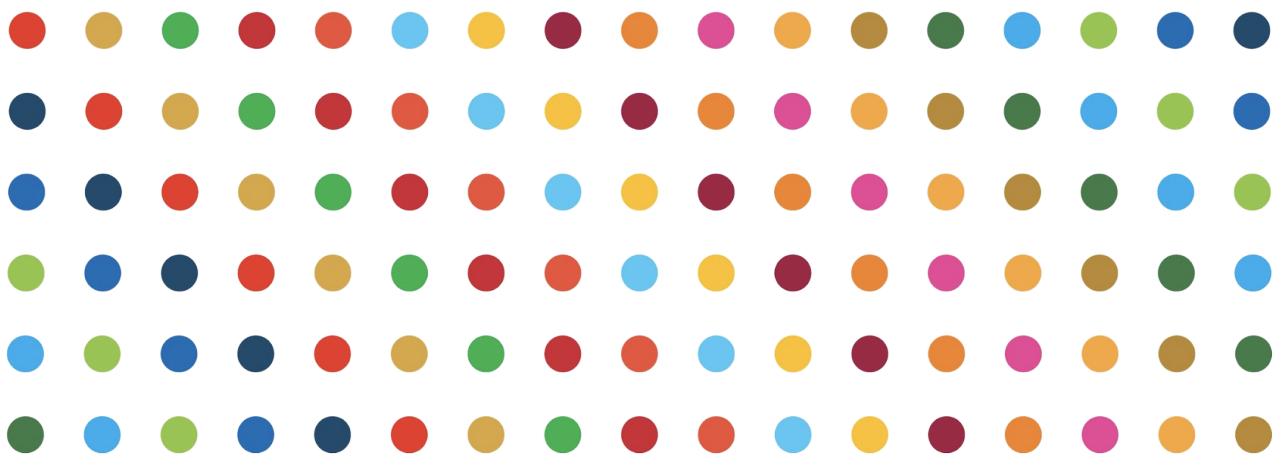


APORTES ECONÓMICOS Y OPORTUNIDADES DE LA POBLACIÓN MIGRANTE Y REFUGIADA EN URUGUAY

APROXIMACIONES Y RECOMENDACIONES





Créditos

Naciones Unidas (NU)

Oficina Uruguay

Pablo Ruiz Hiebra, Coordinador Residente

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Oficina Uruguay

Tanja Pacífico, Representante

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)

Manual Albaladejo, Representante Regional

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Oficina Uruguay

Stefan Liller, Representante Residente

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

Juan Carlos Murillo, Representante Regional

Autores:

Valeria España

Revisión de contenido:

Graciela Dede (ONU), Paula Mirazo (ONUDI), Patricia Roa y Lopez Montserrat (OIT), Mariana Beheran (ACNUR), Virginia Varela (PNUD), Lucila Pizzarulli (OIM)

Diseño de tapa e interiores:

Sebastián Menza (OIM)





Resumen ejecutivo

Durante las últimas décadas, el fenómeno de la movilidad humana se ha expandido en volumen, dinamismo y complejidad, y ha demostrado estar estrechamente vinculado con el mundo del trabajo y la búsqueda de una mejor calidad de vida, oportunidades de empleo y trabajo decente.

En Uruguay, a partir de 2009, las tendencias migratorias comenzaron a revertirse debido al retorno de personas uruguayas en el exterior y la llegada de migrantes de diversos orígenes latinoamericanos. A pesar de los importantes avances normativos alcanzados con la aprobación de la ley 18.250 y la 19.254, **se han identificado procesos de exclusión laboral que afectan a la población migrante en diferentes niveles, tales como la dificultad de acceso al empleo, la precarización o la sobrecualificación laboral.** Estos fenómenos se han visto complejizados y profundizados ante el impacto sanitario, social y económico propiciado por la pandemia por Coronavirus SARS COV-19.

El presente trabajo, impulsado por la Oficina del Coordinador Residente (OCR) y coordinado por la Organización Internacional de las Migraciones Uruguay (OIM), la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se enfoca en el **análisis de las condiciones de inserción laboral de personas en contexto de movilidad en Uruguay, considerando tanto a personas migrantes como solicitantes de refugio y refugiadas.** Su objetivo principal es describir la situación actual del mercado laboral en Uruguay y de las condiciones socio laborales de la población en contexto de movilidad, así como analizar el marco normativo, institucional y social para su integración socioeconómica, y dar cuenta de la respuesta del Estado uruguayo y del sector privado ante las posibles brechas y oportunidades de inserción de esta población.

Para ello, primero se realiza una breve introducción al fenómeno de movilidad humana y sus vínculos con el mercado laboral en Uruguay, para luego exponer algunas consideraciones metodológicas. A continuación, se exploran diversos aspectos conceptuales vinculados a la migración laboral, a la luz de los impactos generados por el COVID-19. En el apartado posterior, se presentan los resultados de la investigación, organizados en torno a los siete ejes propuestos por la Estrategia Regional de la OIT para la integración socioeconómica de la población migrante, solicitante de refugio y refugiada. Por último, este documento plantea una serie de recomendaciones que tienen como objetivo el mejoramiento de los mecanismos y condiciones para la obtención de empleo de esta población.

Un elemento clave que resalta este estudio es que, en Uruguay, una proporción significativa de las personas en situación de movilidad se encuentran en edades activas y con niveles educativos altos.





El adecuado reconocimiento de este Un elemento clave que resalta este estudio es que, en Uruguay, una proporción significativa de las personas en situación de movilidad se encuentran en edades activas y con niveles educativos altos. El adecuado reconocimiento de este potencial favorece a los Estados y a las comunidades, e impacta positivamente en las estructuras etarias poblacionales, en una mejora en relación de activos y pasivos, en el crecimiento económico mediante la inyección de capital humano y diversificación de la oferta de trabajo.

Otra evidencia relevante es que, pese al calificado nivel académico de las personas en situación de movilidad, las barreras en los procesos de regularización, documentación y revalida de títulos o saberes, restringen el acceso al empleo con mejores condiciones, acorde a sus grados de formación. La inserción laboral es un aspecto fundamental del proceso de integración de las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas. Se configura como la puerta de entrada al ejercicio de otros derechos, tales como el derecho a la salud, educación, inclusión habitacional y el acceso a recursos sociales

Por otro lado, el subempleo de personas calificadas y el poco aprovechamiento de las experiencias exitosas de emprendimiento tienen impactos económicos para el país. De ser capitalizadas, estas personas podrían estar aportando tanto a nivel sustantivo como a nivel tributario, contribuyendo al círculo virtuoso de la economía uruguaya.

En este contexto, **resulta particularmente necesario conocer y planear las estrategias de inserción laboral de las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas desde nuevas perspectivas como** una prioridad para el desarrollo y prosperidad del país.





ÍNDICE

I. Introducción

II. Consideraciones metodológicas

III. Contexto y aspectos conceptuales

1. Migración Laboral
2. Tipos de migraciones laborales
3. Impactos generados por el COVID-19
 - a. Afectaciones laborales y económicas en Uruguay en el contexto de la pandemia

IV. Resultados de la Investigación

1. Regularización y caracterización de la población migrante, solicitante de refugio y refugiada
 - a. Regularización Migratoria: Normativa e institucionalidad
 - b. Caracterización de la población migrante, solicitante de refugio y refugiada
 - c. Perfil laboral de las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas
 - d. Medidas adoptadas ante la crisis sanitaria: límites y excepciones al cierre de fronteras
2. Formación profesional, reconocimiento de títulos y competencias
 - a. Sobre la cualificación de las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas: reconocimiento de títulos y saberes
3. Promoción de empleo: acceso y eficiencia de programas y plataformas de intermediación laboral, empleabilidad de personas refugiadas y migrantes, y medidas para la transición a la economía formal
 - a. Oferta y demanda laboral y educativa
4. Protección social
5. Otras consideraciones
 - a. Inclusión financiera: acceso a servicios financieros y adaptación de la oferta bancaria a las necesidades de la población migrante y refugiada

V. Conclusiones y Recomendaciones

VI. Fuentes Bibliográficas

VII. Anexo





I. Introducción

Durante las últimas décadas, el fenómeno migratorio[2] se ha expandido en volumen, dinamismo y complejidad; está estrechamente vinculado con el mundo del trabajo y la búsqueda de una mejor calidad de vida, oportunidades de empleo y trabajo decente.

De acuerdo con el Portal de Datos Mundiales sobre la migración[3], existen alrededor de 280,6 millones de migrantes en el mundo. Mientras que, los datos aportados en el Informe sobre Tendencias Globales del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), reportan la existencia de 79,5 millones de personas desplazadas forzosamente[4].

Cuadro 1

La movilidad humana, ya sea como migración internacional o interna, es un fenómeno multicausal que puede darse de manera voluntaria o forzada. La primera se da cuando la persona migra voluntariamente, sin ningún tipo de coacciones. Mientras que la migración forzada abarca aquellas situaciones en las que la persona se ha visto forzada a migrar porque su vida, integridad o libertad han sido amenazadas como consecuencia de diversas formas de persecución: por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, conflicto armado, violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos, otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público o desastres naturales o provocados por el ser humano, entre otras causas. Asimismo, puede implicar situaciones en donde los individuos son transportados físicamente a través de fronteras sin su consentimiento, como es el caso de la trata de personas.

En el caso de Uruguay, a partir de 2009 las tendencias migratorias en el país ^{FUENTE: CIDH} comenzaron a revertirse debido al retorno de personas uruguayas en el exterior y la llegada de personas migrantes y refugiadas de diversos orígenes latinoamericanos. Más allá de los avances normativos en la materia, alcanzados tras la aprobación de la Ley de Migraciones N° 18.250, de la N° 19.254[5], que autoriza la obtención de la residencia permanente a familiares de nacionales de los Estados parte y Asociados del MERCOSUR y de la Ley N° 18.076, que contempla el reconocimiento y la protección de las personas refugiadas, en los últimos años frente al nuevo contexto migratorio y el aumento exponencial de solicitudes de refugio, se han identificado procesos de exclusión laboral en diferentes niveles, como puede ser la dificultad de acceso al empleo, la precarización o sobrecualificación laboral.

[2] Ver cuadro 1

[3] Ver https://migrationdataportal.org/es?i=stock_abs_&t=2020

[4] Es la cifra más alta jamás registrada por ACNUR. De las cuales 45,7 millones eran personas que habían huido a otras áreas de sus propios países, 4,2 millones de ellas esperaban el resultado de sus solicitudes de asilo, mientras que 29,6 millones eran refugiados y otras personas que se habían visto obligadas a desplazarse fuera de su país. Ver https://www.acnur.org/5eeaf5664#_ga=2.225265434.1006480686.1622718038-1041164455.1619702458

[5] Ley 18.250 (2008) <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008/76>, Ley 19.254 (2014) y Ley 18.076 (2006) <https://www.refworld.org/es/type,LEGISLATION,,57f7940240,0.html>

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19254-2014>.



A este entorno se suma la crisis sin precedentes recientes, que en lo social, sanitario y económico ha desatado la pandemia por Coronavirus SARS COV-19. Desde marzo de 2020, se han dado transformaciones profundas en diversos aspectos de la vida en comunidad, particularmente en lo que refiere a la movilidad humana, a la conservación de las fuentes de trabajo y a las condiciones y modalidades de empleo.

En tal tenor, resulta necesario medir los datos y planear las estrategias de inserción laboral de las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas desde nuevas perspectivas, en las que el teletrabajo, la distancia social, las medidas sanitarias, los procesos de automatización y robotización, constituyen nuevos y relevantes factores a considerar.

El presente trabajo, impulsado por la Oficina del Coordinador Residente (OCR) y coordinado por la Organización Internacional de las Migraciones Uruguay (OIM), la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se enfoca en el análisis de las condiciones de inserción laboral de personas en contexto de movilidad en Uruguay, considerando tanto a personas migrantes como solicitantes de refugio y refugiadas.

Hasta el momento[6] (Mayo del 2021), son valiosos pero escasos los trabajos que han relevado y analizado las características de las migraciones recientes en Uruguay desde la perspectiva de la inserción laboral y sus contribuciones económicas[7]. Menores son aún los abordajes que se han elaborado sobre la inserción laboral de las personas solicitantes de refugio o refugiadas en el país.

Adaptar las metodologías de diagnóstico y la generación de conocimiento para promover y conocer el aporte de las personas migrantes y refugiadas en el mercado laboral y en la sociedad uruguaya, resulta indispensable en un contexto regional y local en el que se han identificado oportunidades de mejora en las políticas migratorias, debido a la existencia de lagunas y fragmentación en los acuerdos regionales de integración, ausencia de diálogo social sobre el tema migratorio y refugio, falta de sincronía entre las políticas migratorias y las políticas del empleo, problemas en los sistemas de información y estadísticas, y brechas en el conocimiento sobre la naturaleza y el impacto de las migraciones laborales[8].

[6] Mayo de 2021.

[7] Los principales trabajos impulsados sobre la materia de referencia han sido coordinados y llevados adelante por el Grupo de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, UDELAR disponibles en <https://cienciassociales.edu.uy/unidad-multidisciplinaria/programa-de-poblacion/publicaciones/>

[8] Organización Internacional del Trabajo, “La migración laboral en América Latina y el Caribe” Informe Técnico 2016/2.



Subsanar los vacíos existentes resulta fundamental. La existencia de un marco político, jurídico, normativo e institucional que promueva una migración segura, ordenada y regular, genera condiciones que permiten garantizar la protección efectiva de derechos fundamentales de las personas en contextos de movilidad. La inclusión de personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas crea impactos positivos en diferentes ámbitos vinculados al Desarrollo Sostenible[9], tales como: cambios en las estructuras etarias poblacionales, mejora en relación de activos y pasivos, crecimiento económico mediante la inyección de capital humano y diversificación de la oferta de trabajo.

La migración en Uruguay, de acuerdo con los datos establecidos en el Portal de Datos Mundiales sobre la Migración, asciende a 108,300 personas[10]. Mientras que la población solicitante de refugio y refugiada, de acuerdo con datos recabados por ACNUR, asciende a 25,406[11]. Las dinámicas migratorias de los últimos años exigen actualizar el conocimiento sobre el impacto social y económico de dicha población en el país. Identificar las oportunidades de inserción laboral y las brechas existentes entre nacionales y no nacionales, resulta de suma importancia como insumo para favorecer el desarrollo de programas y políticas públicas en materia de empleo y gobernanza migratoria.

[9] La Agenda 2030 reconoce la importancia del fenómeno migratorio internacional en la consecución de un desarrollo económico social inclusivo y sostenible, siendo indispensable la inclusión de personas migrantes para lograr los objetivos del Desarrollo Sostenible.

[10] Disponible en ONU DAES 2020, Portal de Datos Mundiales sobre la Migración: https://migrationdataportal.org/es?i=stock_abs_&t=2020&cm49=858

[11] Annual Fact Sheet Stats 2020, Uruguay- ACNUR.



II. Consideraciones metodológicas

El objeto del presente estudio es describir la situación actual del mercado laboral en Uruguay; las condiciones sociolaborales de la población migrante, solicitante de refugio y refugiada; analizar el contexto normativo, institucional y social para su integración socioeconómica; y la respuesta del Estado uruguayo y del sector privado ante las posibles brechas y oportunidades de inserción de esta población. Para ello fueron planteados los siguientes objetivos específicos:

OBJETIVO 1. La delimitación de las brechas y oportunidades actuales en las dinámicas de inserción laboral, incluyendo principalmente aquellas que se han generado a partir de la pandemia provocada por el virus SARS COV-19.

OBJETIVO 2. Identificar dispositivos específicos que unan oferta laboral invisibilizada con demanda requerida en los procesos de producción actuales a nivel nacional.

OBJETIVO 3. Generar recomendaciones orientadas al mejoramiento de los mecanismos y condiciones de obtención de empleo de la población migrante y refugiada en Uruguay, en espacios requeridos del sector público y privado, considerando el contexto actual que se vive por la pandemia generada por el virus SARS COV.19.

2.1 Metodología

Para el desarrollo del presente estudio, en consonancia con los objetivos consignados, se utilizaron herramientas metodológicas tanto cuantitativas como cualitativas.

El análisis cuantitativo se llevó a cabo con base en datos provenientes de las siguientes fuentes:

1. Instituto Nacional de Estadística

- a. Censo de población 2011
- b. Encuesta continua de hogares (ECH) 2020

2. Junta Nacional de Migraciones

- a. Registros estadísticos (solicitudes de residencia, refugio y visas)

3. Banco de Previsión Social

También se analizaron informes realizados por el Rectorado de la Universidad de la República (UdelaR), el Ministerio de Desarrollo Social, la Dirección Nacional de Empleo, la Cámara de Comercio, el Grupo de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República y Equipos Consultores.



Para el enfoque cualitativo de la investigación durante los meses de marzo y abril se llevaron a cabo 26 entrevistas[12] semiestructuradas a actores gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, referentes académicos, expertas y expertos internacionales, representantes de los trabajadores y del sector privado, personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas.

Para la entrevista a personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas el contacto se realizó a partir de la derivación de organismos y organizaciones y por la técnica de “bola de nieve”[13].

Para la identificación de dispositivos específicos que faciliten la inserción al mercado de trabajo de la población migrante, solicitante de refugio y refugiada en el país, se relevó la bibliografía más relevante en relación con la oferta de empleo, las características de las políticas migratorias y laborales, la caracterización del mercado laboral en el contexto COVID-19, con énfasis en la situación de la población de interés en este estudio.

A partir de los hallazgos relevados - para el análisis de la situación de Uruguay en relación a la inclusión de la población migrante, solicitante de refugio y refugiada en Uruguay- tomamos como referencia los Indicadores de Gobernanza Migratoria[13] desarrollados por la OIM y los lineamientos propuestos por la Estrategia Regional de Integración Socioeconómica de la OIT[15].

[12] Ver en Anexo la lista de entrevistas realizadas.

[13] La técnica bola de nieve “nos permite, parcialmente y dependiendo del caso, estimar el tamaño de una población, así como conocer aspectos centrales de los grupos como tipos de vínculos y espacios de sociabilidad frecuentes entre individuos. Mapeando las relaciones sociales entre sujetos podemos ser sensibles a actividades que sean fuentes de sociabilidad como: empleo, proximidad geográfica, actividades religiosas y/o sociales, etc. Habilita también reconocer subgrupos dentro de la población definida. Identificando las frecuencias (altas o bajas) de vínculos generados a partir de diferentes espacios y/o actividades y debido a su naturaleza ascendente (Van Meter 1990) es posible (re) orientar en alguna medida la investigación según nuestro interés y objetivo definido”. Ver <http://elmeccs.fahce.unlp.edu.ar/iv-elmeccs/AlloattiPONmesa13.pdf>

[14] Un conjunto de indicadores que proporcionan ideas sobre los instrumentos de políticas públicas que los países pueden utilizar para fortalecer su gobernanza de la migración. Una herramienta para identificar buenas prácticas y áreas con potencial para un desarrollo adicional. Un proceso consultivo que promueve una conversación sobre la gobernanza migratoria, aclarando cómo podría entenderse la «migración bien gestionada» en el marco de la meta 10.7 de los ODS. OBJETIVO 10.7 “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” disponible en <https://publications.iom.int/system/files/pdf/mgi-uruguay-es.pdf>

[15] Ver “Migración desde Venezuela: oportunidades para América Latina y el Caribe. Estrategia regional de integración socioeconómica” en <https://bit.ly/3jphWDS>



A través de estos últimos, se proponen siete ejes prioritarios para la integración socioeconómica de la población migrante, solicitante de refugio y refugiada:

1. Regularización y caracterización de la población migrante, solicitante de refugio y refugiada;
2. Formación profesional y reconocimiento de títulos y competencias;
3. Promoción de empleo: acceso y eficiencia de programas y plataformas de intermediación laboral, empleabilidad de personas refugiadas y migrantes, y medidas para la transición a la economía formal;
4. Emprendimiento y desarrollo empresarial: integración de personas migrantes y refugiadas a programas de emprendimiento sostenible y cadenas de valor y autoempleo;
5. Inclusión financiera: acceso a servicios financieros y adaptación de la oferta bancaria a las necesidades de la población migrante y refugiada;
6. Acceso a la protección social;
7. Cohesión social a través del impulso de herramientas para combatir la discriminación y la xenofobia.

Si bien la estrategia antes mencionada fue diseñada para la integración socioeconómica de la población migrante, solicitante de refugio o refugiada proveniente de Venezuela, como veremos más adelante, dadas las características de la dinámica migratoria en Uruguay, consideramos que puede ser aplicada para la totalidad de las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas, sin importar su origen nacional, con un impacto positivo en las políticas migratorias y de refugio a nivel nacional.

La presente investigación incorpora un análisis intersectorial con el objetivo de sistematizar y analizar la información existente sobre las condiciones de inserción laboral de las personas en contextos de movilidad, exponer las diversas formas de producción de información, relevamiento estadístico y analítico, así como identificar la existencia o ausencia de dispositivos y su vinculación entre la política migratoria y la política nacional de empleo.



III. Contexto y aspectos conceptuales

El concepto de migración refiere al movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un país. El término incluye a las personas migrantes que tienen la intención de trasladarse de forma permanente o temporal, a las que se trasladan de forma regular y a aquellas que se encuentran en situación irregular[16] Por su parte, las personas refugiadas están fuera de su país de origen debido a un temor de persecución, a un conflicto, violencia u otras circunstancias que perturben gravemente el orden público, y quienes, en consecuencia, requieren protección internacional. Estas personas huyen y cruzan las fronteras internacionales para poder ser reconocidas internacionalmente como refugiadas, con acceso a la asistencia de los Estados, del ACNUR y las organizaciones pertinentes. La Convención de 1951[17] y su Protocolo de 1967[18], al igual que instrumentos jurídicos regionales como la Declaración de Cartagena[19], son la piedra angular del sistema moderno de protección de las personas refugiadas.

La mayor parte de las veces, las estadísticas mundiales sobre migración internacional incluyen numerosos movimientos de personas solicitantes de asilo y refugiadas. Esta práctica puede conducir a la confusión y generar graves consecuencias para la vida y la seguridad de las personas refugiadas. La migración implica un proceso voluntario, por ejemplo, alguien que cruza una frontera en busca de mejores oportunidades económicas. Este no es el caso de las personas refugiadas, que no puedan regresar a su lugar de origen de forma segura, y por consiguiente son titulares de protecciones específicas en virtud del derecho internacional.

También existen los llamados flujos migratorios mixtos, que han sido definidos por la OIM, *como movimientos de población complejos, que incluyen a refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros migrantes. Esencialmente, los flujos mixtos están relacionados con movimientos irregulares, en los que con frecuencia hay migración de tránsito, con personas que viajan sin la documentación necesaria, atraviesan fronteras y llegan a su destino sin autorización*[20]

En la actualidad, la migración está vinculada preponderantemente con la búsqueda directa o indirecta de oportunidades laborales dignas. Incluso en los casos en que el empleo no es el impulsor principal del traslado inicial, generalmente aparece en algún momento del proceso de migración[21].

[16] Glosario de la OIM sobre Migración (2019)

<https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>

[17] Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)

<https://www.refworld.org/es/topic,57f504724e,57f509035,47160e532,0,UNGA,,.html>

[18] Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)

<https://www.refworld.org/es/docid/4c064d922.html>

[19] Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984)

<https://www.refworld.org/es/docid/50ac93722.html>

[20] Ver Migración irregular y flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM disponible en https://www.iom.int/sites/default/files/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf

[21] Idem.



Tal circunstancia genera la necesidad de colocar en perspectiva la relevancia de la gobernanza de la migración laboral considerando los permanentes cambios en el mundo del trabajo, las brechas económicas y demográficas cada vez mayores, así como también la necesidad de competencias y empleos que respondan a las dinámicas condiciones del mercado laboral. Redimensionar la relación entre la migración, el empleo y el desarrollo permite visibilizar que la migración bien administrada es una fuerza positiva para el cumplimiento de los objetivos internacionales de desarrollo sostenible.

En este sentido la migración laboral ha sido considerada como una cuestión central de la agenda política mundial que involucra y concierne a todos los países, sin importar si se trata de países de origen, de destino o de tránsito[22], tal y como ha sido recogido en las siguientes declaraciones internacionales:

i. Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008). Declara que la migración es una de las características de la globalización que está modificando profundamente el mundo del trabajo. En ese sentido, mientras que la migración se considera una dimensión fundamental de los debates en curso relativos al futuro del trabajo (una de las siete iniciativas del centenario de la OIT), los retos de regular la migración laboral aumentarán debido a tendencias como los cambios tecnológicos, la evolución de la relación del empleo y el desgaste del contrato social entre el Estado y otros agentes.

ii. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030). Los Estados Miembros de las Naciones Unidas resolvieron definir las condiciones para «el trabajo decente para todos», reconocieron «la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible», y se comprometieron a «que nadie se quede atrás» en los proceso migratorios. Si bien la migración y las condiciones laborales dignas abarcan toda la Agenda 2030, específicamente se mencionan en el Objetivo 8 sobre el crecimiento económico y el trabajo decente, (Meta 8.8), y con el Objetivo 10 relativo a reducir la desigualdad en los países (Meta 10.7).

iii. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. En el año 2016 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó esta Declaración por la cual los Estados Miembros se comprometen a aprobar dos pactos mundiales en 2018:

[22] País de destino: País al que se dirigen flujos migratorios.

País de origen: País del cual procede un migrante o flujos migratorios.

País de tránsito: País a través del cual pasa la persona o el grupo migratorio hacia destino.

Ver Glosario de la OIM sobre Migración disponible en <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>



el primero sobre refugiados y el segundo para una migración segura, regular y ordenada[23]. Define una serie de principios, compromisos y entendimientos entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas sobre la migración internacional en todas sus dimensiones, y abordar todos los aspectos de la migración internacional, como los humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos, entre otros[24].

A. CONCEPTOS

A.1 Migración Laboral

La migración laboral se define como el movimiento de personas desde el país de origen a otro país con el objeto de trabajar.

“Los términos trabajador migrante y trabajadora migrante designan a todos los y las migrantes internacionales que tienen empleo o que están desempleados y buscan trabajo en el país en que residen”[25].

Según las últimas estimaciones realizadas por la OIT en base de la definición arriba, las personas migrantes representan el 3,9 por ciento de la población mundial total (de 15 años de edad o mayores). Sin embargo, la proporción de personas trabajadoras migrantes en el total de trabajadores es mayor (4,4 por ciento). Ello indica una tasa de participación laboral más elevada entre las personas migrantes (72,7 por ciento), frente a la de no migrantes (63,9 por ciento)[26]. En cuanto a la distribución geográfica de las personas trabajadoras migrantes, la OIT señala que el 60,8 por ciento de todo el universo de personas trabajadoras migrantes se encuentran en las subregiones de América del Norte (23 por ciento), Europa Septentrional, Meridional y Occidental (23,9 por ciento) y los Estados Árabes (13,9 por ciento).

La mayoría de las personas trabajadoras migrantes del mundo, según las estimaciones mencionadas, se desempeñaban en el sector de los servicios: 106,8 millones sobre un total de 150,3 millones (71,15 por ciento). La concentración en la industria, incluidas las manufacturas y la construcción, era de 26,7 millones (17,8 por ciento) y en la agricultura, de 16,7 millones (11,1 por ciento)[27]. Como puede apreciarse en el siguiente gráfico:

[23] Pacto Mundial para una migración Segura, Ordenada y Regular:

https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf

Pacto Mundial sobre los refugiados: https://www.acnur.org/5c782d124#_ga=2.49224741.2064300835.1629741600-1577816379.1608136052

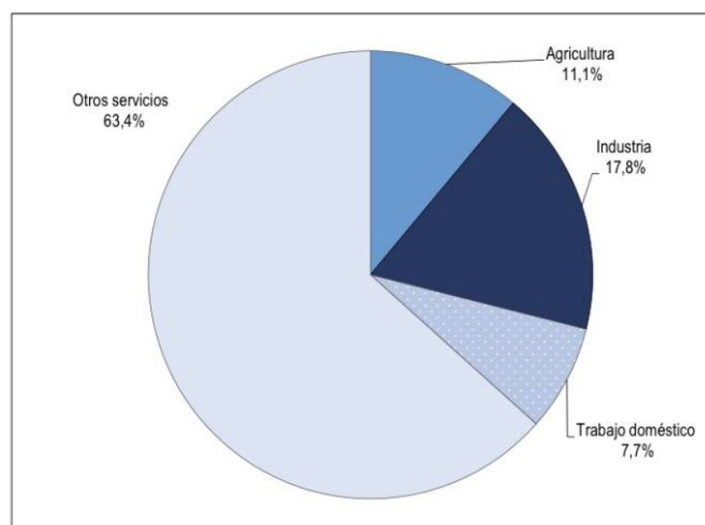
[24] Ibidem

[25] “Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y las trabajadoras migrantes”. Resultados y metodología” OIT, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_436339.pdf

[26] Idem.

[27] Idem

Distribución de los trabajadores migrantes según sector de actividad



FUENTE: OIT, 2017.

A.2 Tipos de migraciones laborales

Las migraciones laborales pueden ser altamente o menos calificadas, permanentes o temporales.

De acuerdo con lo señalado por diversos estudios de la OIT[28] la migración permanente por razón de trabajo es una característica de los países de ingresos altos y medianos. Actualmente es superada por la migración laboral temporal.

Cuadro 3

La migración temporal es aquella en la que una persona de nacionalidad extranjera ingresa a un país con una visa o recibe un permiso ya sea no renovable o renovable de forma limitada.

La migración permanente es aquella en la que una persona ingresa con el derecho de residencia permanente o con una visa o permiso que sea renovable indefinidamente. Como migrantes permanentes se incluye generalmente a migrantes por matrimonio; familiares de residentes permanentes, refugiados y refugiadas; y migración laboral.

FUENTE: OIT

[28] Ver "Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y las trabajadoras migrantes". Resultados y metodología OIT, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_436339.pdf. International Labour Office (ILO). 1999. Migrant workers, Report III (IB), International Labour Conference, 87th Session, Geneva, 1999. "Conclusions on a fair deal for migrant workers in a global economy", in Report of the Committee on Migrant Workers, Provisional Record No. 22, International Labour Conference, 92nd Session, Geneva, 2004. Ending child labour in domestic work and protecting young workers from abusive working conditions, International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC) (Geneva, 2010). International labour migration: A rightsbased approach (Geneva, 2011). Estimates and Projections of the Economically Disponible en: http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/eapep_E.html.



Las personas trabajadoras migrantes categorizados con “menores calificaciones” constituyen la gran mayoría de la fuerza laboral migrante a nivel mundial. Su proporción, sobre la migración laboral total, ha crecido en los últimos años, planteando graves preocupaciones en relación con las condiciones desiguales de acceso al empleo a las que se enfrentan las personas en contexto de movilidad, particularmente las trabajadoras, sujetas a situación de vulnerabilidad. Quienes suelen estar más expuestas a déficits de trabajo decente y, en general, enfrentan mayores dificultades para regularizar su situación migratoria.

De acuerdo con lo señalado por la OIM, se presentan diversas dificultades en estimar la población mundial de migrantes en situación irregular[29]:

“Hay numerosas vías que conducen a la irregularidad, como los cruces de fronteras sin autorización, la permanencia en el país cuando ha expirado el visado, el trabajo en contravención de las condiciones del visado, el nacimiento de padres en situación irregular, o la permanencia en el país tras la denegación de una solicitud de asilo. (...) Los países tienen distintas políticas migratorias y diferentes formas de reunir datos sobre los migrantes, lo que dificulta el establecimiento de un enfoque armonizado para obtener información sobre las poblaciones de migrantes irregulares en todo el mundo. Además, el ritmo de cambio de las políticas migratorias crea una dimensión de complejidad adicional, que hace que las personas puedan entrar o salir de la “irregularidad” con rapidez. Esta complejidad es la causa de que haya muy pocas estimaciones del número de migrantes irregulares en el mundo”[30]

En la medida en que se generen condiciones para facilitar los trámites migratorios de personas trabajadoras altamente capacitadas, sumado a la generación de programas para que las personas migrantes con menor calificación puedan acceder a oportunidades de capacitación y estudio, sería posible revertir el déficit potencial mundial de hasta 85 millones de personas trabajadoras alta y medianamente calificadas que se estimaron para el 2020[31].

En este sentido, a fin de proteger las condiciones de inserción de personas trabajadoras migrantes y optimizar los beneficios de la migración laboral, es preciso contar con políticas, legislaciones y estrategias efectivas[32] que logren asegurar la regularización migratoria y garantizar plenamente sus derechos laborales.

[29] A pesar de la existencia en el mundo de políticas migratorias que están basadas en la criminalización de la migración irregular, diversos pronunciamientos a nivel internacional establecen expresamente que la migración irregular constituye una falta administrativa, pero nunca un delito y que el término “ilegal” para referirse a un migrante indocumentado es incorrecto.

[30] Ver OIM, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf p.p 48.

[31] Ver “Migración calificada y desarrollo: Desafíos para América del Sur” https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/OIM-Migracion-Calificada-en-America-del-Sur.pdf

[32] Informe de las Migraciones en el Mundo, Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad, OIM, 2015. http://publications.iom.int/system/files/pdf/labour_migration_infosheet_sp.pdf



Los convenios multilaterales o bilaterales de seguridad social revisten una importancia singular, permitiendo que las personas trabajadoras en contextos de movilidad humana tengan un acceso efectivo al derecho a la seguridad social y no pierdan el goce a los derechos previsionales.

La migración sigue siendo una de las apuestas más importantes que realizan las personas al salir de sus lugares de origen, con el objetivo de alcanzar una posibilidad real de movilidad social y mejorar su calidad de vida.

Al mismo tiempo, mejores políticas de migración laboral que abarque todos los niveles de competencias no pueden sustituir una reforma eficaz de la educación y la formación de capacidades a nivel nacional. En este sentido, las políticas de migración laboral deberían ser complementarias y estimular la innovación en los sistemas educativos y las políticas de empleo a nivel nacional y regional[33].

Impactos generados por la Pandemia generada por el COVID-19

La crisis sanitaria desatada por la propagación del virus del SARS COV-19 (COVID-19) y su impacto en aspectos esenciales para el bienestar de las personas, como la salud, el cuidado, el trabajo y la movilidad, es destacable en la historia por su tamaño y alcance.

Tal como lo ha señalado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la pandemia *“ha magnificado las brechas estructurales de los países de la región, al tiempo que ha ampliado sus necesidades financieras para afrontar la emergencia y ha generado un aumento de los niveles de endeudamiento (poniendo) en peligro la recuperación y la capacidad de los países para una reconstrucción sostenible y con igualdad”*[34]

Ante este contexto, en la mayoría de los países del mundo se han adoptado políticas de contención y medidas para restringir la movilidad humana, con la finalidad de mitigar la propagación del virus. Lo que ha generado consecuencias negativas en la población, afectando particularmente a las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas.

Las políticas y medidas de movilidad impuestas a partir del inicio de la pandemia en 2020; como: restricciones de viaje, requisitos y medidas sanitarias, cierre de fronteras, adopción de medidas de excepción al ingreso del territorio, entre otros; han supuesto nuevos desafíos para las personas en contexto de movilidad, al tiempo que ha implicado la exacerbación de las vulnerabilidades preexistentes.

El cierre de fronteras y las restricciones de viajes han afectado a personas trabajadoras de temporada, residentes, estudiantes internacionales, solicitantes de refugio, entre otros.

[33] Idem

[34] Ver CEPAL <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46710-financiamiento-desarrollo-la-era-la-pandemia-covid-19-despues>



Para comprender mejor cómo afecta la pandemia a la movilidad mundial y a las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas, la OIM[35] ha monitoreado las restricciones de movilidad relacionadas con el COVID-19 impuestas en diversos territorios, tomando en consideración sus efectos. Dada la magnitud y peculiaridad de la situación, se torna dificultoso cuantificar el número exacto de migrantes varados a nivel mundial.

De acuerdo a los datos estimados por la OIM, en el caso de Sudamérica se identifican alrededor de 37,484 migrantes varados en la región de un total de 2,751,454, tal como puede identificarse en el siguiente cuadro:

REGIÓN	MIGRANTES VARADOS EN LA REGIÓN [36]
Asia y Pacífico	976.869
Zona Económica Europea y Suiza	202.578
Sudamérica	37.484
Este Medio y Norte de África	1.257.053
Oeste y Centro África	5.503
Este de África	2.509
Sur de África	99.893
Centro, Norteamérica y el Caribe	111.384
Este y Sureste de Europa y Asia Central	58.181
Total estimado	2.751.454

FUENTE: Elaboración propia. OIM "COVID 19 impact on Stranded Migrants"

La OIM estableció la iniciativa "Impact on Stranded Migrants" para comprender mejor las implicaciones de la pandemia de COVID-19 en contextos de movilidad a través de tendencias recopiladas de fuentes primarias y secundarias, en el estudio de referencia se identifican situaciones específicas de vulnerabilidad:

- **Migrantes varados** son personas que se encuentran fuera de su país de residencia habitual y desean regresar a casa pero no pueden hacerlo debido a restricciones de movilidad relacionadas con el virus;
- **Migrantes en situación de calle** son personas que han perdido sus medios de subsistencia y no pueden cumplir sus necesidades básicas;
- **Migrantes en situación de desalojo** son personas que han perdido el acceso a un refugio seguro debido al COVID-19;

[35] OIM "COVID 19 impact on Stranded Migrants" del 8 de octubre de 2020 disponible para consulta en: https://www.iom.int/sites/default/files/documents/issue_brief_return_task_force.pdf

[36] Información con corte a junio de 2020, disponible en idem.



- **Migrantes que regresan** son personas previamente varadas que han regresado a su país de origen / país de residencia (independientemente de las modalidades de retorno)
- **Migrantes en campamentos**, centros de detención o entornos similares a campamentos son poblaciones que han sido residiendo en centros de tránsito, centros de detención o campamentos / entornos similares a campamentos que han sido afectados por el brote de COVID-19.
- **Migrantes que se encuentran en situaciones humanitarias / de conflicto**, son personas que viven en países afectados por conflictos y / o crisis humanitarias (fuera de campamentos y entornos similares a campamentos) y qué comunidades han sido afectadas por COVID-19.
- **Trabajadores migrantes** (tanto en el sector formal como informal) que enfrentan dificultades adicionales: condiciones laborales y de vida que exponen a las personas migrantes a contraer COVID-19.

Este estudio también advierte, que como resultado de la situación sanitaria o por el agravamiento de situaciones preexistentes al contexto COVID-19, las y los migrantes experimentan graves vulneraciones como el abuso, la explotación y la privación de sus derechos fundamentales, incluyendo el tráfico de personas, la trata, la violencia, o abuso sexual, la separación de familiares, padres y/o tutores, y la xenofobia exacerbada[37], entre otros.

Cuadro 4

Habida cuenta de ello “la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración en marzo de 2020 realizó un llamamiento para responder a la necesidad apremiante de garantizar enfoques que incluyan a los migrantes en la respuesta general frente al COVID-19 “A medida que el mundo se enfrenta a la pandemia de COVID-19, la Red de las Naciones Unidas sobre Migración aplaude los inmensos esfuerzos hasta la fecha para combatir esta crisis e insta a que todos, incluidos los migrantes, independientemente de su estado migratorio, se incluyan en los esfuerzos para mitigar y revertir el impacto de esta enfermedad. Con ese fin, los migrantes deben ser vistos como víctimas potenciales y como parte integral de cualquier respuesta efectiva de salud pública. Es particularmente importante que todas las autoridades hagan todo lo posible para enfrentar la xenofobia, incluso cuando los migrantes y otras personas están sujetas a discriminación o violencia relacionada con el origen y la propagación de la pandemia.

[37] Ver Cuadro 4, <https://migrationnetwork.un.org/statements/covid-19-does-not-discriminate-nor-should-our-response-sp>.



El COVID-19 no discrimina, y tampoco debería nuestra respuesta, si queremos tener éxito. Un enfoque integral de esta crisis tiene implicaciones para la salud pública, la vivienda y las políticas económicas nacionales y locales. Los migrantes y las personas en movimiento enfrentan las mismas amenazas de salud del COVID-19 que las poblaciones de acogida, pero pueden enfrentar vulnerabilidades particulares debido a las circunstancias de su viaje y las pobres condiciones de vida y trabajo en las que pueden encontrarse. Con demasiada frecuencia, los migrantes enfrentan obstáculos innecesarios para acceder a la atención médica. Inaccesibilidad de servicios; barreras lingüísticas y culturales; falta de políticas de salud inclusivas para los migrantes; las barreras legales, regulatorias y prácticas para la atención de la salud juegan un papel en esto, al igual que, en muchos casos, los prejuicios. Si un migrante teme la deportación, la separación familiar o la detención, puede estar menos dispuesto a acceder a la atención médica o proporcionar información sobre su estado de salud.

A menudo, a millones, incluidos los migrantes, se les niega el derecho a un nivel de vida adecuado, incluida la vivienda, la alimentación, el agua y el saneamiento, y no tienen más remedio que vivir en condiciones de hacinamiento, antihigiénicas, con acceso limitado o nulo a los servicios de salud. Esta es una combinación que aumenta la vulnerabilidad de las comunidades y los migrantes a las enfermedades, y obstaculiza enormemente la capacidad de las autoridades para implementar efectivamente las pruebas tempranas, los diagnósticos y la atención vital para medidas integrales de salud pública efectivas. Es crucial que las autoridades gubernamentales a nivel nacional y local tomen las medidas necesarias para proteger la salud de todos aquellos que viven en condiciones inseguras y de los más vulnerables, independientemente de su estado. Las medidas deben incluir prevención, pruebas y tratamiento adecuados, acceso continuo y aumentado a refugios de emergencia para personas sin hogar sin barreras relacionadas con el estado migratorio; y suspensiones de desalojos. Si bien muchos países han optado por reforzar los controles en sus fronteras en un esfuerzo por contener la propagación de COVID-19, es fundamental que tales medidas se implementen de manera no discriminatoria, de acuerdo con el derecho internacional y priorizando la protección de los más vulnerables. Las políticas y su implementación, incluido el retorno forzoso y la detención de inmigrantes, deben llevarse a cabo de acuerdo con las obligaciones de derechos humanos y es posible que deban ajustarse para garantizar que sean compatibles con estrategias efectivas de salud pública y mantengan condiciones adecuadas. A este respecto, es vital que las limitaciones a la libertad de desplazamiento no afecten indebidamente a los derechos humanos y al derecho a solicitar asilo, y que las restricciones se apliquen de manera proporcionada y no discriminatoria”.

FUENTE: OIM



Asimismo, la pandemia por COVID 19 ha dejado en evidencia los desafíos que encuentran las personas refugiadas, solicitantes de asilo y otras personas con necesidades de protección internacional, en cuanto a alojamiento de emergencia, provisión de alimentos e incorporación a los sistemas de protección social. Un análisis realizado por ACNUR sobre las secuelas de la crisis COVID-19 evidencia una participación desproporcionada de la población refugiada en situaciones de vulnerabilidad en comparación con la población local. Las tendencias regionales, que ven un aumento de la concentración de la población en áreas urbanas y una progresiva feminización de los flujos, añaden nuevas situaciones de marginación y discriminación. El riesgo de trabajo infantil y forzado también aumenta considerablemente. Desalojos, situaciones de calle, albergues o viviendas hacinadas, y empleo informal de sobrevivencia, exponen refugiados y migrantes a un mayor contacto epidemiológico[38].

B.1 Afectaciones laborales y económicas en Uruguay en el contexto de la pandemia

Los principales motores de la economía mundial se han visto afectados por la crisis sanitaria generada por el COVID-19. En el caso específico de Uruguay, si bien el país pudo mantener la actividad económica vinculada a las cadenas exportadoras agropecuarias, se vieron afectados los servicios y el consumo interno. La actividad turística, sector importante de la economía, por la generación de empleo e intensidad en mano de obra, sufrió una reducción casi absoluta.

De acuerdo con la encuesta elaborada por la Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay[39], el 85% de las empresas encuestadas indicó que luego de conocerse los casos iniciales de coronavirus en el país, sus niveles de venta cayeron un 66.1%, tendencia que empeoró en los meses siguientes.

En términos generales, el Sector Comercio y Servicios cuenta con aproximadamente 900 empresas menos en la comparación interanual agosto 2019-agosto 2020. Se presenta un impacto acentuado en el sector Transporte y Almacenamiento, Restaurantes y Hoteles, Actividades Inmobiliarias, Actividades Profesionales, Actividades de Entretenimiento, como se muestra en la siguiente tabla:

[38] ACNUR, Respuesta para la recuperación socioeconómica de las personas refugiadas, solicitantes de asilo y otras personas de interés del ACNUR en las fases de emergencia y post emergencia COVID-19 (2019)

<https://www.r4v.info/es/document/respuesta-para-la-recuperacion-socioeconomica-de-las-personas-refugiadas-solicitantes-de>

[39] Resultados incluidos en el informe de la Cámara de Comercio denominado "Impacto económico del COVID-19" de marzo de 2019.



Descripción de la actividad	Agosto 2019	Agosto 2020	Variación
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores	51684	51981	297
Transporte y almacenamiento	19367	18247	-1120
Restaurantes y Hoteles	6147	5709	-431
Información y comunicaciones	5107	5355	248
Actividades financieras y de seguros	2283	2320	37
Actividades inmobiliarias	7616	7596	-20
Actividades profesionales, científicas y técnicas	11689	11620	-69
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	7586	7672	86
Enseñanza	4558	4549	-9
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	5679	5663	-16
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas	2885	2668	-217
Otras actividades de servicios	12383	12708	125
Total Comercio y Servicios	136979	136068	-891

Fuente: Elaboración propia

BPS, Cantidad de empresas por CIU4, citado por la Cámara de Comercio en el informe: "Impacto del COVID-19 en el sector Comercio y Servicios, análisis por rubros. Informe de cierre, perspectivas y aprendizajes".

Los menores niveles de actividad económica impactaron en el mercado de trabajo. De acuerdo con la encuesta de referencia, seis de cada 10 empresas señalaron que tuvieron que ajustar a la baja la cantidad de trabajadores de su plantilla. En la mayoría de los casos, las empresas encuestadas enviaron al seguro de paro total o parcial a sus trabajadores y trabajadoras. En dicha encuesta no se relevó el origen nacional de las personas trabajadoras.

Según datos del Banco de Previsión Social, los y las beneficiarias totales del seguro de desempleo alcanzaron en el mes de abril del 2021 un registro de 75.973 personas, estimativamente un 3,6% son trabajadores "extranjeros". Un nuevo descenso se marcó desde el mes de mayo, con un pico máximo de personas en el seguro de desempleo, ascendiendo a 185.769, de los cuales 6.615 eran personas migrantes, principalmente de nacionalidad: argentina, venezolana, cubana, brasileña y peruana. Las variaciones entre abril de 2020 y 2021, de beneficiarios del subsidio por desempleo en función del origen nacional, pueden identificarse en la siguiente tabla:



Beneficiarios del subsidio por desempleo por país de nacimiento			
Lugar de nacimiento	Abr-20	Abr-21	Variación %
ARGENTINA	1.212	519	-57%
BOLIVIA	46	22	-52%
BRASIL	535	305	-43%
CHILE	78	20	-74%
CHINA	23	11	-52%
COLOMBIA	138	58	-58%
CUBA	886	343	-61%
ECUADOR	20	7	-65%
EL SALVADOR	18	9	-50%
ESPAÑA	69	37	-46%
ESTADOS UNIDOS	22	7	-68%
FRANCIA	12	5	-58%
HAÍTÍ	6	1	-83%
ITALIA	25	8	-68%
MÉXICO	35	13	-63%
PARAGUAY	116	46	-60%
PERÚ	306	139	-55%
REPÚBLICA DOMINICANA	195	78	-60%
VENEZUELA	1.500	466	-69%
Sin datos	1.085	593	-45%
TOTAL EXTRANJEROS	6.459	2.736	-57,6%
TOTAL CIUDADANOS NATURALES Y LEGALES	179.129	73.237	-59,1%
TOTAL BENEFICIARIOS	185.588	75.973	-59,1%
% EXTRANJEROS S/TOTAL	3,5%	3,6%	-

FUENTE: BPS

Estas variaciones podrían evidenciar una cierta recuperación del mercado de trabajo bajo el contexto de pandemia, aunque en dinamismo lento y moderado. En la actualidad la cifra de desempleo asciende a 11,2%, 19.8400 personas que buscan empleo y no lo encuentran. Asimismo, desde el inicio de la pandemia, se han perdido alrededor de 76.000 puestos de trabajo.

Respecto a la caída de ingresos y pérdida de trabajo, han sido las familias de niveles socioeconómicos más bajos quienes se han visto mayormente afectadas bajo el actual contexto.

En virtud del sector industrial, de acuerdo con la información proporcionada en la entrevista realizada a la Cámara de Industria, *los primeros tres meses de la pandemia fueron muy difíciles, al perderse el 15% de empleo, lo que se traduce en 20.000 personas sin trabajo.* Sin embargo, la recuperación en este sector ha sido rápida, la industria se encuentra en niveles de producción pre-pandemia. La Cámara considera que el número de empleos perdidos en el sector será del orden de 2.000 a 3.000 personas.

Para poder afrontar esta situación, muchas empresas se han visto obligadas a tener que adoptar cambios en sus estrategias de gestión y funcionamiento. Entre las medidas adoptadas[40], se registraron las siguientes:

[40] Informe: "Impacto del COVID-19 en el sector Comercio y Servicios, análisis por rubros. Informe de cierre, perspectivas y aprendizajes", elaborado por la Cámara de Comercio.



- Implementación del teletrabajo, otorgamiento de licencias y reducción de horarios;
- Fortalecimiento o en su caso implementación de la venta por canal online, ya sea a través de la web de la empresa o por redes sociales u otras plataformas digitales;
- Optimización de recursos, reducir costos de gestión, mejoramiento de procesos e incremento de la productividad de los trabajadores;
- Reducción de los niveles de producción y de la renovación de stock;
- Ampliación o modificación del rubro de productos ofrecidos;
- Ofrecimiento de servicios de forma virtual.

Respecto de la adopción del teletrabajo como nueva forma de organización, es importante señalar, si bien ha sido una medida de urgencia para que las empresas pudieran continuar desarrollando su actividad, en algunos sectores de actividad aún no es posible implementarlo. Bien por la propia naturaleza del negocio, o porque ni empleadores, trabajadoras y trabajadores, se encuentran todavía lo suficientemente preparados o disponen de las herramientas que permitan aplicarlo.

Según lo señalado por la CEPAL, Uruguay ha sido uno de los países que menos gasto público ha destinado para enfrentar los impactos de la pandemia. Dentro de los elementos fundamentales para analizar las políticas adoptadas frente a la pandemia, se encuentra el reconocimiento en la importancia que ha tenido y tiene el entramado institucional del Uruguay: *“el extendido sistema de salud, la red de contención de Seguridad Social y el rol de las empresas públicas que garantizan servicios básicos de manera universal y asequible (...)”*[41].

Al respecto, la Cooperativa Comuna especifica: *“(...) el 25% de los trabajadores no tienen ninguna protección en el empleo. Cifra que se incrementa para la población más joven y para los empleos menos calificados, dos grupos de asalariados a quienes más fuertemente golpeó la pandemia”*[42].

A fin de prestar una atención especial a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, en particular a los segmentos de ingresos bajos, se desprende de las entrevistas realizadas, la necesaria expansión del gasto público, así como el desarrollo de políticas de financiamiento en el corto plazo, con el objeto de compensar los efectos perjudiciales que las políticas de contención, basadas en el distanciamiento físico y el aislamiento voluntario, tienen sobre la actividad económica, el tejido, la estructura productiva y el empleo[43]

[41] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46710-financiamiento-desarrollo-la-era-la-pandemia-covid-19-despues>

[42] <https://cooperativacomuna.uy/desbalance-2020/>

[43] Idem



IV. Resultados de la investigación

A fin de identificar las fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad existentes en Uruguay, tal como lo describimos en el apartado metodológico, para la presentación de los resultados de la presente investigación tomaremos como referencia los siete ejes propuestos por la Estrategia Regional de la plataforma interagencial R4V[44] para la integración socioeconómica de la población migrante, solicitante de refugio y refugiada. Una herramienta fundamental dirigida a las autoridades, tanto a nivel local como nacional, a fin de promover la integración socioeconómica de la población refugiada y migrante[45] y potenciar la migración como un factor de desarrollo sostenible.

1. Regularización y caracterización de la población migrante, solicitante de refugio y refugiada

a. Regularización Migratoria: Normativa e institucionalidad

Durante el período comprendido entre 1950 y 2008, Uruguay arrojó un saldo migratorio[46] negativo.

La inflexión en el flujo migratorio registrado a partir de 2009, que visibiliza el incremento de la inmigración reciente y los nuevos orígenes latinoamericanos y caribeños en cuanto a su composición, coincidió también con modificaciones de gran trascendencia, en el desarrollo normativo e institucional en materia migratoria, tanto en el plano nacional como regional.

A partir de los procesos de integración regional como el Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones y la UNASUR, se impulsaron procesos de discusión sobre la incorporación de la perspectiva de derechos en el marco de los procesos de movilidad dentro de la región. El Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Parte del Mercosur y Asociados, firmado en noviembre de 2002 y vigente desde 2009 *“propuso reglas comunes y novedosas para la regularización de la residencia de las y los nacionales de los Estados parte a partir de “una política de libre circulación de personas en la región” como vía para consolidar la integración”*[47].

Si bien Uruguay ratificó el Acuerdo sobre residencia en 2005, fue a partir de la aprobación de la ley N° 18.250 en 2008, que reconoció expresamente en su ordenamiento vigente “el derecho a migrar”. En su artículo primero la ley 18.250 señala:

[44] Si bien la propuesta está pensada para la integración socioeconómica de la población migrante en Venezuela, dadas las características de la dinámica migratoria en Uruguay resulta relevante considerar que dichos lineamientos permitirán mejorar la materialidad de la política migratoria a nivel nacional. Ver https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_775178.pdf

[45] Idem

[46] El saldo migratorio corresponde al número neto de migrantes en un periodo determinado, a saber, el número de inmigrantes menos el número de emigrantes. Ver Glosario OIM disponible en <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>

[47] “Laberintos de papel. Desigualdad y regularización migratoria en América del Sur” disponible en https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2020/10/CELS_Migrantes_digital_Final-1.pdf



“El Estado Uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición”[48].

Esta normativa supuso la creación de la Junta Nacional de Migraciones (JNM), órgano asesor y coordinador de políticas migratorias del Poder Ejecutivo, integrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Desarrollo Social y el Consejo Consultivo Asesor (CCAM), este último, conformado por organizaciones sociales vinculadas a la temática.

Tras la aprobación de los Acuerdos Mercosur y de la Ley N° 18.250, en la última década se han dado algunos pasos dirigidos a la facilitación de los trámites de regularización migratoria:

- Aprobación de la Ley N° 19.254, que homologa el Acuerdo del Mercosur, facilitando la residencia para el caso de familiares de uruguayos y ciudadanos del Mercosur y Asociados (2014).
- Documento Marco sobre Política Migratoria (2016)
- Decreto 118/018, otorga la potestad al Ministerio de Desarrollo Social de solicitar a las autoridades competentes en materia migratoria, que se le otorgue la residencia legal a personas extranjeras que se encuentran en el territorio en especial situación de vulnerabilidad. Esta normativa se fundamenta en la necesidad de facilitar su regularidad y de esa forma proteger sus derechos fundamentales y el acceso a los mismos en igualdad con los nacionales, un principio rector emergente de la Ley 18.250 del 2008[49].
- Decreto N° 356/086 que crea siete tipos de visa consular: visa de turismo; visa de negocios; visa de trabajo; visa de estudio; visa de reunificación familiar; visa humanitaria y de urgencia; y visa para congresos, convenciones y seminarios con carácter nacional o internacional.

[48] Publicada en el Diario Oficial el 17 de enero de 2008, disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008/76>

[49] Ver Indicadores de Gobernanza de la Migración (IGM), República Oriental del Uruguay, Perfil 2020, <https://publications.iom.int/system/files/pdf/mgi-uruguay-es.pdf> pág. 17



En los últimos años se ha identificado[50] un aumento en la solicitud de residencias de ciudadanos provenientes de diversos orígenes latinoamericanos sobre todo de Venezuela, Cuba y República Dominicana.

Las personas originarias de Cuba y República Dominicana requieren visa para entrar al país, al igual que las ciudadanas y los ciudadanos de Haití, República Popular China, India, Ucrania, Paquistán, Marruecos, Tailandia, Filipinas, Angola, Indonesia, Jordania, Líbano, Bielorrusia, Irán, Egipto, Palestina, Siria, Kazajstán, Túnez, Nigeria, Yemen, Arabia Saudita, Argelia, República Democrática del Congo, Argelia, Gambia, Sudán, Somalia, Zimbabue, Bangladesh, Kenia, Senegal, Antigua y Barbuda, Mauricio, Nepal, Togo, Uganda, Azerbaiyán, Camerún, Guinea, Libia, Mali, Mauritania, Moldavia, Qatar, Tanzania, Uzbekistán, Guinea Bissau, Kuwait, Lesoto, Letonia, Santa Lucía, Surinam, Vietnam, Afganistán, Benín, Bosnia, Herzegovina, Montenegro, Mozambique, Rusia, Albania, Bahrein, Chad, Etiopía, Gabón, Irak, Kosovo, Kirguistán, República Democrática y Popular de Laos, Macedonia, Mongolia, Namibia, Nigeria, Ruanda, Sri Lanka, Turkmenistán y Turquía.

Las imposiciones de visado se despliegan en el mapa de la siguiente manera:



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

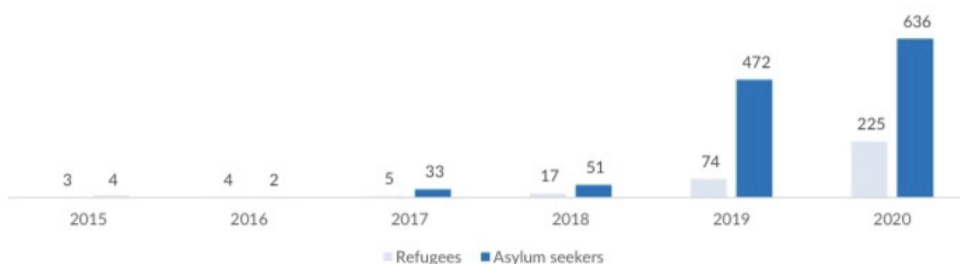
El requisito de visa puede agravar la situación de vulnerabilidad de las personas, especialmente aquellas que sufren discriminación por razones de sexo, edad, pertenencia étnico-racial, identidad y orientación sexual. Arrojan condiciones diferenciadas de acceso a derechos y afectando las trayectorias de integración socioeconómica. Este aspecto es significativo al considerar las mayores facilidades que tiene la población que logra regularizarse por la vía de la ley 19.254, como es el caso de la regularización migratoria de la población venezolana en Uruguay.

[50] “Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Inmigrantes y retornados: acceso a Derechos Económicos, Sociales y Culturales” disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/caracterizacion-nuevas-corrientes-migratorias-uruguay>



Uruguay ha acogido a 14.924[51] personas provenientes de Venezuela, de las cuales 225 han sido reconocidas como refugiadas y 636 son solicitantes de refugio. Si bien las medidas del cierre de fronteras impactaron en los procesos de movilidad, es posible identificar durante el 2020, un aumento del 58% de solicitudes por parte de venezolanas y venezolanos, dentro del sistema de asilo y protección internacional:

Personas refugiadas y solicitantes de refugio de origen venezolano



FUENTE: ACNUR

Durante 2020 se otorgaron un total de 3.549 residencias a personas de este origen nacional:

Residencias otorgadas a personas de origen venezolano



FUENTE: ACNUR

b. Caracterización de la población migrante, solicitante de refugio y refugiada

De acuerdo con lo señalado en el Informe de Diagnóstico del Sistema Previsional, *“la migración constituye uno de los componentes demográficos más difíciles de proyectar debido a que los datos sobre las tendencias pasadas suelen ser escasos o incompletos”*[52]. Ante esta dificultad, *“una convención usualmente adoptada por los demógrafos supone establecer que el saldo migratorio sea cero a largo plazo, tal como lo establece el Instituto Nacional de Estadística (INE)”*[53]

[51] Según cifras de febrero de 2021, 14.924 ciudadanos venezolanos habían migrado y se habían establecido en Uruguay <https://uruguay.iom.int/news/la-gobernanza-migratoria-de-uruguay-y-el-impacto-de-la-covid-19-entre-la-poblacion-venezolana>

[52] Informe CESS disponible en <https://cess.gub.uy/>

[53] Idem



Dicho criterio fue adoptado por INE para la proyección de población en 2013, tomando como referencia el Censo Nacional de 2011.

Sin perjuicio de lo anterior, la composición de esta variable en Uruguay ha sufrido modificaciones en los últimos años. En primer lugar, se constata una tendencia creciente de la migración en el país. Si se considera solo la migración reciente, que incorpora a personas nacidas fuera de Uruguay con hasta 5 años de residencia en este país, se observa un crecimiento de 84% en 2018 respecto a 2013:

Según la Encuesta Continua de Hogares que elabora el INE, fueron casi 25.000 personas en 2018. Uno de los aspectos más destacados de esta inmigración reciente es el origen de la misma. En 2013, uno de cada cinco inmigrantes recientes había nacido en países latinoamericanos no limítrofes mientras que en 2018 esta proporción fue uno de cada dos, destacándose la llegada de venezolanos (más de la mitad del total), cubanos, dominicanos y peruanos. De esta manera, Argentina y Brasil, países que históricamente fueron origen de la mayoría de la población migrante en Uruguay, quedan relegados[54].

El incremento de la magnitud y el cambio de la composición por orígenes de la migración reciente, pueden ser corroborados en todos los registros administrativos[55]. Los orígenes enunciados previamente, junto con colombianos y paraguayos, son los que tienen mayor representación (MIDES, 2017).

De los datos proporcionados por la Junta Nacional de Migraciones, se observa que durante el 2018 se otorgaron 2.820 residencias, en 2019 un total de 3.331 y en 2020 alcanzaron las 2.507. Asimismo, mientras que 4.633 personas iniciaron sus trámites en 2018, en 2019 y en 2020 fueron 4.299.

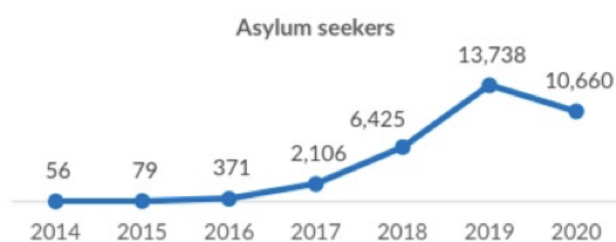
[54] Idem

[55] Prieto, Rosas Victoria y Clara Márquez Scotti "Inclusión social de inmigrantes recientes que residen en viviendas particulares de Uruguay", Agosto, 2019, disponible en <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23222/1/DT%20UM-PP%2004.pdf>



Fuente: Elaboración Propia- MRREE

En 2019 se registra el mayor número de solicitudes de refugio de los últimos años, llegando a recibirse un total de 13,738, principalmente de personas provenientes de Cuba (12.371), Venezuela (472), Senegal (374), República Dominicana (194), Colombia (158), Bangladesh (66), Ghana (22) y Haití (15). Durante 2020, se recibieron un total de 10.660, como se observa en el siguiente gráfico:



Fuente: ACNUR

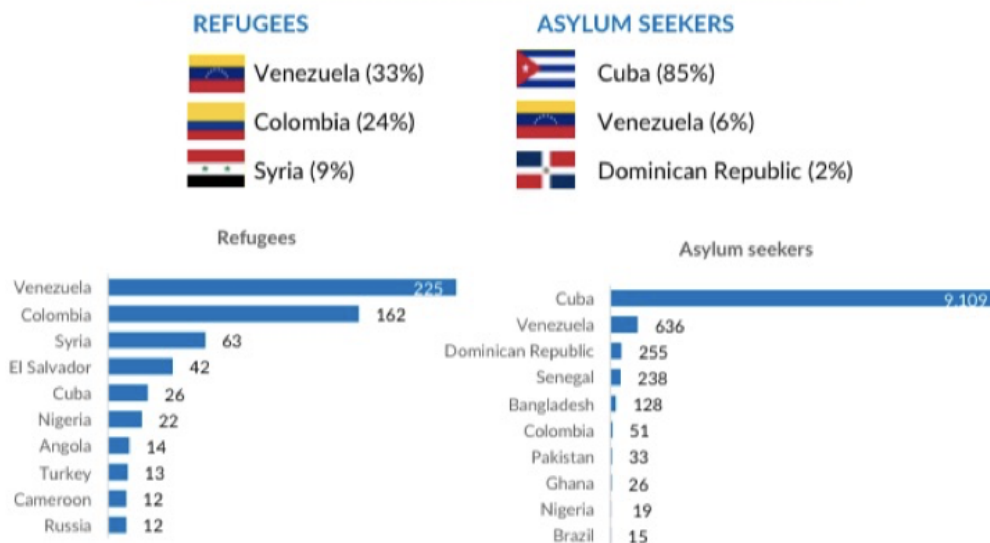
Según datos de 2020, en Uruguay existen 681 personas que han sido reconocidas como refugiadas. La distribución por país puede analizarse en el siguiente gráfico:

[50] Idem

[51] Prieto, Rosas Victoria y Clara Márquez Scotti "Inclusión social de inmigrantes recientes que residen en viviendas particulares de Uruguay", Agosto, 2019, disponible en <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23222/1/DT%20UM-PP%2004.pdf>

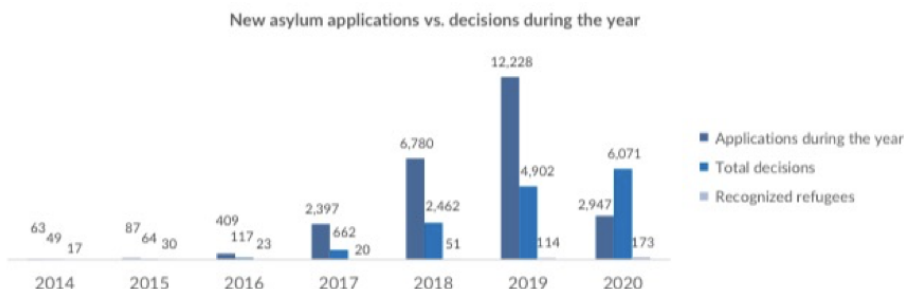


MAIN NATIONALITIES



Fuente: ACNUR

Según las autoridades consultadas, las denegaciones del otorgamiento de refugio se tratan de casos que no satisfacen los criterios de inclusión previstos en la definición de refugiados contenida en la normativa (art. 2 lit. A y B de la Ley 18.076)"[56]



Fuente: ACNUR

Los datos analizados evidencian cómo, en algunos casos, los orígenes nacionales de las personas solicitantes de refugio coinciden con aquellos orígenes nacionales que requieren visa para entrar en el país. Frente a ello, se destaca la importancia de generar mecanismos para evitar que la población que no cumpla con las condiciones necesarias para acogerse al instituto del refugio, ni cuente con la autorización correspondiente para ingresar al país, quede en situación de irregularidad migratoria.

Tal como lo establece el Informe sobre Indicadores de Gobernanza Migratoria (IGM), la facilitación del acceso a la documentación de residencia e identidad y a la regularidad administrativa, así como

[56] Comunicación de la Dirección de DDHH y Derecho Humanitario (MRREE) de fecha 14 de mayo de 2021.



la capacitación y formación de las personas trabajadoras, es base fundamental para el acceso al trabajo decente y el ejercicio de la actividad laboral en igualdad de condiciones entre nacionales y no nacionales. La diferencia de accesos por origen nacional puede afectar considerablemente las trayectorias de inserción y aumentar las condiciones de vulnerabilidad.

En esta misma línea la Estrategia Regional para la integración socioeconómica impulsada por la plataforma R4V señala: *“la regularización migratoria y el reconocimiento de la condición de refugiado constituyen elementos centrales de la integración de las personas refugiadas y migrantes en sus países de acogida. Contar con la documentación necesaria es esencial para que puedan tener acceso a servicios y al mercado de trabajo formal”*[57]

Como mencionamos a lo largo del presente apartado, las vinculaciones que se elaboran en el marco del proceso de discusión nacional sobre el futuro de la seguridad social, parten de la base que los saldos migratorios son el componente más difícil de estimar, ya que los datos disponibles son pocos e incompletos. Dado que este componente ha tenido relativamente escasa incidencia en la composición y el tamaño de la población en Uruguay, las proyecciones realizadas por la Secretaría Técnica de la Comisión Especializada de Seguridad Social suponen que el mismo será nulo y se mantendrá constante[58].

No obstante, en diversas investigaciones (Bengochea, 2015: 15) se evidencia que la migración puede tener impacto en la dinámica demográfica y estructura social del país. Esta tendencia y las sinergias positivas que genera la propia migración (reagrupación familiar, redes, aportes a la industria, etc.), tienen consecuencias sociales, demográficas, económicas y políticas muy importantes[59].

Algunas de las características sociodemográficas de la migración reciente en Uruguay presentan una estructura de edades más joven y menos feminizada que la población nativa o la migración con más tiempo en el país, una sobrerrepresentación en espacios urbanos (en particular en Montevideo) y nivel educativo comparativamente alto. Respecto a la inserción laboral, al tratarse de una población joven, tiene altas tasas de participación y de ocupación (78% y 69,7%, en el año 2018, respectivamente), incluso mayores a las personas nacidas en el país[60].

[57] Estrategia Regional OIT, Op. Cit

[58] Nota Técnica N° 1: “Proyección de la población de Uruguay a 2100”. Disponible en:
https://cess.gub.uy/sites/default/files/2020-11/Nota%20Te%CC%81cnica%20N%C2%BA1%20CESS_0.pdf

[59] Bengochea, Julieta, disponible en

https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/8151/1/TUM_BengocheaJulieta.pdf

[60] Ibidem



c. Perfil laboral de las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas

La Encuesta Continua de Hogares (ECH) desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), históricamente se constituyó como la principal fuente de información actualizada sobre migración, ya que entre otros aspectos permitía conocer *“la magnitud de la inmigración reciente (menos de 5 años de residencia en el país) y su situación en el mercado de trabajo desagregada por diversas variables”* [61].

Sin embargo, como consecuencia de la crisis sanitaria, el INE cambió la metodología hacia una encuesta no presencial tipo panel. Ello implicó reducir el contenido del formulario en cantidad de observaciones y en variables[62], afectando la posibilidad de desagregar la información por nacionalidad, y por efecto, el conocimiento sobre la situación de las personas migrantes.

Asimismo, la ECH no considera como “hogar” a las viviendas colectivas, como pensiones o casas de inquilinato, las que constituyen alternativas habitacionales de las personas en contextos de movilidad, con mayores dificultades de inserción.

El Informe del Sistema de Calidad Laboral elaborado por la Facultad de Ciencias Económicas y Equipos Consultores al respecto señala:

“Esta fuente de datos tiene al menos dos problemas para estudiar las migraciones. En primer lugar, la ECH releva hogares y, por tanto, deja fuera hogares colectivos (hoteles, pensiones, casas compartidas, y otras viviendas donde potencialmente residen inmigrantes, especialmente muy recientes). La población inmigrante puede estar subestimada, y la estimación de la calidad del empleo y las características de los inmigrantes necesariamente excluye a aquellos instalados en estas viviendas. En segundo lugar, la ECH no pregunta explícitamente por la ciudadanía o la condición de migrante del encuestado. En este informe se toma como inmigrante extranjero a todo encuestado que declare haber nacido en el exterior, y como inmigrante reciente aquel que hace no más de 5 años que reside en Uruguay. De la combinación de estas dos categorías surgen los inmigrantes extranjeros recientes, excluyendo así a la inmigración de retorno”[63]

[61] Ver <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23222/1/DT%20UM-PP%2004.pdf>

[62] Ver

<https://www.ine.gub.uy/documents/10181/67542/Metodolog%C3%ADa+de+la+ECH+no+presencial+2020/42124b3c-10c3-435f-8061-3e5cac29b915>

[63] Informe SICLAB: Condiciones laborales de inmigrantes y nativos. Uruguay 2012-2017. Diciembre 2018.



d. Medidas adoptadas ante la crisis sanitaria: límites y excepciones al cierre de fronteras

En el marco de la pandemia ocasionada por el COVID-19, 91 por ciento de los países del mundo cerraron en algún momento sus fronteras[64]. Menos del 5 por ciento de ellos, Uruguay incluido, impidieron momentáneamente el ingreso de personas nacionales y residentes permanentes a su propio país.

Específicamente en el marco del estado de emergencia sanitaria nacional declarado por el Poder Ejecutivo mediante el Decreto 93/020 del 13 de marzo de 2020, se establecieron restricciones generales al desplazamiento de la ciudadanía, que incluyeron limitaciones al ingreso de personas a Uruguay, pero también se impulsaron acciones para el retorno seguro de nacionales y residentes.

A partir de las acciones desplegadas por Uruguay a través de la operación “Todos en Casa”, el 20 de abril de 2020 la Oficina Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Representación Regional del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) subrayaron “el rol destacado de Uruguay en la región y la forma en que se ha puesto a la vanguardia en la protección de estándares internacionales para garantizar el retorno de sus nacionales al país (...) en particular a través de su operación ‘que ha logrado repatriar casi dos mil nacionales, permitiendo también el retomo al país de personas migrantes residentes’[65].

En contexto de un recrudecimiento de la situación sanitaria en el país, a partir de la Ley 19.932, sancionada el 19 de diciembre de 2020, se instrumentaron un conjunto de medidas con el fundamento de hacer frente al avance del coronavirus, mediante la limitación de los derechos contenidos en los artículos 37 y 38 de la Constitución. Junto con las restricciones al derecho de reunión, previsto en el artículo 38, se propuso la suspensión del artículo 37 que, entre otros aspectos, establece el derecho a ingresar a Uruguay. La modificación de este último artículo estableció la prohibición de ingreso “de personas al país por las fronteras terrestres, marítimas, fluviales y aéreas -cualquiera sea su modalidad-”, con excepción de:

“a) Los transportistas internacionales de bienes, mercadería, correspondencia y ayuda humanitaria y sanitaria.

[64] <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/04/01/more-than-nine-in-ten-people-worldwide-live-in-countries-with-travel-restrictions-amid-covid-19/>

[65] Carta enviada el 20 de abril de 2020 por Oficina Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Representación Regional del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) al entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Talvi.



b) Los pasajeros que acrediten haber adquirido su pasaje para el ingreso al país hasta el 16 de diciembre de 2020 inclusive, siempre que a esa fecha contaran con las autorizaciones necesarias en su caso"[66]

En la exposición de motivos que acompañó el proyecto de la Ley 19.932, tanto la restricción del derecho de reunión como la de ingreso al país, constituyen medidas orientadas a sostener, mitigar e incluso disminuir el número de contagios, respecto a la salud colectiva.

En virtud del artículo 2 (literal g) del Decreto N° 104/020, está permitido el ingreso al país de todas aquellas personas que soliciten refugio. Esta excepción se enmarca en las obligaciones generales derivadas de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 que establece el principio de no devolución de una persona que solicita refugio. Específicamente la Ley 18.076 establece en el artículo 12 que: *“Todo funcionario público, en ejercicio de funciones de control migratorio en un puesto fronterizo de carácter terrestre, marítimo, fluvial o aéreo, se abstendrá de prohibir el ingreso condicional al territorio nacional a toda persona que manifieste su intención de solicitar refugio. Esta disposición se aplicará aun cuando el solicitante no posea la documentación exigible por las disposiciones legales migratorias o ésta sea visiblemente fraudulenta o falsificada”*.

Tal como ha sido constatado por las autoridades en los departamentos de frontera, las personas solicitantes de refugio llegan a la frontera sin contar con un hisopado, así como sin dinero para costearlo, ni un lugar en el que puedan realizar la cuarentena.

A partir de una demanda específica de los Centros Coordinadores de Emergencias Departamentales (CECOED) de los departamentos de frontera, se inició un proceso para el diseño e implementación de un protocolo de actuación integral para ingresos de personas al país por puntos de entrada en el marco del estado de emergencia nacional sanitaria. La Dirección Nacional del Sistema Nacional de Emergencias (Sinae) de Presidencia de la República en coordinación con el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), el Ministerio del Interior (MI), el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), OIM y la contribución del ACNUR, elaboraron el Protocolo de actuación específico para personas solicitantes de refugio.

Este Protocolo regula la secuencia de responsabilidades, brindando las garantías necesarias y estableciendo los pasos a seguir por parte de las y los funcionarios de los puntos habilitados de control migratorio, del Comité Departamental de Emergencias (CDE) y de los CECOED[67].

[66] De acuerdo con el portal de Presidencia “Según lo establecido por los Decretos N° 104/20 y 159/20 y los artículos 5 al 7 de la Ley N° 19.932 del 21/12/2020, todas las personas que deseen ingresar al territorio nacional deberán realizar el trámite de Autorización de ingreso a Uruguay. Asimismo, siguiendo la nueva reglamentación, aquellas personas residentes o con nacionalidad uruguaya que quieran ingresar al país entre el 21 de diciembre de 2020 y el 10 de enero de 2021, deberán realizar el trámite Ingreso al país para uruguayos durante suspensión de fronteras”.

[67] Ver <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/comunicacion/noticias/protocolo-actuacion-para-solicitantes-refugio>.



De las entrevistas realizadas en marco del presente estudio, se desprende que gran parte del trabajo de las áreas competentes en materia migratoria, han volcado sus esfuerzos administrativos y de recursos humanos al estudio de las excepciones previstas para posibilitar el ingreso al país. Los datos con los que se cuenta no señalan el total de solicitudes tramitadas, pero evidencian del otorgamiento durante 2020 de 34.743 autorizaciones de ingreso excepcional.

2. Formación profesional y reconocimiento de títulos y competencias

El acceso equitativo a la educación es un derecho humano y un componente fundamental en las trayectorias de inserción laboral de las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas. En Uruguay podemos observar la existencia de una correlación entre el aumento gradual en la cantidad de personas migrantes y solicitantes de refugio que ingresan al país y el número de nuevos estudiantes, de diversos orígenes nacionales, que ingresan a estudiar una carrera universitaria.

Ante esta situación, la Universidad de la República identifica que *“la llegada de inmigrantes implica una mayor exigencia que se ve reflejada tanto en el aumento de solicitudes de ingreso a las carreras de grado por parte de estudiantes extranjeros, como en el aumento de las solicitudes de reválida y/o reconocimiento de títulos emitidos en el exterior. Estas solicitudes están estrechamente vinculadas con las posibilidades del individuo de acceder a la educación superior y a un trabajo acorde a su formación, instancias que son claves para la integración de los migrantes en nuestra sociedad, y por tanto exigen la atención y el compromiso de la institución”*[68]

Los datos procesados por la Dirección General de Planeamiento (DGPlan) de la Universidad de la República permite identificar los ingresos y egresos de estudiantes de diversos orígenes nacionales:

“Para el período 2010-2019 el SGAE registró un total de 5.232 extranjeros que ingresaron por primera vez a la Universidad de la República. Esto implica un ingreso promedio de 523 estudiantes extranjeros por año. Si bien de un tiempo a esta parte los ingresos han aumentado progresivamente, también se registra un incremento del total de estudiantes, por lo que la proporción de estudiantes extranjeros con respecto al total se ha mantenido relativamente estable a lo largo de todo el período. Debemos destacar, sin embargo, un crecimiento en los años 2018 y 2019 que implicó que la proporción en los ingresos de estudiantes extranjeros sobre los nacionales supere el 4%”[69]

En el siguiente gráfico es posible identificar la forma en la que ha cambiado la composición de los ingresos en el periodo analizado por el Rectorado, a partir de los registros existentes en el Sistema Gestión Administrativa de la Enseñanza (SGAE) y en los Formularios Estadísticos tanto de ingreso y como egreso:

[68] Informe “Reválidas y reconocimiento de títulos extranjeros en la Udelar” Elaborado por el Rectorado de la Universidad de la República.

[69] Idem



FUENTE: RECTORADO UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Se puede advertir que a partir del año 2015 el peso relativo de las y los estudiantes provenientes de Venezuela se incrementa considerablemente y, a su vez, se modera la participación de estudiantes de origen argentino y brasileño en el total de los ingresos. Esto no se debe a que ingresen menos estudiantes de origen argentino o brasileño, sino al aumento exponencial de ingresos de estudiantes originarios/as de Venezuela.

En el informe antes mencionado, se especifica que los servicios que registraron más inscripciones por parte de migrantes fueron Ciencias Económicas (15%) y Medicina (13%). Le siguen las Facultades de Psicología y Derecho que se aproximan al 9% del total. Entre estos cuatro se distribuye el 45,7% del total de inscripciones de estudiantes migrantes. En ellos se concentra un número mayor de inscripciones de personas de diversos orígenes nacionales, porque son los que reciben la mayoría de las inscripciones totales. El resto de los servicios tiene una participación menor en el total.



Inscripciones por servicio 2010-2017		
Servicio	Inscripciones de extranjeros	Total de inscripciones
FCEA	14.9%	17.8%
FMED	13.2%	12.1%
FDER	8.8%	11.4%
PSICO	8.9%	7.7%
FING	7.1%	7.0%
FCS	4.3%	4.6%
FHUCE	6.9%	4.5%
FADU	3.6%	3.9%
Carreras compartidas	3.7%	3.8%
FIC	4.2%	3.7%
FVET	2.4%	2.9%
FENF	3.1%	2.7%
FCIEN	3.6%	2.7%
IENBA	3.8%	2.6%
CIOs	2.1%	2.3%
ISEF	2.1%	2.3%
FAGRO	1.3%	2.1%
ODON	2.2%	2.0%
NUTRICIÓN	1.5%	1.9%
FQ	1.1%	1.6%
EUM	1%	0.4%
Total	100%	100%

FUENTE: FORMULARIO ESTADÍSTICO DE INGRESO (2010-2016) Y SGAE /2017)



a. Sobre cualificación de las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas. El problema de la revalida de títulos.

Orientar y potenciar al máximo las capacidades, conocimientos y talento del capital humano, independientemente del origen nacional, debe ser una prioridad para el desarrollo y prosperidad de cualquier país. De acuerdo con la información analizada, en Uruguay no existen mecanismos concretos que permitan canalizar capacidades individuales, particularmente de las personas migrantes, quienes presentan niveles de sobrecualificación respecto a las tareas en las que se desempeñan laboralmente. Una de las principales razones radica en la dificultad administrativa para revalidar títulos profesionales y poder ejercer determinadas profesiones.

Si bien el proceso de revalidación no constituye un requisito sine qua non para el ejercicio de todas las profesiones es innegable que abre más opciones de empleos mejor remunerados, con mayor estabilidad y formalidad. Una proporción considerable de migrantes no han podido superar las dificultades administrativas de revalida, de modo que, pese a su nivel académico, no han podido obtener un empleo con mejores condiciones y acorde a su grado de formación. Otras razones pueden estar vinculadas a las dificultades existentes para obtener la documentación pertinente, que valide los grados académicos alcanzados o la acreditación de saberes.

Según expresa el Rector de la Universidad de la República (UDELAR), los procesos de revalidación tal como estaban establecidos previamente, dejaron de ser adecuados para atender los nuevos contingentes migratorios[70]. Cuando la migración de estudiantes era principalmente de Brasil y Argentina, se recibían alrededor de 50 solicitudes de revalidación, que podían ser abordadas en pocos meses. En un período de 10 años, el volumen anual de solicitudes creció un 676%[71]



FUENTE:RECTORADO UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

[70] Idem

[71] Los años 2020 y 2021 mostraron una reducción marcada en estudiantes de diversos orígenes nacionales migrantes, a pesar de que 2021 será el año de mayores ingresos a la UDELAR. La razón puede basarse en la restricción de la movilidad, a partir de las medidas adoptadas por el covid COVID. Hoy las y los migrantes representan el 1.5% del total de inscripciones.



FUENTE:RECTORADO UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

En febrero de 2021, la UDELAR modificó la ordenanza en materia de revalidación para responder de forma más rápida a la demanda. La *Ordenanza de convalidación y reválida de títulos y certificados obtenidos en el extranjero* (Ordenanza N° 357) estableció la obligación de responder en plazos acotados.

Para el procedimiento de Reconocimiento (carreras que no requieren título para ejercer) se establecieron 60 días. El proceso de reválida ordena una resolución en 6 meses. El 2020, concluyó con 500 títulos entregados en tiempo y forma por la Universidad.

En el período 2009-2018, la UDELAR revalidó 2.312 títulos emitidos en el extranjero y realizó 106 reconocimientos de título. En la siguiente tabla puede verse la distribución por servicio:



Reválidas Otorgadas por Servicio			
Servicio	Revalidas	%	% Acum.
Facultad de Medicina	1332	57.6%	57.6%
Facultad de Ingeniería	244	10.6%	58.2%
Facultad de Psicología	203	8.8%	76.9%
Facultad de Enfermería	127	5.5%	82.4%
Instituto Superior de Educación Física	87	3.8%	86.2%
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración	44	1.9%	88.1%
Facultad de Arquitectura, Diseño y de Urbanismo	37	1.6%	89.7%
Facultad de Ciencias Sociales	37	1.6%	91.3%
Facultad de Odontología	33	1.4%	92.7%
Facultad de Química	29	1.3%	94.0%
Facultad de Ciencias	28	1.2%	95.2%
Facultad de Nutrición	26	1.1%	96.3%
Facultad de Agronomía	25	1.1%	97.4%
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación	20	0.9%	98.3%
Facultad de Información y de Comunicación	18	0.8%	99.0%
Facultad de Derecho	15	0.6%	99.7%
Facultad de Veterinaria	5	0.2%	99.9%
Instituto Escuela Nacional de Bellas Artes	2	0.1%	100%
Total	2312	100%	

FUENTE: RECTORADO UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA



La Ley de Urgente Consideración (LUC), Ley 19.889, aprobada en junio del 2020, estableció modificaciones específicas en virtud de la reválida de títulos universitarios, trasladando la potestad de la UDELAR, en materia de revalidación, al Ministerio de Educación y Cultura, a partir del año 2022.

Específicamente en su artículo 145 de la LUC modifica el artículo 51 de la Ley No.18.437 y establece entre los cometidos del Ministerio de Educación y Cultura:

“Diseñar, aprobar y asegurar el funcionamiento de los procedimientos de reválida y reconocimiento de títulos, certificados o diplomas obtenidos en el extranjero, conforme a los principios establecidos en los acuerdos internacionales suscritos por el país, con el fin de que sus titulares puedan generar oportunidades de empleo en profesiones reglamentadas por normas nacionales, o ejercer actividades libres como asesoría, consultoría, enseñanza o investigación. El reconocimiento de cualificaciones habilitantes para la incorporación a trayectos educativos vigentes se realizará de acuerdo con lo establecido en el artículo 63, literal L) de la presente ley, el literal F) del artículo 21 de la Ley N° 12.549, de 16 de octubre de 1958, y demás normas pertinentes”.

La Dirección Nacional de Educación, del Ministerio de Educación y Cultura, durante la entrevista realizada en el marco de la presente investigación indicó que se encuentra en fase de desarrollo *“un sistema en línea completamente automatizado, que permitirá llevar a cabo el trámite de revalidación de títulos o de certificación de competencias[72], de forma sencilla, rápida y transparente”.*

El éxito en esta transición podrá verse influenciada por la comunicación que exista entre el Ministerio y la Universidad, la eficiencia de la implementación del sistema automatizado, la formación de funcionarios/as y funcionarios para la tarea, y la difusión sobre el nuevo procedimiento.

Independientemente de lo anterior, una solución orientada a la facilitación de los trámites está vinculada al fortalecimiento de las redes de cooperación internacional a través del reconocimiento mutuo de títulos y competencias. Sobre el cual, cualquier persona más allá de su nacionalidad o estatus migratorio, pueda convalidar un título técnico/académico y certificar sus competencias laborales, siendo válido en los países de la región.

Las dificultades asociadas a las brechas laborales y a la sobrecualificación, están vinculadas directamente a la imposibilidad que tienen muchas personas migrantes, solicitantes de refugio o refugiadas, para acceder a trabajos acordes a su formación académica.

La incidencia de sobrecualificación se presenta como *“el principal problema de inadecuación entre los inmigrantes recientes, entre quienes alcanza 18% entre varones y 26% entre las mujeres (...).*

[72] El reconocimiento de los aprendizajes previos, a través de un certificado de competencias, es un medio para facilitar el proceso de inserción en el mercado de trabajo a la población refugiada y migrante, la cual ha sido utilizado con éxito en distintos países de la región.



Respecto a la población nativa, ello supone una prevalencia tres veces superior entre los varones y cuatro veces entre las mujeres (...). Entre quienes llevan más de cinco años en el país, se observa un significativo descenso de la incidencia de este problema de desajuste entre escolaridad alcanzada y calificación demandada. Las diferencias entre retornados e inmigrantes se mantienen, independientemente del tiempo de asentamiento, lo que hace pensar en un diferencial no asociable a la migración, sino a otros rasgos propios de los inmigrantes –recuérdese que en promedio estos últimos son mucho más educados que los nativos no migrantes y retornados[73].

3. Promoción de empleo: acceso y eficiencia de programas y plataformas de intermediación laboral, empleabilidad de personas refugiadas y migrantes, y medidas para la transición a la economía forma.

a. Oferta y demanda laboral y educativa

En Uruguay “el mercado de trabajo es el eje vertebrador de los procesos de integración de los migrantes laborales y de sus familiares, pues la inserción laboral es la puerta de entrada al ejercicio de derechos de salud, educación y para los derechos derivados de gran parte de la política social”[74]

Para estudiar adecuadamente los procesos de inserción laboral de las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas en Uruguay, se debe puntualizar sobre la ausencia de datos, que permitan determinar con claridad aquellas competencias que requiere el mercado, a fin de reforzarlas o desarrollarlas. Así como también, la relación de éstas con la oferta educativa existente, la cual debería actualizarse de manera correlativa.

Identificar las competencias de las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas, permite impulsar sinergias con las competencias de las personas nativas y, junto con ello, un mayor desarrollo de sectores específicos.

El proceso de afectación que generó la pandemia del COVID-19, incentivó el desarrollo y puesta en marcha de plataformas digitales de todo tipo, principalmente las que tienen que ver con oferta bienes y servicios, posibilitando la comunicación sin barreras geográficas. Este proceso puede ser aprovechado por los actores involucrados, el sector académico, público y privado, para permitir la postulación a determinados puestos, de forma remota, aún en el país de origen.

Además de lo anterior, la pandemia visibilizó la insuficiencia de médicos/as, enfermeras y trabajadores/as formados para el cuidado de personas con dependencia temporal o permanente.

[73] “Acceso y calidad del empleo de la inmigración reciente en Uruguay”. Ver: https://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/100464/mod_resource/content/3/prieto%20robaina%20koolhaas%202016.pdf

[74] https://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/100464/mod_resource/content/3/prieto%20robaina%20koolhaas%202016.pdf



Varios países tomaron medidas para afrontar estas circunstancias, tales como Perú y Chile en donde se promovió la contratación de migrantes profesionales en medicina, para reforzar los servicios de salud locales. En Argentina, se autorizó de forma excepcional la contratación y ejercicio de profesionales y técnicos de salud titulados en el extranjero.

En Uruguay, según la información proporcionada por las autoridades entrevistadas, se encuentra pendiente la emisión de un decreto que habilite temporalmente esta posibilidad. Esta experiencia podría marcar un camino para atender demandas en determinados sectores productivos, que trascienda la excepcionalidad y el carácter utilitario de una posible reválida provisoria.

Del análisis de las entrevistas realizadas con referentes de los Departamentos de Montevideo, Canelones, Rocha y Rivera, se ha podido evidenciar la existencia de personas migrantes con formación profesional en el área salud, desempeñándose laboralmente en otros sectores, debido a no contar con la reválida de título habilitante para poder ejercer. Mientras que, “dada la necesidad de personal de salud, se han incorporado a la prestación de servicios en los centros de salud a estudiantes avanzados de medicina”[75]

En materia de servicios públicos de empleo, “Vía trabajo”[76], plataforma impulsada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), se constituye como la principal herramienta pública de inserción laboral tanto para nativos como para migrantes. En ella, los trabajadores pueden ingresar su experiencia laboral y formación, intereses de capacitación y empleo, así como postularse a ofertas laborales. Asimismo, las empresas pueden acceder a diferentes servicios que facilitan el reclutamiento, selección y contratación de trabajadores y, las entidades de capacitación y consultores, pueden registrarse para ofertar cursos y ofrecer servicios.

Según la información proporcionada por el MTSS, el registro de migrantes en Vía Trabajo es de 2.461 personas y representa el 5,5 % del total de personas registradas.

En cuanto a la existencia de dispositivos que faciliten la inserción al mercado de trabajo de la población migrante, solicitante de refugio y refugiada, se identificaron algunas iniciativas específicas impulsadas en Canelones y Montevideo, en el marco de “Ciudades Solidarias”. Impulsado por ACNUR, desde el 2004, este proyecto promueve la integración social y económica de las personas refugiadas en las comunidades que les brindan protección y apoyo[77].

[75] Entrevista ver Anexo I.

[76] <https://viatrabajo.mtss.gub.uy/viatrabajoweb/servlet/inicio>.

[77] “En 2004, “veinte países adoptaron el Plan de Acción de México, un mecanismo para fortalecer la protección internacional de personas refugiadas. Este marco estratégico ofrece varias opciones pragmáticas para asegurar la protección internacional de refugiados y promover soluciones duraderas. Uno de estos ejes es el de “Ciudades Solidarias”, disponible en Buenas Prácticas de la Integración de la Población Refugiada en Medios Urbanos. Ver: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/archivo/8061.pdf>.



En el caso específico de Montevideo, en coordinación con la Intendencia de Montevideo y la Casa Mujer de la Unión, se promovieron capacitaciones en cuidados de personas adultas, con un nivel de participación mayor a 40 personas de diversos orígenes nacionales. El llamado relevó a más de 500 personas interesadas. Como resultado de dicha instancia, diversas participantes impulsaron la creación de una Cooperativa de servicios, actualmente en formación.

Estas instancias de capacitación orientadas a la rápida inserción laboral resultan muy necesarias y, tal como muestra la experiencia, tienen una importante respuesta por parte de las personas a quienes va dirigido. Dando cuenta a su vez de la inexistencia de otros dispositivos que permitan identificar necesidades, vinculadas a la demanda y la oferta, de acuerdo con el perfil de la población identificada.

El 49% de los asistentes al curso tenían educación media aprobada, el 22 por ciento terciario incompleto, mientras que el 13 por ciento terciario completo. Del total de las personas participantes es posible identificar que el 58 por ciento forma parte de la migración que tiene entre 1 y 2 años de residencia. En el caso de las personas con terciario completo, se verifica algunas de las afirmaciones recibidas en el marco del presente estudio: un gran número de personas que constituyen la migración reciente en Uruguay, ante la imposibilidad de revalidar su título, deciden reconvertirse laboralmente a partir de la oferta disponible de capacitaciones y empleo.

Otra iniciativa impulsada actualmente es la que desarrolla DERES[78]. Este Red de empresas, en conjunto con ACNUR, desarrolla una investigación sobre la demanda laboral en el sector privado (identificando competencias y características), a fin de analizarla en función de la competencia de personas refugiadas en Uruguay. El objetivo de este estudio es lograr identificar las oportunidades y promover el empleo entre esta población[79].

4. Protección social

La Seguridad Social es uno de los componentes esenciales para el desarrollo de las personas y sus familias, comprendiendo aspectos fundamentales para el individuo, en todas las etapas de su vida, desde su nacimiento hasta su muerte. El artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece:

[78] DERES es una RED compuesta de 110 empresas nacionales e internacionales, públicas y privadas, trabajando por el desarrollo sostenible. En total estas empresas suman el 14% del PIB, con 100 mil personas empleadas que residen en Uruguay. La red tiende a estructurar sus objetivos, metas e indicadores, trabajando en torno a 5 pilares central: a. Medio ambiente y empresa; b. empleo y empresa; c. inclusión, equidad y empresa, d. Finanzas sostenibles; e. desarrollo Territorial.

[79] El trabajo se hace en colaboración con la Organización de la Sociedad Civil "Idas y vueltas". A partir de la base de datos facilitada por dicha organización, conformada por un total de 800 personas, fue posible realizar una caracterización de ellas, según su formación académica, idiomas, experiencia laboral, capacidades informáticas, tiempo de residencia en el país, entre otros.



“Toda persona..., tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad[80]”

Mientras el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual Uruguay ratificó en 1970, contiene el siguiente artículo:

Artículo 9: Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social[81]

Su importancia radica en el abarcar simultáneamente el derecho a la vida, a la salud, a la vivienda; teniendo por ello profundas implicaciones políticas y económicas.

En Uruguay, la principal instancia encargada de atender la seguridad social es el Banco de Previsión Social (BPS). Entre 2004 y 2008 el universo de cotizantes del Banco de Previsión Social (BPS), creció un 75%, lo que fortaleció el sistema de seguridad social del país. La base de cotizantes del BPS aún tiene un campo importante para crecer ya que dentro del sector informal existe un porcentaje importante que puede ser captado por el sistema. De acuerdo a los datos aportados, actualmente cuenta con un 1 millón 400 mil cotizantes.

El BPS ampara a las y los trabajadores durante las diferentes etapas del ciclo laboral, contemplando eventos de desempleo, enfermedad, maternidad/paternidad, fallecimiento, entre otras. Además, garantiza el acceso a jubilaciones y pensiones contributivas y beneficios adicionales que complementan las necesidades de esta etapa, trascendiendo la dimensión económica para hacer énfasis en un enfoque integral del envejecimiento. Paralelamente, mediante otras prestaciones de protección social de carácter no contributivo se brinda apoyo a sectores en situación de mayor vulnerabilidad. La cobertura se extiende a la familia del o la trabajadora, mediante prestaciones económicas, de salud y servicios sociales al cónyuge, menores y personas con discapacidad a cargo.

Durante el proceso de la pandemia, la cobertura de seguridad social se constituyó en un pilar importante para la protección de la población. Se estima que, durante el último año, aproximadamente 500 mil personas han usado las prestaciones del seguro de desempleo y del seguro de salud.

[80] Declaración Universal de los Derechos Humanos, disponible en <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

[81] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>



La Constitución de la República Oriental del Uruguay, en su artículo 67, establece que la permanencia de “los trabajadores inmigrantes en el país habilita el acceso a las prestaciones contributivas y no contributivas de seguridad social.”

En ese mismo sentido, el artículo 18 de la Ley de Migración establece expresamente que las personas migrantes en Uruguay gozarán en materia de seguridad social, del mismo trato que los nacionales en la medida que cumplan los requisitos previstos en la legislación nacional, así como de los instrumentos bilaterales y multilaterales ratificados por el país.

Este precepto se ve complementado con el Artículo 43 del mismo ordenamiento, donde se prescribe que “las personas migrantes en materia de Seguridad Social tendrán el mismo trato que los nacionales tanto en lo que concierne a los requisitos de admisión como al derecho a las prestaciones en todas las contingencias protegidas por la legislación vigente” y el Artículo 45 que señala “todo empleador que contrate trabajadores extranjeros en relación de dependencia permanecerá obligado a aplicar la normativa laboral vigente, sin discriminación de clase alguna”[82]

El número de migrantes que, según la ECH, aportan a algún organismo de seguridad social, pasó de 23.874 en 2013 a 38.221 en 2019, lo que significa un crecimiento de 8,3 por ciento anual, arrojando una variación total de 60 por ciento[83]. De la población migrante cotizante de Seguridad Social en 2019, el 93,5 por ciento lo hacía al BPS.

El resto, a otro organismo de seguridad social en Uruguay (2,5%) o al exterior (4,0%)[84].

Con la finalidad de contar con indicadores respecto al grado de formalización laboral, el BPS registra la cobertura ocupacional, dando seguimiento a la proporción de población migrante ocupada que posee amparo de Seguridad Social. Partiendo de ese registro se evidencia lo siguiente:

Tasa de Cobertura Activa (Población entre 20 y 59 años)		
	2013	2019
Migrantes Recientes	76.8%	83.0%
Total Migrantes	77.9%	80.3%
Total de la Población	79%	78.4%

FUENTE: BPS [81]

[82] Ley 18.250 disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008/76>.

[83] Migrantes y Seguridad Social. Cobertura en Seguridad del BPS. El caso Específico de los migrantes. 2013-2019. Ec. Micaela Antúnez; T.S. Inés Núñez. pp. 37

[84] ídem.

[85] Migrantes y Seguridad Social. Cobertura en Seguridad del BPS. El caso Específico de los migrantes. 2013-2019. Ec. Micaela Antúnez; T.S. Inés Núñez. pp. 38.



La resolución de la Gerencia General del BPS (RGG-227-999, Artículo 2) determina es posible que empleadores inscriban con pasaporte a las personas migrantes que no cuentan con documento de identidad. Esta medida tiene únicamente fines recaudatorios y no de reconocimiento y goce de derechos.

5. Otras observaciones

En el siguiente apartado se harán algunas breves menciones respecto a los hallazgos que fue posible relevar a lo largo del presente estudio, tomando en consideración los mecanismos existentes para la integración de personas migrantes y refugiadas a programas de emprendimiento sostenible; cadenas de valor y autoempleo; el acceso a servicios financieros y adaptación de la oferta bancaria a las necesidades de la población migrante y refugiada.

a. Inclusión financiera: acceso a servicios financieros y adaptación de la oferta bancaria a las necesidades de la población migrante y refugiada.

La inclusión financiera puede constituirse como un mecanismo para mejorar las condiciones de vida de la población migrante, solicitante de refugio y refugiada, en tanto factor que propicia siete de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible[86].

En función de lo establecido por el Banco Mundial, la inclusión financiera significa que personas físicas y empresas puedan “tener acceso a productos financieros útiles y asequibles que satisfagan sus necesidades —transacciones, pagos, ahorros, crédito y seguro— prestados de manera responsable y sostenible. (...) Poder tener acceso a una cuenta de transacciones es un primer paso hacia una inclusión financiera más amplia, ya que permite a las personas guardar dinero y enviar y recibir pagos. Una cuenta de transacciones también puede servir como puerta de acceso a otros servicios financieros[87].

En el caso de las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas en la región, la dificultad para acceder al sistema financiero de los países de destino constituye uno de los obstáculos más importantes para lograr una adecuada integración de carácter socioeconómico.

[86] <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

[87] <https://www.bancomundial.org/es/topic/financiamiento/overview#2>



Como se ha hecho patente a lo largo del presente estudio, las condiciones establecidas en la legislación en materia de migración en Uruguay, la cual prevé un escenario de igualdad en derechos y oportunidades a migrantes y nacionales, hace que en la práctica sea mucho más accesible para un migrante abrir una cuenta y acceder a servicios bancarios en Uruguay, que en otros países de la región.

Luego de realizar una revisión de los requisitos para abrir una cuenta corriente en los principales bancos del País: Banco República, ITAÚ, Banco Hipotecario, BBVA, Santander y HSBC, se evidenció que sólo se requiere cédula de identidad para poder iniciar el proceso de apertura, lográndose en la mayoría de los casos, desde una computadora o celular.

La LUC estableció modificaciones a la ley de inclusión financiera vigente en el país desde agosto del 2014, a través de la cual se ampliaban las posibilidades de expansión del acceso a productos financieros formales para gran parte de la población. En este marco, es importante considerar que “el sector de servicios financieros está sufriendo una fragmentación cada vez más acentuada. Los bancos privados se orientan hacia las personas de mayores ingresos, en tanto que el BROU y las financieras ofrecen servicios a las personas de menores recursos. La Ley de inclusión financiera da preferencia a los bancos y no a otras instituciones financieras, de manera que puede disminuir la competencia de las instituciones no bancarias” (CAF, 2014: 62)[88]

En este orden de ideas, si bien las condiciones normativas son adecuadas para la inclusión financiera de la población migrante en Uruguay, se requiere mayor información sobre los comportamientos de la población migrante, solicitante de refugio y refugiada en relación con los servicios financieros ofrecidos: préstamos para emprendimientos en entidades bancarias como no bancarias; preferencias de ahorro de esta población; atención recibida por parte de las personas en contexto de movilidad, a fin de poder identificar áreas de oportunidad y mejoras.

[88]Ver

https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/10019/1/TS_MainoMar%C3%ADa%C3%81ngela.pdf



V. Conclusiones y recomendaciones

1. Oportunidades

A lo largo del presente estudio se describió la situación del mercado laboral en Uruguay y las condiciones sociolaborales personas en situación de movilidad (población migrante, solicitante de refugio y refugiada) buscando identificar la injerencia del contexto normativo, institucional y social, sobre los procesos de integración socioeconómica de dicha población.

En Uruguay, una proporción significativa de las personas en situación de movilidad se encuentran en edades activas y con niveles educativos altos. El adecuado reconocimiento de este potencial favorece a los Estados y a las comunidades, e impacta positivamente en las estructuras etarias poblacionales, en una mejora en relación de activos y pasivos, en el crecimiento económico mediante la inyección de capital humano y diversificación de la oferta de trabajo.

Según se ha evidenciado a lo largo del presente estudio, pese al calificado nivel académico de las personas en situación de movilidad, las barreras en los procesos de regularización, documentación y revalida de títulos o saberes, impiden el acceso al empleo con mejores condiciones, acorde a sus grados de formación. La inserción laboral es un aspecto fundamental del proceso de integración de las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas. Se configura como la puerta de entrada al ejercicio de otros derechos, tales como el derecho a la salud, educación, inclusión habitacional y el acceso a recursos sociales.

A fin de proteger las condiciones de inserción de personas trabajadoras migrantes y refugiadas, así como de optimizar los beneficios de la migración laboral, es preciso contar con políticas públicas específicas basadas en evidencia, en conjunto con marcos normativos y estrategias efectivas que amplíen y faciliten los procesos de regularización migratoria. Esto llevará a garantizar plenamente los derechos laborales; el desarrollo de mecanismos de generación y asociación de datos actualizados; lograr acuerdos de revalidación automática; e implementar programas que den respuesta a las situaciones de vulnerabilidad que presentan las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas.

Por otro lado, el subempleo de personas calificadas y el poco aprovechamiento de las experiencias exitosas de emprendimiento tienen impactos económicos para el país. De ser capitalizadas, estas personas podrían estar aportando tanto a nivel sustantivo como a nivel tributario, contribuyendo al círculo virtuoso de la economía uruguaya.



Orientar y buscar las sinergias necesarias con las comunidades de acogida, potenciar al máximo las capacidades, los conocimientos y talento del capital humano, independientemente del origen nacional, debe ser una prioridad para el desarrollo y prosperidad de cualquier país.

2. Armonización normativa

El efectivo cumplimiento del reconocimiento del derecho a la igualdad de trato entre nacionales y personas migrantes, en concordancia al precepto constitucional que reconoce sin excepción la protección de los derechos fundamentales a “todos los habitantes de la República Oriental del Uruguay”, constituye un elemento de referencia para identificar en qué medida se han armonizado las normas y políticas vigentes. Desde esa perspectiva, es necesario analizar la situación de las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas en Uruguay desde una mirada más amplia, que contemple la efectividad de las políticas públicas.

Los importantes avances en materia normativa dirigidos al reconocimiento de derechos constituyen un primer paso en el proceso de consolidación de un estado constitucional democrático. Éstos deben ir de la mano a una cultura de respeto y una institucionalidad adecuada, en pos de su protección y ejercicio efectivo.

Recomendación:

- a-** Armonizar la normativa vigente en Uruguay, desde el precepto de igualdad de trato entre nacionales y no nacionales, en virtud de los requerimientos para el ingreso al país según lugar de origen y el acceso a derechos según el tiempo de residencia en el país.

3. Sistemas de información y estadísticas

Los sistemas de información y estadísticas generados por las dependencias estatales entrevistadas presentan áreas de oportunidad y mejora.

Se ha constatado una escasez o falta de datos relativos a las migraciones y el refugio en Uruguay, la cual ha sido determinante en el alcance de la presente investigación. Una adecuada caracterización de la población objeto de estudio, constituye la base para la elaboración de una estrategia pública de inserción laboral. Esto incluye, contar con una pluralidad y densidad de datos sobre información demográfica básica de la población que ingresa; su situación migratoria; experiencia de trabajo previa; existencia o no de procesos migratorios anteriores; recorrido; motivos de migración; capacidades y conocimientos.



La riqueza de datos, entre otros aspectos, permite realizar cruzamientos por origen migratorio, por región (campo y ciudad), identificar el tipo de actividad productiva u oficio que se desarrollaba en el país de origen y las posibilidades de inserción en el país de destino. En otros términos, conocer más densamente las características y necesidades de la migración reciente en Uruguay, nos permitiría contar con mayores posibilidades para la generación de políticas públicas específicas.

Recomendación:

b- Favorecer el desarrollo de mecanismos de asociación entre los datos generados por los distintos ministerios, estableciendo canales de información debidamente implementados, con una constante actualización y comparación. Esto impactaría principalmente en el proceso de toma de decisiones e implementación de políticas públicas, en la retroalimentación con instancias internacionales, académicas y organizaciones sociales, así como en el derecho de acceso a la información pública.

Respecto a la Encuesta Continua de Hogares (ECH), desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), la cual adquiere un lugar histórico como la principal fuente de información actualizada sobre migración reciente y su acceso al mercado de trabajo. Se orienta a retomar el uso de variables que permitan identificar a las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas[89]. Durante el 2020, a partir del contexto de emergencia sanitaria, al reducir las variables de la encuesta, se invisibilizaron no sólo los criterios relativos al origen nacional, sino que también al origen étnico racial y la situación de discapacidad.

Una de las principales fuentes de información pública sobre este sector demográfico es el Censo Nacional, cuyo último ejercicio corresponde al año 2011, con información desfasada.

El próximo Censo constituye una importante área de oportunidad para superar el subregistro existente en relación con la cantidad total de las personas migrantes que viven en Uruguay. Se recomienda orientar las metodologías para complementar datos incompletos, visualizar las trayectorias laborales, las composiciones familiares, las redes de asistencia y redes migratorias.

Asimismo, se recomienda el desarrollo de mecanismos de caracterización de la población migrante, solicitante de refugio y refugiada, a partir de información que se obtenga al momento de ingreso. Considerando datos demográficos básicos, una caracterización de las trayectorias laborales desde la ciudad de origen, formación, saberes y/o área de desarrollo profesional.

La experiencia de Argentina (2020), sobre la elaboración de una Encuesta Nacional Migrante, constituye una buena práctica orientada a contribuir al desarrollo de políticas públicas con enfoque

[89] <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/67542/Metodolog%C3%ADa+de+la+ECH+no+presencial+2020/42124b3c-10c3-435f-8061-3e5cac29b915>



de derechos humanos[90]. A partir de evidencia empírica y con datos certeros, evaluar el acceso efectivo a derechos de la población migrante y las barreras que se interponen en su consecución[91].

Impulsar un proceso coordinado con las organizaciones de la sociedad civil y la Academia, con el objeto de identificar de forma pormenorizada las condiciones de vida de la población migrante, solicitante de refugio y refugiada. La caracterización de dicha población puede incorporar variables como la composición del hogar; el acceso a servicios de salud, acceso a la educación y al cuidado; el nivel de escolaridad y las competencias profesionales; la experiencia laboral y empresarial, así como el perfil vocacional; la actividad económica actual y las condiciones de trabajo; los casos de vulnerabilidad, discriminación y explotación laboral; la situación de las mujeres e infancias migrantes y los obstáculos específicos que enfrentan particularmente en virtud de sus orígenes étnico-raciales.

Adaptar el concepto de “hogar” en las encuestas nacionales, a fin de lograr identificar las condiciones de acceso a la vivienda y opciones habitacionales de las personas en situación de mayor vulnerabilidad que residen en viviendas colectivas, pensiones o casas de inquilinato. En sintonía, garantizar la trazabilidad de condiciones de las personas en situación de discapacidad o con pertenencias nacionales, raciales o étnicas históricamente vulneradas.

A lo largo de las entrevistas desarrolladas, se identificó una confusión sobre el alcance de ser sujeto de protección internacional, en tanto solicitante de refugio o refugiado (Artículo 20, Ley N° 18.076), y la naturaleza jurídica de la condición migratoria en la que se encuentran las personas (Ley N°18,250 y 19,254).

c- Se recomienda el desarrollo de materiales guía, talleres y capacitaciones para la armonización de conceptos de uso en las distintas instancias gubernamentales, a fin de implementar de manera transversalizada la terminología sobre migración y refugio, en concordancia con los criterios de categorización, desarrollados por las dependencias vinculadas al Desarrollo Social, Trabajo, Educación, Vivienda y Salud.

[90] El cuestionario de la ENMA contó con 62 preguntas (32 obligatorias) dispuestas en 11 bloques temáticos diferenciados: A. Datos generales
B. Proyecto y trayectoria migratoria
C. Situación documentaria
D. Situación familiar / Hijos y acceso a la educación
E. Acceso a la Salud
F. Hábitat y acceso a servicios básicos
G. Trayectoria educativa y situación laboral
H. Acceso a ayudas o programas sociales
I. Discriminación y violencias
J. Participación política y comunitaria
K. Experiencias y expectativas

Disponible en <https://www.conicet.gov.ar/se-presento-el-anuario-estadistico-migratorio-de-la-argentina-2020/>

[91] Se sugiere ahondar en la guía desarrollada por la OIM (2015) de apoyo a los Estados para crear perfiles migratorios como mecanismo sostenible: <https://publications.iom.int/books/perfiles-migratorios-potenciar-la-utilidad-del-proceso-0>



4. Revalidación de títulos y certificación de saberes

La revalida de títulos profesionales y la certificación de saberes, es un eje trascendental para la implementación de una estrategia de inserción socioeconómica de la población en contexto de movilidad. Actualmente se vive un periodo de transición, iniciada a partir de la entrada en vigor de la Ley de Urgente Consideración (LUC), la cual otorgó al Ministerio de Educación y Cultura las atribuciones en dicha materia, históricamente desempeñadas por la Universidad de la República. Hasta el 2021, los trámites quedarán bajo competencia de la UDELAR.

Según datos analizados e información proporcionada durante las entrevistas, hasta 2018, los trámites de revalidación de títulos presentaban diversas demoras. En febrero de 2020, la UDELAR puso en marcha diversas modificaciones a la normativa aplicable, a fin de delimitar claramente plazos de resolución de trámites. De acuerdo con la información proporcionada por la misma institución educativa, se han logrado acortar los plazos y dar respuesta con un marco más claro, tanto para las y los solicitantes de reválida, como para los servicios involucrados.

El Ministerio de Educación y Cultura en proceso de preparación para asumir en 2022 la responsabilidad, se encuentra desarrollando un *sistema en línea automatizado* que permitirá llevar a cabo el trámite de revalidación o de certificación de *forma sencilla, rápida y transparente*.

Resultará fundamental la comunicación que exista entre el Ministerio y la Universidad, la eficiencia de la implementación del sistema automatizado, la capacitación de los y las funcionarios que desempeñen la tarea y difusión del nuevo procedimiento[92].

Recomendación:

d- Respecto a la transición de facultades para el procedimiento de revalidación, en virtud de lo dispuesto por la LUC, donde el Ministerio de Educación y Cultura asumirá las atribuciones que actualmente ejerce la UDELAR; se sugiere revisar y testear la implementación del sistema automatizado en coordinación con la Academia, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, asegurando que todas las personas que están o estarán haciendo el trámite se encuentren debidamente informadas de su caso en particular.

e- Favorecer al trabajo de coordinación internacional con el objeto de lograr acuerdos de revalidación automática en Uruguay de profesionales con estudios en las principales universidades de América Latina y el Caribe. El no reconocimiento de determinadas competencias constituye una barrera que podría revertirse a nivel regional, trabajando sobre marcos que homogenicen las posibilidades de reconocimiento.

[92] El proceso de revalidación de conocimientos y oficios ante la Universidad del Trabajo en Uruguay (UTU), no fue abordado en el presente informe frente a la imposibilidad de concertar entrevista con autoridades competentes.



d- Impulsar la revisión de los mecanismos de revalidación de conocimientos y oficios que han sido iniciados ante la Universidad del Trabajo en Uruguay (UTU), con el objetivo de posibilitar un acceso más inclusivo. Tal como lo indica la Estrategia de Integración Socioeconómica de personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas de la R4Vel desaprovechamiento de las competencias de personas migrantes trabajadoras se produce por dificultades en el reconocimiento de aprendizajes previos (RAP), que obedecen, a su vez, a requisitos difíciles de cumplir establecidos por las instituciones responsables.

5. Políticas Públicas en materia de Migración y Empleo

Tanto en materia de programas sociales como de inserción laboral se requieren políticas públicas específicas dirigidas a la población en contextos de movilidad. Establecer este tipo de acciones focalizadas, no implica una forma de trato inequitativo entre nativos y nacionales. Por el contrario, se basa en el reconocimiento de las desigualdades estructurales y las diferencias derivadas por factores como el origen nacional, la pertenencia étnico racial, el género y la clase social.

Como se ha mencionado en el presente estudio, resulta fundamental contar con mayores elementos en relación con la trayectoria de las personas en contextos de movilidad que llegan a Uruguay. A partir de la coincidencia de perspectivas en la pluralidad de actores entrevistados fue posible identificar lo siguiente:

- La regularización migratoria se da de forma diferenciada en función al origen nacional de las personas. En el caso de los orígenes nacionales que precisan visa para entrar al país es posible identificar diversas dificultades que se traducen en una demora en su proceso de integración sociolaboral. En algunos casos se identifican situaciones en el que las personas ingresan al país en una situación de mayor vulnerabilidad, quedando expuestos a una situación jurídica indeterminada.
- Dimensionar los impactos que genera el no contar con los documentos habilitantes de la profesión adquirida en el exterior. En tanto no se efectivice la reválida o certificación, no es posible encontrar una oportunidad laboral acorde a las calificaciones con las que se cuenta.
- Mejorar las condiciones de acceso a la vivienda en Uruguay es un desafío y una precondition para el acceso a otros derechos, particularmente para las personas migrantes recientes. Las condiciones de precariedad son las principales dificultades a las que se expone la población migrante, solicitante de refugio y refugiada, un elemento que tiene impactos en la búsqueda de empleo.



- Migrar es una forma de emprender. Las personas en contexto de movilidad, por regla general, llegan al país con deseos de buscar oportunidades y está dispuesto a tomar riesgos, por lo que resulta fundamental fortalecer iniciativas públicas que apoyen el emprendedurismo de la población migrante, solicitante de refugio y refugiada. El adecuado reconocimiento de este potencial implica para los Estados y las comunidades un impacto positivo en el desarrollo de capacidades, producción, ingreso, crecimiento paritario del desarrollo humano.

Recomendación:

g- Desarrollo de jornadas específicas de regularización migratoria a nivel nacional, para personas que por diversas razones son solicitantes de refugio pero no se encuentran en los supuestos previstos por ley, o quedaron en situación de irregularidad en el país y atraviesan una situación de vulnerabilidad en los términos señalados por el Decreto 118/018.

h- Implementación de programas públicos concretos que faciliten el acceso a un alquiler social.

i- Establecimiento de programas que ofrezcan oportunidades de inserción laboral en carreras o saberes específicos, en los que la ley no exija para su ejercicio cédula profesional. Donde los procesos de contratación consideren y valoren los tiempos de resolución de los trámites de revalidación o certificación respectivos.

j- A partir de una adecuada caracterización de la población migrante que ingrese al país (véase recomendación b), identificar las competencias de dicha población, así como su complementariedad con las competencias nativas.

k- Fortalecer o generar programas, cursos y talleres para fomentar el emprendimiento en la población migrante, favoreciendo el establecimiento de redes de emprendimiento, de conocimiento compartido y existencia de capitales semilla, para que puedan ser llevados adelante en coordinación con el Banco República.

l- Independientemente del desarrollo de nuevos programas diseñados específicamente para la inserción laboral de personas migrantes y refugiadas, se recomienda dar mayor difusión a la herramienta “Vía Trabajo” entre las personas trabajadoras. Es de suma utilidad acceder a la información estadística específica de esta población, respecto del uso de la plataforma, las principales profesiones ofertadas y demandadas. Esta herramienta podría servir para que personas que aún no han tomado la decisión de migrar a Uruguay, puedan iniciar sus trámites migratorios de forma remota, una vez obtengan una oferta de trabajo a partir de la plataforma. En este sentido, resulta fundamental que logre implementarse una base de datos que visibilice las competencias y talentos de personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas.

6. Seguridad Social

La Constitución de la República Uruguay en su Art. 67 y la Ley 18.250 establecen expresamente que las personas migrantes en Uruguay gozarán en materia de seguridad social, del mismo trato que los nacionales de conformidad a lo previsto en la normativa vigente. Durante el proceso de la pandemia, la cobertura de seguridad social se constituyó en un pilar fundamental para la protección de las personas migrantes.



Recomendación:

m- Se sugiere al BPS armonizar los conceptos de migrante, solicitante de refugio, refugiado y ciudadano o ciudadana (natural o legal) en sus registros estadísticos, administrativos y formularios, de acuerdo con la normativa vigente a nivel nacional (Constitución, ley 18,250, 19,254, 18.076).

En virtud de la resolución de la Gerencia General del BPS (RGG-227-999, Artículo 2) es posible que las y los empleadores inscriban con su pasaporte a las personas migrantes que no cuentan con documento de identidad. Sin embargo, tanto trabajadores como empleadores realizan los aportes sin que se garantice el goce de los derechos reconocidos. En este sentido se sugiere revisar las situaciones en que la ausencia de la cédula de identidad impida acceder a algún derecho, en los casos que dicha carencia no sea responsabilidad del interesado/a sino de la autoridad administrativa competente.

7. Impactos del COVID en el mercado laboral. Afectaciones específicas hacia la población migrante, solicitante de refugio y refugiada en Uruguay

La crisis sanitaria que atraviesa el mundo desde el año 2020, derivado de la propagación pandémica del virus Sars COV-19, ha producido impactos profundos en lo demográfico, económico y social. En el caso específico del impacto de la pandemia en la movilidad, identificamos tres situaciones distintas: las de aquellas personas que entraron una vez iniciada la pandemia, la de aquellas que ingresaron poco después de iniciada y aquellas que ya se encontraban en el país desde hace tiempo.

Si bien a partir de los cierres de fronteras en distintos países, incluido Uruguay, el flujo migratorio disminuyó, los efectos económicos especialmente graves en algunos países de Centroamérica y Sudamérica, así como las decisiones políticas desiguales que se tomaron para afrontar la crisis, han tenido un importante impacto en la región y es previsible que los flujos migratorios regresen a las tendencias habituales o se incrementen.

Con motivo del cierre de fronteras en Uruguay, se establecieron políticas para permitir de manera excepcional el ingreso de no nacionales. Desafortunadamente no se cuenta con la caracterización de la población ingresada al país por esta vía. Sin embargo, considerando que entre las razones excepcionales de ingreso se encuentran las de carácter laboral, se estima que las personas en edad productiva, que ingresaron en este tiempo, contaban ya con alguna fuente laboral estable en el país.

Las personas en contextos de movilidad, que tenían poco tiempo en el país cuando inició la pandemia, atravesaron diversas dificultades agravadas por el contexto. Las complejidades preexistentes a las que se ven expuestas las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas se vieron magnificadas por la crisis sanitaria: la oferta laboral cayó en niveles históricos, por lo que prácticamente se detuvieron las nuevas contrataciones; las oficinas públicas cerraron o disminuyeron



su capacidad de operación, enlenteciendo los procesos; las posibles alternativas habitacionales a las que acceden las personas en contextos de movilidad, no favorecen el respeto a las medidas de sana distancia requeridas para evitar contagios.

En suma, las condiciones de pandemia dificultaron enormemente la inserción social, laboral y cultural de las personas migrantes recién llegadas, aunque se destaca que el entramado institucional en Uruguay amortiguó la difícil situación originada por la crisis sanitaria.

Si bien los datos analizados para el presente estudio permiten identificar que no existió una mayor propensión al despido de migrantes que nativos, se observa que entre los sectores más afectados durante la pandemia se encuentran aquellos con mayor inserción de personas migrantes, como el sector de servicios, el turismo y la venta ambulante.

Tomando en consideración la información proporcionada por el Banco de Previsión Social, durante la pandemia se incrementó a 185.000 el número de personas que se beneficiaron con el seguro de desempleo, siendo que los niveles previos a la pandemia eran de 45.000 personas.

El panorama laboral post pandemia presentará retos hasta ahora poco explorados, entre los que se encuentran la consolidación del teletrabajo, la digitalización de trámites y servicios, la disminución de afluencia en sitios públicos con la consecuente disminución de puestos de trabajo, el cierre de empresas y el desempleo.

Recomendación:

n- Los efectos negativos de la pandemia causada por el coronavirus SARS COV-19 pueden ser afrontados con políticas económicas orientadas a reforzar los sistemas de protección social para apoyar a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, particularmente quienes se encuentran en los sectores informales de la economía y no cuentan con posibilidades de acceder a las prestaciones contributivas[93].

[93] “Deben ampliarse los programas no contributivos como las transferencias directas de efectivo a los más vulnerables, las prestaciones por desempleo, subempleo y autoempleo, el crédito sin intereses a las empresas para el pago de salarios y los aplazamientos del pago de préstamos. Debe prestarse apoyo inmediato a los trabajadores de las mipyme, los de bajos ingresos y los del sector informal. Son importantes los aplazamientos de pagos de hipotecas y alquileres, así como otras exenciones, para evitar una crisis de vivienda y las ejecuciones hipotecarias de empresas. Se debe considerar medidas como no cobrar las cuentas de agua, luz e Internet a personas de bajos ingresos durante la duración de la pandemia. Los bancos centrales deben asegurar la liquidez de las empresas para garantizar su funcionamiento y la estabilidad del sistema financiero. (...)”. Ver América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45337/S2000264_es.pdf.

Se sugiere consultar el toolkit desarrollado por la OIM (2020) para apoyar a los Estados a integrar migrantes en sus repuestas a los impactos socioeconómicos de COVID: <https://eea.iom.int/publications/integrando-migracion-respuesta-socioeconomica-covid-19>



VI. Fuentes bibliográficas

1. ACNUR, “Buenas Prácticas de la Integración de la Población Refugiada en Medios Urbanos”, 2010 Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/archivo/8061.pdf>
2. ACNUR
3. CELS, CAREF, “Laberintos de papel. Desigualdad y regularización migratoria en América del Sur”, 2019, Disponible en: https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2020/10/CELS_Migrantes_digital_Final-1.pdf
4. CEPAL, “Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, Uruguay”, 2020 Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/69/BP2020_Uruguay_es.pdf
5. Comisión Interamericana de Derechos, “Movilidad humana, estándares interamericanos”, Documento 46/15, 2016. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>
6. Instituto Nacional de Estadística, “Manual de la Encuesta Continua de Hogares no presencial 2020”, Uruguay, 2020, Disponible en: <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/67542/Metodolog%C3%ADa+de+la+ECH+no+presencial+2020/42124b3c-10c3-435f-8061-3e5cac29b915>
7. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES): “Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay: inmigrantes y retornados: acceso a derechos económicos, sociales y culturales”, 2012.
8. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), “Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas”, 2017.
9. OIM, Indicadores de Gobernanza de la Migración, República Oriental del Uruguay, Perfil 2020, Disponible en: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/mgi-uruguay-es.pdf>
10. OIM, “Migración irregular y flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM”, MC/INF/297, 2019, Disponible en: https://www.iom.int/sites/default/files/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/polic_y_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf



- 11.** OIM, Red Internacional de Migración y Desarrollo, “Migración calificada y desarrollo: Desafíos para América del Sur”, Cuadernos Migratorios 7,2016 Disponible en: https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/OIM-Migracion-Calificada-en-America-del-Sur.pdf
- 12.** OIM, “Informe de las Migraciones en el Mundo, Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad”, 2015. Disponible en: http://publications.iom.int/system/files/pdf/labour_migration_infosheet_sp.pdf
- 13.** OIM, “COVID 19 impact on Stranded Migrants”, Informe especial, 2020 disponible en: https://www.iom.int/sites/default/files/documents/issue_brief_return_task_force.pdf Disponible en <https://migrationnetwork.un.org/statements/covid-19-does-not-discriminate-nor-should-our-response-sp>
- 14.** OIT, “Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Intergovernmentally Negotiated and Agreed Outcome”, 2016, Disponible en: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_globalcompactformigration.pdf
- 15.** OIT, “La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategias y líneas de trabajo de la OIT en la región”. OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2016. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_502766/lang--es/index.htm
- 16.** OIT, “Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y las trabajadoras migrantes”. Resultados y metodología” OIT (Resumen), 2013, Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_436339.pdf
- 17.** OIT, PNUD, “Migración desde Venezuela: oportunidades para América Latina y el Caribe, Estrategia Regional de Integración Socioeconómica”; 2021, Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46710-financiamiento-desarrollo-la-era-la-pandemia-covid-19-despues>
- 18.** ONU, CEPAL, “América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales”. Informe Especial número 1, 2020. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45337/S2000264_es.pdf



19. Red de Investigaciones en Derechos Humanos, CONICET, Encuesta Nacional Migrante de Argentina; “Anuario Migratorio de la Argentina 2020” Coordinado por Debandi Natalia, Nicolao Julieta, Gabazzo Natalia et al, Disponible en: https://drive.google.com/file/d/14Mz_2ZF4nd1jxuk1tQdJ0t9F6mZnHsIB/view

20. Antúñez Micaela; Inés Núñez, “Cobertura en Seguridad del BPS. El caso Específico de los migrantes”. 2013-2019. Banco de Previsión Social, 2019.

21. Bensusán, G, “Diseño legal y desempeño real: Instituciones laborales en América Latina”. Porrúa, México, 2006.

22. Bengochea, Julieta, Disponible en: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/8151/1/TUM_BengocheaJuliet a.pdf

23. Connor Phillip, “More than nine in ten people worldwide live in countries with travel restrictions amid COVID-19”, 2020, Disponible en: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/04/01/more-than-nine-in-ten-people-worldwide-live-in-countries-with-travel-restrictions-amid-covid-19/>

24. Maino Jourdan María Ángela, “Desigualdad e Inclusión Financiera en Uruguay”, Tesis Profesional, Universidad de la República, 2015. Disponible en: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/10019/1/TS_MainoMar%C3%ADaDa%C3%81ngela.pdf

25. Márquez Scotti Clara; Prieto Rosas Victoria; Escoto Castillo Ana, “Regulaciones laborales, calidad de los empleos y modelos de inspección: México en el contexto latinoamericano”, México, Cepal, 2020.

26. Márquez Scotti Clara; Prieto Rosas Victoria; Escoto Castillo Ana, “Segmentación en el ingreso por trabajo según condición migratoria, género y ascendencia étnico-racial en Uruguay”. Revista Migraciones, 2020. Disponible en: <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/13262>

27. Méndez, L., “Sobre-calificación de los inmigrantes y personalización en el salario. Evidencia para Uruguay”, No DT 16-18, 2018. Disponible en: <http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-16-18-sobre-calificacion-de-los-inmigrantes-y-penalizacion-en-el-salario-evidencia-para-uruguay/publicacion/645/es/> Naciones Unidas.



28. Prieto Rosas Victoria, Márquez Scotti Clara, “Inclusión Social de inmigrantes que residen en viviendas particulares de Uruguay”, Programa de Población, 2019, Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/23222/1/DT%20UM-PP%2004.pdf>

29. Prieto, V., & Márquez, C, “Inclusión social de inmigrantes recientes en Uruguay que residen en viviendas particulares”. No DTPP 4, 2019. Disponible en: <https://hdl.handle./20.500.12008/23222>

30. Prieto Victoria; Robaina Sofía; Koolhass Martín, “Acceso y calidad del empleo de la inmigración reciente en Uruguay” en Revista Interdisciplinar da Movilidad Humana número 24(48), páginas 121–144. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880004809>

Informes Consultados

1. Cámara de Comercio, Informe “Impacto económico del COVID-19”, 2019.

2. Cámara de Comercio, informe “Impacto del COVID-19 en el sector Comercio y Servicios, análisis por rubros. Informe de cierre, perspectivas y aprendizajes”, 2019.

3. Informe SICLAB: Condiciones laborales de inmigrantes y nativos. Uruguay 2012-2017, 2018.

4. UDELAR, Informe “Reválidas y reconocimiento de títulos extranjeros en la Udelar” Elaborado por el Rectorado de la Universidad de la República.

VII. Anexo

Entrevistas realizadas:

Personas entrevistadas	Sector	Institución
3	Público/Nacional	Ministerio del Trabajo
1	Público/Nacional	Ministerio de Educación y Cultura
2	Público/Nacional	Ministerio de Desarrollo Social
2	Público/Nacional	Instituto Nacional de Estadística
1	Público/Nacional	Banco de Previsión Social
1	Público/Departamental	Intendencia Montevideo
2	Público/Local	Intendencia Canelones
1	Público/Local	Intendencia de Rocha
1	Público/Local	Intendencia de Rivera
1	Académico	Universidad de la República
1	Académico	Facultad de Economía
1	Académico	Departamento de Trabajo Social
1	Académico	Udelar y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
1	Privado	Cámara de Comercio
1	Privado	Cámara de Industria
1	Internacional	OIM
2	Internacional	OIT
4	Sociedad civil organizada	COMUNA - DERES - CCAM - SEDHU
1	Sociedad civil	Migrante Venezolana
1	Sociedad civil	Solicitante de Refugio Cubano