechos adherentes a su persona independientemente de cualquier otra condición.

Justamente, este reconocimiento se debe a las dos grandes causas que identifica el partido, que son la desarmonización de la normativa nacional con la internacional, y las

diferencias y desigualdades respecto a la población emigrante con aquellos que se quedan en el territorio.

La primera de estas causas, considera como la legislación que rige, llamada como ley de extranjeros y ley de indeseables²⁶ y muchas veces “parcheadas” por diferentes decretos, no tiene una perspectiva que considere a la emigración como un derecho. Pero además, este marco normativo termina siendo contrario a muchos de los convenios e instrumentos internacionales²⁷ adoptados por el Estado uruguayo en materia de derechos humanos. Por lo cual, puede generar problemas en las relaciones exteriores con otros Estados debido al trato que sus nacionales están sujetos en el país.

Pero si la emigración es derecho y es derecho humano, entonces el emigrante es un sujeto de derecho que no puede sufrir diferencias y desigualdades de ninguna forma por parte del Estado independientemente de su lugar de residencia. En otras palabras, los emigrantes uruguayos a pesar de no estar en territorio nacional siguen teniendo los derechos que le son reconocidos a su persona, ya sea referente a cuestiones políticas como el voto o cuestiones relacionadas con su seguridad o salud. Por lo tanto, la falta de capacidades que tiene el Estado de relacionarse con su diáspora como integrar de vuelta a estos individuos a la vida nacional implica una grave falta.

Respecto al segundo problema, este hace referencia a cómo los flujos de emigración del país están influenciados por el atractivo que tienen países más desarrollados, principalmente respecto al bienestar en los mismos. Además, considerando la situación demográfica de estos y junto a su músculo económico, presentan la implementación de políticas públicas estratégicas que buscan atraer jóvenes formados debido al valor que se le da al conocimiento para el desarrollo²⁸.

De este problema podemos identificar dos causas: a) la mala situación económica y socio-política del país y, b) los deseos de emigrar, especialmente en los jóvenes altamente capacitados. Respecto a la primera, se puede identificar que las emigraciones en Uruguay se

²⁶ El diputado frenteamplista Souza destaca como rige “la Ley N.º 9.604, “Extranjeros”, de 13 de octubre de 1936, modificativa de la Ley N.º 8.886, de 19 de junio de 1932, llamada comúnmente Ley de indeseables” (73 sesión ordinaria de la Cámara de Representantes, 2007).

²⁷ Entre los convenios mencionados se destaca: La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares; Derecho Internacional de los Derechos Humanos; del Derecho Internacional Humanitario; La Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares; La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional; El Convenio N.º 97 de la Organización Internacional del Trabajo; y el Acuerdo de Libre Residencia para los nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile. (Poder ejecutivo, 28 sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, 2007; Souza, 73 sesión ordinaria de la Cámara de Representantes, 2007).

²⁸ Más claro no puede ser la posición de la bancada frenteamplista en la Mayoría de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración: “La existencia y difusión masiva de diversos niveles de riqueza en un mundo desigual, atrae a los países con mayor desarrollo económico fuertes corrientes de emigrantes en busca de un mayor bienestar. A la vez, las necesidades económicas y los desequilibrios demográficos en países desarrollados, impulsa políticas de inmigración calificada, buscando atraer la población joven y formada que necesitan, conscientes del valor estratégico que esto asume en la perspectiva futura de la sociedad global del conocimiento para el desarrollo. Uruguay no está al margen de este fenómeno. Ha sufrido en carne propia el impacto de la emigración en las últimas décadas.” (54 Sesión Ordinaria de la Cámara de Representantes, 2007).

han visto impulsadas por diferentes crisis e incertidumbres que ha presentado el país respecto a su situación política y económica²⁹. La segunda se puede relacionar como los deseos más fuertes de irse del país lo presentan mayoritariamente individuos de menos de 30 años con estudios tercerizados. La constancia de estas problemáticas y su influencia respecto a la emigración ha hecho mella en una sociedad donde hasta los niños muestran deseos de irse³⁰.

Respeto a las reclamaciones que el partido presenta sobre estos problemas podemos agruparlas en 7 puntos principales:

1. Actualizar normas sobre la emigración: Hace referencia a la necesidad de cambiar el marco normativo vigente en el país por una nueva ley de migración que adquiera una perspectiva de derechos humanos y que consecuentemente los convenios internacionales adoptados por el Estado sean llevados a la arena nacional³¹.
2. Necesidad de regirse por el principio de reciprocidad en relación con otros Estados: Hace referencia a la necesidad de salvaguardar la reciprocidad como elemento central respecto al trato de los emigrantes en las relaciones con otros Estados. Por ejemplo, si se reclama por el trato injusto o restrictivo que sufre un emigrante uruguayo en otro país, podría responderse que es igual al trato que sufre un emigrante de ese país en Uruguay. Empero, también crea la posibilidad de quitar los beneficios que se darían en una nueva legislación a los migrantes de esa nación si la situación continúa³².
3. Fortalecer las políticas de Estado respecto a la vinculación: Esta reclamación apunta a sostener la necesidad que existan instituciones estatales que estén orientadas al tema. Estas se centran en fortalecer las capacidades del Estado para vincularse con los emigrantes y estar al tanto de sus situaciones dando lugar a la participación de estos individuos. Pero

²⁹ Como expresa la bancada frenteamplista en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración en el siguiente fragmento: *"De los diferentes estudios, y en base a la variación de las circunstancias internas y externas, se desprende que hay algunas características que en diferentes impulsos u oleadas les son propias, así como hay distintos perfiles de emigrantes. En ese sentido, la emigración del "exilio" por razones políticas provocado por el autoritarismo y la Dictadura, se diferencia del resto, en el que los motivos económicos son los determinantes. (...) Siendo las principales causas de emigración aspectos vinculados a la situación económica como el desempleo y los bajos niveles de ingresos, es un hecho que muchos se fueron por necesidad, incluso sin desearlo, porque no encontraron en su país oportunidades para su desarrollo, oportunidades que salieron a buscar fuera de fronteras. Por tanto hay una responsabilidad del Estado, sus gobiernos y el sistema político, responsabilidad política que se debe asumir en la cuestión de la emigración, y debe traducirse en decisiones concretas como la que estamos impulsando."* (54 Sesión Ordinaria de la Cámara de Representantes, 2007).

³⁰ Así lo expresaba el diputado frenteamplista Bernini: *"Voy a poner un ejemplo que describe la situación. Hace pocos días, en la clase de mi hijo menor, que está en 6º año de escuela -en una escuela pública-, hicieron una encuesta para saber qué querían ser los alumnos cuando fueran grandes. Cerca de la mitad decía que quería irse del país. Ese no es un problema económico sino que es hasta cultural, y creo que los procesos culturales siempre nos van a demandar mucho más tiempo que los procesos de mejora económica que se puedan establecer."* (54 Sesión Ordinaria de la Cámara de Representantes, 2007).

³¹ Como Expresa el Poder ejecutivo en la ley de migración: *"poner de manifiesto la voluntad nacional de establecer una política de derechos humanos respecto al tema migratorio, está basado en los Instrumentos Internacionales de Naciones Unidas ratificados por el Estado uruguayo"* (28 sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, 2007).

³² Como expresa la senadora frenteamplista Dalmas durante el desarrollo de la ley de migración: *"justamente, uno de los objetivos que mueven a la sanción de este proyecto de ley, es la realidad que teníamos antes de su tratamiento en el sentido de que nosotros realizamos reclamaciones de diversa naturaleza a gobiernos extranjeros por el tratamiento de los inmigrantes provenientes del Uruguay y no hemos actualizado nuestra legislación propia para la recepción de inmigrantes de esos o de otros países. Quiere decir que en cualquier momento se nos puede exigir esa rendición de cuentas por las reclamaciones que nosotros mismos hacemos (...)"* (28 sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, 2007).

- también mejorar las facultades del ejecutivo respecto a la coordinación, transparencia e información interinstitucional a la hora de abordar la temática³³.
4. Modificaciones constitucionales: Este punto hace referencias a los cambios que deben hacerse para establecer el derecho al voto de los extranjeros, que es considerado un derecho constitucional. Eliminando las desigualdades que existen porque se deja de lado a importantes segmentos de la población sin acceso a sus derechos de participación política, salvo que disfruten de los medios económicos para trasladarse en el día de las elecciones³⁴.
 5. Mejorar las condiciones de vida de la población en el país: Esta reclamación da cuenta de la necesidad de mejorar las condiciones principalmente económicas del país como una forma de parar la sangría que se sufre. En un contexto donde se reconoce la falta de capacidad del Estado de dar incentivos económicos que permitan contrarrestar de alguna forma las políticas de captación de otros Estados, que terminan limitando aspectos de las políticas a implementar³⁵.
 6. Aumentar las posibilidades que los jóvenes desarrollen su proyecto de vida en el país: Esta reclamación se relaciona a que si existe una corriente que atrae a los jóvenes a migrar es necesario actuar sobre esta por medio de organismos estatales que proveen de las condiciones para que retornen. Especialmente, centrándonos en aquellos jóvenes que han adquirido conocimientos afuera y que pueden aprovecharse en el país, a pesar de las dificultades que esto signifique³⁶.

³³ Cómo desarrolla el diputado frenteamplista Ortuño: *“la existencia de los Consejos Consultivos como organizaciones representativas de los uruguayos residentes en el exterior, cuyo cometido central será la vinculación con el país en sus más diversas manifestaciones. Por lo tanto, esta es otra manifestación de las políticas en relación con la diáspora uruguaya que viene implementando esta Administración, a partir de la creación del llamado Departamento 20, que tantos avances ha logrado en esta materia”* (73 sesión ordinaria Cámara de Representantes, 2007). O describe el Poder Ejecutivo a la Junta Nacional de Migración: *“(…) proponiéndole la creación de la Junta Nacional de Migración como un órgano interinstitucional ejecutivo capaz de proponer al Poder Ejecutivo las políticas migratorias y al mismo tiempo las normas reglamentarias en la materia, contemplando los principios de la misma, y promoviendo la transparencia política y administrativa, la objetividad en la información migratoria, la coordinación interinstitucional y la participación social.”* (28 sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, 2007).

³⁴ Como lo expresa de diferentes legisladores, pero lo resume la bancada frenteamplista en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración respecto al voto en el exterior: *“Este derecho se sustenta y se expresa en la Constitución de la República, en la obligatoriedad del sufragio en todas las instancias electorales que se celebren en nuestro país. Son muchos los países que hoy ejercen su derecho ciudadano de sufragio fuera de frontera; el Uruguay, pionero, vanguardista e innovador en estructuras democráticas en el mundo está en deuda con su historia y sus ciudadanos. Ustedes, legisladores, representantes del pueblo uruguayo, tienen en sus manos el poder de restablecer este derecho constitucional.”* (54 sesión ordinaria de la Cámara de Representantes, 2007). Y complementa lo expresa por diputado frenteamplista Salsamendi: *“Por otra parte, recién se dijo que el que quiere venir a votar, viene; exactamente. ¿Qué queremos? ¿Que el que tiene plata y posibilidades de venir, vote, y al que no tiene plata ni posibilidades lo castigemos diciéndole “usted no vota”? Creo que ese es el argumento central (...). El que tiene posibilidades de venir, viene y vota; el que está más lejos, no tiene plata, está ilegal y no puede salir por el momento, no vota. Esa es la única gran diferencia que existe en el Uruguay de hoy. Entonces, terminemos con esa discriminación injusta y busquemos la forma de que voten todos.”* (54 sesión ordinaria de la Cámara de Representantes, 2007).

³⁵ Como lo menciona la senadora frenteamplista Xavier: *“Nuestro país no está en condiciones de dar estímulos para aumentar los índices de natalidad, como lo hace España, por ejemplo, a través de incentivos económicos, medida que desde hace mucho más tiempo se ha puesto en práctica en Alemania. Uruguay puede hacer cosas modestas en materia de asignaciones familiares, como las que se plantean para el Plan de Equidad, tratando de hacer más equitativos los derechos esenciales.”* (28 sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, 2007).

³⁶ Como lo menciona el diputado frenteamplista Ortuño: *“Tenemos que trabajar, sí, para proteger en los países en los que están radicados los uruguayos que deseen permanecer fuera de la República; pero también debemos trabajar en el sentido de establecer mecanismos para que todos aquellos que quieran volver y reencontrarse con su país y sus familias puedan hacerlo, y en ese sentido el Estado y el Parlamento tienen la responsabilidad de generar las condiciones para que ello sea posible.”* (73 sesión ordinaria de la Cámara de Representantes, 2007). Y Complementa lo expresado por la Senadora Xavier: *“Entonces, además de determinados estímulos, también debemos tomar*

7. Fortalecer las políticas de retorno y retención: Esta reclamación da cuenta de las acciones que se pueden llevar a cabo para robustecer las intenciones de las personas de volver al país por parte del Estado. En tal sentido, las facilidades de la ley de migración o de la ley N.º 19.254 de residencia pueden considerarse acciones directas sobre lo que puede hacer desde el Estado en materia de políticas públicas migratorias³⁷.

Cuadro 3. Definición de Problemas Respecto a las Políticas de Vinculación y Retorno del Frente Amplio (2005-2019).

Nombrar	Culpar	Reclamar
<ul style="list-style-type: none"> ● Garantizar la emigración como derecho y el emigrante como sujeto de derecho ● Pérdida del atractivo país frente a otros países 	<ul style="list-style-type: none"> ● Desarmonización de la normativa nacional con la internacional ● Diferencias y desigualdades respecto a la población emigrante con la local ● Mala situación económica y socio-política ● Deseos de emigrar, especialmente en los jóvenes altamente capacitados 	<ul style="list-style-type: none"> ● Actualizar normas sobre la emigración ● Necesidad de mantener una relación de reciprocidad frente a otros Estados ● Fortalecer las políticas de Estado respecto a la emigración ● Modificaciones constitucionales ● Mejorar las condiciones de vida de la población en el país ● Aumentar posibilidades que los jóvenes desarrollen su proyecto vida en el país ● Fortalecer las Política de retorno y retención

Fuente: Elaboración propia

Pasando ahora a los partidos de la oposición podemos reconocer tres problemas que rigen sus reacciones a las propuestas del Frente Amplio: (i) los problemas constitucionales y jurídicos respecto a la población en el extranjero; (ii) los problemas de eficacia de los organismos estatales orientados al tema; y (iii) la necesidad de atraer y retener migrantes. Justamente, los dos primeros problemas pueden relacionarse con las visiones de defender el marco normativo del Estado de derecho vigente y las consideraciones sobre el gasto en la gestión del Estado.

medidas -quizás a través de la Agencia Nacional de Innovación y de otros organismos- para que esta migración no tenga las distancias que nos separan de los países a los cuales va nuestra gente y así podamos tener, no la utopía del retorno, pero sí la certeza del vínculo y el aprovechamiento de muchos de nuestros compatriotas que adquieren capacidades muy importantes en estas corrientes migratorias.” (28 sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, 2007).

³⁷ Por ejemplo el diputado frenteamplista Ortuño en relación a las facilidades implementadas en la ley de migración respecto a las excepciones impositivas de los bienes de los retornados menciona: (...) *era un reclamo de nuestra emigración y tiene que ver, precisamente, con el establecimiento de incentivos y posibilidades para el retorno, al disponerse que todo uruguayo con más de dos años de residencia en el exterior que decida retornar al país podrá introducir, libre de todo trámite cambiario y exento de toda clase de derechos de aduana, tributos o gravámenes, los bienes (...). Es decir, se posibilita traer aquellos elementos que nuestros compatriotas han logrado reunir en base a su esfuerzo en los años de emigración; de esa manera, se levanta una de las barreras que muchas veces hacía dudar o bien impedía el retorno al Uruguay de muchos compatriotas que, por supuesto, querían venir junto con el logro de sus trabajos y de sus esfuerzos.*” (73 sesión ordinaria de la Cámara de Representantes, 2007).

Respecto al primero de estos problemas, puede resumirse que el reconocimiento de derechos a los emigrantes uruguayos que pretende dar el Frente Amplio va en contra de los principios que establece la Constitución al establecer el vecindamiento, por ende el territorio, como la forma que el Estado puede asegurar esos derechos. Siendo una posición defendida por varios legisladores en los diversos espacios de discusión y que resume la bancada opositora en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración al tratar el voto en el exterior: *“En primer lugar señalamos que el proyecto es inconstitucional ya que en el Uruguay el derecho al voto está directamente vinculado a la residencia o al vecindamiento en el territorio nacional en toda circunstancia considerada por nuestra Carta Magna para su reconocimiento u otorgamiento.”* (54 sesión ordinaria de la Cámara de Representantes, 2007). Asimismo, los cambios en la materia tienen que ir dirigidos a cambiar la Constitución que implican mayorías legislativas especiales o un referéndum, y no mediante leyes o parches que buscan eludir estos requisitos³⁸.

Derivado de este problema podemos reconocer dos causas que están en el núcleo de las exposiciones de los diputados nacionalistas Lorenzo y Morales que más antagonistas han sido respecto a las propuestas del Frente Amplio sobre la cuestión. Asimismo, si bien son nacionalistas, se puede considerar que la línea del Partido Colorado va en el mismo sentido.

Por una parte, las características electorales de las votaciones no se acoplan al voto en el extranjero, es decir las garantías constitucionales que se dan a las elecciones en el territorio no es posible replicarlas para el voto en el exterior, principalmente en relación a la libertad y transparencia. Cuestiones tales como la determinación de la circunscripción electoral que votan, la prohibición de voto interdepartamental, el acceso a la credencial son solo algunos de los problemas que se mencionan si se avanzara sobre el tema.

Por otro parte, es la mención de la falta de vivencia ciudadana para valorar la situación y pérdida de las obligaciones que tienen los emigrantes, donde se considera que la constitución establece la necesidad de vecindarse para suplir estos problemas. Justamente, porque nada puede ser sustituto de la percepción que uno tiene al vivir en el país y sufrir los efectos de las decisiones que se toman al votar, pero además se les estaría dando derechos a los emigrantes sin dar ninguna obligación. Es recurrente el ejemplo al impuesto a las personas físicas, ya que si se habilita las posibilidades de votar y votan al partido que propone subas de impuestos finalmente ellos no sufren las consecuencias de esas decisiones.

³⁸ Muchas de estas discusiones pueden apreciarse en la comisión especial sobre voto en el exterior donde el Frente Amplio defiende que para avanzar en el tema no es necesario una reforma de la constitución y los partidos de la oposición sostienen que si es necesario hacerlo. También, continúa cuando se vuelve a discutir el voto en el exterior en el año 2017 destacándose las discusiones respecto a los artículos 77 y 81 de la constitución, donde las interpretaciones sobre si era necesario tratar el proyecto por mayoría simple o especial los legisladores de la oposición se retiraron cuando primó el criterio simple que apoyaba el Frente Amplio.

Asimismo, se llega a defender inclusive que aquellos que no viven en el territorio pero que vienen a votar no deberían hacerlo y que no se puede relacionar a la ciudadanía simplemente con el votar, siendo esta una concepción muy restringida por parte del Gobierno y del Frente Amplio.

Respecto al segundo problema, este se resume en el cuestionamiento que existe hacia el impacto que tiene la creación de diferentes instituciones estatales que intervienen en materia de vinculación, pero principalmente a los organismos de participación ciudadana como los consejos consultivos o el consejo asesor de migración³⁹.

En general se considera que la causa del mismo son los problemas respecto a los diversos organismos creados. Esto va desde las dudas de la funcionalidad de los consejos consultivos debido a las características que adoptan hasta la superposición administrativa entre diversos organismos que están centrados sobre la misma temática. Asimismo, también se destacan los inconvenientes con darle rango de ley a organismos ya creados en la órbita del Poder Ejecutivo, como la Junta Nacional de Migración que le otorga una gran rigurosidad que en palabras del diputado nacionalista Abdala, le “quita movilidad” para actuar⁴⁰.

Pasando ahora al tercer problema, los legisladores de la oposición expresan la sangría que Uruguay ha sufrido desde décadas que se ha traducido en una situación grave en materia poblacional que implica cuestionarse porque la población se va y la que está en el exterior no vuelve⁴¹.

Este problema puede relacionarse a la causa de las bajas expectativas y deseos de quedarse en el país para la población, especialmente los jóvenes. Este problema considera que incluso cuando las condiciones económicas mejoran no implican que los flujos migratorios disminuyan sino que estos continúan. En ese sentido, se reflexiona que lo que

³⁹ Como lo expresa el Senador nacionalista Abreu: *“Tengo alguna preocupación en cuanto a la practicidad de los Consejos Consultivos en el exterior. No es fácil en el mundo de los uruguayos emigrantes que viven en distintos países, en comunidades importantes, buscarles un criterio único. En muchos países están divididos y no tienen la misma aproximación para interpretar su condición de emigrantes del Uruguay, por lo que la posibilidad de reunirlos en Consejos Consultivos no va a ser fácil, salvo que tengan varios de estos Consejos. En algunos países quizás se constituyan más de uno.”* (28 sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, 2007).

⁴⁰ Que lo expresa en los siguientes términos: *“(…) la Junta Nacional de Migración es preexistente en el sentido de que fue creada por decreto, pero nos hubiera parecido preferible que quedara en el ámbito de la reglamentación de las decisiones del Poder Ejecutivo, en la órbita administrativa, por la vía de las resoluciones y los decretos. El Poder Ejecutivo puede en cualquier momento redistribuir o reorganizar sus competencias y atribuir las a los distintos Ministerios. Si establecemos esto en la ley -y esa es nuestra discrepancia, que puede parecer un exceso de rigorismo, pero tiene que ver con lo que, desde nuestro punto de vista, es la forma más adecuada de legislar en esta materia-, le damos una fijeza a la integración de la Junta y a sus competencias que en algún sentido quita movilidad o ductilidad, si se quiere, al Poder Ejecutivo.”* (73 sesión ordinaria de la Cámara de Representantes, 2007).

⁴¹ En ese sentido son expresivas las argumentaciones del senador colorado Aguirrezabala: *“Notoriamente, nuestro país necesita de una mayor migración pero, sobre todo, necesita detener por vías legítimas la emigración de nuestros mejores hombres. En este punto es donde deberíamos ahora encomendarnos a trabajar. Creo que éste es un fenómeno complejo, que le devuelve la esperanza a la gente (...) deberíamos trabajar, sobre todo, en la esencia de la creación de oportunidades en el Uruguay.”* (28 sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, 2007). Y la del diputado nacionalista Cardoso: *“El problema del Uruguay es quién para la sangría de uruguayos que se van. Lo que hay que debatir es por qué los cuarenta mil uruguayos que vinieron a votar en las últimas elecciones no se quedaron aquí. Lo que hay que discutir es por qué ninguno de los que dice estar afuera quiere volver ”* (54 Sesión Ordinaria de la Cámara de Representantes, 2007).

ofrece y pueda ofrecer en general el país no es suficiente para que la gente desee quedarse o volver. Sentimiento que rige especialmente en los jóvenes que son aquellos que más deciden emigrar⁴².

Respecto a estos tres problemas, podemos reconocer 6 puntos principales de reclamaciones entre los partidos de la oposición que comparten en cierto grado cada uno:

1. Imposibilidad de votar para los emigrantes/ Categorías diferentes respecto al voto en el extranjero: Esta doble reclamación se debe a que muchos de los legisladores de la oposición expresan rechazo a cualquier forma de voto en el extranjero. Sin embargo, también hay aquellos que rechazan las propuestas del Frente Amplio pero estarían dispuestos a avanzar en alguna forma para establecer algún mecanismo de voto⁴³. Sin embargo, la forma para hacerlo es que se distinga la votación que se hace en el territorio y la votación que se haría para los emigrantes, creando una circunscripción especial para que puedan votar, por ejemplo, en las elecciones legislativas.
2. Respeto a la expresión popular en Plebiscito: Haciendo referencia a cómo las cuestiones relacionadas con el voto en el exterior fueron zanjadas luego de que la ciudadanía se hubiera expresado en contra durante el plebiscito del 2009. Por lo tanto, se cuestiona que se sigan presentando proyectos de leyes que van en contra de la voluntad de la ciudadanía, donde se explicita que los avances deberían estar ligados a un nuevo plebiscito que se expresara a favor del voto en el exterior⁴⁴.
3. Perfeccionar la gestión de los organismos administrativos: Esta se deriva de los problemas que hemos descrito respecto a los organismos que se han creado durante la administración frenteamplista. Sin embargo, se termina considerando muchos de los aspectos de los

⁴² Así lo expresa el diputado nacionalista Cardoso: *“Los datos migratorios dan cuenta al respecto. La economía se recupera, pero los uruguayos siguen emigrando, sobre todo los más jóvenes, los que constituyen la reserva de la sociedad. Deberíamos asumir que la oferta no colma las expectativas de estos uruguayos, que siguen yéndose a raudales, más allá de que tratemos de aliviar algo nuestro sentimiento de culpa, por ejemplo, proponiendo que voten; de todos modos, lo cierto es que se siguen yendo.”* (54 Sesión Ordinaria de la Cámara de Representantes, 2007).

⁴³ Las Expresiones de los diputados nacionalista Trobo y el independentista Posadas (Sesión del día 25 de noviembre de la Comisión Especial para el voto de los uruguayos en el exterior, 2013). pueden considerarse como más representativas de esta reclamación. El primero expresa que el voto de los emigrantes *“Obviamente, sería en el marco de una jurisdicción exterior, con un padrón específico de los ciudadanos que podrían expresarse, con una distribución de acuerdo con el régimen de mayorías y minorías (...) para miembros de la Cámara de Representantes y para una cantidad determinada, serían dos. Estos son los conceptos que hemos manejado y que son conocidos por algunos miembros de la Comisión. Esta no es una expresión definitiva del Partido Nacional (...) sin perjuicio de lo cual entiendo que es una apertura al análisis del tema.”*. Mientras que el Segundo expresa la intención *“La idea es crear un departamento número 20, que permitiría que se eligiera a dos Representantes Nacionales -no hasta dos- de los uruguayos en el exterior. Esto claramente supone modificar el número de Representantes -lo que sí podría establecerse por ley-, crear un departamento cuya representación será por el exterior -que indudablemente, a nuestro juicio, también requiere reforma constitucional- y que ese voto se emita con ese único sentido: la elección de los Representantes”*.

⁴⁴ Así lo enuncia la exposición del Senador colorado Viera: *“Quiero expresar algo que ya hemos conversado a nivel del Partido Colorado. Nosotros, de ninguna manera estamos dispuestos a acompañar una iniciativa que signifique volver sobre algo que para nosotros ya está laudado por la ciudadanía. (...) Si bien esa consulta refería estrictamente al voto epistolar, creo que la ciudadanía se pronunció por el voto de los ciudadanos en el exterior. Es finita la opinión concreta de lo que se plebiscito. Por eso entendemos que, más allá de las cuestiones jurídicas y constitucionales, si se va a insistir sobre la participación de los ciudadanos en el exterior para que puedan votar, necesariamente, más que constitucionalmente, políticamente, creo que se necesita hacer una consulta.”* (Sesión del día 14 de octubre de la Comisión Especial para el voto de los uruguayos en el exterior, 2013).

- cambios como necesarios y buenos para los emigrantes uruguayos. Por ende, no son rechazadas como medidas incorrectas, sino que las dudas se presentan respecto a las características que le son dadas. En definitiva, dejan explícito que estos organismos deberían ser corregidos dando cuentas de los cambios que exige la oposición en la medida de lo posible⁴⁵.
4. Despolitizar la política de vinculación: Hace referencia a cómo las posiciones de los partidos de la oposición son descartadas por parte del Frente Amplio para tratar soluciones respecto a la vinculación⁴⁶. Por lo tanto, para lograr una política de Estado es necesario dar cuenta de estas reclamaciones mediante negociaciones.
 5. Establecer medidas para el regreso de los emigrantes, especialmente de aquellos que estén calificados y sean jóvenes: Esta reclamación destaca la necesidad de desarrollar medidas que incentiven la vuelta de los emigrantes, dándole foco principalmente a los jóvenes capacitados que puedan fortalecer al país⁴⁷.
 6. Generar estímulos con la menor rigidez que permitan una rápida inserción en la sociedad: Esta reclamación hace referencia a que las medidas que se implementan para atraer a los emigrantes uruguayos no tiene que tener rigurosidad, las cuales terminan impidiendo el regreso de aquellos que quieren venir. Es decir, que tiene que primar la voluntad del uruguayo que decide volver al país y tener las menores trabas administrativas posibles⁴⁸.

⁴⁵ Como expresa el diputado nacionalista Abdala: “(...) no es que estemos en contra de todos los Consejos Consultivos que se quiera proponer o crear- sino porque estamos en contra del que se prevé aquí. Vamos a votar, sí, los previstos en el artículo 74, que hacen referencia a los Consejos Consultivos que habrán de crearse o establecerse en el exterior y que representarán, por lo tanto, a la diáspora uruguaya. Por supuesto que está bien que se organicen los uruguayos en el exterior, pero también que el Estado uruguayo les reconozca personería, incluso legislativamente, y declare normativamente su existencia. Ahí sí se justifica la creación de esos órganos, pero no así en el ámbito interno, más allá de que no creo que estemos frente a un pecado mortal sino frente a una sobreabundancia en lo administrativo y a una superposición de competencias administrativas que, en materia de derecho público, no nos parece lo más conveniente. Reitero que no es una tragedia, pero hubiéramos preferido no incluirlo, y por eso no lo vamos a acompañar.” (73 sesión ordinaria de la Cámara de Representantes, 2007).

⁴⁶ Como expresa el diputado nacionalista Trobo: “Para mí es una pena que la mayoría parlamentaria, el día que no tiene la capacidad de resolver por los votos con que cuenta en el Parlamento, lo haga despachando en forma sumaria el tema, simplemente para levantar la bandera. En la presente Administración ha habido una sola instancia en la que la mayoría política parlamentaria admitió negociar con la oposición (...). Lo hizo después de haber querido eludir la responsabilidad de lograr el apoyo parlamentario. En los demás asuntos no se ha buscado con la voluntad que se debió buscar los acuerdos necesarios para lograr esas mayorías. (...) Nos consta la voluntad, la vocación, la necesidad, el interés del doctor Vázquez antes de ser Presidente de la República para que se firmaran documentos de acuerdos con los demás partidos en torno a temas de política que, a su juicio, debían ser políticas de Estado. (...) Sobre esos aspectos se pactó bajo firma con los partidos de la oposición, pero el Gobierno, por su cuenta y desconociendo la firma de esos documentos, actuó con absoluta prescindencia de esas opiniones.” (54 Sesión Ordinaria Cámara de Representantes, 2007).

⁴⁷ Esta reclamación aparece en los diferentes programas de los partidos de la oposición desde el programa del Partido Colorado para las elecciones de 2004 que se menciona el establecer mecanismos que permitan aprovechar el potencial de la diáspora, y hasta el Partido Independiente y Nacional para las elecciones de 2019. Donde el primero expresa el fomentar la inmigración de personas con determinadas calificaciones que puede relacionarse con el retorno, y el segundo explicita el profundizar el retorno y repatriación mediante fortalecer el rol consular y utilizar nuevas tecnologías.

⁴⁸ Como expresa en ese entonces el diputado nacionalista Lacalle Pou: “Creo que este artículo 76 va por el camino por el que debemos andar, pero me parece demasiado estricto. Si mañana un uruguayo que tiene la desgracia de irse quiere volver al mes siguiente y tuvo la fortuna de comprar bienes, que vuelva con ellos. No creo que haya nadie en Uruguay que se vaya, que emigre, para traer una importación. A veces hacemos un artículo que facilita la situación, pero después establecemos tantas rigideces que se complica. Si un uruguayo vuelve, debemos ir todos nosotros a aplaudirlo a la escalera del avión y, si quiere, que traiga hasta a la novia. Entonces, con respecto al artículo 76, que está bien inspirado, sugiero que no se establezca un plazo de retorno de dos años, ni que tenga que esperar cuatro años para vender un vehículo. Me parece que a veces nos ponemos demasiado formalistas y legalistas. Si ese uruguayo vuelve y trae un vehículo, sería mucho más lógico establecer que no se lo haya comprado tres días antes de volver que decirle que no puede venderlo por cuatro años. Si al hombre le va bien o le va mal; si vuelve, con esperanzas, pero le va como la mona, no puede ser que la ley le diga que no puede vender el vehículo

Cuadro 4. Definición de Problemas Respecto a las Políticas de Vinculación y Retorno de los partidos de la oposición (2005-2019).

Nombrar	Culpar	Reclamar
<ul style="list-style-type: none"> ● Problemas constitucionales y jurídicos respecto a lapoblación en el extranjero ● Problemas de eficacia de los organismos estatales orientados al tema ● Necesidad de atraer y retener migrantes 	<ul style="list-style-type: none"> ● Las características electorales de las votaciones no se acoplan al voto en el extranjero ● Falta de vivencia ciudadana para valorar la situación y pérdida de las obligaciones ● Problemas respecto a los diversos organismos creados ● Bajas expectativas y deseos de quedarse en el país para la población, especialmente en los jóvenes 	<ul style="list-style-type: none"> ● Imposibilidad de votar para los emigrantes/ Categorías diferentes respecto al voto en el extranjero ● Respeto a la expresión popular en el plebiscito ● Perfeccionar la gestión de los organismos administrativos ● Despolitizar la política de vinculación ● Establecer medidas para el regreso de los emigrantes, especialmente de aquellos que estén calificados y sean jóvenes ● Generar estímulos con la menor rigidez que permitan una rápida inserción en la sociedad

Fuente: Elaboración propia

En resumen, puede considerarse que la gran definición de problemas que da origen a todo el accionar de medidas, programas y organismos respecto al retorno y vinculación durante el periodo es la necesidad de garantizar la emigración como derecho y el emigrante como sujeto de derecho. Incluso, los problemas constitucionales y jurídicos respecto a la población en el extranjero, y de eficacia de los organismos estatales orientados al tema que definen los partidos de la oposición, son un reflejo de las acciones que impulsa el oficialismo en base a su mayoría legislativa. Por lo cual, tampoco sorprende los contrastes que después existen entre las causas y las reclamaciones de las bancadas.

En cambio, el problema restante que identificamos en ambos casos hace referencia de una forma y otra a la misma problemática respecto al retorno. En general, se reconocen los problemas de atractivo del país y la necesidad de atraer a los emigrantes por ambas partes. Por lo cual, hay un reconocimiento común a las causas que conforman la coyuntura del país y la necesidad de abordar la problemática.

6. Conclusiones

En términos generales y tratando de contestar a la inquietud que da lugar al trabajo, podemos sostener que la comparación de las ideas de los partidos uruguayos respecto al

por cuatro años. Por eso proponía que se modificara el artículo 76, para que no se establecieran tantas rigideces, porque lo que estamos haciendo es prever que mañana a un uruguayo se le ocurra -si Dios quiere- volver a esta bendita tierra. ” (73 sesión ordinaria de la Cámara de Representantes, 2007).

retorno y vinculación demuestra que existen importantes diferencias, pero al mismo tiempo se verifican las similitudes necesarias para considerar que es posible desarrollar una política sustentable y consensuada a largo plazo.

En ese sentido, la ley de migración es lo más ilustrativo de lo anterior, principalmente podemos reconocer que es traído a la mesa por las ideas que presenta el Frente Amplio en relación a los derechos humanos y el papel del Estado respecto a una normativa sobre emigración que se percibe como problemática y anticuada. Empero, no podemos dejar de notar que los partidos de la oposición han demostrado su apoyo a la ley, a pesar de tener reparos respecto a las características de los organismos que se crean, especialmente respecto a la participación institucionalizada de la sociedad civil organizada.

Asimismo, las mayores diferencias que presentan los partidos han sido respecto a los proyectos de voto en el exterior, que se debe a las visiones antagónicas sobre el origen de los derechos estatales que hemos descrito con anterioridad y que la literatura existente también da cuenta. Sin embargo, sostenemos que las diferencias se han dado sobre los proyectos del Frente Amplio en específico y no en general sobre el voto en el exterior.

En ese sentido, nos ha sorprendido las voces a favor que han aparecido de varios legisladores opositores dentro de los partidos Nacional e Independiente, los cuales han defendido una postura que da cuenta de los derechos de los emigrantes uruguayos al voto respetando el vecindario y garantías que establece la constitución. O como la comisión especial para el estudio del voto de los uruguayos en el exterior en 2013 contó con el apoyo de la oposición para crearse. Por lo cual, podemos considerar que es posible diseñar alguna forma de voto en el exterior que cuente con el apoyo necesario para su implementación.

También, al centrarnos en las políticas de retorno, podemos apreciar que no hay ninguna diferencia, sino que prácticamente las definiciones de problemas de todos los partidos son las mismas. En definitiva, ambos reconocen que el país no tiene el suficiente atractivo para retener a la población y los habitantes no tienen el deseo de quedarse. Estas definiciones explicarían por qué en general se equipara la retención y el retorno como un mismo asunto por parte de las discusiones de los legisladores, ya que si ni siquiera logras que la población decida quedarse, ¿cómo podrías hacer para que deseen volver?.

Además, merece la pena mencionar que muchas similitudes tienen sus raíces en las filosofías que cada uno de los partidos manejan. Por una parte, todos los partidos que hemos considerado en el trabajo hacen alguna mención a los derechos humanos y la necesidad de proteger, ampliarlos o garantizarlos. Por otra parte, si bien el Frente Amplio presenta la creencia más fuerte sobre el papel activo del Estado para asegurar el bienestar, tampoco es

que los partidos de la oposición creen que toda intervención es mala per se, sino que es necesario evitar los problemas de eficiencia y gastos que se pueden generar. Estas dos filosofías, que entre los partidos uruguayos son semejantes y en parte complementarias, son esenciales para explicar los puntos en común que hemos encontrado entre partidos y también para tener presente al diseñar futuras políticas públicas sobre la vinculación y el retorno.

Antes de cerrar con las conclusiones, nos gustaría presentar diferentes preguntas, hipótesis, líneas de discusiones y de trabajo que debería tenerse presente a la hora de seguir estudiando las políticas de recuperación de emigrantes en Uruguay.

Sin duda el primer tema que surge de este trabajo es la siguiente pregunta: ¿Por qué si los partidos uruguayos tienen ideas similares, que constituyen el requisito básico para consensuar el diseño e implementación de políticas de vinculación y retorno, no se han puesto de acuerdo para hacerlo?.

Capaz la respuesta a esta pregunta la podemos encontrar en las razones por las cuales se implementa las políticas de recuperación en primera instancia, es decir, en los enfrentamientos respecto a que tan aperturista debe ser el Estado (Ostergaard-Nielsen, 2016). Por lo cual, podemos hipotetizar que implementar políticas de vinculación y retorno encuentra la resistencia de grandes sectores dentro de los partidos que creen en un Estado menos aperturista hacia los emigrantes y bloquean toda medida posible.

A favor de esta hipótesis, podemos reconocer que las medidas de voto en el exterior que implican el apoyo de mayorías especiales para su implementación no han logrado ser aprobadas. Sumado además el plebiscito de 2009, ya que toda instancia deliberativa que pudo existir entre sectores que apoyaban y estaban en contra del voto exterior en los partidos de la oposición quedaba eclipsada por el resultado de la consulta popular.

Otra respuesta posible es la situación de cambio y defensa del marco institucional que se daba entre el Frente Amplio y los partidos Nacional y Colorado no generaba lugar a grandes consensos. En ese sentido, la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional no solo implicó la culminación del crecimiento constante que tenía la fuerza frenteamplista elección a elección en detrimento de los partidos “tradicionales”, sino también el establecimiento de la necesidad de cambios al modelo del país que buscaba la ciudadanía. Especialmente luego de la crisis del 2002 que golpeó al modelo neoliberal y del establecimiento de giro a la izquierda en la región que buscaba establecer un camino distinto.

En ese escenario, los partidos tradicionales tendrían muy pocos incentivos para apoyar cualquier iniciativa de cambio que buscaba el Frente Amplio sobre un marco institucional que ellos mismos habían establecido con anterioridad y que ahora estaba amenazado,

situación que se reforzaba con las consiguientes victorias frenteamplista en las siguientes dos elecciones.

Asimismo, merece especial mención la situación de las políticas de retorno, ya que encontramos grandes similitudes entre los partidos respecto a su problematización. Sin embargo, los escasos avances respecto a la temática podrían relacionarse a que los partidos en general prefieren lo que se puede dominar un “hand off approach” respecto al tema. En definitiva, consideran que la emigración se ha dado por los grandes problemas estructurales del país y que es necesario primero atender estos problemas. Pero como esto no ha sido posible, más que influir directamente para tratar que los emigrantes uruguayos retornen, deciden simplemente facilitar la llegada de aquellos que por sus propios medios han decidido retornar.

Esto resulta en medidas de retorno que apuntan a reducir los obstáculos que puede tener un individuo para reinsertarse en la sociedad, caracterizadas por su bajo costo, su marginalidad, de poco impacto por sí mismas y que son relativamente comunes entre diferentes países (Pedroza et al, 2022). Especialmente, si comparamos con los casos de España y la comunidad gallega que han implementado medidas tales como excepciones impositivas a las empresas que toman retornados, un seguro de desempleo para los trabajadores retornados que hayan trabajado 12 meses en el exterior o una ayuda mensual adicional para las familias retornadas con hijos que no tengan el “suficiente ingreso”.

Otra cuestión aparte sería considerar ¿Por qué las políticas de vinculación del periodo se han centrado tanto en aspectos infraestructurales internos y políticos respecto al voto? ¿Por qué la discusión de partidos ha dejado aquellas acciones para construir simbolismos nacionales? ¿Por qué no se ha discutido el papel de los servicios consulares con los emigrantes? ¿O por qué no se ha planteado la cuestión de las obligaciones de la diáspora?. Es decir, todas estos tipos de acciones también entran como formas de llevar a cabo una política de vinculación (Gamlen, 2008; Gamlen, 2006), pero en las discusiones parlamentarias y en los bases programáticas de los partidos no encontramos mención significativa alguna.

También podríamos derivar de esta mirada él ¿Por qué el Frente Amplio llevó a cabo soluciones con determinadas características y no otras?. Por ejemplo, los consejos consultivos si bien es una medida bastante coherente respecto a las filosofías y problematizaciones del partido, sin duda es una medida bastante extraordinaria en la región (Pedroza et al, 2022). ¿Por qué llevar a cabo esta medida en específico y no otras que también pueden acoplarse a sus ideas?.

Esta cuestión puede descansar en los procesos de difusión de ideas, ya que de ninguna

manera Uruguay está siendo el primero en establecer medidas respecto a las políticas de vinculación y retorno. Una aproximación a este tema la podemos apreciar en Délano (2013) que argumenta sobre cómo la influencia del caso mexicano, la convergencia de ideologías basadas en la solidaridad y la unidad, y la intención de los países de origen de replicar los modelos existentes en los países receptores de las diásporas son los elementos que explican la difusión de las políticas de recuperación en Latinoamérica. Por lo tanto, sería necesario indagar más sobre la etapa de diseño e implementación por parte del Frente Amplio para contrastar con dichos postulados y averiguar la influencia de estos hechos en los partidos de la oposición.

Muchas de estas cuestiones que hemos desarrollado implican volver a los casos (partidos) para tratar de encontrar evidencias que apoyen o contradigan nuestras suposiciones, o simplemente tratar de encontrar una respuesta a las incógnitas planteadas, principalmente mediante entrevistas que es la metodología que mejor se acopla en esta oportunidad para tratar de confirmar o refutar lo presentado en este trabajo. Asimismo, nuestra labor puede considerar que ofrece un punto donde apoyarse a la hora de encarar estos procesos al presentar líneas y asuntos que deben centrarse a la hora de investigar e indagar al interior de los partidos.

Otro punto esencial que deberíamos encontrarnos a futuro es respecto al diseño de las posibles políticas de vinculación y retorno que podrían implementarse en Uruguay. Si bien ya existe alguna aproximación a la temática desde Pellegrino (2008), nuestra labor puede ayudar a bajar a tierra y pensar aquellas medidas que lograrían consensos entre los partidos para su implementación.

Por ejemplo, y con base a lo mencionado en dicho trabajo, podríamos sostener que el camino a seguir respecto al retorno es centrándose en aquellas medidas que aprovechándose de la idiosincrasia y el apego al país tratan de complementar y potenciar la atracción al retorno. Descartando otras medidas que buscan una participación más activa por parte del Estado uruguayo, tales como incentivos económicos y financieros, ya que no pasaran de las creencias partidarias que la situación doméstica es tan negativa que obstaculiza cualquier efecto positivo que se quiere generar con medidas de retorno.

También deberíamos enfocarnos particularmente en el voto en el exterior que es un tema más recurrente en la agenda. En ese sentido, no descubrimos nada nuevo que Garce (2008) no haya mencionado con anterioridad. Pero nos atrevemos a sostener que el escenario de una mezcla entre las posiciones del Frente Amplio y de algunos sectores a favor del Partido Nacional para implementar el voto en el exterior es el más probable a suceder. Sin

embargo, dentro de este camino va a ser necesario que el proyecto sea aprobado en consulta popular para que sea sostenible en el tiempo, los partidos no pueden simplemente ignorar los resultados de un mecanismo de democracia directa como el plebiscito de 2009.

Por lo cual, los avances que podemos hacer en este tema es tratar de considerar como sería el diseño de dicho proyecto, el cual es una gran tarea por sí sola debido a la necesidad de acoplarlo a la constitución, a las garantías electorales del sistema actual y que satisfagan a los partidos. En cierta medida nuestra labor nos da una aproximación a grandes rasgos de las características que un proyecto de voto en el exterior debe tener para ser aceptado por una parte de la oposición, y si contrastamos con los diferentes proyectos que propuso el Frente Amplio es posible avanzar respecto al diseño de esta medida.

Por último, las diferencias que hemos identificado en nuestro trabajo no traen nada nuevo que la literatura no haya abordado, justamente trabajos como el de Margheritis (2014) ya consideraban que las concepciones de territorialidad y nacionalidad de las élites políticas son esenciales para comprender las dificultades de implementar políticas en relación a la emigración. Empero, contrastamos con dichos trabajos en la medida que le damos una centralidad menor a estas concepciones dándole un mayor peso a las formas que se busca materializar estas políticas, en otras palabras el obstáculo mayor en Uruguay es encontrar un camino que los partidos estén dispuestos a seguir respecto a la temática.

Asimismo, el trabajo ha surgido ante el interés que presentamos ante las políticas de vinculación y retorno, pero especialmente desde una suposición que el país no ha logrado generar un efecto significativo y que puede realizarse mucho más en la materia. Justamente, desde un comienzo nuestra labor fue pensada como una punta de lanza para aproximarnos a cuestiones de diseño e implementación y contribuir a futuros trabajos respecto a estas políticas.

Además, hemos utilizado una lógica inductiva, ya que partimos del caso de los partidos políticos uruguayos para luego aproximarnos a las ideas, que va de la mano con nuestra intención de interiorizarnos más sobre la temática partiendo de nuestro interés particular. Sin embargo, reconocemos el alcance limitado de nuestro trabajo y que puede expandirse considerando el periodo actual de gobierno o cuestiones sobre la migración calificada promovidas desde organismos internacionales o cuestiones teóricas que pueden contribuir. También, dada la escasez de antecedentes identificados en la bibliografía, puede beneficiarse de nuevos trabajos académicos sobre las ideas, la migración y los partidos para abordar de mejor manera el tema.

7. Referencias Bibliográficas

- Ahmed, Bashair. (2021). Intergenerational diaspora engagement: Thinking in the long term. En *The futures of diasporas*. pp.1-4. Geneva, Switzerland. (Ed.) International Organization for Migration
- Aldaba, Juan. (2017). “De andar lejos”: la idea de la ciudadanía transnacional y la política de vinculación con los uruguayos en el exterior durante el primer gobierno del Frente Amplio. Tesis de maestría, Universidad de la República.
- Barran, Jose Pedro. (2001). El entorno. En *Historia de la sensibilidad en el Uruguay*. pp.19-73. Montevideo, Uruguay. (Ed.) Grupo Editor.
- Béland, Daniel & Cox, Robert Henry. (2010). Introduction: Ideas and Politics. En *Ideas and Politics in Social Science Research*. pp.3-20. Oxford, United Kingdom. (Ed.) Oxford University Press.
- Biderbost, Pablo. (2010) “El estudio de las migraciones en la ciencia política” en *Revista Ciencia Política* N.º 9 enero-junio 2010. España:Universidad de Salamanca.
- Calvo, Juan Jose & Mieres, Pablo. (2007). *Importante pero Urgente. Políticas de Población en Uruguay*. (Ed.) UNFPA & Rumbos.
- Collier, David. (1994). El método comparativo: dos décadas de cambios. En *La Comparación en las Ciencias Sociales*. pp.51-79. Madrid, España. (Ed.) Alianza editorial.
- Déllano, Alexandra. (2013). *The diffusion of diaspora engagement policies: A Latin America agenda*. New York, USA. (Ed.) Elsevier.
- Gamlén, Alan. (2006). *Center on migration, policy and society*. University of Oxford.
- Gamlén, Alan. (2008). *The emigration state and the modern geopolitical imagination*. University of Oxford.
- Garcé, Adolfo. (2000). Las ideologías de los partidos políticos en el gobierno de la economía. *Nueva Sociedad* N.º170 (Noviembre-Diciembre).
- Garcé, Adolfo. (2008). Tendencias y razones del voto desde el extranjero. En *Sur, Migración y Después*. (Ed.) UNFPA & Rumbos.
- Garcé, Adolfo. (2015). El institucionalismo discursivo como oportunidad. *La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas*. Política y gobierno, Volumen: XXII, N.º1 pp.199-226.

- Koolhaas, Martin. (2015). Migración internacional de retorno en Uruguay: magnitud, selectividad y reinserción laboral en tiempos de crisis económica internacional. Tesis doctoral de maestría. Universidad de la República.
- Koolhaas, Martin. (2022). Retorno y reintegración de personas uruguayas: el caso de España. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales. Universidad de la República.
- Koolhaas, Martin & Pellegrino, Adela. (2020). Análisis general de la dinámica migratoria de Uruguay. En *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina: Los casos de Ecuador, Uruguay y Venezuela*. pp.204-245. New York, USA. (Ed.) Scalabrini International Migration Network.
- Margheritis, Ana. (2014). Redrawing the Contours of the Nation-State in Uruguay? The Vicissitudes of Emigration Policy in the 2000s. (Ed.) Center for Migration Studies of New York. *IMR Volume 49 Number 4 (Winter 2015)*:907–944.
- Margheritis, Ana. (2021). Diaspora engagement policies in South America. En *The futures of diasporas*. pp.33-35. Geneva, Switzerland. (Ed.) International Organization for Migration.
- Mármora, Lelio. (2002). *Las Políticas de Migraciones Internacionales*. Buenos Aires, Argentina. (Ed) Paidós.
- Metha, Jal. (2010). The Varied Roles of ideas in politics: From “Whether” to “How”. En *Ideas and Politics in Social Science Research*. pp.23-46. Oxford, United Kingdom. (Ed.) Oxford University Press.
- Mezzerá, Jaime & Mieres, Pablo & Rodríguez, Dardo. (2010). *Liderazgo y Políticas de Población. La opinión de la élite uruguaya sobre la situación demográfica y las políticas de población*. (Ed.) UNFPA & Rumbos.
- Moller, Jorgen & Skaaning, Svend-Erik. (2016). Comparative Methods. En *Causal Case Studies*. pp.227-268. Ann Arbor, USA. (Ed.) University of Michigan Press.
- Ostergaard-Nielsen, Eva. (2016). Sending Country Policies. En *Integration Processes and Policies in Europe*. (Ed.). IMISCOE Editorial. pp.147-165.
- Pedroza, Luicy & Palop-Garcia, Pau & Hoffman, Bert. (2016). Introduction. En *Emigrant Policies in Latin America and the Caribbean*. Santiago, Chile. (Ed.) FLACSO. pp.7-31.
- Pedroza, Luicy & Palop-Garcia, Pau & Hoffman, Bert. (2016). Introduction. En *Emigrant Policies in Latin America and the Caribbean*. Santiago, Chile. (Ed.) FLACSO. pp.317-336.

- Pedroza, Luicy; Palop-Garcia, Pau. (2019). ¿Retorno o Remesas? Políticas económicas de los Estados de Latinoamérica y el Caribe hacia su diáspora. *Apuntes*, 84 (Primer Semestre), pp.159-184.
- Pedroza, Luicy; Pau Palop-García, and So Young Chang (2022), *Migration Policies in Uruguay 2017-2019*, IMISEM Case Report, German Institute for Global and Area Studies (GIGA), January, <https://doi.org/10.57671/imisem-22032>.
- Pellegrino, Adela; Cabella, Wanda; Paredes, Mariana; Pollero, Raquel; y Varela, Carmen. (2008). De una transición a otra: la dinámica demográfica del Uruguay en el siglo XX.
- Pellegrino, Adela. (2008). Las políticas de migración y desarrollo. En *Sur, Migración y Después*. (Ed.) UNFPA & Rumbos.
- Pérez Liñán, Aníbal (2009). El método comparativo: Fundamentos y desarrollos recientes. *Boletín Política Comparada*, n.º 1 (enero-abril), pp. 5-10.
- Real de azúa, Carlos. (1984). Una implementación colonial débil y tardía. En *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?*. pp.17-23. Montevideo, Uruguay. (Ed.) Banda Oriental.
- Santestevan, Ana & Koolhaas, Martin. (2020). Políticas públicas y programas sobre migraciones en Uruguay. En *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina: Los casos de Ecuador, Uruguay y Venezuela*. pp.250-312. New York, USA. (Ed.) Scalabrini International Migration Network.
- Schmidt, Vivien. (2010). Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism. En *Ideas and Politics in Social Science Research*. pp.47-64. Oxford, United Kingdom. (Ed.) Oxford University Press.
- Taks, Javier. (2006). Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo trasplantado a diáspora vinculada. *Theomai*, núm. 14, segundo semestre, 2006, pp. 139-156. Buenos Aires, Argentina.
- Taks, Javier. (2010). Antecedentes y Desafíos de las políticas de migración en Uruguay. En *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el Mercosur*. pp.153-179. Montevideo, Uruguay. (Ed) FLACSO.
- Taks, Javier. (2011). Los Programas y Proyectos en Materia de Migraciones. En *Perfil Migratorio de Uruguay 2011*. pp.125-132. Buenos Aires, Argentina. (Ed.) Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Vaccotti, Luciana. (2010). Emigración internacional y políticas de vinculación: el caso de Uruguay. En: *IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población*. La Habana, Cuba.

Yaffé, Jaime. (1999). La tradicionalización de la izquierda uruguaya (El Frente Amplio 1984-1999). Tesis de Grado. Universidad de la República.

Zurbriggen, Cristina. (2010). El desafío de la innovación en la gestión pública. En Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el Mercosur. pp.181-189. Montevideo, Uruguay. (Ed) FLACSO.

Anexo

Lista de fuentes utilizadas y consultadas

- Asamblea General. (2009). 2ª Sesión Ordinaria. Diario de sesiones de la asamblea general N.º 58 Tomo 89 del 1 de abril de 2009. Quinto Período Ordinario de la XLVI Legislatura.
- Asamblea General. (2013). 10.ª Sesión Ordinaria. Diario de sesiones de la asamblea general n.º 54 - tomo 93 del 5 de septiembre de 2013. Cuarto Período Ordinario de la XLVII Legislatura.
- Cámara de Representantes (2007). 54ª Sesión Ordinaria. Diario de sesiones de la cámara de representantes N° 3453 del 2 de octubre de 2007. Tercer período ordinario de la XLVI legislatura.
- Cámara de Representantes (2007). 73 Sesión Ordinaria. Diario de sesiones de la cámara de representantes N° 3472 del 11 de diciembre de 2007. Tercer período ordinario de la XLVI legislatura.
- Cámara de Representantes (2014). 8 Sesión Ordinaria. Diario de sesiones de la cámara de representantes N° 3912 del 8 de abril de 2014. Quinto período ordinario de la XLVII legislatura.
- Cámara de Senadores (2007). 28 Sesión Ordinaria. Diario de sesiones de la cámara de senadores N.º 167 tomo 444 del 15 de Agosto. Tercer período ordinario de la XLVI legislatura.
- Cámara de Senadores (2007). 55 Sesión Extraordinaria. Diario de sesiones de la cámara de senadores N.º 194 tomo 449 del 27 de diciembre de 2007. Tercer período ordinario de la XLVI legislatura.
- Cámara de Senadores (2014). 30 Sesión Extraordinaria. Diario de sesiones de la cámara de senadores n.º 296 tomo 524 del 19 de agosto de 2014. Quinto período ordinario de la XLVII legislatura.
- Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. (2005). Repartido: ciudadanos que residen en el exterior de la república. Se regula el ejercicio del derecho al voto. Carpeta N.º 35 de 2005. Repartido N.º10/0 de Marzo de 2005.
- Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. (2005). Versión taquigráfica N.º114 de la reunión realizada el día 8 de junio de 2005. Ciudadanos que residen en el exterior de la república. Se regula el ejercicio del derecho al voto. Carpeta N.º 35 de 2005.

- Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. (2005). Versión taquigráfica N.º47 de la reunión realizada el día 28 de abril de 2005. Ciudadanos que residen en el exterior de la república. Se regula el ejercicio del derecho al voto. Carpeta N.º 35 de 2005.
- Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. (2005). Versión taquigráfica N.º93 de la reunión realizada el día 18 de mayo de 2005. Ciudadanos que residen en el exterior de la república. Se regula el ejercicio del derecho al voto. Carpeta N.º 35 de 2005.
- Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. (2007). Informes: ciudadanos que residen en el exterior de la república. Se regula el ejercicio del derecho al voto. Carpeta N.º 35 de 2005. Repartido N.º10/1 de septiembre de 2007.
- Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. (2014). Informe: Residencia permanente en la república. Se facilita a cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos y a los nacionales de los países del Mercosur y Estados Asociados. Carpeta N.º 2707 de 2014. Repartido N.º1316/1 de abril de 2014.
- Comisión de Constitución y Legislación. (2014). Versión taquigráfica de la sesión del día 10 de junio 2014. Residencia permanente. Carpeta N.º 1458/2014.
- Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión de la Cámara de Senadoras. (2007). Carpeta N.º 814/2007 Migración. N.º 1756 del día 25 de junio de 2007.
- Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión de la Cámara de Senadoras. (2007). Carpeta N.º 814/2007 Migración. N.º 1840 del día 9 de julio de 2007.
- Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión de la Cámara de Senadoras. (2007). Carpeta N.º 814/2007 Migración. N.º 1845 del día 16 de julio de 2007.
- Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión de la Cámara de Senadoras. (2007). Carpeta N.º 814/2007 Migración. N.º 1849 del día 23 de julio de 2007.
- Comisión especial para el estudio del voto de los uruguayos en el exterior. (2013). Versión taquigráfica de la sesión del día 14 de octubre de 2013. Carpeta N.º 144/2013.
- Comisión especial para el estudio del voto de los uruguayos en el exterior. (2013). Versión taquigráfica de la sesión del día 25 de noviembre de 2013. Carpeta N.º 144/2013.

- Comisión Sectorial de Población. (2017). Visión, objetivos, y lineamientos estratégicos para la implementación de políticas de población en Uruguay. Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Decreto N.º 312/015. Reglamentación de los artículos 27 literal b) y 33 de la ley 18.250 relativos al trámite de la residencia permanente de familiares de uruguayos y nacionales de los estados parte y asociados del Mercosur. 4 de diciembre de 2015. D.O N.º 29349.
- Decreto N.º 322/012. Designación al ministerio de Relaciones Exteriores como autoridad competente para expedir la apostilla. 3 de Octubre de 2012. D.O N.º 28573.
- Decreto N.º 330/008. Política migratoria. Migraciones. 14 de julio de 2008. D.O N.º 27531.
- Decreto N.º 345/005. Modificación de reestructura administrativa de programas presupuestales. Ministerio de Relaciones Exteriores. Dirección General para asuntos consulares y vinculación- servicio exterior. Departamento para la vinculación con los uruguayos residentes en el extranjero y asuntos consulares. 26 de septiembre de 2005. D.O N.º 26895.
- Decreto N.º 356/018. Reglamentación del art. 30 de la ley 18.250, ley de migraciones. 29 de octubre de 2018. D.O N.º 30066.
- Decreto N.º 357/008. Política Migratoria. Migraciones. 23 de Julio de 2008. D.O N.º 27536.
- Decreto N.º 394/009. Reglamentación de la ley N.º 18.250. Ley de Migraciones. 24 de Septiembre de 2009. D.O N.º 27806.
- Decreto N.º 559/008. Reglamentación de los consejos consultivos de uruguayos residentes en el exterior (ley de migración 18.250). 24 de noviembre de 2008. D.O N.º 27628.
- Departamento de Economía y Asuntos Sociales de la ONU. (2020). International Migrant Stock. Recuperado de <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>
- Frente Amplio. (2003). Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005 - 2009. Porque entre todos otro Uruguay es posible.
- Frente Amplio. (2008). Programa 2010-2015.
- Frente Amplio. (2014). Bases Programáticas. Tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio 2015-2020.
- Frente Amplio. (2019). Bases Programáticas 2020-2025.

- Ley N.º 18.250 de 2008. Migraciones. 17 de Enero de 2008. D.O N.º27407.
- Ley N.º 19362 de 2016. Ley N.º 19362. 12 de Enero de 2016. D.O N.º29373.
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay. (2022). ¿Qué son los consejos consultivos y asociaciones de uruguayos residentes en el exterior?. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/node/593>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay. (2022). Consejos Consultivos. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/node/597>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay. (2022). Dirección general para asuntos consulares y vinculación. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/institucional/estructura-del-organismo/direccion-general-para-asuntos-consulares-vinculacion>
- Partido Colorado. (2004). La Revolución del Centro. Bases Programáticas del Partido Colorado para un cambio hacia la modernidad.
- Partido Colorado. (2014). Plan Uruguay 2015-2020.
- Partido Colorado. (2019). Un pequeño país modelo. Programa de Gobierno. Partido Colorado. 2020-2025.
- Partido Independiente. (2014). El camino del PI. Transformar el Crecimiento en Desarrollo Humano.
- Partido Independiente. (2019). Programa de Gobierno 2020-2025. El cambio hacia adelante.
- Partido Nacional. (2009). Un país independiente, justo y próspero. Programa de Gobierno 2010-2015.
- Partido Nacional. (2015). Programa de Gobierno 2015/2020.
- Partido Nacional. (2019). Programa de Gobierno 2020/2025.
- Resolución N.º 576/016. Homologase el "Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay", aprobado por la Junta Nacional de Migración. 19 de Septiembre de 2019. D.O N.º29541.
- Universidad de la República. (2022). Resolución del rector sobre las solicitudes de reválida o convalidación de títulos universitarios extranjeros. Recuperado de <https://udelar.edu.uy/portal/2022/07/resolucion-del-rector-sobre-las-solicitudes-de-revalida-o-convalidacion-de-titulos-universitarios-extranjeros/>