

COMISION ECONOMICA PARA  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

CEPAL - Oficina de Montevideo

COMITE INTERGUBERNAMENTAL  
PARA LAS MIGRACIONES

CIM - Oficina de Montevideo

PROCESOS DE INTEGRACION ENTRE ARGENTINA Y URUGUAY  
Y MOVIMIENTOS DE POBLACION

Situación, problemática y sugerencias preliminares para  
la elaboración de un programa para la definición de  
políticas en la materia

Montevideo, diciembre de 1988

CELADE - SUBCOMISION CEPAL  
DOCUMENTOS Y ESTUDIOS  
SOBRE MIGRACION EN  
AMERICA LATINA

## I N D I C E

I.	INTRODUCCION	3
II.	SITUACION Y PROBLEMATICA	4
	A. Aspectos sociales y demográficos	4
	B. Marco normativo institucional	7
	a. Aspectos generales de los movimientos de población	7
	b. Aspectos educativos	9
	c. Aspectos de seguridad social	11
III.	PROPUESTAS PRELIMINARES	12
	A. Propuestas relativas a los sistemas de información	13
	B. Propuestas relativas al desarrollo de diagnósticos	13
	C. Propuestas relativas al marco normativo	14
	a. Movimientos de población en general	14
	b. Propuestas relativas al marco normativo de los aspectos educativos	16
	c. Aspectos relativos al marco normativo de la seguridad social	17

## I. INTRODUCCION

1. El presente documento es un primer resultado de las acciones de implementación de la resolución de los Presidentes de la Argentina y del Uruguay -adoptada en setiembre de 1987 en la ciudad de Buenos Aires-, por la cual se declaraba especial interés en la problemática relativa a las migraciones regionales, y se solicitaba a la CEPAL y al CIM el desarrollo de acciones específicas tendientes a su estudio y a la elaboración de propuestas que permitieran definir políticas en la materia.

2. Para comenzar a implementar esa resolución, en agosto de 1988 el Ministerio de Relaciones Exteriores convocó a los organismos uruguayos involucrados en el tema y a los representantes de las organizaciones internacionales aludidas, con la finalidad de dar comienzo a los trabajos de elaboración de un proyecto que permitiera contribuir al fortalecimiento de la capacidad del gobierno uruguayo para proceder a la identificación, formulación e implementación de políticas apropiadas en relación al aprovechamiento de los flujos interregionales de población que, de acuerdo a los estudios realizados, en los últimos veinte años muestran tendencias significativas de incremento en el marco de los procesos de integración regional de la Cuenca del Plata.

3. A partir de dicha reunión, CEPAL y CIM comenzaron las actividades orientadas a la elaboración de un perfil preliminar para dicho proyecto. La Oficina de CEPAL en Montevideo encaró la realización de algunos estudios preliminares a la identificación de las principales dimensiones socio-demográficas del problema, especialmente en lo que refiere a la evolución de los flujos migrantes, al retorno de migrantes del exterior y a la evaluación preliminar de las fuentes de información disponibles. A su vez, la Misión del CIM en el Uruguay orientó sus actividades al estudio del marco normativo regulador de los flujos migrantes, al análisis de los aspectos de seguridad social implicados en el problema y a la consideración de los aspectos ligados a la integración de los sistemas educativos. Actividades conexas y de coordinación de los dos organismos se desarrollan en la actualidad en la República Argentina.

4. Como resultado de estos primeros estudios, se presenta a continuación un documento de síntesis y cuatro estudios preliminares anexos 1/. En el

1/ Se anexan los siguientes documentos:

1. CEPAL: Movimientos internacionales de la población de Uruguay. Los flujos con Argentina (LC/MVD/R.26).
2. CEPAL: Análisis de movimientos internacionales de población de Uruguay en el período 1975-1987 (LC/MVD/R.29).
3. CIM: Argentina-Uruguay: Aspectos institucionales y legales migratorios para el proceso de integración binacional.
4. CIM: Argentina-Uruguay: Integración y sistema educativo.

documento de síntesis se resumen los principales resultados de los estudios específicos y se presentan algunas sugerencias sobre líneas de acción preliminares, incluyendo aquellas tendientes a facilitar la elaboración de un programa conjuntamente con otras que constituyen bases específicas para la adopción de políticas en el corto plazo.

## II. SITUACION Y PROBLEMATICA

### A. Aspectos sociales y demográficos

5. En los últimos treinta años, los procesos de reestructuración regional y de integración económica y social en el área platense, combinados con la evolución específica de cada una de las sociedades nacionales, han operado cambios fundamentales en la dinámica poblacional de los países del Plata y, dentro de ellos, muy particularmente, en aquellos países de menor desarrollo relativo -Paraguay y Uruguay- que, por razones geográficas, se encuentran fuertemente determinados por la evolución de sus países vecinos.

6. En el caso uruguayo, estos cambios se vinculan fundamentalmente con transformaciones en la dinámica de los flujos internacionales de población -los traslados de población entre países, asociados o no al cambio de residencia-, que incluyen migraciones, retornos de migrantes, flujos turísticos, tránsito vecinal de frontera y diversos tipos de movimientos poblacionales asociados al desarrollo de actividades económicas y culturales, que, obviamente, se vinculan no solamente con la evolución demográfica del país sino más globalmente con el conjunto del desarrollo económico y social.

7. Sin perjuicio de que las fuentes de información sobre el tema deban ser más cuidadosamente analizadas, un análisis preliminar de dichos flujos muestra que en el período 1976 - 1986, los mismos se incrementaron a razón de un 4.44% anual, siendo particularmente relevante el crecimiento del flujo de argentinos al Uruguay -que creció a razón de un 13.75% anual-, pero también el flujo total de uruguayos al exterior, que creció a razón de un 1.86% anual. En el caso particular del tránsito vecinal fronterizo, que circula en las fronteras terrestres con la Argentina y Brasil el crecimiento fue más significativo aún, registrándose aumentos de 14.62% anual en el tránsito total y de 15.42% en el tránsito vecinal fronterizo con la Argentina. La magnitud de esas tasas aparece patente si se tiene en cuenta que en el mismo período la población total del Uruguay creció un 0.6% promedio anual.

8. No existe, a la fecha, un análisis detallado de la composición de dichos flujos. Un análisis cualitativo de los mismos permite distinguir entre aquellos flujos que implican un cambio de residencia -típicamente las migraciones- y aquellos otros que no lo implican -tradicionalmente el

turismo, pero también algunas modalidades de tránsito vecinal fronterizo-. Dentro de los primeros parece sencillo realizar una distinción según el plazo, entre migraciones temporarias, migraciones de retorno indefinido y emigración de largo plazo, y, dentro de todos los flujos, es posible distinguir según el motivo prevalente del mismo -turismo, negocios, familia, trabajo, estudios u otros-. Pero, en la medida en que no existe ninguna congruencia entre la formulación conceptual y las prácticas legales y administrativas vigentes, la distinción parece poco útil. De todas formas, en el conjunto de los flujos, existe evidencia suficiente para suponer que hay algunos que -para el caso uruguayo- son de mayor relevancia que otros por su significación cuantitativa o cualitativa: la emigración, el retorno de emigrantes, el tránsito vecinal fronterizo, el turismo receptivo, el turismo emisor y todo el resto importantísimo de flujos más difícilmente tipificables, que son consecuencia directa de la integración social y económica en el área -a saber: viajes por motivos de familia o negocios-.

9. La problemática relativa a la emigración internacional de uruguayos ha sido ampliamente estudiada en los últimos años, indagándose en forma bastante detallada su volumen, su composición -por sexos, edades, ocupación e instrucción-, su evolución, su destino y sus motivaciones, elaborándose con buen cuerpo de hipótesis sobre sus diferentes causas a lo largo del tiempo. De todas formas, parece bastante claro que las fuentes de información disponibles sobre el tema -las estadísticas de pasajeros y migración fronteriza, los datos censales y los resultantes de encuestas de migrantes en lugar de destino o de familiares restantes en lugar de origen-ofrecen en todos los casos dificultades importantes como para poder hacer análisis detallados. Sin perjuicio de ello, existen estimaciones razonables del volumen del saldo migratorio total para el Uruguay entre 1963 y 1985, que lo ubican en torno a las 305.000 personas, con un "pico" en torno a los años 1973-1975, pero con una tendencia de largo plazo al mantenimiento de saldos migratorios negativos. De ese total, la información disponible indica que la mayoría fue reclutada en ciudad de la Montevideo y en las ciudades litorales sensibles a la influencia de Buenos Aires, y una proporción estimable entre el 50% y el 60% parece haberse radicado en la Argentina y muy particularmente en el Gran Buenos Aires.

10. Desde fines de la década del '70, a los procesos de emigración internacional de uruguayos se asocian, en forma creciente, procesos de retorno de emigrantes, que, aunque se conocen en general en su significación cuantitativa, han sido poco estudiados en términos de perfil y motivaciones de retorno. Los datos disponibles sugieren que en los últimos cinco años retornaron al país magnitudes variables entre 7.500 y 10.000 personas por año, que, en su conjunto, alcanzan al 19% de las personas que emigraron y al 23% de los que restan en el exterior. El perfil de los retornantes sugiere una población en edades medias, con un nivel educativo relativamente elevado y orientado a ocupaciones urbanas y modernas, que, en muchos casos, retorna como grupo familiar. Los retornantes de Argentina son una proporción mayoritaria del total de retornados, pudiéndose suponer que las

características de la emigración a la Argentina y la cercanía del destino migratorio determinan que, en este caso, haya una mayor propensión al retorno.

11. Un tercer flujo relevante refiere al denominado tránsito vecinal fronterizo, particularmente importante en la frontera con la Argentina y especialmente en torno a las localidades de Salto y Paysandú -que configuran las dos ciudades más importantes del Uruguay después de Montevideo-. Aún cuando nuevamente debe subrayarse que el tema se conoce muy poco, los pocos datos existentes indican un crecimiento muy acelerado del flujo, que es muy superior al crecimiento de la población uruguaya y al de las propias ciudades del Litoral, y que probablemente se vincula con el desarrollo desigual del sistema urbano de ambos márgenes del Río Uruguay -las ciudades argentinas crecen a una tasa media anual del 3.5%, mientras las uruguayas apenas crecen al 1% anual- y a las crecientes desigualdades cambiarias entre ambos países.

12. El turismo -y fundamentalmente el turismo receptivo- configura el cuarto tipo de flujo que adquiere relevancia particular, y que sólo se explica en el marco de los procesos de integración regional. Entre 1977 y 1987 el total de flujos de turismo receptivo hacia el Uruguay creció a razón de un 2.8% anual y el turismo ligado a la temporada de verano creció a razón de un 4%. De acuerdo a la información disponible, casi un 85% del total del turismo receptivo está constituido por personas residentes en la Argentina -ya sean argentinos o uruguayos- que se orientan hacia el Uruguay dada la cercanía que existe, en términos de distancia/tiempo, entre los centros turísticos uruguayos y los principales núcleos emisores de turismo en la Argentina (Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Santa Fé, Paraná). En un futuro próximo la probable construcción del Puente Colonia - Buenos Aires determinaría un crecimiento muy acelerado de este tipo de flujos, al aumentar la capacidad de competencia de la oferta uruguaya en el segmento de mercado de miniturismo en fin de semana.

13. Más allá de los flujos anteriores, finalmente, aparecen otros más difícilmente tipificables pero de importancia creciente en opinión de los diferentes organismos y autoridades. Registrados bajo la tipificación de "turistas" en las estadísticas de entrada y salida al país, anualmente se verifica un número importante de movimientos que corresponden a los procesos de integración social y económica en la región. Encuestas realizadas por el Ministerio de Turismo del Uruguay indican que proporciones importantes del total de pasajeros registrados como "turistas" -ya sean emisivos o receptivos- que viajan, en rigor, por razones que definen como de "familia" (proporciones variables, en torno al 28%), "negocios" (proporciones variables en torno al 6%) o "trabajo" (proporciones variables en torno al 8%), y un análisis preliminar de los flujos registrados como "turismo" fuera de las temporadas de verano sugeriría también que tienden a crecer.

14. En términos sintéticos, entonces, es posible concluir que el análisis de la evolución y las tendencias futuras de los flujos internacionales de

población permiten caracterizar a la dinámica poblacional del Uruguay como crecientemente abierta a la incidencia regional, en la misma medida en que avanza la integración física, económica y social con la región y en que la dinámica del desarrollo económico y social del país se combina con la evolución de la misma dinámica a nivel regional. El pronóstico más aceptable es que, en el futuro, esta vinculación entre ambos procesos tenderá a incrementarse y que, congruentemente, aumentaran aún más los flujos de población de diferente tipo entre los dos países.

## B. Marco normativo institucional

### a. Aspectos generales de los movimientos de población

15. El análisis de las políticas migratorias explícitas vigentes en Argentina y Uruguay permitiría afirmar la necesidad de una adecuación de las mismas a los procesos actuales y futuros relacionados con la voluntad expresada en los Acuerdos sobre integración económica y social entre ambos países, a partir de 1985.

16. En la Argentina existe -no obstante su carácter de excepción- una política restrictiva a la radicación de extranjeros, derivada de la crisis económica y social que atraviesa el país, en tanto que en el Uruguay las políticas migratorias fueron diseñadas en la década del '60, para la promoción de la denominada "migración selectiva". Cabe señalar que en ambos casos no existen referencias explícitas en relación a la integración latinoamericana. Además, su carácter exclusivamente nacional no reconoce tampoco la existencia de problemáticas particulares a nivel de regiones, como las que podrían surgir de los procesos de integración fronteriza en marcha.

17. En ambos países las competencias institucionales corresponden a varios Ministerios -del Interior, Relaciones Exteriores, Trabajo y Seguridad Social-. No obstante, es el Ministerio del Interior a quien corresponde una competencia más global y primaria en la formulación y elaboración de las políticas migratorias. Las competencias específicas están a cargo de las Direcciones de Migraciones, dependientes del Ministerio del Interior, y de las Direcciones de Recursos Humanos de los Ministerios de Trabajo, pero son las primeras las instancias que entienden en la ejecución de las políticas migratorias.

18. Corresponde señalar también la existencia de instancias interinstitucionales por la implicancia multisectorial de las políticas de migraciones: en Argentina, la Comisión Interministerial de Políticas de Población, de reciente creación, y en Uruguay la Comisión Nacional de Migración (C.N.M.). Entre los mecanismos institucionales binacionales generados a partir de la Declaración de Colonia con competencia en la

materia, corresponde mencionar al Consejo Ministerial Argentino-Uruguaio de Coordinación y Consulta, como la instancia de mayor jerarquía, y dos que atienden a problemáticas específicas, que son los Comité de Frontera, de carácter permanente, y el Grupo de Trabajo Binacional para la Implementación del Control Único de Frontera y Documentación Unificada.

19. Los Comité de Frontera, creados a partir de agosto de 1987, tienen como objetivo el de solucionar los problemas concretos que se generan en la frontera, la promoción del desarrollo integral de la región fronteriza e impulsar la cooperación e integración regional. Se entendió que los Comité son un medio eficaz para el avance en la integración, ya que trascienden el ámbito de los gobiernos nacionales incorporando a las instancias provinciales y municipales como instituciones civiles en la resolución de los problemas.

20. El Grupo de Trabajo Binacional fue creado con el objeto de elaborar una propuesta de sistema de control único de frontera para personas, bienes y vehículos y de documentación unificada para las vías terrestre, fluvial y aérea. Está constituido por dos comisiones nacionales que están integradas por funcionarios de reparticiones con incumbencia en el control de frontera y operación vinculadas a éste. La labor ha sido significativa, tanto en la elaboración de los instrumentos legales como en la implementación práctica del sistema, teniendo a su cargo el seguimiento y las propuestas de modificación de los acuerdos.

21. Las normas respecto a la admisión de los uruguayos y argentinos en las categorías que permiten desarrollar actividades de cualquier tipo (excluido turistas y tránsito) se rigen por las disposiciones generales relativas a todos los extranjeros en la materia, mas allá de las diferencias de los marcos jurídicos y normativos de cada país o de su mayor o menor adecuación a la realidad.

22. En ambos se distingue entre los "residentes permanentes" y los "temporarios" (en Argentina se desagrega también en "transitorio"). La distinción se deriva -en la forma- del propósito del extranjero de residir en forma definitiva o temporaria. Los requisitos para la obtención de los permisos de residencia en una u otra categoría son semejantes y se refieren a documentación relativa a la identidad, estado civil, antecedentes policiales y judiciales y salud, con las correspondientes legalizaciones sobre cada persona. El cumplimiento de tales requisitos puede significar para los tramitantes largos periodos en situación irregular.

23. En cuanto a las normas relativas al Control Migratorio de Frontera en la frontera argentino-uruguaya -cuya responsabilidad primaria recae en las Direcciones Nacionales de Migraciones-, éstas se adecuan a la nueva modalidad denominada de Control Único de Frontera y Documentación Unificada, que determina la aplicación de una operativa idéntica y conjunta de cada una de las autoridades y tiene por objetivo el logro de una más ágil y fluida interconexión, simplificando procedimientos. El Acuerdo vigente desde 1987



establece Áreas de Control Único de Frontera donde se realiza el control integral (migratorio y aduanero) por los funcionarios de ambos países y Áreas de Control Migratorio Unificado, donde sólo se realiza el control migratorio por los funcionarios de ambos países, consagrando además la extensión de la jurisdicción migratoria y aduanera de un país al territorio del otro.

24. Cada Gobierno estableció por Decretos de tenor similar las normas reglamentarias para la organización y el funcionamiento de los controles. No obstante la facilitación que se deriva exclusivamente de la unificación de procedimientos de control migratorio y aduanero en una sola área de control, es de señalar que no se ha avanzado en la simplificación de los requisitos documentarios o de registro que los nacionales o residentes de ambos países deben cumplir para ingresar ó egresar al territorio nacional.

b. Aspectos educativos

25. Las autoridades de Argentina y Uruguay han coincidido en enfatizar la necesidad de perfeccionar los mecanismos que faciliten la inserción de uruguayos y argentinos en los sistemas educativos de ambos países y en los trabajos de investigación científica de tipo binacional, como acciones de importancia que coadyuvan a la integración de ambos países. Desde 1985 hasta la actualidad ambas Cancillerías han intercambiado comunicaciones con el objeto de concretar la reunión de la Comisión Mixta establecida en el art. 19 del Convenio de Cooperación Cultural vigente entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, cuya nueva versión debería comprender específicamente una reglamentación del art. 6. Desde 1985, las gestiones se han agilizado con el objeto de actualizar los puntos del temario de la reunión de la Comisión Mixta encargada de la revisión del Convenio Cultural.

26. Entre los instrumentos que norman las actividades científicas binacionales se encuentra el Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, firmado el 30 de junio de 1977, que tiene por objeto fomentar la investigación científica y el desarrollo tecnológico. A partir del mismo se han firmado diversos convenios específicos entre la Universidad de la República, varias universidades argentinas y el CONICIT.

27. Se destaca que, para facilitar la efectiva integración educativa, ambas partes han reconocido en reiteradas ocasiones su voluntad de perfeccionar el Convenio Cultural vigente, especialmente en los aspectos concernientes al reconocimiento de certificados de estudios de los ciclos primario y secundario (Aplicación del art. 6 del Convenio), a la aplicación de reciprocidad con respecto al reconocimiento de títulos universitarios (Aplicación del art. 6 del Convenio), así como avanzar en los trabajos que permitan reválidas automáticas para los ciclos primario, secundario,

técnico y universitario, en todos los casos en que la compatibilidad de planes y programas lo permita. Se ha podido constatar, a través de la información proporcionada por los Ministerios de Educación y las Direcciones de Educación Primaria, Secundaria y Universitaria y de las Cancillerías de ambos países, una voluntad cierta de establecer los mecanismos que permitan la más rápida y eficiente inserción de los alumnos y egresados en todos los niveles de ambos sistemas educativos.

28. En el análisis de los marcos institucionales y administrativos de reválida de ambos países puede pensarse que quizás debido al hecho de que Uruguay muestra una particular organización del sistema educativo -que se expresa en la autonomía relativa de la educación primaria, secundaria, técnica (Universidad del Trabajo) y superior-, deban las tramitaciones sufrir un desarrollo más lento. Ello no está ligado al hecho de tratarse de estudiantes extranjeros (argentinos), pero, en cualquier caso, opera con una cadena de pasos administrativos relativamente más numerosos que en el caso argentino (aún para el caso de reválidas de uruguayos) que hayan realizado estudios en el exterior.

29. Según las leyes, reglamentos y resoluciones nacionales de Argentina y Uruguay que determinan la inserción en los ciclos primario, secundario y universitario, los interesados deben realizar trámites de reválida que se encuentran normados y que incluyen exigencias de aprobación de las asignaturas "Historia y Geografía nacionales", "Instrucción Cívica" o "Educación Cívica", así como la presentación de documentación completa debidamente certificada y documento de identidad del país receptor. Estos requerimientos son comunes a todo extranjero que desee revalidar estudios en el país, o bien nacionales que hayan cursado estudios en otro país. La obtención del documento de identidad supone, especialmente para Argentina y en menor medida para Uruguay la tramitación de radicación, a través de la Dirección Nacional de Migraciones, situación que vincula estrechamente la posibilidad de realizar estudios a una situación migratoria específica.

30. La reválida en ambos países es más fácil cuando se trata de ciclos completos (primaria o secundaria). Puede afirmarse que es automática para el caso de estudiantes que han finalizado la escuela primaria en Uruguay y que desean continuar estudios en la Argentina. En el caso de la Educación Superior ambos países no han resuelto aún los instrumentos que permitan revalidar estudios dentro de marcos normativos precisos para cada grupo de profesionales. A tales efectos está funcionando una Comisión Binacional.

31. La Argentina ofrece, a un cupo limitado de estudiantes uruguayos, un mecanismo de ingreso directo a las universidades argentinas. Este es variable de año en año y se tramita en el Consulado Argentino de Montevideo. Si bien se releva a aquellos que ingresan a través de este mecanismo de requisitos de ingreso, se les veda el ejercicio profesional en la Argentina a menos que el Ministerio de Cultura y Educación apruebe el ejercicio profesional al concluir la carrera y habiendo tramitado el interesado el recurso pertinente.

32. Sin embargo, y aún cuando existe la mejor disposición a nivel de autoridades de ambos países, la situación vigente somete a aquellos estudiantes que deseen insertarse en los respectivos sistemas educativos a largos trámites (no menos de seis meses), lo que implica en una buena parte de los casos la pérdida del año lectivo. Esta situación es la que prevalece para concretar la reválida de ciclos completos.

33. En el caso de que el alumno no haya completado el ciclo primario o el secundario, se le aplican además de los requerimientos habituales (documentación legalizada, programas y certificados de estudios), un sistema de pruebas y evaluaciones que muchas veces trae como resultado que el alumno proveniente del extranjero deba perder el año o pasar a un año anterior.

34. La problemática expuesta es reconocida por las autoridades y se coincide en que es urgente avanzar en acuerdos que permitan hacer efectiva una reválida automática de estudios para facilitar la inserción de los estudiantes en ambas márgenes del Plata.

#### c. Aspectos de Seguridad Social

35. El Convenio Argentino-Urugayo de Seguridad Social, firmado en 1974, y su Acuerdo Administrativo, en opinión de las autoridades competentes establece el marco adecuado para la protección de los trabajadores migrantes y sus familias, contemplando las recomendaciones o disposiciones internacionales en esta materia.

36. El Convenio asegura a los trabajadores migrantes los siguientes derechos:

- (i) igualdad de trato entre nacionales y extranjeros,
- (ii) conservación de los derechos adquiridos y en vías de adquisición,
- (iii) determinación de la legislación aplicable,
- (iv) totalización de los periodos y pago a prorrata o proporcional,
- (v) pago de las prestaciones en cualquiera de ambos países al tipo de cambio más beneficioso y sin reducción o descuentos por residir en otro país.

37. Las autoridades competentes son la Secretaría de Seguridad Social en Argentina y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en Uruguay, en tanto que los Organismos de Enlace son la misma Secretaría en la Argentina y el Banco de Previsión Social en Uruguay.

38. De las diferentes prestaciones que incluye el Convenio son las relativas a la vejez, invalidez y muerte las que absorben más del noventa por ciento de las solicitudes. El tiempo de tramitación del beneficio promedio es del orden de los dos años, tiempo semejante al de otros convenios.

39. El tipo de problemas que plantea el convenio y su aplicación, de acuerdo a las autoridades contactadas, son fundamentalmente de tipo administrativo, de funcionamiento orgánico, y no derivados del convenio.

### III. PROPUESTAS PRELIMINARES

40. En el marco de las consideraciones anteriores, se sugiere continuar los trabajos tendientes a elaborar un programa de acciones que permitan contribuir al fortalecimiento de la capacidad de los Gobiernos argentino y uruguayo para incidir positivamente en el manejo de los diferentes tipos de flujos de población regionales, de forma de aprovechar cabalmente las oportunidades que surgen para ambos países en el marco del proceso de integración.

41. Dentro de ese marco, y con el propósito de contribuir a la implementación operativa de políticas relevantes, es conveniente concentrar los esfuerzos en tres líneas básicas de acciones: el mejoramiento de los sistemas de información, el mejoramiento de los diagnósticos sobre situación, costos y beneficios de los diferentes tipos de flujos y la revisión y adecuación de los marcos institucionales y normativos de definición e implementación de políticas en la materia. Aunque en el estado actual de los trabajos no es posible proponer en forma definitiva lineamientos de políticas para los diversos problemas en juego, parece en cambio posible indicar algunos lineamientos generales y -en algunos aspectos específicos- presentar sugerencias concretas.

#### A. Propuestas relativas a los sistemas de información

42. Un grupo de sugerencias posibles se refiere a diferentes propuestas relativas a los sistemas de información. En ese sentido, las principales recomendaciones son:

- a. Evaluar y proponer alternativas de mejoramiento y coordinación de los sistemas de información sobre pasajeros y Tránsito Vecinal Fronterizo mantenidos por las respectivas Direcciones Nacionales de Migración.

- b. Evaluar y proponer alternativas de mejoramiento y coordinación de los sistemas de información sobre turismo receptivo y emisor mantenido por los respectivos organismos responsables de las políticas turísticas.
- c. Evaluar y proponer alternativas de mejoramiento y coordinación de los sistemas de información sobre emigración internacional y retorno de emigrantes existentes en las respectivas Direcciones de Estadística y Censos.
- d. Elaborar un Sistema Permanente de Indicadores de Medición de Flujos Demográficos.

B. Propuestas relativas al desarrollo de diagnósticos

43. Un segundo grupo de sugerencias refiere a la necesidad de mejorar la calidad de los diagnósticos disponibles sobre flujos demográficos. En ese sentido, las principales recomendaciones son:

- a. Completar un diagnóstico de la emigración internacional de uruguayos y argentinos en el contexto regional, evaluando sus perspectivas futuras, identificando costos y beneficios de las mismas y proponiendo alternativas de política.
- b. Realizar una Encuesta de Uruguayos radicados en la Argentina, a los efectos de tipificar el tipo de migración, identificar los vínculos laborales, económicos y sociales mantenidos con el país, evaluando la propensión al retorno, a la reinversión y a la remesa de fondos, así como otros aspectos que definen oportunidades de revinculación con el país.
- c. Realizar un diagnóstico de los movimientos de tránsito vecinal fronterizo y sus perspectivas futuras, identificando costos y beneficios de la misma y proponiendo alternativas de política.
- d. Elaborar un análisis de los movimientos de retorno de emigrantes, identificando costos y beneficios y proponiendo alternativas de política.
- e. Realizar un análisis de los procesos de integración educativa y científica, evaluar su dimensión actual y sus tendencias probables en el futuro inmediato.
- f. Elaborar un diagnóstico de la evolución y perspectivas de los flujos de turismo emisor y receptor, identificando costos y beneficios y proponiendo alternativas de política.

C. Propuestas relativas al marco normativo

a. Movimientos de población en general

44. Las propuestas enfocan como objetivo general la facilitación de los movimientos de población entre Argentina y Uruguay, tal como lo exigirán en magnitud creciente los procesos de integración económica y social. Se recomienda la elaboración de diagnósticos como insumos para la formulación de políticas migratorias tanto a nivel nacional como a nivel fronterizo, se sugieren algunas estrategias para el correspondiente fortalecimiento institucional y se proponen algunas evaluaciones y análisis de los instrumentos actualmente en operación.

- a. Realizar un diagnóstico a nivel nacional, orientado a la identificación y tipificación normativa de los diferentes procesos que ocurren, fundamentalmente entre las áreas metropolitanas, que van desde migraciones laborales con residencia permanente hasta aquellas que podrían denominarse "migraciones laborales sin residencia", sobre todo en actividades independientes, profesionales o técnicas, situación que se deriva por la cercanía y la facilidad de traslado entre ambos países. Los diagnósticos deberían analizar cuáles son las determinantes y consecuencias del marco normativo e institucional sobre este fenómeno migratorio, tanto en la sociedad de origen como en la de destino.
- b. Realizar un diagnóstico a nivel fronterizo (en la zona litoral), ya que si bien estos flujos no parecen tener un volumen importante dentro de los movimientos migratorios en general, son relevantes en las áreas de frontera, proceso que se intensificaría con la profundización de la integración regional. Dentro de estos procesos se considera de suma importancia la realización de un diagnóstico de la influencia del marco normativo y los procedimientos administrativos sobre las características del denominado tránsito vecinal fronterizo.
- c. Elaborar estrategias de fortalecimiento institucional que vinculen más estrechamente los estudios antes mencionados con las áreas técnicas de las instituciones que intervienen en la formulación de políticas y programas migratorios. Esta relación no se agota en la definición de los requerimientos sino que incluye también participación activa en los estudios, incluyendo seminarios, talleres y cursos de capacitación para los funcionarios.

- d. Promover el fortalecimiento institucional a través de la Cooperación Técnica que determinados organismos internacionales puedan ofrecer tanto para la capacitación del personal como para el diseño de instrumentos idóneos.
- e. Analizar los procedimientos administrativos vinculados a la aplicación de instrumentos binacionales. Este análisis debería establecer cuáles son los cuellos de botella existentes y buscar una mayor coordinación de los procedimientos.
- f. Analizar y evaluar la legislación migratoria general de ambos países, en cuanto a su adecuación o no a los objetivos más específicos de la integración y el correspondiente movimiento de personas.
- g. Evaluar las experiencias internacionales en cuanto a regímenes de libre circulación de personas y de instrumentos y mecanismos de regulación de la migración laboral logrados hasta el momento.
- h. Elaborar propuestas de instrumentos (anteproyectos de convenios) sobre facilitación de la circulación de residentes de ambos países y sobre regulación, canalización y asistencia de las migraciones laborales.
- j. Facilitar el estudio e intercambio de experiencias realizadas en otros procesos de integración (Comunidad Económica Europea, Pacto Andino mediante el Instrumento Andino de Migraciones Laborales y la propia de Argentina, a partir de la aplicación de los convenios laborales suscriptos con Chile y Bolivia).

b. Propuestas relativas al marco normativo de los aspectos educativos

45. Respecto a las líneas de acción a seguir en el campo de la integración educativa entre Argentina y Uruguay cabe distinguir, por un lado, medidas concretas a buscar en esa materia, y por el otro, el apoyo a instancias institucionales que garanticen en el futuro una consolidación y mejora permanente en los procedimientos de más largo plazo. Ambos tipos de propuestas deben avanzar conjuntamente, aunque requieran condiciones y tiempos normativos distintos, y sin desmedro de distinguir la situación y el tratamiento particular que cada ciclo educativo impone en la práctica. Se proponen las siguientes sugerencias:

- a. Elaborar un diagnóstico para identificar las instancias institucionales más significativas para favorecer una mayor armonización y concreción de acuerdos y procedimientos que faciliten la integración educativa entre ambos países.

- b. Identificar las instancias y apoyar la constitución de grupos nacionales y binacionales, a los efectos de que se pueda realizar una definición de políticas, aprovechando a la vez la labor de los grupos y comisiones que se encuentran trabajando en la actualidad.
  - c. Elaborar estudios que sirvan de base para considerar la posibilidad de reválidas automáticas en los niveles primario, secundario, técnico y profesional.
  - d. Elaborar un estudio relacionado con la simplificación de trámites y legalizaciones y con la eliminación de pruebas en los niveles primario, técnico y profesional.
  - e. Elaborar un estudio sobre reválidas de planes, programas y asignaturas universitarias que contemple la compatibilidad de los mismos entre la Universidad de la República y las universidades nacionales argentinas.
  - f. Cooperar con la reunión de grupos de trabajo por facultades, carreras y especializaciones, con el objeto de analizar planes y programas y llegar a propuestas de reválida automática.
  - g. Cooperar en el estudio de procesos que simplifiquen en el corto plazo los trámites, legalizaciones y pruebas a nivel universitario, a que están sometidos estudiantes y egresados.
  - h. Cooperar con estudios que permitan el establecimiento de criterios comunes para la reválida de estudios parciales en educación primaria, secundaria, técnica y universitaria.
  - i. Efectuar estudios conjuntamente con los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores y Educación, que permitan proponer pautas para adecuar las exigencias migratorias de ambos países a la condición de estudiante.
  - j. Realizar un relevamiento en cada país respecto a los problemas que enfrentan los estudiantes y graduados del país vecino respecto de las instituciones educativas y migratorias.
- c. Aspectos relativos al marco normativo de la seguridad social

46. Al respecto, cabe señalar que en la aplicación del convenio, de acuerdo a la opinión de las autoridades contactadas, los problemas que se presentan son fundamentalmente de tipo administrativo y de funcionamiento orgánico. Se propone:



- a. Mejorar la comunicación de las Áreas intervinientes de ambos países, reanudando las reuniones de la Comisión Mixta de Expertos interrumpidas en 1979.
- b. Elaborar un estudio que permita definir procedimientos como la reducción de los tiempos de reconocimiento y la inclusión de sectores actualmente no contemplados.