UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Monografía Licenciatura en Trabajo Social

Políticas Estatales e Intersectorialidad en la Atención a Personas Migrantes: Estudio de los Centros de Referencia “CRO” y “CRM”

Camila Panizza Jung

Tutora: Dra. Clara Márquez Scotti

2025

Agradecimientos

Con este trabajo finaliza una etapa muy importante en mi vida, y no puedo dejar de agradecer a quienes fueron parte esencial de este proceso.

A mi mamá y a mi papá, por permitirme estudiar sin que nunca me falte nada, sin ellos no hubiera sido posible.

A mi hermano Nacho, por caminar siempre a mi lado.

A mis abuelos Pablo y Margarita, por los almuerzos, tardes de estudio, y sobre todo, por su amor incondicional.

A mi abuelo Rodolfo y su esposa Luisa, por las meriendas acompañadas de charlas profundas y enriquecedoras. También a mi abuela Claudia, por su interés y ganas de verme con el título.

A toda mi familia, en este año tan particular como difícil.

A mis amigas Emilia, Sofía, Lía, Florencia, Victoria, Natalia y Fiorella por ser mi sostén diario.

A mi pareja, Luis, mi compañero durante esta monografía, por creer en mí cuando ni yo lo hacía.

A todas las personas que fueron parte de mi vida académica, de todas me llevo un pedacito.

Y a mi tutora Clara, por su paciencia y dedicación. Su guía y apoyo fueron imprescindibles para que llegue a esta instancia tan esperada.

A cada uno de ustedes, gracias.

Índice

Índice de Abreviaturas....4
Introducción....5
Capítulo I: Presentación de la Investigación....7
1.1. Contexto Actual de la Migración en Uruguay....7
1.2. Marco Normativo e Institucional Uruguayo para la Migración....11
1.2.1. Gobernanza y Discursos sobre Migración: Entre la Seguridad y los Derechos Humanos....15
1.3. Los Centros....18
1.4. Relevancia de la Investigación para el Trabajo Social....19
1.5. Antecedentes....20
1.6. Objetivos y Preguntas de Investigación....22
1.6.1 Objetivo general....22
1.6.2. Objetivos Específicos....22
1.6.3. Preguntas de Investigación....22
Capítulo II: Principales Categorías de Análisis....23
2.1 Conceptualización: Políticas Sociales Asistenciales....23
2.2. Intersectorialidad y Coordinación Interinstitucional....26
2.3. Proximidad y Acompañamiento desde el Trabajo Social....28
Capítulo III: Estrategia Metodológica....31
3.1. Diseño....31
3.2. Técnicas....32
Capítulo IV: Análisis del CRO y el CRM como Estrategias de Inclusión Social para Personas Migrantes....34
4.1. El Rol del CRO en la Atención a las Personas Migrantes....34
4.2. Lineamientos Políticos en el "B"....35
4.3. Del Discurso de Derechos a la Lógica de Control....38
4.4. Tensiones y Desacuerdos: Un Primer Año Problemático....39
4.5. Los Centros como Puentes hacia las Políticas Universales....42
4.5.1 El Sentido de Pertenencia de las Personas Migrantes....44
4.6. ¿La Intersectorialidad y la Coordinación Interinstitucional se ven Reflejadas en la Implementación de los Centros?....45
4.7. ¿Es la Proximidad una Estrategia Necesaria para las Políticas Migratorias?....47
4.8. El CRO y el CRM: ¿Redundancia o Complementariedad?....50
Conclusiones y Reflexiones Finales....52
Referencias bibliográficas:....55
Anexo....62

Índice de Abreviaturas

ACNUR - Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

APEJUVENUR - Asociación de Pensionados de Venezuela en Uruguay

APU - Asociación Psicoanalítica del Uruguay

AR - Acuerdo de Residencias del Mercosur y estados asociados

ASSE - Administración de los Servicios de Salud del Estado

CORE - Comisión de Refugiados

CRM - Centro de Referencia Migrantes

CRO - Centro de Referencia y Orientación para personas migrantes

DDHH - Derechos Humanos

DNM (MI) - Dirección Nacional de Migración (Ministerio del Interior)

ETAF - Equipo Territorial de Atención Familiar

IIAH - Instituto Internacional de Asuntos Humanitarios

IM - Intendencia de Montevideo

INAU - Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay

INEFOP - Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional

MEC - Ministerio de Educación y Cultura

MERCOSUR - Mercado Común del Sur

MIDES - Ministerio de Desarrollo Social

MRREE - Ministerio de Relaciones Exteriores

MTSS - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

MUMI - Museo de las Migraciones

MVOT - Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial

NNA - Niños, Niñas y Adolescentes

OEA - Organización de los Estados Americanos

OIM - Organización Internacional para las Migraciones

OMIF - Observatorio de Movilidad, Infancia y Familia en Uruguay

ONG - Organización No Gubernamental

ONU - Organización de las Naciones Unidas

SEDHU - Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana

Introducción

En la última década los flujos migratorios en Uruguay han cambiado, lo que ha resultado en la existencia de un creciente número de personas de origen extranjero que son sujetos de asistencia y protección estatal. Es en este contexto que el Estado ha implementado algunas modificaciones en su institucionalidad para atenderles. La presente investigación se enfoca en el análisis del diseño e implementación de dos dispositivos del Estado, destinados a la atención y orientación a las personas migrantes. Por un lado, el Centro de Referencia y Orientación para Personas Migrantes (CRO) a cargo del Municipio B de la IM, la OIM y el Club Atlético Peñarol; y por el otro, el Centro de Referencia Migrantes (CRM) operado por diversos sectores del Estado y ONGs, estos son: MIDES, MVOT, DNM (MI), MEC, ASSE, INEFOP, INAU, UNICEF, Cruz Roja y OIM. Dado el diseño de estos dispositivos resulta interesante estudiar la posible presencia de intersectorialidad en su implementación y, de ser así, conocer cómo funcionan; así como también investigar si se plantean la estrategia de proximidad y el acompañamiento.

Uno de los motivos que fundamentan el interés de este estudio refiere a que ambos centros son respuestas estatales recientes. No se ha encontrado producción académica que analice el diseño y las formas de llevar a cabo estos centros, resultando novedoso para la profesión. La segunda razón que la justifica tiene relación con que -si bien Uruguay posee un amplio marco normativo nacional e internacional en materia migratoria- las políticas dirigidas específicamente a la población migrante son limitadas, y por ello llama la atención estudiar los fundamentos y la aplicación de estos dos dispositivos. Por último, las políticas sociales suelen tener como desafío la correcta ejecución de la intersectorialidad, ya que se plantean esta estrategia en su diseño, pero, muchas veces, fallan en la implementación. En este sentido, es importante analizar ambas políticas bajo esta perspectiva y conocer sus funcionamientos a través de la conceptualización y el análisis de las políticas asistenciales, la intersectorialidad y la proximidad.

La monografía consta de cuatro grandes capítulos. En el primero se presenta la investigación, es decir, se describen los centros a estudiar y se realiza una fundamentación contextual acerca de las migraciones en el país. También se detalla el marco normativo actual, tanto nacional como internacional. Una cuarta sección explaya la relevancia para la profesión, y la perspectiva del Trabajo Social en este documento. A su vez, se presentan diversos textos que actúan como antecedentes por su vínculo con la temática. En último lugar, se establecen los objetivos y las preguntas de investigación.

En el segundo capítulo se teoriza acerca de tres grandes conceptos. Primeramente, sobre las políticas sociales asistenciales, con el fin de comprender los fundamentos de los dispositivos estatales a estudiar. En segundo lugar, se expone el concepto de intersectorialidad junto con el de coordinación interinstitucional. Cabe aclarar que, si bien estos conceptos no significan exactamente lo mismo, están íntegramente relacionados;[1] a lo largo de esta monografía se mencionará la intersectorialidad y la interinstitucionalidad casi que indistintamente. Tercero, se presentan las nociones de proximidad y acompañamiento, dado que -usualmente- las políticas intersectoriales se plantean la proximidad como una herramienta de abordaje.

El tercer capítulo detalla los fundamentos de la metodología cualitativa utilizada, y cuáles han sido las técnicas elegidas para abordar esta investigación. De forma resumida, fue preciso realizar un análisis documental de ambos centros. Además, se utilizó la técnica de observación a través de la asistencia a reuniones del Nodo Migrantes, a una capacitación destinada a brindar herramientas para atender personas migrantes, y a una instancia de diálogo con la sociedad civil organizada. A su vez, se realizaron cuatro entrevistas semiestructuradas a las referentes de uno de los centros, con el objetivo de conocer sus valoraciones y experiencias respecto a este.

En un cuarto y último capítulo, se retoman los conceptos expuestos en el segundo capítulo con el fin de realizar un análisis de los discursos de las entrevistadas. Primero, se presenta el rol del CRO en la atención a las personas migrantes. Luego, se exponen los lineamientos políticos del Municipio B con relación a la población migrante; seguidamente, se explica cómo ha surgido el centro, y cuáles han sido las tensiones y desacuerdos que ha habido entre los actores en su implementación. Después, se plantea al CRO y al CRM como puentes hacia los servicios universales, y se manifiesta acerca del sentimiento de pertenencia que puede sentir la población en los centros. En adición, se analiza la existencia de intersectorialidad y coordinación interinstitucional en ambos centros. Se concluye que la estrategia de proximidad no está planteada en el diseño del CRO, y se analiza el impacto que esta podría suponer en las políticas migratorias uruguayas. Por último, se realiza una breve comparación entre el CRO y el CRM, precisando que no se trata de una competencia y/o redundancia entre ambos centros, sino que se observa cierta complementariedad.

Para finalizar, se exponen conclusiones y reflexiones finales del trabajo, y algunas cuestiones importantes para futuras investigaciones.

[1] Entiéndase como sectores a la salud, educación, vivienda, trabajo, etc. y a las instituciones como parte de estos sectores; estas pueden ser policlínicas, centros educativos, ministerios, entre otros.

Capítulo I: Presentación de la Investigación

Este primer capítulo se fracciona en seis secciones. Primero, se realiza una contextualización acerca de la temática migratoria en Uruguay; segundo, se enmarca la migración normativamente; tercero, se describen los centros; cuarto, se detalla la relevancia de la investigación para el Trabajo Social; quinto, se presentan diversas lecturas que funcionan como antecedentes; y por último, se establecen los objetivos y las preguntas de investigación.

1.1. Contexto Actual de la Migración en Uruguay

Históricamente, el fenómeno migratorio ha sido fundamental para el crecimiento de la población uruguaya ya que se trata de un país que desde sus inicios ha sido receptor y expulsor de personas migrantes. La inmigración ha tenido un rol principal en la formación de la cultura y la economía de Uruguay, dado que ha contribuido con nuevas ocupaciones y oficios en la estructura productiva que han estimulado el sector comercial y agropecuario, así como también ha incidido en la política partidaria y sindical, transformando a la sociedad uruguaya (Koolhaas et al., 2020; Prieto, 2023).

Rivero et al. (2019) entienden que los procesos migratorios no son fenómenos recientes, aun así, sus características varían y toman relevancia en las agendas de discusión cultural, social, política y económica en todos los países del mundo. Para comprender su actualidad, es preciso conocer las diversas variantes que ha atravesado a lo largo del tiempo.

Koolhaas et al. (2020) reconocen diferentes etapas en los procesos migratorios en los países latinoamericanos. La primera fase refiere al momento de inicios de la Conquista hasta la Independencia del país, durante ese tiempo se incorporó población proveniente de las grandes ciudades -en su mayoría colonos o conquistadores españoles y portugueses- y población africana bajo la condición de esclavitud.

Luego, en la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX, los autores identifican una etapa en la que -sobre todo- el sur de América Latina recibió una corriente de emigración europea, en su mayoría población española e italiana. Prieto (2023) expone que durante este período el saldo migratorio[2] siempre fue positivo -en 1860 el 33,5% de la población eran personas nacidas fuera de Uruguay, y en 1908 era el 17,4%.

[2] El saldo migratorio es la diferencia entre dos flujos, si ambos son similares en su volumen el resultado puede ser próximo al cero, aunque la magnitud de la inmigración y de la emigración sean significativos (Prieto, 2023).

Una tercera etapa se comprende desde 1930 hasta 1960, que tuvo como protagonista la migración interna, colocando la migración internacional en un segundo plano y con un carácter más regional y fronterizo (Koolhaas et al., 2020). Una de las razones por las que sucede este fenómeno, se relaciona con la recuperación económica de Europa, que ha generado que la inmigración hacia el Cono Sur culminara, provocando un saldo migratorio con valores mínimos, y acompañado a su vez del descenso de la emigración hacia los países limítrofes. Es así como la proporción de población nacida fuera del país pasó a representar menos del 10% en 1963 (Prieto, 2023).

La última fase transcurre, según los autores, en las últimas décadas del siglo XX y se identifica una mayor cantidad de emigración a países desarrollados que de inmigración, con Estados Unidos y España como los principales países de destino. De 1970 hasta mitad de la década de los ochenta los motivos de desplazamiento eran principalmente económicos y políticos como respuesta a la crisis económica e institucional del período de dictadura. En 1985, una vez restaurada la democracia, se crea la Comisión Nacional de Repatriación para los y las uruguayas que deseaban ingresar al país en condición de retornados, no obstante, el saldo migratorio continuaba en signos negativos. En 2008, una crisis económica mundial provoca que grandes cantidades de uruguayos/as retornen desde los países desarrollados, lo que generó que el saldo migratorio resultara positivo (Prieto, 2023).

Actualmente, la cantidad de personas inmigrantes internacionales recién arribadas al país es superior al de las personas retornadas, lo que permite dar cuenta de un cambio en el perfil de los inmigrantes según su país de procedencia. Sin embargo, Uruguay se caracteriza por tener una dinámica migratoria heterogénea, conviven diferentes generaciones de extranjeros y uruguayos con experiencias migratorias internacionales y cohabitan la inmigración, la emigración y el retorno (Koolhaas et al., 2020; Prieto, 2023).

A partir de 2010, los países latinoamericanos incrementaron reformas en sus políticas migratorias con un enfoque en los derechos y la protección internacional, a su vez que diversos países del Cono Sur comenzaron a integrar en sus legislaciones nacionales el Acuerdo de Residencias (AR)[3] del Mercosur. Es por ello que Uruguay resulta un país de destino atractivo para las corrientes migratorias provenientes de otros países de América Latina -que han llegado desde República Dominicana entre los años 2012 y 2015, y a partir de 2015, desde Venezuela y Cuba- conformándose como una nueva fase de inmigración procedente de países latinoamericanos no limítrofes. Esta población, muestra un nivel

[3] Ley Nº 17.927 de 19/12/2005.

educativo más elevado que la población nativa no migrante o retornada, e incluso que la población migrante con más de cinco años de asentamiento en Uruguay. Asimismo, la población inmigrante reciente tiene mayores niveles de participación en el mercado laboral que los nacionales, aunque también están más expuestos a ser sobrecalificados. En términos generales, se trata de una población de edades jóvenes (Prieto y Márquez, 2019; Prieto, 2023).

Prieto (2023) manifiesta que el principal cambio en las corrientes inmigratorias tiene relación con las formas de entrada al país, debido a que ha aumentado el número de ingreso de extranjeros mediante la frontera seca, así como también se han diversificado los puestos de entrada a través de rutas que combinan tramos aéreos con tramos terrestres, e ingresan al país por la frontera seca con Brasil.

La documentación que asegura la condición migratoria regular en Uruguay es la cédula de identidad y puede ser provisoria o definitiva. La primera, se emite por dos años a las personas que solicitan refugio o residencia y permite el acceso a todos los servicios públicos de educación, salud, vivienda y a las prestaciones sociales no contributivas; y la segunda, se le entrega a los solicitantes una vez que se aprueba la petición de residencia o refugio (Prieto et al., 2021).

Los nacionales ajenos al AR[4] deben probar sus medios de vida si desean solicitar la residencia o si se les exige una visa[5] para entrar al país. Comprobar esto no es un trámite sencillo, por lo que, para los migrantes que no forman parte de este acuerdo resulta muy difícil acceder a una residencia y a visados. La inscripción en el sistema de seguridad social con documento extranjero está habilitada, no obstante, muchos empleadores no contratan inmigrantes porque no tienen cédula uruguaya. Esto les complejiza aún más el proceso ya que con un contrato en un empleo formal, podrían demostrar sus medios de vida. Una estrategia que utiliza la población cubana desde antes de 2020 implica solicitar la condición de refugiado una vez arribados a Uruguay, con ello obtienen una cédula de identidad provisoria que les permite acceder a un empleo formal, y así, probar su sustento económico. Una vez que ya se postularon para la obtención de la residencia, viajan a la frontera con Brasil y solicitan una visa fronteriza que les permita ingresar al país, para luego tramitar la residencia en la DNM. En consecuencia, renuncian a la condición de refugiados (Prieto et al., 2021).

[4] El AR del Mercosur comprende a los Estados parte (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay, y Venezuela) y a los Estados asociados (Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Panamá, Perú y Surinam).
[5] Esta es la situación de Cuba y República Dominicana.

Por otro lado, las personas migrantes que provienen de países del Mercosur y Estados asociados no deben probar medios de vida debido a la implementación del AR, "facilitándoles" el proceso. Sin embargo, en el contexto actual se han identificado nuevos impedimentos para esta población; se observa que la población venezolana está ingresando al país también como solicitantes de refugio. En relación a ello, Prieto et al. (2024) plantean que más de la mitad de la población venezolana que ha ingresado al país a partir de 2020 se ha enfrentado a dificultades para iniciar o continuar trámites de residencia, refugio o documento de identidad. Además, se observan transformaciones en el perfil sociodemográfico y en el viaje migratorio en relación a los venezolanos que ingresaron hasta 2019. Se trata de una población con menor nivel educativo, que ingresa mayoritariamente por vías terrestres -ya no tanto aéreas- o utilizando más de un medio de transporte, y que se caracteriza por llegar desde un tercer país, es decir, que es su segunda migración. Otro factor que se tiene en cuenta es que una cuarta parte de los/as venezolanos/as que ingresaron a través de puestos terrestres dicen haber recibido apoyo por parte de diferentes actores, tales como: Cruz Roja, el MIDES y las organizaciones de la sociedad civil. También, se observa que la desocupación y la dificultad en el acceso a la vivienda de calidad afecta en grandes medidas a la población venezolana recién llegada[6]. Las autoras exponen que estos cambios generan un aumento en la vulnerabilidad de esta población y dan cuenta de una nueva direccionalidad de los flujos de origen venezolano (Prieto et al., 2024).

Por su parte y sin permanecer libre de desafíos, desde 2017 el sistema de residencias ya experimentaba retrasos en su emisión por AR. Esto sucedió debido a dos procesos: por un lado, por el rápido crecimiento de la migración venezolana entre 2015 y 2017; y por el otro, porque la DNM comenzó a transferir expedientes de residencia de ciudadanos del AR hacia la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación del MRREE (Prieto et al., 2021). Asimismo, resulta imprescindible mencionar que el trámite por AR se ha complejizado en el último tiempo, ya que anteriormente se trataba de un trámite gratuito y hoy en día cuesta alrededor de 3500 pesos uruguayos (MI, 2025). También, luego de la pandemia, el trámite se solicita únicamente en línea, lo que lo ha entorpecido debido a que las páginas muchas veces no responden, o los usuarios no conocen su funcionamiento.

[6] Prieto et al. (2024) entienden a las personas recién llegadas como aquellas que ingresaron al país entre 2020 y 2022.

1.2. Marco Normativo e Institucional Uruguayo para la Migración

Uruguay se caracteriza por ser un país comprometido con la cooperación internacional, tal es así que participa en órganos del sistema de protección a nivel universal e interamericano, como son la ONU y la OEA. Los tratados que se llevan a cabo sobre los Derechos Humanos (DDHH) obligan al Estado a respetar estos derechos y garantizar su pleno ejercicio para todas las personas. En este sentido, en 2018 Uruguay se ha adherido a dos acuerdos intergubernamentales en materia de migración y refugio: por un lado, al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular; y por el otro, al Pacto Mundial sobre los Refugiados, ambos desarrollados en el sistema universal. Estos acuerdos representan un marco global y de referencia para una gestión adecuada de la movilidad humana internacional (Junta Nacional de Migración [JNM], 2023).

Existen diversos instrumentos internacionales y regionales de protección de los DDHH a los que el Estado uruguayo ha adherido, el componente principal es velar y garantizar el goce y el ejercicio de los DDHH de toda la población, y de las personas migrantes en específico; algunos de ellos son: la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y su Protocolo (1967), la Convención sobre los Derechos del Niño (1990) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1994), entre otros.

Pese a esto, es recién en 2005 que el Estado uruguayo inicia un proceso de mejora en el tratamiento de las migraciones y comienza a desarrollar un marco normativo nacional. En primer lugar, se crea la Dirección de Servicios Consulares para los Uruguayos en el Exterior dentro del MRREE; y es en 2006, que se constituye la Ley Nº 18.076 sobre el derecho al refugio y a los refugiados. Esta norma regula el derecho a la solicitud de refugio y establece el estatuto de las personas refugiadas contemplando el marco normativo internacional específico en la materia (Koolhaas et al., 2020; JNM, 2023).

El primer artículo expone que “toda persona tiene derecho a solicitar y recibir refugio en el territorio nacional, en salvaguarda de su vida, integridad física, moral e intelectual, libertad y seguridad” (Uruguay, 2007, art.). Asimismo, el Estado debe respetar determinados principios frente a todas las solicitudes de refugio: no discriminación, no rechazo en la frontera, no devolución directa o indirecta, no sanción por ingreso ilegal al país, interpretación y trato más favorable, y confidencialidad. A su vez, el artículo 20 expresa que, conforme a los instrumentos internacionales de DDHH a los que Uruguay ha suscrito, se debe garantizar a los refugiados y solicitantes de refugio el goce y ejercicio de sus derechos civiles,

económicos, sociales, culturales y todos los derechos reconocidos a los habitantes del país (Uruguay, 2007). En términos institucionales, la ley establece la Comisión de Refugiados (CORE) que funciona en el ámbito del MRREE y tiene como principal objetivo determinar la condición jurídica de refugiado, así como también detalla su funcionamiento, sus cometidos y el procedimiento para realizar la solicitud de refugio (Koolhaas et al., 2020; Ley Nº 18.076).

Por otra parte, en 2008 se aprueba la ley de Migración que establece que el Estado garantizará la identidad cultural de los inmigrantes así como también fomentará el vínculo con sus países de origen (Rivero et al., 2019). La Ley Nº 18.250 reconoce que las personas migrantes, sin importar su situación migratoria y la de sus familiares, poseen igualdad de derechos con los nacionales "sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición" (Uruguay, 2008, art. 1). Resulta interesante destacar los artículos 13 y 14 de dicha ley, en los que se resalta la importancia de la integración sociocultural de los inmigrantes y el respeto a su identidad cultural. A raíz de ello, se entiende que esta norma posee una concepción moderna y una perspectiva basada en los DDHH, que generó un cambio en la temática migratoria y una evolución en la legislación nacional (Koolhaas et al., 2020). En relación a la institucionalidad, la ley de Migración propone la creación de la JNM que será responsable de coordinar nuevas políticas migratorias, y la creación del Consejo Consultivo Asesor de Migración que es un organismo partícipe de la JNM integrado por organizaciones sociales y gremiales asociadas a la temática migratoria (Uruguay, 2008).

Las instituciones del Poder Ejecutivo poseen diversas funciones en relación a la migración. El artículo 27 determina que el MI tiene competencias vinculadas a la habilitación de los lugares de entrada y salida de las personas extranjeras, así como también la entrega o cancelación de residencias definitivas, que pueden ser delegadas en la DNM. De igual manera, el artículo 30 expone que el MRREE tiene atribuciones relacionadas a las solicitudes de ingreso al país, el otorgamiento de visas de ingreso, y la difusión de las políticas y programas del Estado uruguayo en materia migratoria. Por su parte, MIDES no cuenta con atribuciones en materia migratoria expresadas en la ley de Migración, sin embargo, las personas migrantes constituyen un grupo poblacional que sus derechos pueden ser vulnerados, por lo tanto MIDES comienza a trabajar la temática migratoria desde el año 2010, y logra obtener un representante en la JNM. A su vez, el Departamento de Migrantes del MIDES se fundó en 2008 con el objetivo de favorecer la inclusión e integración social de

las personas migrantes, y es, hoy en día, el principal responsable del Centro de Referencia Migrantes (Koolhaas et al., 2020; MIDES, 2025).

Con estas dos leyes como pilares, Uruguay generó una normativa sobre migración y refugio que permitió una mejora en la gestión de las temáticas. A raíz de ello, diferentes sectores y organismos fundaron áreas específicas sobre migración y refugio que generaron espacios interinstitucionales, permitiendo una mejora en las respuestas a los flujos heterogéneos que arriban al país; se destacan en este proceso la participación de la sociedad civil, los gobiernos departamentales y municipales, la academia, la OIM y ACNUR, entre otros (JNM, 2023). Si bien el Estado uruguayo posee una amplia normativa con lineamientos generales, con el objetivo de promover la integración de las personas inmigrantes, refugiadas y solicitantes de refugio, la JNM y la CORE han desarrollado el Plan Nacional de Integración que supone mejorar la articulación de las políticas públicas nacionales sobre movilidad humana ya existentes. Según la JNM (2023), es necesario un plan específico integral para esta población que tenga como objetivo su integración efectiva, y que se realice a través de enfoques que tengan en cuenta los DDHH, el género, la interculturalidad, la diversidad, entre otros.

Por otro lado, Uruguay asumió el compromiso de fortalecer las capacidades de asilo y su regularización en el Foro Mundial sobre Refugiados (2023). Así como también, asumió los consensos expresados en la Declaración sobre Migración y protección de Los Ángeles (2022) acerca de que la migración regular promueve que los procesos migratorios resulten más seguros y ordenados. Para cumplir con ello, se constituyó en el presente año el Programa de Residencias por Arraigo desarrollado por la DNM y la CORE, que permitirá a los/as solicitantes de refugio -que tengan una permanencia en el país superior a 180 días luego de la publicación del decreto- acceder a una residencia especial por motivos de arraigo familiar, laboral o de formación o estudio. Esto significa que podrán optar voluntariamente por una estancia regular: podrán elegir continuar con el trámite de su solicitud de refugio o escoger el programa mencionado. Se considerarán exenciones o facilidades de documentación teniendo en cuenta las situaciones de las personas que no poseen el visado correspondiente para ingresar al país (MI, 2024a).

Miles de migrantes arriban a las fronteras uruguayas -en su mayoría terrestres- en búsqueda de refugio. Normalmente, ingresan al país y se les brinda una entrevista con la CORE, quien determinará si se otorga la condición de refugiado o no (ACNUR, 2024). No obstante, en los últimos años, la espera para obtener la entrevista se ha alargado hasta dos

años, provocando que los migrantes queden expuestos a situaciones de vulnerabilidad y desamparo.

Como se ha mencionado anteriormente, el perfil sociodemográfico de las/os venezolanas/os que han ingresado al país desde 2020 se ha transformado y muchos de ellos han solicitado refugio. A partir de los datos en línea presentados por el OMIF se puede ver cómo han aumentado las solicitudes de refugio por parte de esta población. De 2018 hacia atrás se observa que las solicitudes de refugio de las y los venezolanos fueron de cuarenta o menos, incluso cero. No obstante, en 2019 fueron 507 los que solicitaron refugio, y 398 en 2020. De igual manera, el pico más alto de cantidad de solicitudes fue en el año 2021 que 1731 venezolanos/as comenzaron sus trámites de refugio, y si bien en 2022 ha decrecido un poco, fueron 1363 los venezolanos y venezolanas que solicitaron asilo. Es por ello que, en respuesta al colapso del sistema de refugios, surge el Programa de Residencias por Arraigo.

Pueden acceder a este programa todas las personas que: hayan solicitado refugio; hayan ingresado al país hasta el día 23 de mayo de 2024 a través de un puesto migratorio habilitado; deseen permanecer en el país por un tiempo mayor a 180 días; y posean alguna forma de arraigo (trabajo, familiares, estudios). Desde la publicación del decreto los beneficiarios tienen un año para acogerse al programa, y para aplicar se deben reunir determinados requisitos que deben probar, los más importantes son: no poseer antecedentes penales; tener el certificado de vacunación uruguayo; tener la acreditación del vínculo familiar, laboral o de estudios; y, en el caso de arraigo familiar o de formación, presentar medios de vida superiores al salario mínimo nacional del beneficiario, del familiar con el que se reunifica, o de quién se haga cargo de su manutención (MI, 2024b). Las personas que tramiten la residencia por arraigo familiar o laboral podrán acceder a su documento uruguayo una vez iniciado el trámite con la categoría de "residente en trámite" y, una vez aprobada la residencia, podrán obtener su documento con la categoría de "residente permanente". En el caso de las personas que tramiten la residencia por arraigo para la formación tendrán su documento uruguayo con la categoría "residente temporario" una vez sea concedida la residencia (MI, 2024b).

En este sentido, el programa promueve el reconocimiento de la realidad de miles de personas que se encuentran en el país buscando oportunidades para reconstruir sus vidas en un contexto seguro. Por consiguiente, es una medida importante para la regularización de la situación de los/as solicitantes de refugio en Uruguay (ACNUR, 2024).

En este contexto es que se sitúan las personas en condición de movilidad humana en el país. Las políticas migratorias son factores determinantes para la población migrante al

elegir Uruguay como destino ya que están amparadas por la normativa nacional, tanto la general como la específica. Pero, si bien es sumamente necesaria su existencia, no resulta suficiente para garantizar los derechos de las personas migrantes. Por ello, se debe continuar desarrollando diversas políticas y programas que aseguren el efectivo ejercicio de sus derechos (JNM, 2023).

1.2.1. Gobernanza y Discursos sobre Migración: Entre la Seguridad y los Derechos Humanos

Las nociones de control y seguridad continúan arraigadas en los discursos estatales de gran parte de los países latinoamericanos, sin embargo, diversos actores políticos han impulsado reformas con relación a los DDHH de las personas migrantes, y la importancia de colocarlos en el centro de la temática (Domenech, 2008).

A raíz de ello, algunos organismos internacionales han creado e impulsado diferentes programas y organismos influyentes en las políticas migratorias nacionales y regionales. Se establece una nueva forma de organizar y controlar los movimientos internacionales de personas, con base en las nociones de equilibrio y eficacia.[7] En relación con ello, las migraciones pasan a ser consideradas como "oportunidades",[8] resaltando la "vulnerabilidad" de las personas migrantes, así como también las oportunidades que ofrece esta población en el crecimiento económico, el desarrollo y la reducción de la pobreza (Domenech, 2008).

En este sentido, la OIM plantea que la gobernanza de la migración[9] es un término general referido a las medidas que se necesitan para abordar las cuestiones migratorias a nivel nacional, regional y mundial; así como también se vincula a las políticas, la legislación y la administración de las temáticas migratorias, contribuyendo a la buena gobernanza (OIM, citado en Domenech 2018). Además, se remarca la importancia de la cooperación internacional e interestatal para regular las migraciones, y se establece la noción de "migración ordenada" que fue acreditada con el Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular en el año 2018 (Domenech, 2018).

De igual manera, el concepto de migración fue introducido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y se tornó imprescindible la creación de políticas migratorias que estén

[7] Domenech (2008) lo define como "gestión de las migraciones" o "*migration management*".

[8] Esto desplaza la noción de "problema" que se ha asociado a las migraciones durante décadas en el mundo (Domenech, 2008).

[9] La gobernanza de las migraciones convive, hace ya varios años, con el concepto de gobernabilidad. Estos términos conceptualmente poseen significados diferentes, no obstante, en el uso práctico no se establece una diferenciación entre ambos (Domenech, 2018).

planificadas y gestionadas de manera eficiente. Por ello, la OIM establece el marco de gobernanza para la migración, con el objetivo de que los Estados definan los recursos necesarios para gestionar las temáticas migratorias de forma adecuada. Por añadidura, se crean los Indicadores de Gobernanza de la Migración (IGM) que son aproximadamente cien indicadores que le permiten a los países "evaluar la amplitud de sus estructuras de gobernanza de la migración" (OIM, 2023, p. 8).

Para lograr una visión completa de la gobernanza de la migración, OIM (2023) manifiesta que es necesario examinar todos los niveles de gobierno. Por ello, las ciudades y municipios desarrollan un papel influyente en la acogida de personas migrantes, y de la misma manera, en la creación de respuestas sostenibles a las cuestiones de la migración. A tal efecto, con el fin de fomentar el diálogo sobre la migración entre los gobiernos nacionales y las autoridades locales, OIM creó los IGM a nivel local. Se trata de ochenta indicadores aproximadamente que ayudan a las autoridades locales a establecer un balance de las estrategias e iniciativas relacionadas a la migración, y a determinar la efectividad de las prácticas, es decir cuáles tienen un buen funcionamiento y en qué aspectos hay que mejorar.

Los IGM a nivel local se agrupan en seis dimensiones de la gobernanza de la migración, y a continuación se describirán de forma resumida. Los primeros, permiten examinar si las personas migrantes tienen acceso a determinados servicios sociales como la vivienda, educación y salud. Los segundos refieren a un enfoque de gobierno integral, es decir que posibilitan evaluar los marcos institucionales de las ciudades, municipios y estados en relación a la migración. Los terceros hacen alusión a las alianzas que se realizan entre todos los niveles de gobierno y los agentes no gubernamentales. Los cuartos tienen relación con el bienestar socioeconómico de las personas migrantes y las iniciativas que toman las autoridades con respecto a ello; los quintos ayudan a examinar el tipo y nivel de preparación de las autoridades para hacer frente a la movilidad en situaciones de crisis. Por último, indicadores que permiten evaluar el enfoque que tienen los distintos niveles de autoridades con relación a la seguridad de las personas migrantes, las políticas de retorno y la lucha contra la trata de personas (OIM, 2023).

En 2023 la OIM realizó una investigación en Montevideo con base en estos indicadores; algunos de sus resultados tienen pertinencia con este documento y se expondrán brevemente a continuación. En primer lugar, se determina que el ente responsable del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas migratorias a nivel local es la

Secretaría de Equidad Étnico Racial y Poblaciones Migrantes (SEERPM)[10] de la IM. La SEERPM promueve la cohesión social y la equidad en las cuestiones migratorias, así como también coordina internamente acciones para la eliminación de la discriminación basada en el género, sexo y orientación sexual en las políticas migratorias. Además, se menciona la apertura del CRO, y se plantea que las autoridades locales deben proporcionar información acerca de los derechos de las personas migrantes, sus obligaciones y el acceso a los servicios públicos locales (OIM, 2023).

Por último, Montevideo no posee un documento que establezca una estrategia migratoria local, sin embargo, cuenta con el convenio de cooperación institucional firmado entre la IM y la OIM. Este convenio tiene como objetivo la implementación y ejecución de programas de asistencia técnica de manera conjunta, y también "capacitación, asesoramiento, proyectos y eventos a nivel local, regional y nacional, así como en el intercambio de especialistas en migración y en el desarrollo de proyectos de investigación" (OIM, 2023, p. 23).

Retomando las ideas de Domenech (2008) se entiende que, pese a que determinados Estados, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil suelen destacar los "beneficios" de la migración antes que sus "costos", están promoviendo la perspectiva de los DDHH de las/os migrantes a través de una lógica de costo/beneficio. Esto genera que, aunque la migración sea enfocada como "problema" o como "oportunidad", terminará siendo evaluada con base en sus ventajas o desventajas; provocando que la concepción de las personas migrantes sea en términos negativos o positivos.[11] Domenech (2008) explica que si la migración estuviera bajo una visión real de los DDHH, no debería ser relevante si contribuyen o no al crecimiento económico o a la riqueza cultural del país, o si causa mayores desventajas que beneficios.

Por ello, el autor expone que, si bien determinados actores nacionales e internacionales se adhieren y promueven un enfoque basado en los DDHH -y no en la idea de la política migratoria centrada en el control y la seguridad nacional- se debe tener claro que:

> A través de fórmulas políticas basadas en la noción de *migration management* se aceptan como dadas las reglas y mecanismos del sistema económico internacional y

[10] La SEERPM depende del Departamento de Desarrollo Social de la IM.

[11] Puede ser atribuyéndole la responsabilidad de los problemas sociales o económicos, revalorizando su aporte al crecimiento económico o su colaboración al enriquecimiento cultural (Domenech, 2008).

> se legitiman las nuevas formas de exclusión que produce, manteniendo la división entre migrantes "deseables" e "indeseables". (Domenech, 2008, p. 69)

1.3. Los Centros

Con el fin de contextualizar, se presentarán brevemente ambos centros de atención. En primer lugar, el CRM está ubicado en Ciudad Vieja y funciona de lunes a viernes desde las diez de la mañana hasta las catorce horas. Como se ha mencionado anteriormente, la atención está a cargo de diferentes instituciones estatales -particularmente del MIDES- con el respaldo de organizaciones internacionales y ONG's; se brinda orientación y apoyo a las personas migrantes y refugiadas, así como también pretende ser un espacio de encuentro para esta población. El objetivo es ser "un lugar de referencia donde acceder a información confiable y actualizada sobre derechos y servicios, disminuyendo las dificultades que enfrentan durante su integración efectiva" (MIDES, 2024a). Los principales ejes temáticos de información y orientación se centran en lo que respecta a la regularización de la documentación, a las prestaciones sociales, y en el acceso a la salud, vivienda, trabajo, educación, seguridad social, entre otras.

El proyecto surge por la identificación de dos problemáticas: primero, la atención inadecuada a las personas migrantes; y segundo, la superposición de esfuerzos entre las instituciones del gobierno, las Organizaciones de la Sociedad Civil y las Organizaciones Internacionales (López, 2024). Está enmarcado en el Programa de Apoyo a la Integración Socio Urbana de la Población Migrante -que responde a los objetivos del Programa de Mejoramiento de Barrios del MVOT- y está financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Uno de los componentes principales del programa es la creación del centro de encuentro y atención, con el objetivo de lograr una mayor integración socio urbana de la población migrante, y para ello, se les brinda información adecuada y acompañamiento en el proceso de acceso a los servicios sociales del Estado y al mercado de trabajo (MIDES, 2024b).

Por otro lado, el CRO está situado en el edificio del Palacio Peñarol, en el barrio Cordón. El centro está abierto al público los días jueves desde las once de la mañana hasta las tres de la tarde. Se trata de un espacio al que la población referida podrá dirigirse para recibir información sobre derechos y servicios en Uruguay con respecto a su movilidad social, integración y bienestar socioeconómico. Se atienden solicitudes particulares, pero también de aquellas personas que ingresen por "derivación de organismos públicos, redes

interinstitucionales, organizaciones y referentes de la sociedad civil" (Municipio B, 2025a). La atención psicosocial está a cargo de OIM; las representantes de esta organización son personas migrantes profesionales de la Psicología y el Trabajo Social.

Además, APEJUVENUR brinda un espacio de asesoramiento digital, el segundo jueves de cada mes a las catorce horas; y la Asociación Civil Idas y Vueltas brinda un servicio de asesoramiento jurídico los martes de cuatro y media a seis y media de la tarde. El propósito es asesorar a la población migrante sobre los derechos que poseen en el país y las formas legales más convenientes conforme la situación de cada sujeto, así como también la derivación a otras instituciones y servicios para dar continuidad si es necesario (Municipio B, 2025a).

1.4. Relevancia de la Investigación para el Trabajo Social

Teniendo en cuenta el contexto migratorio actual que le impone nuevos desafíos al país, es interesante investigar el fundamento del CRO y el CRM, para conocer la existencia -o no- de intersectorialidad. En primer lugar porque se trata de dispositivos que se han puesto en funcionamiento en los años 2023 y 2024, por lo que se entiende que son aparatos recientes y no se ha encontrado producción académica sobre ellos. En segundo lugar, porque las políticas asistenciales dirigidas a la población migrante en Uruguay son escasas, por lo que resulta llamativo estudiar el diseño y la implementación en estos centros. Finalmente, la intersectorialidad es un desafío que poseen las políticas sociales, y muchas de ellas se plantean esta estrategia como una posible solución a diversos problemas de implementación.

En relación con lo mencionado, y teniendo en cuenta la posición del Trabajo Social como agente de cambio, es de suma importancia entender y problematizar las estrategias de intervención que se llevan a cabo. Claramunt (2009) expone que la dimensión investigativa del Trabajo Social se manifiesta de diferentes maneras en la práctica profesional y deviene en estudios sobre la realidad en la que se interviene. Al respecto, la autora entiende que hay dos formas de investigar en Trabajo Social: como un insumo que forma parte de la intervención asistencial y socioeducativa, o para la producción de conocimientos trascendiendo la intervención inmediata y con el objetivo de contribuir a la comprensión de la realidad social. El presente documento se encuentra en la segunda posibilidad, y para ello, se debe "prestar atención y tiempos al registro, a la sistematización de procesos y a la reflexión sistemática sobre el trabajo" (Claramunt, 2009, p. 94).

En este sentido, la investigación en Trabajo Social puede constituir la práctica profesional y no ser, únicamente, una herramienta en el proceso de intervención (Grassi, citado en Claramunt, 2009, p. 95). A raíz de esto, se entiende que la teoría y la práctica en la profesión forman parte de una unidad que permite acercarse al conocimiento de la verdad, de la realidad social en la que se interviene y a las posibilidades de transformación (Claramunt, 2009).

Por otro lado, Paulo y Baraibar (2019) explican que las políticas asistenciales comenzaron a desarrollarse con más ímpetu a partir del año 2005 con la llegada al gobierno del Frente Amplio, que trajo consigo un proyecto gubernamental más progresista de lo que se habituaba. Estas políticas tenían como estrategia principal la intersectorialidad, no obstante, diversas investigaciones han demostrado que los resultados de la implementación no coincidieron con lo que se había escrito y propuesto en el diseño (Leopold et al., 2018). Por ello, resulta interesante estudiar en qué medida los centros de referencia mencionados se plantean ser políticas con estrategias intersectoriales, para conocer si los objetivos planteados en la elaboración de cada uno de los proyectos se están cumpliendo en su implementación.

El contexto actual de la migración en Uruguay, con los cambios que ha atravesado y las transformaciones en los perfiles sociodemográficos de los sujetos que arriban hoy en día al país, deja en claro que es de suma importancia la atención a esta población y, por consiguiente, resulta necesario asegurar que sus derechos sean garantizados. Para lograrlo, se deben realizar investigaciones sobre los dispositivos a través de los cuales el Estado atiende las situaciones de esta población. Como profesionales del Trabajo Social se debe conocer acerca de las problemáticas que atraviesan a los sujetos, y en consecuencia, a la población con la que se trabaja, para así lograr la garantía de sus derechos. Como se expone en el Código de Ética profesional, es imprescindible mantener un compromiso íntegro con el desarrollo de los Derechos Humanos de los individuos, grupos y otros colectivos.

1.5. Antecedentes

En el siguiente apartado, se exponen diferentes estudios sobre políticas que tienen la coordinación interinstitucional como elemento característico. No se han identificado investigaciones sobre políticas migratorias interinstitucionales en Uruguay, por lo tanto, se abordará sobre normativas migratorias en algunos países de Latinoamérica, y sobre políticas interinstitucionales uruguayas pero no específicas para la población migrante.

En primer término, se señala el estudio Bitar (2022) en el que se describen las dinámicas que caracterizaron la migración hacia Colombia en el siglo XXI y se examinan las políticas públicas y los mecanismos de regularización de la migración que han adoptado los gobiernos en relación a la temática. En relación a ello, se destaca la implementación de la Ley de Migración en 2021 que orientó la nueva Política Integral Migratoria, que promueve una migración ordenada y reconoce sus efectos positivos. Sus objetivos principales se basan en lograr la coordinación interinstitucional de agentes del Estado tanto a nivel central, departamental y municipal, y las agencias internacionales; así como también promover la integración de las personas migrantes a la sociedad colombiana (Bitar, 2022).

De igual manera, se señala el trabajo de Muñoz (2020) en el que se realiza un análisis explicativo de la transición de una política migratoria restrictiva, a la creación de una política abierta. Muñoz (2020) expone que Brasil se caracterizaba por poseer leyes acordes a la época de dictadura, ya que tenía normativas dirigidas a la población migrante con elementos discriminatorios. No obstante, en 2017 se aprobó una nueva Ley de Migración que cumple con la normativa internacional en materia de derechos humanos, sociales, laborales, educativos y de salud, y que apunta a lograr una coordinación interinstitucional con diversos agentes del Estado.

Por otro lado, Paulo y Baráibar (2019) estudian la intersectorialidad a partir de un análisis documental y sesenta entrevistas realizadas a los operadores de tres programas de proximidad: Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo, que plantean la intersectorialidad de las propuestas y el trabajo de cercanía con los destinatarios. Las autoras se plantean observar la justificación en el diseño y la manera en que es puesta en práctica la intersectorialidad. Estos programas, surgen como una forma de abordar las problemáticas de determinado sector de la población que se encuentra en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad social, con el propósito de apoyar su inserción en los servicios generales y en el trabajo formal; para ello, se plantean la intersectorialidad como una estrategia y la realizan a través de un conjunto de acuerdos con distintas instituciones. En cuanto a su implementación, Paulo y Baráibar (2019) exponen que si bien la intersectorialidad está explícita en el diseño, no resulta tan evidente en su puesta en práctica.

En la misma línea analítica, González y Leopold (2015) presentan el análisis del programa asistencial Cercanías. A partir de los discursos de los operadores, las autoras concluyeron que los individuos que llegan al programa han pasado por diferentes instituciones que no les han dado “respuestas integrales” a la situación de su familia, y que con un trabajo de coordinación entre las instituciones, se podría haber cumplido. Asimismo,

desde las organizaciones explican que los problemas de la implementación de la intersectorialidad tienen que ver con la etapa del diseño del programa. Se identifica como dificultad -además de la ausencia de determinados recursos- la coordinación de las instituciones públicas en el territorio, ya que estimulan a continuar por los caminos ya establecidos sin tener en cuenta caminos que prioricen a los beneficiarios del programa.

En síntesis, no se han encontrado producciones académicas sobre políticas migratorias intersectoriales en el país. Sin embargo, los trabajos presentados sobre normativas y políticas migratorias con estrategias de coordinación interinstitucional en diferentes países de la región, marcan antecedentes en el continente latinoamericano. Asimismo, las investigaciones sobre políticas intersectoriales dirigidas a un sector de la población en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad social en Uruguay, muestran cómo la coordinación institucional es expuesta en el diseño como una estrategia novedosa, pero que luego manifiestan dificultades en la implementación por errores que se presentan desde un inicio en la escritura del diseño.

1.6. Objetivos y Preguntas de Investigación

1.6.1 Objetivo general

Estudiar los fundamentos y propósitos del diseño e implementación de los dispositivos estatales: "Centro de Referencia y Orientación para personas migrantes" y "Centro de Referencia Migrantes" con el fin de conocer si la intersectorialidad forma parte de cada proyecto, y de ser así, cómo se pone en funcionamiento.

1.6.2. Objetivos Específicos

1. Conocer el diseño y los fundamentos de ambos centros, para analizar su propósito general y conocer en qué medida se plantean ser una política intersectorial.
2. Indagar si en la implementación de la política se observa intersectorialidad.
3. Indagar sobre la valoración que hacen los profesionales de los centros acerca de la proximidad y el acompañamiento hacia los sujetos que allí asisten.
4. Identificar si existe una comunicación entre el centro municipal y el centro nacional, y determinar si existe complementariedad entre ellos.

1.6.3. Preguntas de Investigación

- ¿Cuáles son los fundamentos y propósitos del diseño e implementación de ambos centros?

- ¿En qué medida se plantean ser una política que apunte a la intersectorialidad? ¿Cómo lo llevan a cabo?
- ¿Tienen como estrategia la proximidad y el acompañamiento?
- ¿Existe comunicación entre el centro nacional y el centro municipal? ¿Hay complementariedad entre ambos?

Capítulo II: Principales Categorías de Análisis

En el siguiente capítulo, se desarrollan una serie de conceptos vinculados al objeto de estudio. Se compone de tres secciones: primeramente, se teoriza acerca de las políticas sociales y las políticas asistenciales, con particularidad en el territorio uruguayo; en segundo lugar, se presentan los conceptos de intersectorialidad y coordinación interinstitucional como ideas esenciales de la investigación; y por último, se expone la estrategia de proximidad y el concepto de acompañamiento vinculados, específicamente, a las políticas asistenciales uruguayas.

2.1 Conceptualización: Políticas Sociales Asistenciales

La presente investigación tiene como finalidad estudiar dos dispositivos estatales que tienen como población objetivo a las personas migrantes. Para ello, resulta necesario especificar a qué refieren los conceptos de política social y política asistencial, y cómo estos se han desarrollado en el país en las últimas décadas.

Tamayo Sáez (1997) expone que las políticas públicas integran un proceso que se inicia cuando un gobierno identifica un problema que merece su atención; y para lograr mitigarlo o eliminarlo, se realizan determinadas acciones. El autor las define como un "conjunto de decisiones y acciones emprendidas por el gobierno para influir sobre el problema" (p. 282). Estas políticas comprenden a las políticas sociales, económicas, laborales, etc., que son formuladas por los diferentes poderes gubernamentales y que responden a un proyecto político determinado (De Sena y Cena, 2014).

Las políticas sociales, según Andrenacci y Repetto (2006), son identificadas como políticas públicas que tienen como objeto de intervención los problemas "sociales". Los autores entienden que:

> incluyen a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (...), y que, además, protegen a la población de

> situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan los efectos "no deseados" de los mismos. Suelen entenderse así los ámbitos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social. (p. 2)

Por su parte, De Sena y Cena (2014) entienden que las políticas sociales constituyen un conjunto de concepciones ideológicas, que son representadas en los diseños institucionales y normativos. Estas concepciones resultan convenientes para construir legitimidad política. Asimismo, las ideas y los valores en la producción y reproducción de las políticas sociales poseen un papel importante. Las autoras entienden que es relevante sostener "una mirada atenta sobre las ideologías subyacentes a las definiciones de las problemáticas y las propuestas de solución" (p. 28).

Andrenacci y Repetto (2006) distinguen tres "funciones" de las políticas sociales: las políticas de trabajo, las políticas de servicios universales y las políticas asistenciales. Las primeras, refieren a políticas que regulan los contratos de trabajo, las relaciones salariales, el desempleo, etc. Las segundas, constituyen políticas de provisión de servicios de salud pública, educación y vivienda. Por último, las políticas asistenciales son una serie de mecanismos de transferencia de bienes y servicios, destinadas a los individuos y grupos que tienen dificultades para su reproducción mediante el mercado de trabajo, o para acceder a las condiciones de vida básicas que son garantizadas en las políticas universales (p. 2).

En este sentido, en las décadas de los ochenta y noventa la prioridad se encontraba en combatir la pobreza a través de políticas sociales con estrategias de focalización. No obstante, un nuevo universalismo surge -a principios del siglo XXI- como supuesto reemplazo a estas políticas. Nace un nuevo discurso político que centra su atención en reajustar las políticas sociales, con una orientación universalista e integral, pero que, al mismo tiempo, se articulan con determinadas acciones focalizadas para las situaciones sociales más urgentes (Andrenacci y Repetto, 2006; Midaglia y Antía, 2007). Es entonces como América Latina se adentra en una era progresista, debido a que se propone el universalismo en algunas de sus políticas. Cabe precisar que, como sostienen Baráibar y Paulo (2021), el giro desde el neoliberalismo hacia el progresismo del siglo XXI no fue de carácter homogéneo.

Sin embargo, a partir de 2015 se identifica una expansión en América Latina de gobiernos con tendencias ideológicas de derecha (Quiroga, 2020). Es así como una coalición de diferentes partidos con ideología de derecha y centro derecha[12] asume el gobierno en 2020,

[12] La "coalición multicolor", creada en 2019, se compone por los siguientes partidos: Nacional, Colorado, Independiente, Cabildo Abierto y de la Gente.

lo que pone fin a la era progresista en Uruguay. Baraibar y Paulo (2021) estudian este fenómeno y analizan el rol que se le otorga al Estado y cómo se emplean los recursos públicos.[13]

Para finalizar la presentación conceptual acerca de la política asistencial y su desarrollo en el Uruguay en las últimas décadas, conviene tener presente la distinción entre las políticas de asistencia y las políticas asistenciales. Los próximos párrafos pretenden presentar brevemente esta diferenciación.

A lo largo de la historia, las políticas asistenciales en su significación básica de "ayudar a los necesitados" han sido prácticas sociales desarrolladas por diversos agentes y organizaciones. Se asimilaron a la caridad y a la filantropía, y se las definió muchas veces como "asistencialistas" -asumiendo el riesgo de que los destinatarios generen dependencia hacia ellas (Pérez y Vecinday, 2016). No obstante, cuando el Estado dirige la atención a las problemáticas derivadas de la cuestión social, la asistencia alcanza su sentido más complejo. Así, la asistencia se transforma en un asunto de Estado, "un asunto que demanda la participación de saberes especializados con sus agentes profesionales en un proceso de gestión burocrática de los recursos públicos y las necesidades/demandas sociales" (p. 93).

Por su parte, el asistencialismo es un concepto que se ha utilizado para nombrar a aquellas prestaciones y transferencias que se consideran como "favores" (Pérez y Vecinday, 2016). Las autoras clarifican que se lo ha entendido como "toda práctica de 'ayuda' limitada a la satisfacción de una necesidad material sin incorporar una actitud profesional que despierte en el receptor la conciencia y la comprensión crítica sobre su posición estructural en el mundo" (p. 95).

Es necesario entender y reivindicar a la asistencia como un derecho. No obstante, se debe tener en cuenta que el aumento de políticas asistenciales puede provocar que el Estado "renuncie" (o descuide) a la regulación del mercado de trabajo -como por ejemplo, que no se constituyan políticas laborales que promuevan el trabajo decente[14] o que no se establezcan nuevos puestos de trabajo (Pérez y Vecinday, 2016).

En la misma línea analítica, las autoras manifiestan que previo al neoliberalismo se implementaban políticas que regulaban las formas de organización del trabajo y la producción; mientras que los Estados actuales emplean políticas asistenciales como respuesta

[13] Se reflexiona sobre ello en las conclusiones.

[14] Según OIT (2022), el trabajo decente refiere a la oportunidad de acceder a un empleo productivo, con un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo, protección social, libertad de expresión de opiniones, permitiendo la organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, y promoviendo siempre la igualdad entre mujeres y hombres.

para atender de manera “superficial” o minimalista los problemas sociales (Pérez y Vecinday, 2016). En este sentido, resulta representativa la siguiente afirmación acerca de la política asistencial contemporánea:

> La crítica recae, entonces, sobre la orientación de la política asistencial contemporánea caracterizada por ser focalizada, individualizada, minimalista, contractual, tecnificada, etc. y operada por fuera de la institucionalidad tradicional configurando trayectorias paralelas a los dispositivos de protección de carácter universal. (p. 102)

2.2. Intersectorialidad y Coordinación Interinstitucional

Según lo planteado en las lecturas revisadas, la intersectorialidad es presentada como una estrategia novedosa en diferentes programas de proximidad. A raíz de ello, surge el interés de conocer si el CRO y el CRM se sustentan en una estrategia de proximidad, y si, por consecuencia, se plantean ser políticas intersectoriales -o si la intersectorialidad es adoptada de forma independiente. Con este fin, es necesario definir qué se entiende por intersectorialidad y las características que tiene como estrategia en las políticas sociales.

Paulo y Baráibar (2019) exponen que la noción de intersectorialidad surge por la necesidad de hacer un cambio en la agencia de Estado que actúa de forma individual, debido a la persistencia de la pobreza en América Latina. Por ello, se comenzó a desarrollar la estrategia intersectorial entre diversas organizaciones “para superar la acción segmentada y actuar desde enfoques integrales y de derechos” (p. 60). La intersectorialidad ha surgido para que diferentes sectores confluyan, y así atender la variedad de causas que presentan los problemas sociales actuales (Cunill-Grau, 2014a).

En este sentido, Paulo y Baráibar (2019) expresan que -en términos generales- la intersectorialidad implica la interacción entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, y -en una visión más específica- tiene que ver con la interacción intragubernamental. La mirada desde esta última perspectiva se centra en buscar la solución del problema, y si se trata de un problema multicausal, la integración puede mejorar su abordaje integral (Cunill-Grau, 2014a). La autora manifiesta que “es la búsqueda de la integralidad en el abordaje de un determinado problema o situación social, lo que coloca en el centro la cuestión de la relación entre distintos sectores gubernamentales” (p. 7).

Como se ha señalado, este tipo de estrategia conlleva a que diferentes sectores gubernamentales atiendan necesidades sociales y/o prevengan problemas que tienen diversas causas en sus orígenes (Cunill-Grau, 2014a). Sin embargo, no resulta suficiente que las políticas sociales posean acuerdos intersectoriales, sino que se debe promover dicha coordinación. Muchas de las políticas sociales asumen que "la mera concurrencia de sectores posibilita la integralidad, omitiendo el hecho de que la intersectorialidad no es solo una variable causante sino que también es una variable causada" (Cunill-Grau, 2014b, p. 11). Por su parte, Paulo (2017) expone de manera muy precisa que "no es la simple distribución de tareas sino que implica que esos diferentes ámbitos de gobierno, formulen de forma conjunta, colaborativa y consensuada, una estrategia de intervención para producir los resultados pre-visualizados" (p. 43). Además, plantea que las condiciones que esa colaboración alcance van a determinar si es posible materializar los objetivos planteados.

De esta forma, Paulo y Baráibar (2019) exponen que la articulación de diferentes sectores permite resultados que de manera individual serían poco probables. Es decir, el trabajo en conjunto habilita nuevos desenlaces que de forma independiente sería muy difícil que ocurrieran. Una característica enriquecedora de esta estrategia es el intercambio de perspectivas, experiencias y recursos, ya que se observan nuevos aspectos del problema y formas para superarlo. La intersectorialidad es necesaria para entender diferentes visiones y posiciones sobre la problemática a trabajar, y a raíz de ello, nuevas soluciones. Es así como se obtienen resultados colectivos de mayor alcance que los logros a nivel individual (Paulo y Baráibar, 2019).

Las instituciones deben sostener ideologías y objetivos similares para que la intersectorialidad se desarrolle satisfactoriamente. Leopold et al. (2018) mencionan que "si cada institución mantiene sus lógicas organizacionales con sus intereses particulares y hasta ideologías individuales, no podrán esperarse logros consistentes mediante el supuesto político de desarrollar abordajes integrales de problemas a través de la intersectorialidad" (p. 173).

Por otra parte, es importante esclarecer que el concepto de intersectorialidad no es simplemente un sinónimo de coordinación interinstitucional. Siguiendo la línea de análisis de Cunill-Grau (2014a), la diferencia radica en que la segunda en sí misma no significa integración. En otras palabras, la coordinación es necesaria para que las organizaciones y sectores que implementan políticas no cometan inconsistencias, pero no siempre asegura la integración. Por lo tanto, la intersectorialidad tiene la especificidad de que posee un fundamento político, y que implica una mayor intensidad en las relaciones entre sectores que la coordinación (Cunill-Grau, 2014a).

Resulta interesante destacar en esta investigación lo que Cunill-Grau (2014a) expresa acerca de las nuevas políticas sociales. Se trata de políticas intersectoriales dirigidas a poblaciones en específico -como niños/as o viejos/as- que buscan promover sus derechos de modo integral. En otras palabras, son políticas que se plantean proteger y garantizar los derechos de determinado sector de la población; y que probablemente se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, como puede ser la situación de las personas migrantes.

En la misma línea, cabe subrayar que en los ámbitos subnacionales la intersectorialidad suele ser una acción que promueve una vida digna y de calidad de los habitantes de determinado territorio. También, pueden estar relacionados con agendas sociales de gobiernos locales y estimulados por organismos internacionales (Cunill-Grau, 2014a). El CRO, por ejemplo, es un centro impulsado por un gobierno municipal e incentivado por la OIM.

Por último, Cunill-Grau (2014a) presenta de manera muy esclarecedora dos premisas fundamentales de la intersectorialidad que resumen lo expuesto anteriormente. En primer lugar, entiende que la integración entre sectores habilita la búsqueda de soluciones integrales; esto da cuenta que la intersectorialidad posee un fundamento claramente político. En segundo lugar, manifiesta que la integración entre sectores posibilita que las diferencias se utilicen para solucionar problemas sociales, dando a entender que la intersectorialidad propone mejores soluciones que la sectorialidad porque se colectivizan los recursos y saberes de cada sector.

2.3. Proximidad y Acompañamiento desde el Trabajo Social

La conexión entre proximidad e intersectorialidad no está determinada de forma precisa en las lecturas consultadas. Baráibar y Paulo (2019) en su análisis al programa "Cercanías", exponen que este programa utiliza la proximidad para garantizar a las familias un eficiente acceso a las prestaciones básicas existentes. En función de ello, se interpreta que la intersectorialidad y la proximidad son estrategias que se interrelacionan para alcanzar un mismo propósito. Ambas permiten acceder rápidamente a los servicios universales, con el objetivo de responder a demandas y necesidades que precisan una atención más detallada en situaciones de mayor vulnerabilidad (Baráibar y Paulo, 2019). Considerando esto, es necesario exponer a qué refieren los conceptos de proximidad y acompañamiento.

En primer lugar, Cal (2021) explica que el concepto de proximidad deviene del término *case management*[15] y es conocido como una "consejería social basada en el acompañamiento y el seguimiento de las personas" (p. 51); esto permite realizar acuerdos y elaborar un proyecto[16] en el que trabajar durante la intervención. La autora -en base a Jara y Sorio (2013)- lo define como una consejería sumamente estructurada, que se centra en alcanzar metas con el objetivo de cambiar prácticas y mejorar el bienestar de los sujetos, y se sustenta en un registro que permite evaluar y dar seguimiento a la intervención.

En adición, Cal (2021) plantea cuatro dimensiones que caracterizan a la proximidad. Primero, entiende que estas políticas realizan una búsqueda de sus beneficiarios que "puede darse directamente desde el territorio, o bien, puede provenir de la centralidad y sus sistemas de información respecto a la pobreza y vulnerabilidad" (p. 90). En segundo lugar, la autora entiende que la proximidad territorializa la intervención, es decir que se introduce en los barrios o zonas más vulnerables para realizar un trabajo cotidiano. Ligado a ello, resulta necesario el contacto frecuente con los sujetos ya que se trabaja con base en un proyecto en conjunto, y es importante sostener un vínculo de confianza en donde prime la empatía, la escucha y el diálogo; así como también conocer de cerca la situación, el contexto y las demandas de los sujetos atendidos (Bazzino et al., 2017; Cal, 2021). Por último, la autora expone que a través de la proximidad estas políticas adquieren un rol de intermediario entre los sujetos y los servicios universales. En relación a ello, Bazzino et al. (2017) entienden que para que todo esto funcione, es necesario que se proponga un marco interinstitucional que garantice el acceso a los servicios universales y las prestaciones sociales.

En la misma línea analítica, Cal (2021) plantea que la proximidad es un componente de gran importancia para lograr un nexo entre los sujetos y los servicios universales. De no implementar esta estrategia, la brecha entre ambos se acrecienta aún más "ya que las poblaciones vulnerables no encuentran en la institucionalidad pública la recepción y las condiciones para acceder a servicios y prestaciones" (p. 89). Del mismo modo, la autora clarifica esta idea exponiendo que los operadores y técnicos sociales de las políticas de proximidad actúan como traductores o intérpretes de la institucionalidad social.[17] Por consiguiente, se entiende que la proximidad colabora en el acercamiento del conjunto de servicios que, si bien son universales, no llegan aún a todas las personas (Cal, 2021).

[15] En español: "el trabajo en función de la gestión de casos" (Cal, 2021, p. 51).
[16] Proyecto que tiene como objetivo obtener y garantizar determinados derechos, así como también la reducción de las situaciones de vulnerabilidad, en una intervención en cierto tiempo (Cal, 2021).
[17] Referida como la institucionalidad encargada de proveer prestaciones y servicios (Cal, 2021).

Por su parte, Sierra (2021) plantea que el concepto de acompañamiento se utiliza como una categoría teórica que contribuye al análisis de los procesos vinculados al bienestar de los sujetos y a la integración social. Asimismo, entiende que problematizar sobre el acompañamiento genera que se abran preguntas y se desafíe "el trabajo cotidiano en la construcción de una estatalidad que garantice derechos y, a su vez, se centre en las necesidades singulares de quien los reciba" (p. 162).

Para entender las formas de abordar el acompañamiento desde el Trabajo Social, la autora introduce el concepto de "problemáticas sociales complejas", refiriéndose a aquellas "expresiones complejas de la cuestión social que abarcan características objetivas y subjetivas de los problemas sociales" (Sierra, 2021, p. 163). Los problemas se tornan complejos cuando se estructura una combinación de diferentes circunstancias problemáticas de la realidad, provocando que el/la profesional tenga dificultades para definir prioridades en el acompañamiento. Se trata de historias de vida que requieren una mirada y escucha más detenida debido a su gravedad e histórica desatención, y que necesitan mayores niveles de coordinación e integralidad en sus abordajes (Sierra, 2021).

Acompañar significa ir junto a otro/a, y es una tarea para la que es necesaria una lógica de relación, de encuentro y de construcción de otredad. La autora la plantea como un oficio, con el fin de formalizar el trabajo de acompañamiento y darlo a entender como el resultado de la intervención. Este oficio permite que las personas transiten por las instituciones de una manera lógica en la que el sujeto pueda habitar estos espacios (Sierra, 2021). En referencia a ello, la autora plantea que "en general cuando una institución diseña un plan o protocolo de acompañamiento se requiere no solo que el sujeto llegue, sino también que permanezca y pueda sostener un proceso" (p. 169). Por esta razón, es necesario comprender que el acompañamiento actúa dentro de la dimensión institucional, y que no puede tratarse de una acción de agentes que trabajan en soledad (Sierra, 2021).

Para finalizar, la autora expone de manera oportuna que el acompañamiento debería permitir la acogida y el tránsito en la institución y, a su vez, la construcción de un vínculo de confianza entre la/el profesional y el sujeto. Sobre ello, manifiesta: "Ambos planos operan en simultáneo y es en esa simultaneidad en la que nos interesa pensar un acompañamiento humanizado,[18] que efectivice derechos y reconozca lo más singular de quienes se permiten ser y estar acompañados" (Sierra, 2021, p. 170).

[18] Sierra (2021) considera la categoría de acompañamiento como un fenómeno exclusivamente humano. La perspectiva del acompañamiento humanizado es la de promover una mejor vida.

Capítulo III: Estrategia Metodológica

En el siguiente apartado se exponen las estrategias metodológicas utilizadas: el diseño y las técnicas de investigación. En cuanto al diseño, este documento se caracteriza por tener una metodología cualitativa; y en relación a las técnicas, se realizó un trabajo de observación, de análisis documental y diversas entrevistas semi-estructuradas. A continuación se ahondará con mayor profundidad sobre estos conceptos.

3.1. Diseño

Taylor y Bogdan (1984) presentan el concepto de metodología cualitativa como una investigación que produce datos descriptivos, como por ejemplo las palabras habladas o escritas de las personas y sus conductas observables. A su vez, entienden que este tipo de metodología es una manera de afrontar el mundo empírico y establecen diferentes características que la identifican. En los estudios cualitativos, los/as investigadores siguen un diseño flexible de la investigación y se comienza a investigar con interrogantes formuladas vagamente (Taylor y Bogdan, 1984). Sobre ello, Corbetta (2007) expone que es un enfoque en el que la teoría y la investigación tienen un vínculo abierto e interactivo, ya que el/la investigador/a que realiza un estudio de este tipo tiende a no formular teorías previas al trabajo de campo porque "podría inhibir su capacidad de comprender el punto de vista del sujeto estudiado" (p. 41).

De esta manera, es imprescindible que los/as investigadores cualitativos aparten sus propias creencias y perspectivas al momento de realizar el estudio para no "dar nada por sobreentendido" (Taylor y Bogdan, 1984, p. 21). También, interactúan con los sujetos de modo natural y no intrusivo, y aunque no pueden eliminar sus efectos sobre las personas que estudian, intentan mitigarlos o entenderlos al momento de interpretar los datos. Asimismo, es importante tener en cuenta que todas las perspectivas son valiosas, porque en la investigación cualitativa no se busca "la verdad", se busca comprender la perspectiva de las personas involucradas (Taylor y Bogdan, 1984).

En resumen, los autores plantean que "un estudio cualitativo no es un análisis impresionista, informal, basado en una mirada superficial a un escenario o a personas. Es una pieza de investigación sistemática conducida con procedimientos rigurosos, aunque no necesariamente estandarizados" (Taylor y Bogdan, 1984, p. 22).

Por consiguiente, es preciso determinar que esta investigación posee un enfoque cualitativo que busca conocer la existencia e implementación de la intersectorialidad en el

diseño de los centros de atención a personas migrantes y cómo es su funcionamiento. Además, se desea entender si la estrategia de proximidad y el acompañamiento forman parte de sus objetivos. Para ello, resulta necesario conocer y comprender las experiencias y perspectivas de quienes son parte de estos dispositivos (coordinadores, operadores, diseñadores, etc.).

3.2. Técnicas

Corbetta (2007) manifiesta que "observar, preguntar y leer son las tres acciones fundamentales en las técnicas de investigación cualitativa" (p. 376), es por ello que las técnicas de investigación utilizadas fueron la observación, la entrevista semi-estructurada y el análisis documental.

En primer lugar, el autor entiende el concepto de observación como la acción de mirar y escuchar, y se refiere a ella como una técnica que se utiliza "para la recopilación de datos sobre el comportamiento no verbal" (Corbetta, 2007, p. 304). En el Trabajo Social la observación es una técnica que se emplea cotidianamente, Madrid (2011) explica que se utiliza en entrevistas, en visitas domiciliarias y hasta al crear informes sociales. Esto permite el acceso a determinada información que quizás el contexto inmediato no otorga, y para ello, es necesaria una planificación, plantearse objetivos y tener un marco teórico de referencia. La observación como técnica cualitativa pretende analizar la realidad sin interferencias, modificaciones o manipulación alguna. Resulta imprescindible tener en cuenta que quien observa es un actor social, por lo que es necesario entender que es un sujeto social que asume un posicionamiento y que toma decisiones (Madrid, 2011).

Para la presente investigación, se concurrió en dos ocasiones a las reuniones del "Nodo Migrantes" con el objetivo de observar. Se trata de un espacio donde se encuentran instituciones y organizaciones que trabajan en el Municipio B, con el fin de "coordinar prácticas y reflexionar acerca de la movilidad humana, los DDHH de las personas migrantes y la relación con la sociedad de acogida" (Municipio B, 2025b). Estos encuentros dotan de una gran comunicación e intersectorialidad entre diversas organizaciones y sectores del Estado. En primer lugar, participa como institución intergubernamental la OIM; por otro lado, el Municipio B, ASSE, MIDES, MEC, INMujeres, MTSS e INAU en representación estatal; y a su vez, forman parte diferentes espacios de la sociedad civil: SEDHU, Idas y Vueltas, Servicio Jesuita al Migrante, Red de Apoyo al Migrante y Manos Veneguayas.

Los encuentros mensuales tienen el propósito de compartir información acerca de diferentes actividades que se llevarán a cabo en los siguientes meses; organizar en conjunto acciones que tengan como población objetivo a las personas migrantes; y reflexionar acerca de nuevas políticas y su funcionamiento a través de centros de atención, programas, etc. Algunas de las actividades son específicamente para personas migrantes, no obstante, se informa sobre otras que no están dirigidas únicamente a esa población. Se reflexiona acerca de políticas de salud, educación y vivienda.

Por otra parte, con el fin de adquirir conocimientos sobre la vida social, los científicos sociales utilizan en gran medida los relatos verbales. En este sentido, las entrevistas cualitativas son dinámicas, flexibles y abiertas (Taylor y Bogdan, 1984); y tienen como objetivo final "conocer la perspectiva del sujeto estudiado, comprender sus categorías mentales, sus interpretaciones, sus percepciones y sentimientos, los motivos de sus actos" (Corbetta, 2007, p. 344). Esto permite ahondar en la visión del sujeto sobre la problemática y aporta una perspectiva única a la investigación.

Por consiguiente, en el período de marzo a junio de 2025, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a informantes calificados en las que se presentó una "pauta guía"[19] con temas que debían ser tratados a lo largo del encuentro. Primeramente, se realizó una entrevista a dos representantes de la OIM, y luego, se concretaron dos encuentros con las referentes en el CRO por parte del Municipio B. Respecto al CRM, no se pudo acceder a realizar entrevistas porque, en un principio, no hubo disposición y/o apertura por su parte, y no se obtuvo respuesta a la solicitud para coordinar encuentros con la directora, técnicos y operadores que trabajan en este centro. Luego, ante un cambio en la directiva, se ha mostrado mayor interés; pese a ello, la comunicación fue entrecortada y con largas esperas, por lo que se decidió realizar el análisis con el trabajo de campo obtenido hasta el momento.

El análisis documental, por su parte, "es un material informativo sobre un determinado fenómeno social que existe con independencia de la acción del investigador" (Corbetta, 2007, p. 376). Mayoritariamente se trata de documentos escritos que permiten estudiar el pasado y son escritos por los individuos o las instituciones para fines que no tienen relación con la investigación social (Corbetta, 2007). El autor identifica diferentes tipos de documentos, y uno de ellos son los institucionales, que pueden transformarse en datos para la investigación porque se consideran material empírico al momento de estudiar fenómenos sociales; durante el transcurso de esta investigación se han analizado documentos

[19] Ver Anexo.

institucionales de los centros de atención. En relación con ello, el CRO ha brindado abiertamente el diseño de la política y sus acuerdos con la Asociación Civil Idas y Vueltas, por lo que se ha tomado información de estos documentos, así como también de la página web del Municipio B. Por otra parte, sobre el CRM se ha recolectado únicamente de la página web del gobierno el documento de diseño del Programa de apoyo a la integración socio-urbana de la población migrante, perteneciente al MVOT y al MIDES, y en el que se encuentra enmarcado el centro.

Capítulo IV: Análisis del CRO y el CRM como Estrategias de Inclusión Social para Personas Migrantes

A lo largo del siguiente capítulo se presenta el análisis de los resultados obtenidos en el trabajo de campo realizado. A partir de este y del marco teórico presentado anteriormente, se formulan diversas reflexiones y conclusiones sobre lo estudiado.

4.1. El Rol del CRO en la Atención a las Personas Migrantes

En primera instancia, el CRO es presentado por una de las referentes de OIM como un espacio destinado a la referencia y orientación para las personas migrantes, donde pueden conseguir información importante para su permanencia en Uruguay. Entiende al centro como un espacio necesario para el proceso de integración social, cultural y económica de las personas migrantes recién llegadas, porque a partir de la orientación y la referencia, las personas podrán tomar decisiones informadas y así fortalecer su capacidad de auto-agenciamiento (OIM 1).[20]

En otras palabras, el CRO pretende ser un espacio de referencia para las personas migrantes que buscan sentirse escuchadas y tener atención más personalizada, a diferencia de otras instituciones estatales. A su vez, la entrevistada entiende que el CRO surge a partir de una respuesta institucional a nivel regional que tiene OIM.[21] Es una línea de trabajo que, según OIM, se ajusta a la situación de las personas migrantes en Uruguay y por ello se ha decidido implementarla, teniendo en cuenta la territorialidad y el contexto del país (OIM 1).

Una de las referentes del municipio entiende que el CRO es una experiencia innovadora en Uruguay porque se trata de una propuesta de atención y referencia a la población migrante proveniente de un gobierno municipal; pero que se hizo en referencia a

[20] OIM 1 y OIM 2 será la forma de referenciar a las representantes de OIM en el CRO.
[21] Se comprende que la entrevistada se refiere a los IGM a nivel local mencionados anteriormente.

un territorio y a un convenio con un organismo internacional. De acuerdo a Cunill-Grau (2014a), las agendas sociales de los gobiernos locales -como el Municipio B- muchas veces poseen apoyo de organismos internacionales -como la OIM. Además, la entrevistada agrega que la administración municipal actual ha sido innovadora en términos generales, porque ha desarrollado políticas en relación con la educación, el cuidado, las pensiones, siendo éstas temáticas que los municipios no suelen dirigir. Concluye: "Esta administración es una administración municipalista, es decir que entiende que los territorios tienen cosas para decir y hacer en materia de inclusión social" (MB 1).[22]

De igual forma, la otra representante del municipio concuerda que el CRO es una política transformadora porque "nos da la oportunidad de estar conversando de esto [la migración] y ver también cómo todos estamos colaborando con esto o hasta poniendo más trabas" (MB 2). También, plantea que no es casualidad que sea el "B" el primero en abordar esta temática ya que es el territorio de Montevideo con la mayor cantidad de población migrante, sobre todo personas recién llegadas, con vulnerabilidades y/o en situación de calle. Otros municipios están comenzando a desarrollar lineamientos políticos relacionados a la migración, y para ello, indagan en la experiencia del CRO, para conocer qué aspectos pueden tomar y cuáles no. Por consiguiente, la entrevistada expresa que "Si vos tenes una experiencia innovadora está bueno transmitirlo, con lo bueno y lo malo. Pero a mi gusto no se le está dando a esta experiencia todo el espacio de pienso [necesario]" (MB 2).

4.2. Lineamientos Políticos en el "B"

En esta línea, las referentes del Municipio B exponen el contexto político en el que se encontraba el municipio previo a la creación del CRO y las demandas que se han ido identificando. Una de las entrevistadas entiende que, en primer lugar, se determinó una realidad territorial en la que se percibieron muchas personas migrantes en situación de vulnerabilidad asentadas en el territorio, habitando pensiones en condiciones precarias y/o con trabajos no decentes; y por otro lado, se reconoció que la sociedad civil organizada necesitaba información básica sobre esta temática. La entrevistada afirma:

> Hubo como una conjunción de necesidades y a la vez intereses de empezar a, primero formarnos, porque no teníamos idea, segundo, unir esfuerzos porque no había políticas migratorias para personas en situación de vulnerabilidad, y por otro lado ver dentro de los cometidos del municipio qué era viable en aquel entonces. (MB 2)

[22] MB 1 y MB 2 será la forma de referenciar a las representantes del Municipio B.

La ausencia de políticas migratorias dirigidas a personas en situación de vulnerabilidad puede interpretarse como una deficiencia del Estado en la atención a esta población, dado que, conforme a lo planteado por Perez y Vecinday (2016), la asistencia constituye una obligación estatal.

Asimismo, a fines de 2020 el gobierno municipal cambia y desde la nueva administración se ha decidido darle un énfasis a la temática migratoria. Es por ello que en 2021 se generó una mesa de coordinación nombrada "Mesa de las Migraciones", en la que participan el MUMI, OIM, el Municipio B y la Red de Apoyo al Migrante (MB 1).

En este sentido, la nueva dirigencia estructura -a través de diálogos barriales- un "Plan de Desarrollo Municipal" (PDM) donde se definen los compromisos que asume el municipio, y que está constituido por siete componentes. Los compromisos con relación a la población migrante son amplios, sin embargo, en el apartado "Patrimonio vivo" se determinan las acciones con relación a la cultura y los DDHH, y bajo el subtítulo "Barrios libres de racismo y xenofobia" se plantean tres puntos relevantes para la atención de esta población. El primero hace alusión a la articulación que debe tener el municipio con instituciones de la sociedad civil y la academia, para brindar atención a las personas que se vean afectadas por el racismo, la xenofobia y otras formas de discriminación (Municipio B, 2021a). La referente comenta que existe un servicio específico -junto a la UdelaR- que trabaja este tema, pero que a su vez, es una acción que se vincula con los compromisos del CRO (MB 1).

Los otros dos puntos importantes refieren, por un lado, al "fomento de actividades interculturales que celebren la diversidad cultural y promuevan la integración, el desarrollo y la participación activa de las comunidades y colectivos migrantes" (Municipio B, 2021a), y por el otro, a "detectar las inquietudes de las comunidades y colectivos que integran el Municipio B, con el fin de contribuir a fortalecer la interculturalidad en el territorio" (Municipio B, 2021a). Con respecto a ello, la entrevistada explica que estas dos definiciones son el marco conceptual del municipio y una guía para la atención a la población migrante (MB 1). Asimismo, el componente "Construyendo vecindad" del PDM establece el compromiso a promover el sentido de pertenencia a los barrios y al Municipio B. A raíz de ello, se define la campaña "B de Bienvenida" que pretende "fomentar la integración de todos los vecinos y vecinas, reconociendo arraigos y dando la bienvenida a quienes llegan del interior y del exterior" (Municipio B, 2021a), sobre ello, una de las referentes comenta que "es como un paraguas para todo lo que tiene que ver con migrantes" (MB 2).

Estos lineamientos son los que engloban las acciones que se realizan con respecto a la población migrante, y si bien son generales y no se especifica la creación del CRO, son líneas

de trabajo que tienen que ver con la lucha contra la xenofobia y la discriminación, con la interculturalidad, con la pertenencia al territorio y por ello son consideradas importantes para la atención a las personas migrantes (MB 1).

Una acción que tuvo lugar durante la pandemia de COVID-19 fue el "Plan Pensiones", un plan de subsidios temporal que tuvo como objetivo favorecer la permanencia en los barrios de aquellas personas que se encontraban en situación de riesgo de desalojo en el territorio (Municipio B, 2021b). A pesar de que no se trató de un plan orientado directamente hacia las personas migrantes, un gran porcentaje se benefició del mismo, ya que es una población que suele asentarse en pensiones, y el Municipio B es el territorio con mayor cantidad de pensiones de Montevideo (MB 1).

Por otra parte, una de las referentes afirma que el Plan de Cuidados del municipio tiene acciones que están transversalizadas con la temática migración, una de ellas refiere a la innovación tecnológica. La entrevistada expresa:

> Instalamos en el CRO un espacio de inclusión digital intercultural e intergeneracional. ¿Por qué? porque lo que nosotros percibimos en estos años de trabajar con esta población vulnerable es que muchas de las personas recién llegadas en situaciones de vulnerabilidad, de países como Cuba, llegan acá, tienen que buscar trabajo y no tienen mail, no saben usar internet, no saben hacer el curriculum, y hay que ayudarlas también a poder apropiarse de las herramientas tecnológicas. (MB 2)

Otras acciones del municipio que atraviesan la temática migratoria son, por un lado, la línea de igualdad de género[23] que tiene una mirada hacia la población migrante en situaciones de violencia de género; y por otro lado, el proyecto "Mi escuela, mi barrio"[24] que trabaja en escuelas donde una gran cantidad de su población son niños y niñas migrantes (MB 2).

Resulta evidente que el municipio cuenta con lineamientos de trabajo orientados a la población migrante, y a su vez, dispone de diferentes políticas que, si bien no están específicamente dirigidas a esta población, también la benefician. Se identifican distintos lineamientos que se articulan y complementan, con el objetivo de ofrecer a las personas migrantes una atención más integral y adecuada. No obstante, el municipio delega la atención en un organismo internacional, y aunque la responsabilidad de garantizar los derechos de la población migrante no recae directamente en el gobierno municipal, se espera que su labor aporte de manera significativa a la protección y promoción de dichos derechos.

---

[23] El Equipo de Igualdad del municipio desarrolla y promueve actividades que garanticen la igualdad de género en el territorio. Además, se atienden componentes como etnia, raza, discapacidad, identidad de género, etc. (Municipio B, 2024).

[24] Es una iniciativa dirigida a las comunidades de las escuelas públicas que busca contribuir al ejercicio pleno del derecho a la ciudad de niños y niñas (Municipio B, 2025c).

4.3. Del Discurso de Derechos a la Lógica de Control

En 2022 el municipio, OIM y Peñarol firmaron un acuerdo para implementar un proyecto en Montevideo denominado “Casa Azul”. Es una iniciativa de OIM junto al IIHA de la Universidad de Fordham de Nueva York, que tiene como fin promover el desarrollo de espacios de información e integración para las personas migrantes y para la comunidad de acogida; uno de los objetivos de este proyecto es integrar la cultura, la belleza y la dignidad como elementos primordiales. A raíz de ello, se planteó crear el primer “Punto Azul” en Uruguay, es decir, un espacio de referencia para personas migrantes donde puedan acceder a información de servicios del país y recibir atención psicosocial especializada, apoyando sus procesos de integración (Municipio B, 2022).

Entendiendo esto, una de las entrevistadas afirma que finalmente el proyecto no tuvo lugar porque era muy amplio para lo que se podía lograr desde el municipio. De igual manera, el gobierno municipal y OIM continuaron colaborando para que se creara un punto de referencia para esta población, y dentro de las posibilidades que se tenían, se logró concretar el acuerdo que hoy día da funcionamiento al CRO (MB 1). En cuanto a las responsabilidades de cada institución, una de las referentes de OIM expresa que Peñarol brindó el espacio físico, el municipio brindó el refaccionamiento del lugar y OIM coordina y gestiona la atención (OIM 1). Asimismo, una de las referentes del municipio explica que “El rol del municipio, mi rol principalmente, es como acompañamiento y seguimiento de que el convenio se cumpla (...) Y la capacidad de ver el territorio” (MB 2).

En el Acuerdo de Implementación del CRO (2024), se plantea que estos centros surgen como dispositivos de apoyo, asesoramiento y referencia a la población migrante, con el fin de crear un espacio de atención, cuidado e integración donde se destaquen los valores históricos, simbólicos, patrimoniales e identitarios. En este marco, los CRO constituyen una iniciativa estratégica de la OIM frente a los flujos migratorios en países de la región. Una de las referentes expresa que OIM aporta una perspectiva de atención que se enmarca en los DDHH, una visión orientada a la integración, a través de respuestas y acciones que colaboren con el bienestar de las personas (OIM 1).

Al respecto, es preciso retomar lo señalado por De Sena y Cena (2014) acerca del rol central que desempeñan las ideas y valores institucionales en la producción y reproducción de políticas sociales; así como la necesidad de mantener una mirada crítica frente a las ideologías subyacentes en las definiciones de las problemáticas y en las propuestas de solución.

En consecuencia, conviene subrayar que en 2018 se firma el primer acuerdo intergubernamental que abarca todas las dimensiones de la migración internacional: el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular; se trata de un acuerdo de cooperación que "respeta la soberanía de los Estados y sus obligaciones en virtud del derecho internacional" (OIM, 2025). Con respecto a ello, es preciso retomar los aportes de Domenech (2008) acerca de actores internacionales que promueven una visión enfocada en los DDHH, pero que estructuralmente, reproducen una concepción de la política migratoria basada en el control y la seguridad nacional. Se entiende que la OIM posee un discurso y acciones que fomentan la garantía de los DDHH, sin embargo, están insertas en una estructura política enmarcada en el orden y la seguridad nacional.

El Pacto Mundial para la Migración "ofrece una oportunidad sin precedentes para reforzar la gobernanza de la migración, abordar los retos relacionados con la migración en el mundo actual y aprovechar la contribución de la migración al desarrollo sostenible" (OIM, 2025). Esta concepción se relaciona con lo expuesto por Domenech (2008) sobre organismos internacionales que ven la migración como "oportunidades" o "problemas". En la definición de este pacto, la OIM expone claramente que entiende la migración desde una perspectiva de costo/beneficio y no desde los DDHH como lo manifiesta una de sus referentes. Esta perspectiva -centrada en una migración segura, ordenada y regular- provoca que las personas migrantes sean valoradas en función de sus aportes al país de destino, lo que deriva en percepciones positivas o negativas y deja en segundo plano lo esencial: la garantía de sus derechos.

4.4. Tensiones y Desacuerdos: Un Primer Año Problemático

Se le consultó a las profesionales del Municipio B si hubo cooperación y/o desacuerdos al momento de crear la política. Una de ellas entiende que en la creación del centro existió mucha cooperación con OIM para lograr que el proyecto Casa Azul saliera adelante, y que, si bien no se logró, se colaboró en la creación del CRO (MB 1). No obstante, otra de las referentes del municipio expone diferentes disconformidades que se presentaron en el primer año de funcionamiento del centro. En primer lugar, comenta que OIM presentó un proyecto que tiene junto a UNICEF, que es un servicio de atención psicoemocional para niños, niñas y adolescentes (NNA); sobre ello, la entrevistada manifiesta:

> Parece muy lindo, muy tentador, pero a mí tampoco me cerraba demasiado, porque pasamos de un servicio de atención primaria a un servicio que es de tercer nivel, porque es psicoterapia para NNA, un servicio re importante, convenio con UNICEF y con APU. Entonces obviamente también abrazamos eso, pero no era lo

sustancioso de un centro de referencia (...) Y al mismo tiempo, UNICEF planteaba una cantidad de necesidades locativas que nosotros nunca les habíamos ofrecido, porque el local que nos ofreció Peñarol es diminuto, era un depósito, y el municipio hizo lo mejor que pudo con ese local (...) Entonces tuvimos un año un poquito tenso. (MB 2)

Seguidamente, plantea diferentes inconvenientes en relación con los recursos humanos que se necesitan para la atención en el centro, y precisamente expresa que OIM -responsable de esta atención- no habría previsto qué personal se haría cargo. Además, explica que OIM tenía un número de teléfono y que la orientación sería de manera virtual.

Entonces esto no es un centro de orientación y referencia para personas migrantes, porque a veces las personas migrantes no tienen ni celular, y ¿cómo llegan al número? (...) no tenía OIM recursos humanos para atender ese servicio físicamente en ese lugar. Con lo que yo plantee: "¿para qué hacemos un local, si la atención va a ser virtual?". (MB 2)

El CRO comenzó a funcionar en febrero de 2023; la entrevistada comenta que en agosto del mismo año se contrató a una de las referentes de OIM que tiene hoy el centro. Manifestó: "Ahí sí la cosa cambió sustancialmente, porque a María[25] le dieron un día a la semana, tres horas, para estar exclusivamente en el CRO" (MB 2). Asimismo, expone que en diciembre el proyecto de UNICEF se retira porque el lugar era muy pequeño y no era suficiente para abordar las situaciones que necesitaban atender. La entrevistada expresa: "Eso no era un proyecto del CRO, era un proyecto de OIM" (MB 2). En este sentido, resultan evidentes las diferencias entre las posiciones del municipio y OIM, y las rispideces que se han percibido desde la implementación del CRO.

En marzo de 2024 abre sus puertas el CRM, centro del que OIM forma parte. Por este motivo, la referente del municipio expresa su disconformidad acerca del surgimiento de otro centro de atención a la población migrante en el territorio del Municipio B.

OIM no tiene un pienso de políticas a nivel territorio, dice que lo tiene. Pero nosotros, que trabajamos a nivel de territorio, si tenemos un servicio tan exclusivo como este [el CRO] en el territorio del Municipio B, y hay un organismo de alcance nacional, departamental, o un organismo como OIM, que quieren poner centros en distintas zonas, ponerlo de nuevo en el B es como… y sin una coordinación. (MB 2)

En este sentido, agrega que el CRM no invalida la implementación del CRO, pero no cree conveniente que haya dos centros destinados a la misma población, en el mismo territorio y con el mismo organismo internacional involucrado (MB 2).

Por otra parte, expresa que no estuvo de acuerdo que el CRO se instalara en el Palacio Peñarol ya que entiende que no es un lugar fácilmente accesible o reconocible; y también por la rivalidad futbolística entre los dos clubes más masivos del país.[26] Además, la referente

[25] Nombre ficticio.

[26] Club Nacional de Football y Club Atlético Peñarol.

expone que desde OIM no se tiene una perspectiva territorial ni de coordinación interinstitucional, y que "no tienen en cuenta que no es un proyecto solo de ellos" (MB 2). Reafirma:

> De hecho sobre la marcha nos enteramos, sin decirnos también, que OIM estaba negociando con Nacional y con el Municipio CH para hacer un centro allá (...) O sea, si vos haces un centro piloto, se supone que lo vas a estudiar, lo vas a investigar, y si funciona vas a tratar de aplicarlo en otro lado, y vas a pasar la experiencia con lo bueno y lo malo, pero con todas las organizaciones que estamos. (...) Ahí yo me pongo también de la parte política, que yo soy crítica, pero son mis jefes. Entonces, una iniciativa que tuvo un gobierno de tal partido y con un club -que es Peñarol que es contrario a Nacional-, ir a hacer en otro municipio, con otro equipo político de gobierno… Hay protocolos que hay que cuidar. Si hay algo de un municipio que se quiere pasar a otro municipio, lo políticamente correcto es que los alcaldes tengan una reunión, hagan un acuerdo, y bajen la autorización para que los equipos se reúnan, y eso nunca sucedió. (MB 2)

Respecto a OIM, las referentes aluden a diferentes motivos que consideran positivos de crear otros CRO en otros municipios y con otros clubes deportivos. Una de ellas comprende que los clubes de fútbol son importantes para la integración sociocultural de las personas migrantes, y manifiesta que "es poder darle a las personas un espacio que va mucho más allá del espacio de asesorías, de atención y de acción humanitaria que se pueden vincular a través de la OIM" (OIM 1). Además, plantean que articular con otro club deportivo les permitirá a las personas ir a un lugar que, quizás, les quede más cercano a sus hogares. Una de ellas comenta: "Más allá de que son dos clubes deportivos que tienen una rivalidad, es dar una respuesta, y permite a las personas a ir a un lugar que les queda mucho más fácil el acceso de poder ir" (OIM 2).

Pese a ello, es importante resaltar la elección de la OIM de coordinar con otros actores privados para garantizar los derechos de las personas migrantes. En materia de DDHH, se espera que un organismo internacional articule con los diferentes niveles de gobierno -nacional, departamental, municipal- para fortalecer las políticas existentes. Por lo tanto, que OIM gestione nuevos espacios de atención con otros actores privados da cuenta de la escasa intervención estatal en cuanto a las problemáticas que afectan a la población migrante. Se observa un Estado ausente, y un organismo internacional queriendo brindar respuestas a las situaciones de vulnerabilidad que atraviesan los/as migrantes.

En sus discursos, las referentes de OIM explican la importancia de descentralizar la atención, y las razones para abrir un nuevo CRO en otro territorio. Sin embargo, si el objetivo es acercar la atención a las personas migrantes, los clubes de fútbol no parecen ser la alternativa más adecuada. Si bien la cercanía con instituciones deportivas puede ser un recurso valioso, ¿resulta suficiente para promover la integración de las personas migrantes?

No debería ocupar un lugar central en un dispositivo que pretende acercar a la población migrante los mecanismos para hacer valer sus derechos.

Es por ello que resulta conveniente reflexionar sobre las formas de actuar de los organismos internacionales, pero es aún más pertinente desarrollar una mirada crítica acerca de por qué OIM asume la responsabilidad de una atención que corresponde al Estado, como garante de derechos para todos sus habitantes.

En otro orden de ideas, la mayoría de las entrevistas en el CRO son coordinadas previamente con los usuarios. La referente del "B" plantea su desacuerdo con esta forma de atención que opera OIM, ya que preferiría que también sea por orden de llegada. Sobre esto, plantea: "Ellos no quieren atender por hora de llegada, recién ahora que están los jueves se puede difundir para la gente". No obstante, también remarca que las consultas telefónicas son una ventaja, dado que las personas no se tienen que trasladar hasta el centro, y explica: "citan sólo a las personas que realmente necesitan y a la vez algunas derivaciones" (MB 2).

Por el contrario, OIM entiende como beneficioso coordinar previamente los encuentros ya que "No solo sirve para el cuidado de la entrevista que se va a tener con la persona, sino también para el cuidado del profesional o del técnico que está haciendo la entrevista" (OIM 2). Esto permite conocer de antemano los motivos por los que la persona solicita un encuentro y, a raíz de ello, comenzar a evaluar qué condiciones son necesarias para la entrevista, evitando también atrasos en la gestión.

4.5. Los Centros como Puentes hacia las Políticas Universales

Teniendo en cuenta los aportes de Andrenacci y Repetto (2006), el problema social que pretenden abordar el CRO y el CRM tiene que ver con la vulneración de los derechos de las personas migrantes. El objetivo consiste en evitar situaciones de desprotección, garantizando que las personas migrantes dispongan de información adecuada y suficiente para tomar decisiones autónomas respecto a sus proyectos de vida, así como en asegurar su acceso pleno a los servicios universales. Es por ello que resulta imprescindible tener en cuenta que el acceso oportuno a la información reduce significativamente el riesgo de transgresión de sus derechos.

De igual modo, y conforme a lo indicado por Andrenacci y Repetto (2006), ambos centros pueden ser comprendidos como políticas asistenciales. Se trata de dos dispositivos que transfieren los servicios universales a la población migrante que posee dificultades para acceder a ellos. Tanto el CRM como el CRO se enmarcan en políticas asistenciales que

procuran establecer un vínculo entre los dispositivos universales de protección social y los sujetos, con la finalidad de mitigar los efectos "no deseados" que inciden en los procesos de reproducción y socialización de la población migrante. En cuanto al primero, en su interior confluyen distintos ministerios, lo que permite acercar a la población migrante servicios universales tales como salud, educación y vivienda. El segundo, por su parte, se constituye principalmente como un espacio de derivación.

Sin embargo, a pesar de que ambos centros son una respuesta estatal de abordaje de la problemática, no se trata de dispositivos enfocados en la intervención y el trabajo en territorio. Por un lado, el CRM se define fundamentalmente por la gestión burocrática y administrativa de trámites, y por el otro, el CRO se encuentra bajo la administración de un organismo internacional que asume la atención de problemáticas que el Estado no aborda.

En este sentido, de forma unánime las cuatro entrevistadas expresaron su acuerdo en valorar al CRO como un impulso hacia los servicios universales. Una de las referentes municipales expresa que no está de acuerdo con la idea de que una sola institución abarque todos los ejes de la vida de una persona, porque si no, se superponen los recursos. En relación con ello, manifiesta que en un centro como el CRO, la conexión con las políticas universales es fundamental; por ejemplo, el centro no se hará cargo de la atención en salud, por el contrario, intentará articular con ASSE para que la persona migrante atienda su necesidad. La entrevistada plantea que se trata de un rol fundamental de parte del municipio (MB 1). Por su parte, una de las representantes de OIM declara:

> A esa reflexión yo llegaba hace un tiempo, (...) y yo decía "yo creo que toda persona migrante que llega al Uruguay debería pasar por el CRO", porque tener este primer espacio donde no es una entrevista que tenga un tiempo, que es una entrevista donde justo tiene a otra persona migrante del otro lado[27], y creo que eso es favorable y que hay que destacarlo, y que también por eso se da este tema de la cercanía y demás. (OIM 2)

Posteriormente, su compañera agrega que la llegada a Uruguay puede ser abrumadora, ya que los sujetos tienen diferentes trámites que atender: la cédula, la salud, la vivienda, la educación -si arriban con NNA-; y muchas veces, buscan toda esta información desde cero, resultando agobiante. Además, expresa:

> Entonces sí, siento que este espacio puede ser un primer lugar de llegada de referencia, que por su característica (...) te ofrece otras cosas, como todo, dependiendo de la situación de cada uno. Hay gente que va al grano (...) pero hay otras personas que sí requieren un poquito de esto, de otro espacio en el que puedan abrirse, plantear, consultar. En un espacio [el CRM] donde tienen mucha gente alrededor, hay gente que por ahí no entiende lo que le dicen y le da vergüenza consultar porque no quieren ser estigmatizados, que les da pena, qué van a decir, que soy una tonta, y les da vergüenza decir que no entendió. (OIM 1)

[27] Recordar que las profesionales de la OIM son personas migrantes.

Con respecto a ello, señalan que el CRO como un primer espacio para que acudan las personas migrantes recién llegadas puede "calmar toda esa ansiedad y ese proceso con el que se viene" y generar una relación de proximidad (OIM 2).

4.5.1 El Sentido de Pertenencia de las Personas Migrantes

Acerca del vínculo de cercanía que pueden -o no- sentir los usuarios, una de las referentes del municipio entiende que en el CRO no se ha generado comunidad, y explica que en otras organizaciones -como Idas y Vueltas o Manos Veneguayas- existe sentimiento de pertenencia (MB 2). Por el contrario, las profesionales de OIM entienden que se genera un vínculo comunitario con las personas por el tipo de espacio que es el CRO, ya que es un espacio reducido, de atención personalizada y más "amigable" que lo que pueden llegar a ser otras instituciones estatales (OIM 1 y 2).

Por parte del municipio, la entrevistada plantea que el modelo ideal del centro de referencia y orientación debería estar compuesto por: recursos; políticas públicas; el municipio; OIM; el apoyo de un agente privado; el activismo de la sociedad civil organizada; y la ciudadanía de a pie (MB 2). En este sentido, reafirma que:

> La iniciativa de la sociedad civil organizada sí genera eso [comunidad], espacios como este, que están generados desde la política pública, para mí son espacios mucho más fríos, y no estamos logrando esto de generar comunidad. Este año OIM está proponiendo charlas, talleres, etc., que esas cosas pueden generar un poco de comunidad (…) Si eso lo hacemos solamente los técnicos, los servicios públicos, no se genera esa sinergia que se genera en los otros espacios, del activismo, de la sociedad civil organizada, por cuenta de ellos/as o en conjunción. (MB 2)

Vargas Llovera (2011) declara que el fenómeno migratorio "implica una situación de extrañamiento e incertidumbre, un cierto estado de ansiedad provocado por el miedo a lo desconocido, aunque también por el miedo a que lo conocido no sea lo único válido, lo único existente, lo único verdadero" (p. 49). Además, explica que las personas recién llegadas se encuentran en la etapa inicial de su proceso migratorio y que generalmente poseen un gran desconocimiento de la sociedad a la que han llegado, de sus reglas y pautas de comportamiento. La población migrante que asiste al CRO suelen ser personas recién llegadas que no poseen información sobre el funcionamiento institucional del país, así como tampoco de las normas sociales y de conducta; el desconocimiento va desde ignorar cómo se estructura un currículum vitae, hasta no saber sobre el clima.

Muchas veces, cuando arriban a un país nuevo, las personas migrantes sienten temor a las instituciones públicas. Procesos migratorios previos, experiencias en sus países de origen y/o vivencias en las rutas migratorias son algunas de las razones por las que la población

migrante siente desconfianza hacia las instituciones estatales. Por este motivo, resulta necesario diseñar estrategias de proximidad que favorezcan las conexiones entre los sujetos y los servicios universales. Tal como plantea Cal (2021), las poblaciones vulnerables no hallan en la institucionalidad pública la atención ni las condiciones necesarias para acceder a servicios y prestaciones. En este contexto, el rol de los operadores sociales adquiere especial relevancia, ya que actúan como intérpretes de las instituciones y logran acercar dichos recursos a las personas migrantes.

> Temen que les hagan muchas preguntas, o temen que si no están regularizados los van a sacar, los van a deportar, expulsar, etc., porque no conocen la dinámica del país y no tienen por qué saberlo, entonces, a veces las personas tienen miedo a ir de entrada con un organismo del Estado porque temen ser estigmatizados, o deportados, y por eso siento también que eso es una potencialidad de este espacio. (OIM 1)

De esta manera, OIM plantea que las personas migrantes generan conexiones con las profesionales porque sienten contención, y por consecuencia, desean regresar al CRO. Una de ellas expone que "Muchas de las personas que llegan a veces no tienen redes de apoyo ni redes de contención, entonces cuando encuentran un espacio donde se sienten seguros, empiezan a buscar la excusa [para volver]" (OIM 1).

En líneas generales, el CRO puede resultar un buen lugar de inicio para que las personas migrantes generen sentimiento de pertenencia; un espacio en el que se sienten cómodas y escuchadas puede originar comunidad. A pesar de que no es el objetivo principal del centro, sería beneficioso que el CRO busque la integración de los sujetos y los motive a consolidarse socialmente en otros espacios, ya sea en clubes deportivos, barrios o a través de la cultura. Si la cercanía se da únicamente desde la institucionalidad, se vuelve más complejo crear comunidad e integración; por eso, resulta imprescindible una mayor sinergia entre la política pública, la sociedad civil organizada y los sujetos.

4.6. ¿La Intersectorialidad y la Coordinación Interinstitucional se ven Reflejadas en la Implementación de los Centros?

Las cuatro referentes del CRO coincidieron sobre la efectividad del trabajo de coordinación interinstitucional e intersectorialidad que atraviesan al centro. Una de las profesionales de OIM comenta:

> Es eficaz. Esto es un *feedback* que nos han dado mucho, sobre que la intersectorialidad es una de las fortalezas del trabajo acá en Uruguay, en el sentido de que hay mucha disposición institucional y accesibilidad al trabajo articulado entre distintas instituciones de distintos sectores. (OIM 1)

Retomando las ideas de Cunill-Grau (2014a), la intersectorialidad requiere compromiso por parte de las instituciones -no simplemente coordinación-, y trabajo en

equipo para alcanzar abordajes más integrales. En relación con ello, la entrevistada agrega que "No es solo la conversación que se da, si no también el compromiso y las acciones, se ve el producto de esas acciones y ese compromiso" (OIM 1). En línea con esta afirmación, la referente del municipio manifiesta que la intersectorialidad está incorporada en los documentos escritos, pero que en la implementación se están realizando acciones para lograrla. Sobre ello, explica:

> En ese espacio estamos trabajando OIM, Idas y Vueltas, APAP[28], el municipio, Peñarol, el Nodo (con todas sus instituciones y organizaciones). Y la idea no es que sea como un *cowork*, no, la idea es que -estamos tratando, porque no es fácil- que no sea que cada uno va, hace su parte y se va. Cuesta generar ese cuerpo… (MB 2)

En concordancia con lo anterior, Cunill-Grau (2014a) entiende que la integración de los sectores puede mejorar el abordaje integral de los problemas sociales multicausales. Una de las referentes de OIM comprende la intersectorialidad como un elemento positivo del trabajo institucional uruguayo, y manifiesta que dado a la cantidad de personas de otras instituciones con las que se interactúa "se ha tenido una atención muy integral de todo lo que sucede" (OIM 2).

También, plantea que la articulación entre las instituciones es fluida y que las coordinaciones se realizan fácilmente, y señala que esta coordinación "ha permitido que la respuesta de Uruguay sea mucho más integral a las personas migrantes que vienen (...) y pensar en eso ha sido de las mejores formas de pensar en la población migrante" (OIM 2).

Cabe aclarar que el CRM, en su diseño, está estructurado como un centro intersectorial con la coordinación interinstitucional como eje, y se ha observado que, en efecto, se encuentran diferentes ministerios y organizaciones trabajando en conjunto. Sin embargo, no es posible afirmar con certeza la efectividad en su implementación. Se han obtenido únicamente las interpretaciones de las referentes de OIM -que trabajan en ambos centros- y explican que la comunicación y coordinación se da de forma fluida y natural.

Con base en los aportes de Paulo y Baráibar (2019) expuestos anteriormente, se presentarán las valoraciones de las referentes. Las autoras entienden el intercambio de perspectivas, experiencias y recursos en el trabajo intersectorial como un elemento positivo, porque permite nuevos desenlaces que individualmente serían poco probables. Sobre ello, la referente de OIM plantea:

> Por ejemplo, llega un caso y es muy habitual que tú te comuniques con MIDES, con otras organizaciones, (...) y se piensa un entramado de asistencia buscando el mayor beneficio posible para las

[28] APAP es un proyecto socioeducativo de la Asociación Civil "Vida y Educación" con el apoyo del INAU, en el contexto de las políticas de protección integral a las infancias y adolescencias (APAP, s/f).

personas; y no superponer fondos, porque sabemos que Uruguay es un país complejo para recibir fondos, porque está considerado de renta alta, entonces para no superponer ayudas y no duplicar esfuerzos. (OIM 1)

Asimismo, una de las profesionales del municipio manifiesta que es necesaria y fundamental la articulación entre sectores e instituciones para dar cuenta de las necesidades de la población, y a su vez, recalca la importancia de no superponer recursos para no multiplicar los presupuestos. Continúa afirmando que resulta más enriquecedor que cada institución aporte sus especificidades y recursos para poder atender las demandas de la población (MB 1). En concordancia con ello, se comprende que los resultados colectivos tienen un mayor alcance que los logros individuales (Paulo y Baráibar, 2019).

Según las referentes del municipio, la coordinación con otras instituciones está siempre presente, tanto en el CRO como en el Municipio B. Una de ellas, comenta que todos los organismos e instituciones que integran el nodo son su "comité de apoyo" (MB 2); mientras que la otra, explica que "La vocación de generar una articulación de diferentes actores que están en el territorio, y de los distintos sectores como salud, educación, trabajo, es una forma de abordar y entender que siempre está en el municipio" (MB 1).

No obstante, una de las entrevistadas expone que si bien la intersectorialidad funciona, se debe seguir trabajando para mejorar la coordinación. Manifiesta que la intersectorialidad tiene una cantidad de elementos que no se realizan de forma correcta, entorpeciendo los procesos y generando demoras. Igualmente, afirma: "Pero creo que sí, el camino es ese, está demostrado, el CRO es un ejemplo, con los aciertos y los errores, con lo poquito y lo mucho, estamos haciendo lo mejor que podemos" (MB 2).

De forma concisa, la intersectorialidad está presente en las instituciones que coordinan directamente con el CRO. Las entrevistadas concuerdan que su funcionamiento es preciso e importante, y que la articulación entre instituciones es fundamental, así como también efectivo. Únicamente una de ellas expone que, si bien funciona, resulta necesario continuar fortaleciendo la coordinación interinstitucional.

4.7. ¿Es la Proximidad una Estrategia Necesaria para las Políticas Migratorias?

En la presente investigación, se ha concluído que la estrategia de proximidad resulta de gran importancia para crear un vínculo entre los sujetos y los servicios universales. Por ello, se le consultó a las entrevistadas si en los fundamentos del CRO está explícito ser una política de proximidad. Una de ellas expresa no tener conocimiento sobre si se realiza algún tipo de seguimiento a los usuarios o no, ya que en el acuerdo de la política se detalla que el municipio no posee la potestad de hacerlo; pero que, OIM les brinda un informe anual de las

situaciones atendidas, con el fin de conocer el perfil sociodemográfico de las personas que asistieron al centro (MB 2). Otra de ellas desconoce las maneras de trabajar de OIM y cómo es la atención a los sujetos; no obstante, entiende que no se trata de no querer implementar estrategias de proximidad, sino que el CRO no cuenta con los recursos necesarios para que este tipo de línea de acción funcione adecuadamente. Ante la pregunta de qué creía que se ganaría si se implementara un trabajo de proximidad en esta política, la entrevistada contestó: "Me parece que es un tema que sí aportaría pero que aportaría en la medida que se fortaleciera ese equipo de abordaje" (MB 1). Extiende su respuesta planteando que la disponibilidad del espacio y los distintos proyectos que allí funcionan son cuestiones a considerar, y a su vez, plantea que -por ejemplo- el "B" podría articular con un ETAF especializado en migraciones para que funcione en el CRO, pero el municipio no se haría responsable de la atención.

Por otra parte, una de las representantes de OIM plantea que desde el CRO no se realizan trabajos de proximidad, ya que la respuesta que se brinda está ajustada a los proyectos que tiene la organización, así como también a los recursos humanos con los que se cuenta. En el centro hay únicamente una persona encargada de la atención, y no sería factible que ella asumiera la responsabilidad de realizar todos los seguimientos. Además, expresa que si bien hay muchos usuarios que necesitan acompañamiento y que les sería beneficioso, hay muchos otros que no.

> Nosotras no salimos al territorio, nosotros tenemos el espacio de atención y las personas se acercan voluntaria y espontáneamente (...) uno de nuestros principios de atención es la capacidad de toma de decisiones que tiene la persona, entonces por más de que nosotros consideremos que la persona X requiere una atención, si la persona no viene a nosotros, nosotros no podemos pasar por encima de la decisión de la persona (...) Nuestra proximidad está limitada a esto, a que estamos en los espacios con apertura de que las personas se acerquen a través de los mecanismos que tengamos. (OIM 1)

De igual forma, la entrevistada manifiesta que OIM no se plantea sustituir la intervención del Estado porque entiende que en Uruguay la acción estatal está presente a través de las Oficinas Territoriales, del CRM y de los municipios. Concluye: "La idea no es suplir la respuesta del Estado porque jamás vamos a tener la capacidad, el alcance, ni los recursos y no es lo que corresponde" (OIM 1).

Tal como se ha señalado, las profesionales de OIM plantean que en ciertas situaciones las personas arriban al centro con inquietudes sobre un tema determinado -como puede ser informarse sobre cómo obtener su cédula de identidad-, pero que, luego de entrevistarlas, perciben que posee otras necesidades que la propia persona no es consciente. En referencia a ello, es preciso retomar los aportes que realiza Sierra (2021) sobre las problemáticas sociales

complejas. Cuando se identifican diferentes demandas en determinadas historias de vida, el o la profesional debe delimitar sus prioridades para la intervención. Con base en estas ideas, el acompañamiento parece ser una de las falencias en el CRO y resultaría beneficioso realizarlo para identificar las problemáticas de las personas migrantes en diferentes encuentros. En otras palabras, si bien una primera y única entrevista permite visualizar ciertas demandas de los sujetos, el acompañamiento durante determinado tiempo permitirá ir identificando nuevas necesidades que en un principio no son tan perceptibles; logrando así, un abordaje más integral de las situaciones.

Cabe destacar que, en el CRM, el Programa de Apoyo a la Integración Socio Urbana de las Personas Migrantes tiene como objetivo realizar acompañamiento a las familias beneficiarias en sus dos tipos de soluciones habitacionales: las transitorias y los subsidios de alquiler. El diseño del programa expresa que MIDES es responsable del acompañamiento social integral, y lo realiza a través de entrevistas que permiten evaluar las necesidades de cada situación. Además, durante el proceso las familias reciben apoyo continuo para la búsqueda de vivienda permanente y otras necesidades básicas, promoviendo la autonomía y la integración social (MIDES, 2024b).

En consecuencia, es posible sostener que el CRO no se plantea en su diseño llevar a cabo estrategias de proximidad, y OIM afirma que no realiza un seguimiento de las situaciones. A pesar de ello, se identifican diferentes elementos que pueden considerarse comunes a la proximidad. Por ejemplo, las referentes de OIM explican que no salen en búsqueda de los usuarios y que no se acercan al territorio, sin embargo, pretenden descentralizar la atención.[29] Por ello, se interpreta que OIM intenta aproximarse a otra parte de la población para brindarles el servicio.

Igualmente, pese a que no se plantean realizar seguimientos a los usuarios, algunos de ellos regresan al centro e inevitablemente surge el contacto frecuente que menciona Cal (2021), atendiendo sus demandas y necesidades. Asimismo, las representantes de OIM explican que el CRO es un punto de partida ideal para las personas recién llegadas, antes de ingresar a las instituciones estatales. Como se ha señalado previamente, Bazzino et al. (2017) y Cal (2021) sostienen que las políticas de proximidad tienen como esencia ser un nexo hacia las políticas universales, resultando fundamentales para la integración de las personas migrantes en la institucionalidad pública.

[29] OIM ha inaugurado un nuevo CRO en el Municipio CH.

En síntesis, este centro no se plantea la proximidad en su diseño pero en la implementación se identifican diferentes factores que tienen puntos en común con la estrategia de proximidad. Por ende, se entiende que sería beneficioso implementar el seguimiento de situaciones y el acompañamiento a las personas, para lograr un abordaje integral, y que así, sean garantizados los derechos y el bienestar de las personas migrantes que transitan por el CRO. No obstante, es un hecho que -actualmente- el centro no posee los recursos humanos ni económicos necesarios para llevar a cabo este tipo de estrategia. Una de las entrevistadas de OIM plantea de forma precisa que "Dependiendo de los proyectos que estén activos y de las dinámicas de esos proyectos, son los distintos niveles de proximidad que nosotros podemos tener y manejar" (OIM 1).

Del análisis de los discursos de las referentes se desprenden diferentes aspectos que requieren atención. En primer lugar, resulta pertinente señalar que las representantes del municipio no conocen el funcionamiento de la atención, indicando que la intervención es asumida por la OIM, pese a tratarse de una responsabilidad que corresponde al Estado. En segundo lugar, la respuesta que se brinda desde el CRO depende de los proyectos que tenga OIM activos en un momento determinado; es decir, la acción se articula en torno a un organismo internacional y no dentro de la institucionalidad estatal, tal como sería esperable.

Esta situación se vincula con los planteamientos de Pérez y Vecinday (2016) respecto de los Estados actuales y la incorporación de políticas asistenciales que abordan los problemas sociales de manera superficial. Se trata de políticas asistenciales que actúan por fuera de las instituciones tradicionales, originando una respuesta simultánea a los dispositivos universales estatales. En este marco, y contrario a lo manifestado por la referente de OIM, la respuesta estatal en Uruguay frente a las cuestiones migratorias resulta limitada y poco definida, lo que explica que la OIM asuma un rol central en la atención a esta población.

4.8. El CRO y el CRM: ¿Redundancia o Complementariedad?

Como se ha presentado anteriormente, el CRM es un centro de atención que tiene como objetivo brindar una respuesta coordinada e integral con funcionarios especializados, a través del acceso a derechos e información confiable (López, 2024). Sobre este dispositivo, las referentes del municipio en el CRO expresan:

> Y creo que este nuevo centro en Ciudad Vieja que se creó a posteriori, de forma aislada y sin tomar esto [el CRO] como una experiencia, (...) yo creo que ese modelo, que si todo está bien aceitado, es el modelo ideal porque vos llegas a un país y vas a un lugar donde acá te resuelven una cosa, allá otra, etc. ¡Y es genial! (MB 2)

Tanto la una como la otra coinciden en que es un centro complementario al CRO, y aunque se encuentran en el mismo territorio, sus abordajes son diferentes. Una de ellas explica que el CRM es un centro con muchas instituciones, con un peso importante; mientras que el CRO tiene una estrategia más territorial, en el Municipio B. Asimismo, una de ellas plantea que, a pesar de estar ambos en el mismo municipio -que es pequeño territorialmente- en una ciudad amplia como lo es Montevideo, son barrios diferentes y la distancia entre uno y otro es considerable (MB 1).

De igual manera, las referentes de OIM aportan que los dos centros poseen una naturaleza, una dinámica y una propuesta muy diferentes. En el CRM trabajan diferentes ministerios en simultáneo, logrando que la persona pueda resolver diversos trámites acudiendo al centro una única vez; una de ellas expresa: "Eso ya hace que sea muy diferente y hay otro tipo de acceso a servicios y a recursos" (OIM 1).

Continúan exponiendo que la identidad es distinta, y que, por más de que los centros se nutren entre sí en determinados momentos, el CRO es una respuesta más local, donde se realizan derivaciones hacia otras instituciones y/o servicios públicos. En este sentido, una de ellas agrega que:

> Allá el espacio es gigante, pero hay situaciones que son muy muy complejas que requieren un tratamiento muy delicado (...) más personal, porque imagínate que viene una persona con una situación sumamente compleja y estás rodeada de cinco escritorios más a los lados, personas por todos lados, la gente ni siquiera te escucha, es una dinámica distinta, entonces podemos brindar unas respuestas complementarias [en el CRO, por parte de OIM]. (OIM 1)

En resumen, con base en los discursos de las entrevistadas y en los documentos consultados, se comprende que el CRM es un centro de carácter institucional, donde las personas realizan diversos trámites acudiendo una única vez al lugar. Además, se trata de un espacio grande, y muchas veces los usuarios no sienten comodidad al expresar sus vivencias y necesidades. En cambio, el CRO se caracteriza por ser un ámbito más reducido, donde los sujetos suelen sentir mayor cercanía con quien los atiende, permitiendo que expongan sus experiencias de forma más privada.

De esta manera, es evidente que la naturaleza de los dos centros es diferente: uno se enfoca en gestionar y atender trámites, es decir, en la parte más burocrática de los procesos migratorios; mientras que el otro, es un centro de derivación y atención psicosocial que realiza un organismo internacional, y que pone el énfasis en crear un espacio ameno para las personas migrantes, sobre todo las recién llegadas. Tal como se ha demostrado, se trata de dos dispositivos estatales que se complementan y enriquecen mutuamente. No obstante, resulta

pertinente destacar que, si bien el CRM se enmarca en una política social dirigida a la población migrante, carece de una intervención profesional orientada a fomentar la autonomía de los sujetos y su comprensión crítica sobre su posición en el mundo. En este marco -y según lo planteado por Pérez y Vecinday (2016)- el CRM, por el momento, ha logrado llevar adelante una política asistencialista.

Conclusiones y Reflexiones Finales

Las transformaciones que se han dado en los procesos migratorios y en el perfil sociodemográfico de las personas migrantes han requerido nuevas acciones estatales para la protección de esta población. A raíz de ello, Uruguay ha creado dos centros de atención y referencia para las personas migrantes con el objetivo de responder a esta problemática. En la presente monografía se pretendió analizar el diseño e implementación de ambos dispositivos, centrando la atención en la intersectorialidad y la estrategia de proximidad.

A partir de los resultados, se ha comprendido que se trata de políticas estatales con algunas limitaciones y debilidades en su estructura. El CRM funciona como un dispositivo burocrático, donde las personas migrantes gestionan trámites sin recibir acompañamiento; mientras que en el CRO -pese al respaldo municipal- la atención depende de OIM, lo que deja en evidencia la ausencia del Estado en relación a la intervención con la población migrante. Esto hace que la atención que se otorga dependa del presupuesto y de los proyectos que la OIM obtiene, y por ello, es necesario analizar críticamente por qué asume responsabilidades que corresponden al Estado. En este sentido, la respuesta estatal uruguaya resulta limitada y poco estructurada, explicando el rol central de la OIM en la atención a esta población.

Durante el desarrollo de esta investigación, la OIM impulsó la apertura de un nuevo CRO, sin contar con el respaldo del Municipio CH. Según las referentes de OIM, descentralizar la atención le facilitaría el acceso a muchas personas migrantes que por diferentes motivos no pueden concurrir al Municipio B. Con relación a ello, resulta relevante observar la decisión de OIM de articular con actores privados, en lugar de fortalecer espacios ya constituidos en los diversos niveles de gobierno estatal. Por ello, se vuelve fundamental profundizar el análisis sobre el funcionamiento de los CRO y las razones que orientan la atención brindada.

Por otra parte, se observó que OIM promueve una visión de la migración enmarcada en los DDHH, aunque su marco normativo refleja una perspectiva que prioriza la seguridad y

el orden nacional. Esto provoca que las personas migrantes sean concebidas de forma positiva o negativa, como “problemas” u “oportunidades”. Por ello, es preciso sostener una mirada crítica frente a este tipo de discursos para garantizar efectivamente sus derechos.

Con base en el marco teórico -y recordando que el CRM abrió sus puertas en el año 2024- es preciso señalar que el gobierno que asume en 2020 propone una retracción de la actuación del Estado en comparación con el anterior, centrando su eje en la libertad. Baráibar y Paulo (2021) exponen que este gobierno entiende las políticas sociales únicamente como intervenciones asistenciales y se concibe a la asistencia como una etapa pasajera por la que transitan las personas, en la que deben entender sus dificultades, identificar su proyecto de salida y aprovechar oportunidades para superar la situación. Este marco, ayuda a comprender el carácter asistencial del CRM que justifica su gestión sistematizada y burocrática. Asimismo, la ausencia de intervención y trabajo en el territorio se explica por una lógica asistencial en la que la permanencia de los sujetos en las instituciones estatales es breve y limitada, y se considera que la intervención del Estado debe ser mínima.

Según la recaudación de datos a través de la observación y el análisis documental, se entiende que el CRM se plantea ser un centro intersectorial, debido a que posee diferentes ministerios y otras organizaciones e instituciones trabajando en conjunto para brindar una respuesta plena a la población migrante. No obstante, no se ha podido verificar esta información mediante los discursos y valoraciones de las personas que trabajan diariamente en el centro. Una de las razones por las que no se ha podido ahondar con mayor profundidad en el CRM refiere a que ha sido difícil la llegada a los trabajadores del centro. Se ha intentado acceder de forma presencial y virtual, pero los procesos se han dado lentamente y con pocas respuestas. Por ello, si bien el trabajo de campo en el CRM no ha entrado en los tiempos de esta investigación, resulta imprescindible para futuras investigaciones con el fin de conocer las valoraciones de los funcionarios respecto a esta temática. Se espera que para ese entonces el centro esté más abierto a compartir información y permitir que la academia se involucre en el análisis del funcionamiento del centro.

Respecto al CRO, en su diseño se plantean ser un centro intersectorial, y se entiende que la coordinación interinstitucional resulta esencial para el funcionamiento del espacio. Con base en las entrevistas, se comprende que esta estrategia está planteada de forma tal que funciona efectivamente en su implementación, con ciertos detalles a mejorar, como puede ser la unión y el compromiso entre las diferentes instituciones.

Un punto relevante que parte del análisis tiene que ver con entender los centros como puentes hacia los servicios universales. En el CRM confluyen diferentes ministerios,

permitiendo que los usuarios se acerquen a los servicios universales; mientras que el CRO se define principalmente por ser un espacio de derivación hacia otras instituciones. Las entrevistadas comprenden que el CRO es un buen punto de partida para que las personas migrantes se sientan bienvenidas y cómodas, así como acompañadas en sus procesos migratorios. Muchas veces los sujetos tienen temores a las instituciones estatales, y el CRO funciona como un paso previo a pasar por los organismos públicos. En relación con ello, algunas de las entrevistadas comprenden que en este espacio se genera sentido de pertenencia; mientras que otra de las entrevistadas comprende lo contrario, que el CRO debería generar más comunidad mediante actividades que no sean únicamente de parte de la política pública, sino que sea una conjunción entre estas, la sociedad civil organizada y los sujetos. En este sentido, se comprende que promover el sentimiento de pertenencia beneficiaría a los sujetos en sus procesos de inclusión en la sociedad de destino.

Ninguno de los dos centros se plantean en su diseño la estrategia de proximidad. Sin embargo, se observan algunos elementos que se relacionan con esta, y se cree que sería beneficioso que la proximidad pase a ser una estrategia importante en estos centros porque aportaría mayor cercanía, logrando un abordaje más integral.

En los objetivos específicos, se planteó conocer si existía comunicación entre el CRM y el CRO, y determinar si se trataba de dos dispositivos complementarios. El primero posee más recursos económicos e institucionales, la atención está enfocada en realizar diversos trámites en una sola asistencia al centro, y se trata de procesos de carácter más burocrático. En cambio, en el segundo se genera un espacio más privado en el que se da la oportunidad, a las personas migrantes, de contar experiencias y vivencias que les puede resultar más difícil de contar en espacios más amplios como el CRM. Por consiguiente, se puede afirmar que se trata de dos centros que no compiten entre ellos, que se relacionan entre sí y que se complementan en gran medida.

Por otro lado, la interinstitucionalidad se comprende necesaria para la estrategia de proximidad, ya que ambos enfoques requieren de mucha comunicación para realizar intervenciones más completas que garanticen los derechos de los sujetos. No obstante, no queda clara la relación entre ambos métodos, por lo que sería beneficioso investigar en profundidad el vínculo entre la intersectorialidad y la proximidad en las políticas migratorias.

Por último, resultaría positivo conocer las perspectivas y experiencias de las personas migrantes en sus pasos por el CRM y el CRO, para comprender cómo valoran los usuarios las gestiones de ambos centros y si lo que transmiten las profesionales se ve reflejado en la mirada de la población beneficiaria.

Referencias bibliográficas:

ACNUR. (2022, junio 10). Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección. https://www.refworld.org/es/pol/decla/rreg/2022/es/124133?_gl=1*19srfwf*_rup_ga*OTkyMDM1MDU2LjE3MzY4NzUxODE.*_rup_ga_EVDQTJ4LMY*czE3NTcwMjI1NDEkbzMkZzAkdDE3NTcwMjI1NDEkajYwJGwwJGgw

ACNUR. (2024, mayo 17). *Uruguay: ACNUR celebra nuevo programa de residencia por arraigo que podría beneficiar a más de 20 mil personas.* https://www.acnur.org/noticias/comunicados-de-prensa/uruguay-acnur-celebra-nuevo-programa-de-residencia-por-arraigo

ADASU. (2001). *Código de Ética Profesional del Servicio Social o Trabajo Social en el Uruguay.* https://www.adasu.org/prod/1/46/Codigo.de.Etica..pdf

Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía en C. Molina (Ed.), *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina.* BID-Planeta.

APAP. (s/f). *Sobre APAP.* https://apap-vidayeducacion.org/About/

Baraibar, X. y Paulo, L. (2021). El giro del giro: regreso de Uruguay a las protecciones mínimas. *Observatorio Latinoamericano y Caribeño, 5*(1), 96-115. https://doi.org/10.62174/olac.6781

Bazzino, R., Colli, M. y Zorrilla de San Martín, S. (2017, julio 6-7). *Transformaciones sociales, protección social y Trabajo Social* [Ponencia en congreso]. Congreso nacional de Trabajo Social, XII, Montevideo. https://www.adasu.org/noticia.php?id_prod=827&id_cat=29&prod=XII%20Congreso%20Nacional%20de%20Trabajo%20Social%20

Bitar, S. (2022). *Migración en Colombia y respuestas de Política Pública*. PNUD. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-11/PNUDLAC-working-paper-34-Colombia-ES.pdf

Cal, M. (2021). *¿Pequeños programas para grandes problemas?: debates en torno al universalismo y focalización en el Uruguay. Estudio de caso de los programas de*

proximidad. [Tesis de Maestría]. Universidad de la República. https://hdl.handle.net/20.500.12008/30474

Cianelli, M. (2022, junio 11). Tras meses sin Socat, Mides anunció nuevo modelo territorial que se enfoca en el abordaje individual. *La Diaria.* https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/6/tras-meses-sin-socat-mides-anuncio-nuevo-modelo-territorial-que-se-enfoca-en-el-abordaje-individual/#:~:text=%E2%80%9CLos%20%C3%BAltimos%20Socat%20se%20cerraron,esa%20demanda%20espec%C3%ADfica%20que%20exist%C3%ADa

Claramunt, A. (2009). El Trabajo Social y sus múltiples dimensiones: hacia la definición de una cartografía de la profesión en la actualidad. *Fronteras,* (5), 91-104. https://hdl.handle.net/20.500.12008/28649

Corbetta, P. (2007). *Metodología y Técnicas de Investigación Social.* McGraw-Hill.

Cunill-Grau, N. (2014a). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública, 23*(1), 5-46.

Cunill-Grau, N. (2014b). Resistencias a la Colaboración Interinstitucional. Aprendizajes para la Implementación de las Nuevas Políticas Sociales. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 14*(23), 7-32.

De Sena, A. y Cena, R. (2014). ¿Qué son las políticas sociales? Esbozo de respuestas en A. De Sena (Ed.), *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción. Lecturas sociológicas de las políticas sociales.* Estudios Sociológicos. (pp. 19-49).

Domenech, E. (2008). La ciudadanización de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global. En S. Novick (Ed.), *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias.* CLACSO. (pp. 53-72).

Domenech, E. (2018). Gobernabilidad migratoria: producción y circulación de una categoría de intervención política. *Temas de Antropología y Migración*, (10), 110-118. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/93417/CONICET_Digital_Nro.5bd8f470-2f65-4f45-8a6c-68e354112a18_X.pdf?sequence=5&isAllowed=y

González, C. y Leopold, S. (2015). Los límites de la asistencia: análisis del programa social uruguayo "Cercanías". *Serviço Social y Sociedade,* (124), 746-771. http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.049

JNM. (2023). *Plan Nacional de Integración para personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas, Uruguay 2023-2024*. https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/plan-nacional-integracion-para-personas-migrantes-solicitantes-refugio

Koolhaas, M., Pellegrino, A., Diconca, B. y Santestevan, A. (2020). El caso de Uruguay. En L. M. Chiarello CS (Ed.), *Nueva York: Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Ecuador, Uruguay y Venezuela,* (pp. 198-360). Scalabrini International Migration Network.

Leopold, S., González, C., Baráibar, X. y Paulo, L. (2018). Políticas de asistencia en el Uruguay progresista: las peripecias de la integración social. En L. Bálsamo, M. Scapusio, M. Mosteiro, A. Sorondo y A. Aguerre (Eds.), *Derechos humanos en el Uruguay. Informe 2018.* 158-167. SERPAJ. https://ia600308.us.archive.org/33/items/DdhhEnElUruguay.Informe2018/Ddhh-en-el-Uruguay.-Informe-2018.pdf

López, N. (2024, noviembre 20). *Los derechos de los niños, niñas y adolescentes no tienen fronteras.* [Ponencia en Seminario]. Seminario sobre Niñez Migrante, II, Montevideo. https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/derechos-ninos-ninas-adolescentes-tienen-fronteras-2o-edicion

Madrid, L. (2011). La observación en la práctica profesional del trabajador social en A. Oliva y M. Mallardi (Comps.), *Aportes táctico-operativos a los Procesos de intervención del Trabajo Social*. Unicen. 33-44.

MI. (2024a, agosto 26). *Comenzó la implementación del Programa de Residencias por Arraigo.* https://www.gub.uy/ministerio-interior/comunicacion/noticias/comenzo-implementacion-del-programa-residencias-arraigo

MI. (2024b, julio 19). *Guía de orientación Residencias por Arraigo.* https://www.gub.uy/ministerio-interior/comunicacion/publicaciones/guia-orientacion-residencias-arraigo

MI. (2025, agosto 21). *Residencia legal.* https://www.gub.uy/tramites/residencia-legal-temporaria-mercosur

Midaglia, C. y Antía, F. (2007). La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?. *Revista Uruguaya de Ciencia Política, 16*(1), 131-157. https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/237

MIDES. (2013, abril 24). *SOCAT*. https://dinem.mides.gub.uy/14069/socat

MIDES. (2024a, marzo 1). *Centro de Referencia para personas Migrantes abrió sus puertas al público*. https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/noticias/centro-referencia-para-personas-migrantes-abrio-sus-puertas-publico

MIDES. (2024b). Programa de apoyo a la integración socio urbana de la población migrante. Documento de diseño. https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/DNPS_2024_Programa%20de%20apoyo%20a%20la%20integraci%C3%B3n%20sociourbana%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20migrante.pdf

MIDES. (2025, enero 14). *Departamento de Migrantes*. https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/9788

Municipio B. (2021a). *Plan de Desarrollo Municipal 2020-2025*. https://municipiob.montevideo.gub.uy/sites/municipiob/files/Plan%20de%20Desarrollo%20del%20Municipio%20B_web%202020_2025_1.pdf

Municipio B. (2021b, agosto 5). *Plan Pensiones.* https://municipiob.montevideo.gub.uy/plan-pensiones-0

Municipio B. (2021c, noviembre 19). *B de bienvenida.* https://municipiob.montevideo.gub.uy/b-de-bienvenida

Municipio B. (2022, noviembre 7). *Peñarol, el Municipio B y la OIM firman acuerdo para la implementación de un Punto Azul*. https://municipiob.montevideo.gub.uy/pe%C3%B1arol-el-municipio-b-y-la-oim-firman-acuerdo-para-la-implementaci%C3%B3n-de-un-punto-azul

Municipio B. (2024, mayo 21). *Equipo de Igualdad del Municipio B.* https://municipiob.montevideo.gub.uy/equipo-de-igualdad-del-municipio-b-0

Municipio B. (2025a, agosto 11). *Servicios de orientación para personas migrantes.* https://municipiob.montevideo.gub.uy/servicios-de-orientaci%C3%B3n-para-personas-migrantes

Municipio B. (2025b, mayo 14). *Guía orientadora elaborada por Nodo Migrantes del Municipio B.* https://municipiob.montevideo.gub.uy/gu%C3%ADa-orientadora-elaborada-por-nodo-migrantes-del-municipio-b

Municipio B. (2025c). *Mi escuela Mi barrio.* https://municipiob.montevideo.gub.uy/mi-escuela-mi-barrio-1

Muñoz, T. M. (2020). El camino hacia la formulación de una nueva política migratoria en Brasil. De la visión militar restrictiva a la apertura. *Desafíos, 32*(1), 1-37. http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5963

OIM, Municipio B y Club Atlético Peñarol. (2024). *Acuerdo de Implementación de Proyecto entre la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Municipio B de la Intendencia de Montevideo y Club Atlético Peñarol relativo a Funcionamiento del Centro de Referencia y Orientación (CRO) para personas migrantes*.

OIM. (2023). *Indicadores de Gobernanza de la Migración a Nivel Local Perfil 2023 - Departamento de Montevideo (Uruguay).* https://publications.iom.int/system/files/pdf/pub2023-075-l-mgi_montevideo-uy-es-v05.pdf

OIM. (2025). *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.* https://www.iom.int/es/pacto-mundial-sobre-migracion

OIT. (2022, octubre 7). *El trabajo decente, base de la justicia social.* https://www.ilo.org/es/resource/el-trabajo-decente-base-de-la-justicia-social#:~:text=El%20trabajo%20decente%20es%20un,OIT%20promueve%20el%20trabajo%20decente.

OMIF. (s/f). *Cantidad de personas que inician la solicitud de refugio en Uruguay - Evolución.* https://bancodedatos-fcs.shinyapps.io/OMIF-UNICEF/

Paulo, L. (2017). Intersectorialidad como fundamento político y expresión funcional/tecnológica en dos programas sociales de proximidad. *Fronteras,* (10), 41-54. https://hdl.handle.net/20.500.12008/10198

Paulo, L. y Baráibar, X. (2019). Tramas fallidas en la intersectorialidad de la política asistencial uruguaya. *Revista de Trabajo Social e Intervención social,* (27), 55-82. https://revistaprospectiva.univalle.edu.co/index.php/prospectiva/article/view/7270

Pérez, L. y Vecinday, L. (2016). De la reconceptualización a nuestros días: contradicciones de las políticas asistenciales. *Fronteras,* (9), 91-103.

Prieto, V. (2023). La migración internacional en Uruguay en V. Prieto y M. Robello (Coords.), *Montevideo: Manual de Demografía.* Universidad de la República. https://manualdemografia.cienciassociales.edu.uy/capitulo-9/

Prieto, V. y Márquez, C. (2019). Inclusión social de inmigrantes recientes que residen en viviendas particulares de Uruguay. Universidad de la República, 1-41. https://hdl.handle.net/20.500.12008/23222

Prieto, V., Montiel, C., Bengochea, J. y Dutra, D. (2021). *Derechos sociales y económicos de las personas migrantes y refugiadas durante la pandemia por COVID-19. El caso de Uruguay.* Caminar. https://www.caminaramericas.org/_files/ugd/e0ec2b_a74b5afbe7a941bca5aeb82703c1b796.pdf

Prieto, V., Montiel, C., Montoli, P. y Riaño, M. E. (2024). *Encuesta sobre Migración e Impactos de la Pandemia por COVID-19. Informe de resultados*. Universidad de la República.

Quiroga, M. V. (2020). El mapa político suramericano: algunos debates y lecturas sobre sus reconfiguraciones recientes. *Ciencia Nueva, 4*(1), 83-102. https://doi.org/10.22517/25392662.21671

Rivero, S., Incerti, C. y Márquez, C. (2019). El reciente proceso migratorio en Uruguay: algunos desafíos para las alternativas educativas y de cuidado. *Fronteras*, (12), 100-114.

Sierra, N. (2021). El acompañamiento como categoría y las instituciones contemporáneas. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social, 11*(21), 161-173.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Baños y E. Carrillo (Comps.), *La nueva administración pública*, (pp. 281-312).

Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1984). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados.* Paidós.

Uruguay. (2005, diciembre 26). *Ley n° 17927: Aprobación de los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile*. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17927-2005/1

Uruguay. (2007, enero 5). *Ley n.º 18.076: Derecho al Refugio y a los Refugiados: Ley de Refugiados*. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18076-2006

Uruguay. (2008, enero 17). *Ley n.º 18.250. Ley de Migraciones*. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008

Vargas Llovera, M. D. (2011). Ciudadanía e inmigración: La nueva frontera entre la pertenencia y la exclusión. *Revista Liminar: Estudios sociales y humanísticos, 9(*1), 48-56. https://www.scielo.org.mx/pdf/liminar/v9n1/v9n1a5.pdf

Vecinday, L. (2017). Alteraciones institucionales y tecnológicas de la política de asistencia social en el Uruguay del siglo XXI: ¿Hacia un nuevo modelo de gestión social de la pobreza?. *Fronteras,* (10), 55-67.