

**CAMINAR**

americas.org



**CAMINAR**

americas.org



Comparative Analysis on  
International Migration and  
Displacement in the Americas

[www.caminaramericas.org](http://www.caminaramericas.org)

**Derechos sociales y económicos de  
las personas migrantes y refugiadas  
durante la pandemia por COVID19.**

**El caso de Uruguay**

---

Documento de Trabajo de CAMINAR N°1

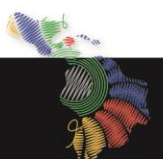
Victoria Prieto Rosas  
Camila Montiel  
Julieta Bengochea  
Delia Dutra

Junio, 2021



### **Citación sugerida**

Prieto Rosas, V., Montiel, C., Bengochea, J. y Dutra, D. (2021) Derechos sociales y económicos de las personas migrantes y refugiadas durante la pandemia por COVID19. El caso de Uruguay. Documento de Trabajo CAMINAR Nr. 1. Disponible en: <https://www.caminaramericas.org/documentos>

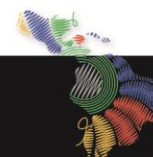




## RESUMEN

Este documento presenta un análisis del contexto para el ejercicio de los derechos sociales y económicos de las personas migrantes y refugiadas durante la pandemia por COVID19 en Uruguay. Desde marzo de 2020 el gobierno uruguayo adoptó una serie de disposiciones para contener la propagación del virus y mitigar los impactos sociales de la merma de la actividad económica. Estas medidas expandieron las transferencias contributivas y no contributivas enfocándose en la población inactiva y los trabajadores informales, e incluyeron de modo implícito a las personas migrantes y refugiadas documentadas. Concomitantemente, las agencias internacionales (AI) y las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) vinculadas a las poblaciones migrantes y refugiadas en el país desplegaron acciones dirigidas a proteger la población migrante y refugiada más vulnerable. En este documento (i) se discute cómo este grupo poblacional se ha visto afectado por la pandemia; (ii) se reseñan las respuestas institucionales adoptadas en materia de documentación, protección social y vivienda durante la contingencia; y (iii) se valora cómo se ha desarrollado el ejercicio de derechos sociales y económicos de migrantes y refugiados en el mismo período. Para ello se analiza una serie de entrevistas realizadas entre julio y setiembre de 2020 a funcionarios del gobierno nacional y de los departamentos de Montevideo y Rivera, representantes de OSCs, y funcionarios de AIs. Se concluye que durante la pandemia la respuesta institucional a las poblaciones migrantes más vulnerables ha estado liderada por los actores estatales con el apoyo focalizado de las AIs y OSCs. No obstante, se han exacerbado las desigualdades preexistentes que afectan a personas migrantes y refugiadas y que tienen que ver, por un lado, con la naturaleza universalista de la política social vigente que desconoce los particularismos de las poblaciones en situación de movilidad y, por otro, con externalidades de la implementación de la política migratoria que consigna una estratificación de derechos sociales y económicos entre orígenes comprendidos y no comprendidos en el Acuerdo de Residencias del MERCOSUR, y entre nacionalidades sujetas a la exigencia de visado y eximidas de ella. También se identifican buenas prácticas de las entidades del gobierno nacional en las que se interponen los derechos sociales a la situación documental de las personas. Estas buenas prácticas son resultado de acciones intersectoriales previstas en la institucionalidad de la legislación migratoria vigente en Uruguay.

**Palabras clave:** Migración, refugio, COVID19, política migratoria, respuestas institucionales, Uruguay.

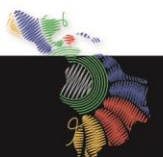




## ABSTRACT

This paper presents an analysis of the realm where social and economic rights of migrants and refugees took place during the COVID19 pandemic in Uruguay. Since March 2020, the Uruguayan government adopted a series of measures to contain the spread of the virus and mitigate the social impacts of the decline in economic activity. These measures expanded contributory and non-contributory social transfers focusing on the inactive population and informal workers, and implicitly included documented migrants and refugees. At the same time, international agencies (IAs) and civil society organizations (CSOs) in the country deployed actions aimed at protecting the most vulnerable migrant and refugee population. This document (i) discusses how this population group has been affected by the pandemic; (ii) reviews the institutional responses adopted in regard to documentation, social protection and housing during the contingency; and (iii) assesses how the exercise of social and economic rights of migrants and refugees has developed during the same period. For this purpose, we analyze a series of interviews conducted between July and September 2020 with officials of the national government and of the departments of Montevideo and Rivera, representatives of CSOs, and IA officials. Conclusions point out the institutional response to the most vulnerable migrant populations has been led by state actors with the focused support of IAs and CSOs. However, pre-existing inequalities affecting migrants and refugees have been exacerbated and have to do, on the one hand, with the universalist nature of the current social policy that ignores the particularities of populations in a situation of mobility and, on the other hand, with unintended consequences of the implementation of the migration policy that establishes a stratification of social and economic rights between origins included and not included in the MERCOSUR Residence Agreement, and between nationalities subject to visa requirements and those exempted from them. Good practices of national government entities are also identified in which social rights are interposed to the documentary status of individuals. These good practices are the result of inter-sectorial actions foreseen in the institutional framework of the migration legislation in force in Uruguay.

**Key words:** Migration, refuge, COVID19, migration policy, institutional responses, Uruguay.

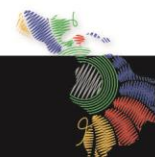




## RESUMO

Este documento apresenta uma análise do contexto para o exercício dos direitos sociais e econômicos das pessoas migrantes e refugiadas durante a pandemia por COVID19 no Uruguai. Desde março de 2020 o governo uruguaio adotou uma série de disposições direcionadas a conter a propagação do vírus e mitigar os impactos sociais da diminuição da atividade econômica. Estas medidas dizem respeito às transferências contributivas e não contributivas, e tiveram seu foco na população inativa e nos trabalhadores informais, dentro das quais foram incluídas pessoas migrantes e refugiadas documentadas. Concomitantemente, as agências internacionais (AI) e as organizações da sociedade civil (OSCs) vinculadas às populações migrantes e refugiadas no país implementaram ações dirigidas a proteger a população migrante e refugiada mais vulnerável. Neste documento, (i) discute-se em que medida este grupo populacional tem sido afetado pela crise sanitária; (ii) apresentam-se as respostas institucionais adotadas em matéria de documentação, proteção social e moradia durante a contingência; e (iii) pondera-se de que forma o exercício de direitos de migrantes e refugiados tem sido alterado pela pandemia. Com esse propósito, analisa-se uma série de entrevistas realizadas entre julho e setembro de 2020 a funcionários do governo nacional e dos departamentos de Montevideo e Rivera, representantes de OSCs, e funcionários de AIs. Conclui-se que durante a pandemia a resposta institucional às populações migrantes mais vulneráveis têm sido liderada por atores estatais com o apoio focalizado de IAs e OSCs. No entanto, têm se exacerbado as desigualdades pré-existentes que afetam a pessoas migrantes e refugiadas, e que têm a ver, por um lado, com a natureza universalista da política social vigente que desconhece os particularismos das populações em situação de mobilidade e, por outro, com externalidades da implementação da política migratória que consigna uma estratificação de direitos sociais e econômicos entre origens compreendidos e não compreendidos no Acordo de Residências do MERCOSUR, e entre origens sujeitos à exigência de visto e isentados dela. Entretanto, também durante a pandemia identificam-se boas práticas das entidades do governo nacional onde persistiu a preocupação por interpor os direitos sociais à situação documental das pessoas. Estas práticas foram o resultado de ações intersetoriais desenvolvidas no cerne da institucionalidade prevista pela legislação migratória vigente no Uruguai.

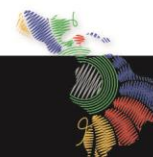
**Palavras chave:** Migração, refugiado, COVID19, política migratória, respostas institucionais, Uruguai.





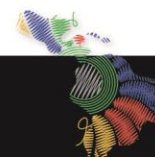
## Contenido

Lista de abreviaturas .....	7
Introducción .....	8
Migración y gobernanza anteriores a la pandemia .....	13
Tendencias de la inmigración reciente y su gobernanza.....	13
El ejercicio de los derechos sociales y económicos de las poblaciones migrantes en Uruguay .....	18
<i>Documentación</i> .....	18
<i>Trabajo</i> .....	21
<i>Protección social</i> .....	22
<i>Vivienda</i> .....	26
<i>Salud y Educación</i> .....	28
Impactos de la pandemia en las personas migrantes y refugiadas.....	30
Documentación .....	31
Trabajo y protección social .....	32
Vivienda.....	33
Inclusión de las personas migrantes y refugiadas en las medidas de mitigación adoptadas durante la pandemia.....	35
Gobierno nacional.....	35
<i>Documentación</i> .....	35
<i>Transferencias</i> .....	40
Gobiernos departamentales .....	44
Sociedad civil y agencias internacionales.....	45
A modo de conclusión.....	47
Referencias .....	55



## Lista de abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AFAM	Asignaciones Familiares
AFAM-PE	Asignaciones Familiares por Plan de Equidad
AI	Agencia Internacional
AR	Acuerdo de Residencias del MERCOSUR y estados asociados
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
BPS	Banco de Previsión Social
CAMINAR	Análisis Comparado sobre Migración y Desplazamiento Internacional en las Américas
CCAM	Consejo Consultivo Asesor de Migraciones
CEA	Canasta de Emergencia Alimentaria
CORE	Comisión de Refugiados
DGACV	Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación
DNIC	Dirección Nacional de Identificación Civil
DNM	Dirección Nacional de Migración
FONASA	Fondo Nacional de Salud
IM	Intendencia de Montevideo
INDA	Instituto Nacional de Alimentación
IR	Intendencia de Rivera
JNM	Junta Nacional de Migración
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMS	Organización Mundial de la Salud
OSCs	Organizaciones de la Sociedad Civil
SEDHU	Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana
TC	Transferencia Contributiva
TNC	Transferencia no Contributiva
TUS	Tarjeta Uruguay Social



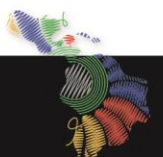
## Introducción

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) otorgó el estatus de pandemia a la epidemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2. Desde entonces y hasta el momento de cierre de esta publicación han transcurrido 15 meses en los que fallecieron 3,7 millones de personas en todo el mundo por COVID19, y el PIB mundial experimentó la mayor caída interanual (3,5%) de los últimos ochenta años (World Bank, 2021). También en estos meses los estados latinoamericanos adoptaron disposiciones dirigidas a reducir la movilidad interna e internacional con el fin de contener la propagación del virus (Bengochea *et al.*, 2021; Hale *et al.*, 2021).

Las restricciones a la movilidad internacional aún persisten en prácticamente todos los países latinoamericanos, aunque se han ido modificando sucesivamente, yendo desde una primera etapa de restricción total y militarización fronteriza a una más actual de restricción selectiva de los flujos, donde se inhibe el tránsito terrestre de las poblaciones más vulnerables y se alienta la movilidad de las poblaciones con mayores recursos con filtros de bioseguridad<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Álvarez Velasco (2021) identifica al menos tres etapas: una primera etapa situada entre marzo y junio de 2020, caracterizada por el cierre total de fronteras con las consecuentes caída de la movilidad general, persistencia de deportaciones y de retornos forzados como reacción a los impactos económicos de la pandemia, inmovilidad y esperas de personas en tránsito, limitaciones al derecho de asilo en algunos países de la región, y suspensión o retraso de los trámites migratorios; una segunda etapa, que comprendería a los meses de julio a diciembre, en la que persistieron el control sanitario y migratorio, se levantan algunas restricciones a la movilidad, se retomó la gestión presencial o semipresencial de los trámites migratorios, se avivó el tránsito irregular por fronteras terrestres y se debatieron reformas legales restrictivas a la movilidad en países como Ecuador, Chile o Perú; y una tercera etapa, que transcurre desde enero de 2021 a la actualidad, donde se ha acelerado la movilidad y se han segmentado las formas de control fronterizo, reservándose las mayores restricciones a la movilidad terrestre de la población más vulnerable y la apertura de fronteras aéreas a las personas con más recursos capaces de solventar los costes de los controles de bioseguridad.







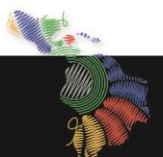
Uruguay no ha estado ajeno a este escenario y ha adoptado medidas de control fronterizo para contener la propagación del virus. El 16 de marzo de 2020, ante la identificación de los primeros casos de COVID19 en Uruguay, el Poder Ejecutivo decretó el cierre de fronteras (Decreto 94/020) considerando varias excepciones que lo distinguieron del resto de países de la región (Decreto 104/020 y 159/020)<sup>2</sup>, e hizo un llamamiento a la población a “quedarse en casa”. En la misma fecha se implementó la militarización fronteriza, y si bien ello coincide con el proceso de militarización de fronteras que experimentó la región durante la pandemia (Álvarez Velasco, 2021; Bengochea *et al.*, 2021), en el caso de Uruguay este proceso estaba previsto anteriormente<sup>3</sup>. En diciembre de 2020 el Poder Ejecutivo volvió a restringir la movilidad internacional cerrando las fronteras terrestres y aéreas al turismo, y mantuvo las excepciones definidas al inicio de la pandemia.

Las restricciones a la movilidad afectaron de manera inmediata a muchas de las personas migrantes y en situación de refugio que se encontraban en proceso de regularización o reunificación familiar, pero

---

<sup>2</sup> Estos decretos mantienen hasta ahora las fronteras abiertas a los siguientes grupos comprendidos en el listado de excepciones: extranjeros residentes en el país (residencia permanente o en trámite); tripulaciones de aeronaves y prácticos de buques; choferes afectados al transporte internacional de bienes, mercaderías, correspondencia, insumos y ayuda humanitaria y sanitaria; diplomáticos acreditados ante el gobierno uruguayo o ante Organismos Internacionales con sede en el país; extranjeros que se beneficien de corredor humanitario o sanitario establecido para el embarque o desembarque de cruceros, buques y aviones con base donde la autoridad sanitaria determine; brasileños que demostrando su condición de fronterizos ingresen por la frontera Uruguay-Brasil y permanezcan en la ciudad fronteriza; casos manifiestamente fundados de protección internacional conforme lo dispuesto por Ley 18.076, que deberán ser analizados caso a caso; situaciones debidamente justificadas de reunificación familiar (con padres, cónyuges, concubinos, hijos solteros menores o mayores con discapacidad), conforme lo dispuesto por Ley 18.250, o por razones humanitarias no previstas en los otros grupos; e ingresos transitorios con fines laborales, económicos, empresariales o judiciales gestionados ante la Dirección Nacional de Migración (DNM) y otro ministerio competente.

<sup>3</sup> Esta medida destinada al “combate de la inseguridad y el narcotráfico” fue tomada con anterioridad al surgimiento de la pandemia (Decreto 92/020 del Poder Ejecutivo), en cumplimiento de la Ley 19.677 aprobada por el Parlamento en 2018.



también a aquellos que con independencia de su condición migratoria tenían una incorporación limitada al mercado de trabajo<sup>4</sup>, y/o a quienes sufrían dificultades para solventar los gastos de vivienda y alimentación (Bengochea *et al.*, 2021). Consecuentemente, el Poder Ejecutivo uruguayo anunció de inmediato una serie de medidas de mitigación del impacto económico de la pandemia<sup>5</sup> previendo los efectos más duros para aquellas poblaciones más vulnerables (Bengochea *et al.*, 2021). Estas medidas adoptadas por el recién electo Poder Ejecutivo<sup>6</sup> incluyeron: (i) la expansión de transferencias contributivas (TCs) -subsidio flexible por desempleo, flexibilización de requisitos para acceso a este y otros subsidios-; (ii) el refuerzo de programas preexistentes de transferencias no contributivas (TNCs); y (iii) la creación de un nuevo tipo de TNC (Bengochea *et al.*, 2021). Estas medidas se focalizaron en trabajadores formales a través de las TCs y procuraron alcanzar a través de TNCs a quienes se encontraban fuera de la actividad o a quienes trabajando se encontraban sin cobertura del sistema de seguridad social. Asimismo, las agencias internacionales (AIs) y las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) vinculadas a las poblaciones migrantes y refugiadas desplegaron una serie de acciones de ayuda humanitaria y asistencia dirigidas a proteger la población más vulnerable.

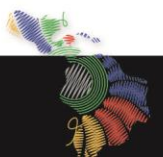
En qué forma estas disposiciones adoptadas por el gobierno y las acciones emprendidas por las OSCs y las AIs han contemplado a la

---

<sup>4</sup> Trabajadores de aplicaciones y de varias áreas del sector servicios, trabajadores informales o con contribuciones parciales a la seguridad social, etc.

<sup>5</sup> A modo de ejemplo, en 2020 se registró una caída del Producto Bruto Interno (PBI) del 5,9% respecto al año anterior en Uruguay (BCU, 2021) y se estimó un incremento de 2,1 puntos en el porcentaje de personas en situación de pobreza, alcanzando a un 5,1% de la población para el año en que se inició la pandemia (CEPAL, 2021).

<sup>6</sup> El 1ero de marzo de 2020 asumió el nuevo gobierno de coalición de centro derecha, liderado por el Partido Nacional, con Luis Lacalle Pou como presidente y con un Parlamento con mayoría del partido de gobierno. Este hito sigue a 15 años de gobierno del partido Frente Amplio, que configura una coalición de fuerzas de izquierda y centro izquierda.





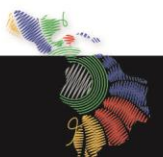
población migrante y refugiada y cómo contribuyeron a garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos sociales y económicos<sup>7</sup> consignados en la legislación vigente, son las principales interrogantes que aborda este documento de trabajo. En él (i) se describen las condiciones de vida de inmigrantes y refugiados en Uruguay con anterioridad a la llegada del virus SARS-CoV-2 y durante su propagación; (ii) se discute en qué medida este grupo poblacional se ha visto afectado por la crisis sanitaria; (iii) se reseñan las respuestas institucionales adoptadas; y (iv) se pondera en qué modo el ejercicio de derechos de migrantes y refugiados ha sido alterado por la pandemia.

Con estos propósitos analizamos una serie de entrevistas realizadas entre julio y setiembre de 2020<sup>8</sup> a funcionarios del gobierno nacional y de los departamentos de Montevideo y Rivera, representantes de OSCs, y

---

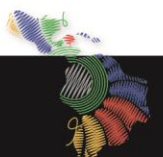
<sup>7</sup> Se entiende por derechos sociales y económicos a los derechos humanos de garantía de las condiciones de vida necesarias para una vida en digna, y suelen incluir el acceso a el trabajo, la seguridad social, la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, y un medio ambiente adecuado. Estos derechos han sido definidos y consensuados internacionalmente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Asamblea General de Naciones Unidas de 1966 y ratificados por Uruguay en 1969 (Ley 13.751). Si bien los derechos culturales también están consignados en la legislación vigente en Uruguay no se alude a ellos porque no son objeto de este trabajo.

<sup>8</sup> Dentro del grupo de funcionarios del gobierno departamental, entrevistamos a representantes de la división de Desarrollo Urbano de la Intendencia de Montevideo (IM) y del Observatorio Departamental de Migraciones de la Intendencia de Rivera (IR). En el grupo de funcionarios del gobierno nacional incluimos a representantes del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de la sede en Rivera, del Departamento Migrante de la sede de Montevideo, y de la Dirección Nacional de Migración (DNM). Entre los representantes de las agencias internacionales, entrevistamos a representantes del Alto Comisionado de Naciones Unidas para el Refugio (ACNUR) para el Cono Sur y a la jefa de misión en Uruguay de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Finalmente, en el grupo de representantes de OSCs incluimos al Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana (SEDHU), encargado de la gestión de entrevistas y protección a población solicitante de la condición de refugiado y refugiada; la Asociación Manos Veneguayas y otra asociación migrante que pidió no ser identificada. Por cuestiones de agenda de los informantes, no conseguimos acceso a las autoridades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) ni a la Secretaría de la Junta Nacional de Migración (JNM).



funcionarios de Als. En ese momento Uruguay se posicionaba como uno de los países con menor incidencia del virus, acumulando apenas 48 muertes por COVID19 al 30 de setiembre de 2021, y el gobierno uruguayo era destacado por su gestión de la pandemia (Fernández Simon, 2020; Parks, 2020). Cabe precisar que este escenario se transformó sustantivamente iniciado el 2021, pues en los primeros cinco meses del año fallecieron 4.267 personas por esta enfermedad y el 81% de esas defunciones se produjo en los meses de abril y mayo. En la actualidad el mundo se pregunta qué sucedió con el modelo de manejo de la pandemia que destacaba al país en 2020 (Taylor, 2021).

El instrumento de recolección de información utilizado y los lineamientos de aplicación e interpretación fueron desarrollados por el grupo científico Análisis Comparado sobre Migración y Desplazamiento Internacional en las Américas (CAMINAR). Considerando las circunstancias sanitarias vigentes al momento del trabajo de campo -entre julio y septiembre de 2020-, las entrevistas se realizaron mediante plataformas de videoconferencia y el guion de entrevista aplicado fue el utilizado en el resto de los países que integran CAMINAR. El guion indagó en (i) los impactos de la pandemia en el bienestar de la población migrante y refugiada, (ii) la gestión de la política migratoria durante la emergencia sanitaria, (iii) las acciones de política adoptadas para garantizar el ejercicio de derechos sociales y económicos de las personas migrantes y refugiadas durante la pandemia de COVID19, y (iv) las valoraciones de cada actor entrevistado sobre en qué medida estas incluyeron o no de modo explícito y en la práctica a la población migrante y refugiada. Además, contó con aprobación del comité de ética de la Queen Mary University of London en mayo de 2020.



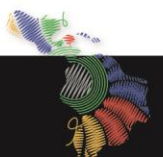
El presente documento se organiza en cuatro secciones. En la primera se reseñan los principales antecedentes y el marco normativo vigente en lo relativo al ingreso, permanencia y bienestar de las personas migrantes y refugiadas en Uruguay. A partir de las narrativas de los informantes clave, la segunda sección discute el impacto de la pandemia en el ejercicio de los derechos a la documentación, el trabajo, la vivienda y la protección social de migrantes y refugiados. La tercera sección presenta las medidas de mitigación adoptadas. Finalmente, se resume y discute los principales hallazgos.

## **Migración y gobernanza anteriores a la pandemia**

En esta sección se describe el contexto general de la inmigración reciente que ha acogido Uruguay, el marco normativo e institucional vigente, y las condiciones de vida de la población migrante y refugiada con anterioridad a la pandemia por COVID19.

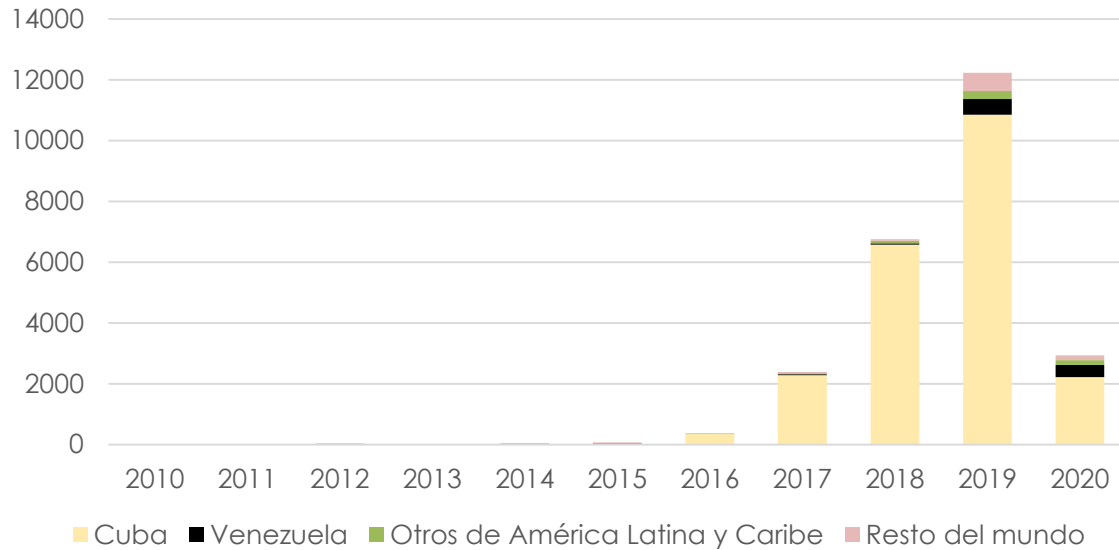
### **Tendencias de la inmigración reciente y su gobernanza**

En 2019 el número de personas nacidas en el exterior que residían en Uruguay superaba las 94.196 personas, representando al 2,7% de la población total del país. Dentro de este grupo la tercera parte correspondía a personas llegadas a partir de 2015 (Prieto Rosas y Montiel, 2020). El crecimiento reciente de la población migrante en Uruguay ha sido liderado por las comunidades cubana y venezolana, y estuvo acompañado de dos transformaciones: en primer lugar, la emergencia de nuevos modos de llegada al país que ahora se producen principalmente por puestos fronterizos terrestres; y, en segundo lugar, un incremento exponencial de las solicitudes de la condición de refugiado de ciudadanos cubanos (Gráfico



1)<sup>9</sup> y de permisos de residencia tramitados a iniciativa de ciudadanos venezolanos en el marco del Acuerdo de Residencias del MERCOSUR y estados asociados (AR) (Prieto Rosas y Montiel, 2020).

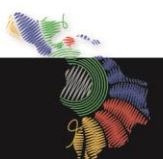
**Gráfico 1. Número de solicitudes recibidas de la condición de refugiado según nacionalidad del solicitante. Uruguay, 2010-2020**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de UNHCR Statistics (2020)

Este crecimiento de la migración de origen latinoamericano ha sido motivado por un conjunto de factores vinculados a los contextos de salida, pero también a las transformaciones del marco normativo y la gobernanza migratoria de Uruguay. Desde 2006 este país aprobó una legislación centrada en el enfoque de derechos que garantiza: (i) la igualdad de trato con los nacionales en el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales; (ii) la accesibilidad casi inmediata a la documentación (cédula de identidad) que garantiza el ejercicio de dichos derechos (Ley de

<sup>9</sup> El incremento en las solicitudes de la condición de refugiado entre ciudadanos cubanos alcanzó su pico máximo en 2019 con 10.853 solicitudes, representando un 88,8% del total, mientras que un año después el total de solicitudes disminuyó y se destaca el aumento en el peso relativo de las personas nacidas en Venezuela, quienes pasan de un 4,1% en 2019 a un 13,6% en 2020 (Gráfico 1).





Refugiados 18.076, 2007; Ley de Migración 18.250, 2008; Ley de Obtención de Residencia Permanente a Familiares de Nacionales y de los Estados parte y Asociados del MERCOSUR 19.254, 2014<sup>10</sup>; Decreto 118/018<sup>11</sup>); (iii) el derecho a la reagrupación familiar hasta segunda línea de consanguinidad entre refugiados (Ley 18.076) y entre residentes (Ley 18.250), e incluso la gratuidad de su trámite entre residentes extranjeros que necesitan visado para ingresar al país (Ley 19.670).

Consecuentemente, se puede argumentar que con anterioridad a la crisis sanitaria y económica asociada al COVID19 el estado uruguayo hizo esfuerzos por asegurar el acceso a la documentación al (i) eliminar por ley el requisito de probatoria de medios de vida para los beneficiarios del AR (Ley 19.254), y (ii) habilitar por disposición administrativa la inscripción en el sistema de seguridad social de trabajadores extranjeros con su documento de identidad nacional o pasaporte<sup>12</sup>, aunque para hacer efectiva la prestación sí deben disponer de la cédula de identidad (Disposición JNM-Banco de Previsión Social (BPS))<sup>13</sup>.

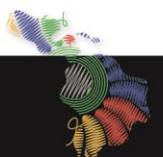
---

<sup>10</sup> Esto incluye a Argentina, Brasil, Paraguay y Venezuela (aunque suspendida) como estados parte del MERCOSUR y a Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam como estados asociados. Con la suspensión de Venezuela del MERCOSUR Uruguay fue junto con Argentina el único de estos países en mantener la aplicación del AR a los ciudadanos de este país. A diferencia de Argentina, Uruguay no hizo una resolución explícita en este sentido y continúa hasta la actualidad dando el mismo tratamiento a los ciudadanos venezolanos que solicitan la residencia permanente en el marco del AR (Freitez, 2019).

<sup>11</sup> Mediante este decreto el Poder Ejecutivo autorizó desde 2018 la concesión de la residencia definitiva para los ciudadanos/as extranjeros de cualquier origen en especial situación de vulnerabilidad (niños, niñas y adolescentes separados o no acompañados, víctimas de posible trata, tráfico y/o violencia de género, residentes impedidos para la obtención de documentos necesarios para regularizar su permanencia en el país por razones ajenas a su voluntad o en virtud de situaciones graves en curso en el país de origen o de residencia habitual, etc.).

<sup>12</sup> Esto implica que las personas nacidas en el exterior pueden ser dadas de alta como trabajadores formales incluso antes de tener cédula de identidad provisoria por solicitud de la condición de refugiado o residencia.

<sup>13</sup> De todos modos, la prueba de medios de vida sigue siendo necesaria para las solicitudes de residencia del régimen general, las solicitudes de visado, y la solicitud de visa que hace



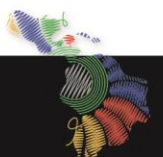


Ahora bien, ni con anterioridad a la pandemia ni durante la misma, ni con el gobierno anterior a marzo de 2020 ni con el actual gobierno, se adoptaron iniciativas focalizadas para la población migrante. Por el contrario, se ha entendido que la protección social en Uruguay se sustenta sobre premisas de acceso universal estratificado a través del empleo, y la focalización de los programas sociales se reserva a los hogares pobres y/o con población infantil (Midaglia, 2008; Midaglia *et al.*, 2017). Bajo esta tónica el rol del Estado con relación a la población migrante y refugiada se concentra en promover las condiciones para la inclusión documental y en monitorear las inconsistencias institucionales que podrían limitar el acceso efectivo a las políticas sociales, educativas y de salud vigentes (Uriarte, 2018).

Sin juzgar si el espíritu universalista en la implementación de los derechos sociales y económicos de las personas migrantes y refugiadas ha sido adecuado para conseguir lo que establece la legislación vigente, se ha documentado la persistencia de desigualdades atribuibles al origen nacional en el mercado laboral y en el acceso a la vivienda adecuada (Bengochea y Madeiro, 2020; Fernández Soto *et al.*, 2020; Márquez, Espíndola, Prieto Rosas, Lacaño y Montoli, 2020; Prieto Rosas y Montiel, 2020; Prieto Rosas y Márquez, 2019). El principal eje de segmentación en este sentido separa a los ciudadanos de orígenes nacionales incluidos en el AR del resto de los orígenes. A su vez, el segundo grupo se escinde entre aquellos ciudadanos de orígenes a los que se exige visado para ingresar a Uruguay (ciudadanos cubanos y dominicanos, entre otros) y los que están eximidos de ello. Y es que la legislación vigente da un tratamiento

---

un residente para las personas que ingresarán al país por reunificación familiar (padres, cónyuges, concubinos, hijos solteros menores o mayores con discapacidad).





sumamente favorable en cuanto a requisitos de ingreso y permanencia a ciudadanos del MERCOSUR -exonerados de probar medios de vida y del pago del trámite de solicitud de residencia-, otro menos favorable a los ciudadanos ajenos al AR, y uno sumamente restrictivo a quienes proceden de países a los que se demanda visa de ingreso. Como consecuencia, la legislación vigente ha estratificado el acceso a la residencia legal según origen nacional, diferenciando los requisitos exigibles y generando diferencias en el *timing* y, con ello, ha incidido en las oportunidades de acceso al trabajo, la vivienda y la reunificación entre migrantes y refugiados.

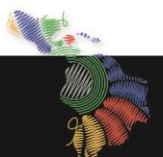
De acuerdo a la legislación vigente, en Uruguay, la política migratoria que afecta a las poblaciones migrantes es liderada por el gobierno nacional a través de la JNM<sup>14</sup>. La misma legislación instituye la participación de las OSCs en la JNM a través del Consejo Consultivo Asesor de Migraciones (CCAM)<sup>15</sup>. Esta particularidad de la gobernanza migratoria de Uruguay habilita un diálogo relativamente permanente entre las OSCs y los ministerios que integran la JNM, que permite a las primeras monitorear e incidir en la implementación de la política migratoria y de refugio. Además, las OSCs en conjunto con las AIs (OIM y ACNUR) han tenido un papel fundamental en los procesos de inclusión social de la población migrante y refugiada, desarrollando múltiples acciones de asistencia focalizada<sup>16</sup> en las que

---

<sup>14</sup> Órgano intersectorial que integran de forma permanente el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

<sup>15</sup> Desde 2012 la Red de Apoyo al Migrante -intersectorial de organizaciones de uruguayos en el exterior, inmigrantes en Uruguay, y sindicatos- elige periódicamente a sus delegados para que integren el CCAM como cuerpo asesor de la JNM. Según lo establece el artículo 26 de la Ley de Migración (Ley 18.250), son competencias del CCAM "asesorar a la Junta Nacional de Migración en los temas relativos a la inmigración y emigración de personas, en el diseño de políticas migratorias y en el seguimiento del cumplimiento de la normativa vigente en la materia".

<sup>16</sup> Entre las acciones implementadas se destacan la asesoría legal, asesoría laboral, subsidios puntuales, monitoreo activo de las condiciones de vivienda, acompañamiento escolar,





consideran explícitamente las particularidades socioculturales y vulnerabilidades de estas poblaciones (Koolhaas y Pellegrino, 2020).

### **El ejercicio de los derechos sociales y económicos de las poblaciones migrantes en Uruguay**

En esta sección se resumen los antecedentes sobre las condiciones de acceso al pleno ejercicio de derechos de documentación, trabajo, vivienda, TCs y TNCs, educación y salud de migrantes y refugiados. Hemos seleccionado estas dimensiones en acuerdo con los ejes de la investigación de CAMINAR en que se inscribe este documento. El período considerado es anterior a la emergencia de las crisis sanitaria y económica ocasionadas por la pandemia por COVID19.

#### **Documentación**

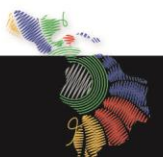
En Uruguay la documentación que certifica la condición migratoria regular es la cédula de identidad provisoria o definitiva. La primera es un documento que se emite por dos años a los solicitantes de la condición de refugiado o residencia, y permite acceder a la totalidad de servicios públicos de salud, educación, programas públicos de subsidio a la vivienda, y a los programas de prestaciones no contributivas. La segunda se otorga a los mismos grupos una vez que se concede el estatus solicitado.

En general el acceso al trabajo es relativamente independiente de la situación documental<sup>17</sup>, aunque los ciudadanos de los orígenes ajenos al AR deben probar medios de vida si se les exige un visado para ingresar al país

---

incidencia en espacios gubernamentales y articulación intersectorial, campañas de abrigo y alimentación, etc.

<sup>17</sup> Recuérdese que el requisito de probatoria de medios de vida fue eliminado para nacionales del MERCOSUR y estados asociados mediante la plena implementación del AR (Ley 19.254) y está habilitada la inscripción de trabajadores en el sistema de seguridad social con documento extranjero.





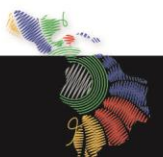
y/o si desean solicitar un permiso de residencia<sup>18</sup>. Esto también incluye a las personas en situación irregular y aquellas a las que les fue negada la condición de refugiado. En todos estos casos, conseguir un empleo formal y reunir los requisitos para postular a la residencia o a la visa es más complejo porque muchas veces los empleadores alegan el falso argumento de que “sin cédula no hay trabajo” (Márquez *et al.*, 2020). Entonces, si bien podrían inscribirse como trabajadores formales y tener el contrato necesario para probar medios de vida, en los hechos reunir los requisitos para postular a los visados y a la residencia sigue siendo muy difícil para los orígenes no incluidos en el AR (Curbelo, s. f.; Martínez, 2019).

Para ilustrar estas dificultades tomaremos el caso de la migración cubana. Las personas de este origen están expuestas a uno de los itinerarios documentales y periplos institucionales más complejos para regularizar su permanencia en el país. Con el fin de evitar la exigencia de visado para ingresar al territorio uruguayo, buena parte de los migrantes de este origen optan por solicitar refugio al llegar a la frontera de Brasil y Uruguay<sup>19</sup> (Prieto Rosas y Montiel, 2020). El acceso casi inmediato a la cédula de identidad provisoria como solicitantes de la condición de refugiado les permite obtener un empleo formal y así probar que cuentan con recursos para su

---

<sup>18</sup> Para documentar medios de vida las oficinas de la DNM y los Consulados uruguayos en el exterior o en frontera, admiten dos modos: (i) la presentación de una carta de invitación elaborada por una persona con residencia en legal donde se invita al interesado a Uruguay, especificando todos los datos personales de ambos; y (ii) la presentación de una carta firmada por un representante de la empresa empleadora donde se especifique la empresa donde se trabaja, la remuneración nominal percibida, el número de registro en el sistema de seguridad social (BPS) y los datos de datos del empleo. Estas cartas tienen valor de Declaración Jurada regulada por los artículos 236 a 244 del Código Penal.

<sup>19</sup> Esta estrategia ha promovido la emergencia de rutas terrestres de ingreso al país, que se inician en Guyana, atraviesan Brasil e ingresan a Uruguay tras combinar múltiples medios de transporte, el cruce de varias fronteras, el paso por Brasil con un permiso de tránsito que emiten las autoridades migratorias de este país, y con un viaje que en total se extiende de origen a destino por al menos 10 días, según informan algunos entrevistados y consta en múltiples publicaciones de medios de prensa (Sánchez, 2018; Urwicz, 2019).



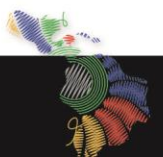
manutención en una eventual postulación a la residencia. Como la figura de la residencia es más conveniente que la del refugio -por ejemplo, habilita el retorno al país de origen, se resuelve más rápido en el tiempo que la postulación a la condición de refugiado, y no amerita reunir pruebas o mantener una serie de entrevistas para probar la condición de persecución- buena parte de los postulantes cubanos renuncian a esta condición una vez reunidos los requisitos para postular a la residencia dentro del régimen general. En ese momento viajan a la frontera con Brasil -especialmente al departamento de Rivera- y solicitan en un consulado uruguayo una visa fronteriza que les permita ingresar y tramitar la residencia ante la DNM. Esta estrategia estaba bastante extendida con anterioridad a la emergencia de la pandemia, y es muestra de la complejidad de los itinerarios documentales de la población ajena al AR y de las consecuencias de la exigencia de visados (Curbelo, s. f.; Martínez, 2019).

Con anterioridad a la pandemia la afluencia de itinerarios como éstos, donde se elude la exigencia de visado recurriendo al sistema de refugio, venían afectado el funcionamiento de este último que tienen a su cargo la Comisión de Refugiados (CORE)<sup>20</sup>, el MRREE y SEDHU. De hecho, el número anual de solicitudes de refugio pasó de menos de 400 solicitudes en 2016 a recibir más de 10 mil solicitudes anuales solo de ciudadanos cubanos en 2019 (Prieto Rosas y Montiel, 2020).

Por otra parte, el sistema de residencias tampoco estaba exento de desafíos antes de marzo de 2020. Hacia 2017 ya se corroboraban retrasos en la emisión de residencias por AR y cierto colapso de la agenda de citas de la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación (DGACV) del MRREE, como consecuencia de dos procesos: (i) el rápido crecimiento de la

---

<sup>20</sup> La Secretaría Permanente de la CORE forma parte del MRREE.





migración venezolana observable entre 2015 y 2017; y (ii) la transferencia de expedientes de residencia de ciudadanos del AR desde la DNM del Ministerio del Interior hacia la DGACV, que debió realizarse una vez que la Ley 18.254 dio competencias plenas a esta entidad para llevar adelante la implementación del AR (Montiel y Prieto Rosas, 2019; OIM, 2018)<sup>21</sup>.

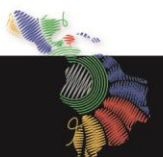
Como veremos más adelante, el cierre de fronteras y la suspensión por seis semanas de las actividades presenciales de atención al público en los servicios de la DNM, la DGACV, la CORE y los consulados uruguayos ubicados en Brasil próximos a la frontera con Uruguay (MRREE), introducirían aún más presión a los procesos administrativos que llevan adelante estas entidades.

### **Trabajo**

En 2018 las personas migrantes tenían una tasa de ocupación cercana al 70% -13 puntos mayor a la de la población nativa- y registraban muy bajos niveles de informalidad en el empleo próximos a 16% -casi diez puntos por debajo del valor registrado para la población nativa- (Prieto Rosas y Márquez, 2019). Cuando se atiende la heterogeneidad de orígenes nacionales en los indicadores del mercado laboral se aprecian las brechas entre los orígenes que se acogen al AR y los que están excluidos de este acuerdo. Por ejemplo, mientras el desempleo apenas afectaba a dos de los orígenes beneficiarios del AR -0,8% de los inmigrantes venezolanos y al 4% de los peruanos- que vivían en Montevideo en 2018, el 26% de los cubanos y el 7% de los dominicanos no tenían trabajo (Prieto Rosas, 2021).

---

<sup>21</sup> La implementación plena del AR a través de la Ley 19.254 estableció que las residencias de ciudadanos del MERCOSUR y estados asociados se tramitarán desde su implementación a través del MRREE. La oficina designada con este cometido fue la DGACV que también está a cargo de la secretaría permanente de la JNM.



Además de la estratificación por orígenes nacionales, hay otras condiciones laborales que dejan ver una fuerte segmentación del mercado de trabajo uruguayo entre nativos e inmigrantes recientes<sup>22</sup>. En promedio los trabajadores migrantes que llevan hasta cinco años en Uruguay ganan un 10% menos que sus pares nativos, y esta brecha se amplía a 27% cuando se considera el primer decil de ingresos de la distribución (Márquez, Prieto Rosas y Escoto, 2020). Además, esta desigualdad en el ingreso por trabajo entre nativos e inmigrantes es mayor si se trata de inmigrantes con ascendencia afro, en cuyo caso la distancia respecto al ingreso promedio de nativos blancos se amplía a 85% (Márquez, Prieto Rosas y Escoto, 2020). Asimismo, la prevalencia de la inadecuación entre la educación demandada para la ocupación y la educación alcanzada por los trabajadores es muy superior en la población migrante frente a la nativa (Prieto Rosas y Márquez, 2019; Méndez, 2018). Por último, cabe agregar que en 2018 más del 20% de los inmigrantes de origen cubano, peruano, dominicano y venezolano reportaban algún episodio de discriminación que en seis de diez casos había ocurrido en el ámbito laboral (Márquez *et al.*, 2020).

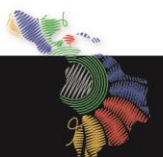
Todos estos desafíos de la inclusión laboral eran evidentes con anterioridad a la pandemia de COVID19, incluso cuando los niveles de desempleo eran relativamente bajos -entre 8 y 9% en 2018-2019-.

### **Protección social**

La protección social comprende al sistema de TCs que ampara a los trabajadores activos e inactivos, y al de TNCs que protege a la población infantil, las personas en situación de vulnerabilidad social o en situación de

---

<sup>22</sup> Por recientes nos referimos a la migración ocurrida en los cinco años previos a la medición.



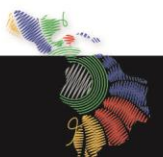
dependencia de cualquier edad. Ambos sistemas son competencia del BPS, pero parte del segundo también integra las competencias del MIDES.

Las TCs cubren a los trabajadores que cotizan o cotizaron en algún momento de su historia laboral, e incluyen tres tipos de prestaciones: i) prestaciones de pasividad y ancianidad (jubilación común, jubilación por edad avanzada, jubilación por incapacidad total, subsidio transitorio por incapacidad parcial, y pensiones de sobrevivencia); ii) prestaciones de actividad (Asignaciones Familiares (AFAM), subsidios por maternidad y paternidad, seguros por enfermedad y subsidio por desempleo); y iii) cobertura de salud a través del Fondo Nacional de Salud (FONASA). Para acceder a las prestaciones de actividad es preciso reportar el número de cédula de identidad vigente y cumplir con el resto de los requisitos propios de cada programa.

Una de las TCs más demandas desde el inicio de la pandemia ha sido el subsidio por desempleo, cuyos requisitos incluyen entre otros la presentación de cédula de identidad válida y la cotización por un mínimo de 180 días continuos de trabajo en los 12 meses previos a configurarse la causal de desempleo (Cuadro 1). Previo a marzo de 2020 la satisfacción de este último requisito ya era suficientemente desafiante para buena parte de los trabajadores migrantes con alta rotación ocupacional y, por ende, poca antigüedad laboral (Márquez, Prieto Rosas y Escoto, 2020)<sup>23</sup>. Además, los retrasos administrativos ocasionados por el cese temporal de la atención presencial afectaron el acceso a la documentación exigida para el cobro de esta prestación. Recordemos que, si bien los contribuyentes extranjeros pueden registrarse en la seguridad social con su pasaporte o documento

---

<sup>23</sup> En promedio los inmigrantes recientes tienen menos de 2 años de antigüedad en el empleo y son sometidos a recurrentes despidos que ocurren antes de los 3 meses de trabajo durante el llamado “período de prueba” (Márquez *et al.*, 2020).





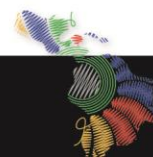
nacional, no están habilitados para cobrar el subsidio por desempleo o cualquier otra prestación del BPS sin la presentación de una cédula de identidad. Esta inconsistencia en la implementación de la legislación migratoria vigente (Montiel y Prieto Rosas, 2019; Prieto Rosas, 2017) quedó aún más evidenciada en el contexto de pandemia.

Con anterioridad a la pandemia, el esquema de TNCs se sustentaba principalmente en las Asignaciones Familiares por Plan de Equidad (AFAM-PE) y la Tarjeta Uruguay Social (TUS). La cobertura combinada de ambos programas alcanzaba en 2018 al 59% de los niños y niñas sin distinción del lugar de nacimiento (Blofield, Giambruno y Filgueira, 2020). En el Cuadro 1 se detallan los requisitos exigidos a los beneficiarios de los principales programas gubernamentales de TNCs y TCs anteriores a la pandemia.

Desde su creación en 2008 dentro de la órbita del MIDES, las AFAM-PE extendieron a familias en situación de vulnerabilidad una transferencia monetaria condicionada a la asistencia escolar que originalmente estaba dirigida a trabajadores registrados en la seguridad social con menores a cargo<sup>24</sup>. El número de requisitos que supone su trámite (Cuadro 1), agravado por la dificultad de obtener las partidas de nacimiento en el país de origen que enfrentan las personas migrantes y refugiadas, resultan en que apenas el 3% de los hogares con al menos un inmigrante reciente acceda a alguno de los dos tipos de AFAM (Prieto Rosas y Montiel, 2020).

---

<sup>24</sup> El monto de esta transferencia varía de acuerdo a la conformación del hogar y la edad de los niños, niñas y adolescentes que lo integran. Por poner un ejemplo, un hogar con un menor de edad que asiste a la educación media recibe 42 dólares americanos (Blofield, Giambruno y Filgueira, 2020).

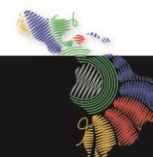




**Cuadro 1. Transferencias contributivas y no contributivas vigentes con anterioridad al inicio de la pandemia. Programas seleccionados**

	Transferencia	Institución	Requisitos
<b>Transferencias Contributivas</b>	Seguro de desempleo	BPS	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Trabajador registrado con 180 días continuados de cotización en la seguridad social en los 12 meses anteriores al desempleo</li> <li>ii. Cédula de identidad vigente</li> </ul>
	AFAM	BPS	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Cédula de identidad vigente del solicitante y todos los integrantes del hogar</li> <li>ii. Trabajador registrado, desempleados con subsidio, jubilados o pensionistas con menores a cargo</li> <li>iii. Vivir en un hogar con ingresos nominales inferiores a un determinado umbral</li> <li>iv. Partidas de nacimiento con 30 días de vigencia de los menores del hogar, partida de matrimonio o divorcio, apostilladas o legalizadas en caso de ser expedidas en el extranjero.</li> <li>v. Carné de salud y certificado de estudio de los menores del hogar</li> </ul>
<b>Transferencias no Contributivas</b>	AFAM-PE	MIDES	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Cédula de identidad vigente del beneficiario y demás integrantes del hogar</li> <li>ii. Vivir en un hogar con ingresos mensuales no superiores a un determinado umbral y ser elegible bajo el Índice de Carencias Críticas</li> <li>iii. Partidas de nacimiento con 30 días de vigencia de los menores del hogar, partida de matrimonio o divorcio, apostilladas o legalizadas en caso de ser expedidas en el extranjero.</li> <li>iv. Carné de salud y certificado de estudio de los menores del hogar</li> </ul>
	TUS	MIDES	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Cédula de identidad vigente del beneficiario y demás integrantes del hogar</li> <li>ii. Integrar un hogar en situación de extrema vulnerabilidad de acuerdo a evaluación y criterios del MIDES</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de BPS (2021a); BPS (2021b); MIDES (2021); Bérgholo et al. (s.f.); MIDES (s.f.1)





La TUS fue creada en 2006, también en la órbita del MIDES, para asegurar el consumo de bienes de primera necesidad de los hogares en situación de vulnerabilidad extrema y de otras poblaciones específicas<sup>25</sup>. Para acceder a esta prestación los beneficiarios reciben una visita del MIDES donde se constata el grado de vulnerabilidad socioeconómica del postulante y su hogar. Si en la entrevista se confirma que se trata de un caso elegible el interesado debe presentar la cédula de identidad y a cambio se obtiene una tarjeta de débito para utilizar en comercios y supermercados de todo el país. Como ocurría con las AFAM, la información disponible para el quinquenio 2015-2019 mostraba que el acceso a esta prestación era bastante magro entre la población extranjera (Prieto Rosas y Montiel, 2020).

Cualquiera de las transferencias hasta aquí aludidas incluye a toda la población que cuenta con cédula de identidad vigente. De ese modo quedan comprendidas las personas migrantes con residencia temporal y permanente, las solicitantes de residencia, refugiados y solicitantes de la condición de refugio, y quedan excluidas aquellas en situación irregular.

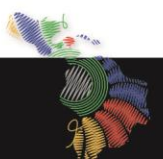
### **Vivienda**

Con anterioridad a la pandemia el acceso a una vivienda adecuada ya era desafiante para las personas migrantes en Uruguay (Bengochea y Prieto Rosas, 2021; Bengochea y Madeiro, 2020; Fossatti y Uriarte, 2018a, 2018b). Los requisitos formales para el alquiler de una vivienda incluían la presentación de una garantía<sup>26</sup>, que era poco accesible para las personas migrantes,

---

<sup>25</sup> En enero de 2020 el monto de la prestación oscilaba entre 28 y 152 dólares americanos.

<sup>26</sup> La garantía de alquiler es un mecanismo mediante el cual el propietario del inmueble se asegura que el inquilino abone el pago del arrendamiento (Bengochea y Madeiro, 2020). Cabe destacar que a partir de la aprobación de la Ley de Urgente Consideración 19.889 en julio de 2020, bajo la emergencia sanitaria, se modifican ciertos aspectos de la normativa que rige el régimen de arrendamiento. Especialmente, en el artículo 421, se establece que

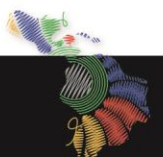


principalmente entre aquellas recién llegadas al país (Bengochea y Madeiro, 2020). Como consecuencia, parte de la población migrante recurría a las pensiones o casas de alojamiento con menores restricciones para su ingreso, que hacia 2018 constituían el principal tipo de vivienda para la población de origen cubano y dominicano en Montevideo (Bengochea y Madeiro, 2020). En este tipo de viviendas son recurrentes las situaciones de hacinamiento –más de 2 personas por dormitorio–, la presencia de humedades, la falta de ventilación, los desalojos injustificados y otras situaciones de abuso por parte de los administradores que se hacen más pronunciadas en las pensiones no registradas ante el gobierno departamental (Bengochea y Madeiro, 2020; Fossatti y Uriarte, 2018a).

Previo a la llegada de la COVID19 se desarrollaban acciones conjuntas entre OSCs, Als y gobierno nacional en materia de vivienda. Por ejemplo, ACNUR a través de la OSC SEDHU y el MIDES actuaba en tres líneas que incluían la asistencia económica para pagar el alquiler, el pago directo a pensiones donde poder referir a quienes necesiten alojamiento, y la rehabilitación de espacios públicos que puedan funcionar como albergues. De modo análogo, OIM se encargaba de cubrir el pago de alquileres en pensiones o ponía a disposición habitaciones de hotel por quince días a personas migrantes en situaciones de vulnerabilidad. En aquellos casos donde se trataba de familias con menores a cargo esta agencia contaba con el apoyo de UNICEF. Las OSCs como Manos Veneguayas o Idas y Vueltas derivaban a estas Als los casos más vulnerables y hacían de intermediarios en la entrega de transferencias monetarias destinadas a

---

los propietarios e inquilinos pueden iniciar un contrato de arrendamiento bajo ausencia de garantías, además de acortarse el tiempo referido a los plazos de desalojo.





vivienda que emitía OIM o el MIDES. Específicamente, entre enero de 2019 y febrero de 2020 el Departamento de Migrantes del MIDES estableció un acuerdo con Idas y Vueltas para el pago del alquiler de habitaciones en pensiones por un máximo de tres meses para migrantes sin vivienda, como alternativa al colapso en la oferta de refugios del Programa Calle del MIDES<sup>27</sup>.

### **Salud y Educación**

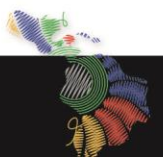
Con anterioridad a la pandemia, el derecho al acceso a servicios de educación y salud presentaba avances sustantivos en comparación con otros derechos sociales y económicos aquí consideradas. Asimismo, el país se destacaba en el concierto regional por asegurar el acceso universal a dichos servicios incluyendo a las personas migrantes y refugiadas con independencia de su situación documental (CAREF, 2020; Montiel y Prieto Rosas, 2019; OIM, 2018). No obstante, aún persistían ciertos obstáculos que atentaban contra un acceso pleno y completamente informado a la salud y la educación.

A partir del decreto 394/009 del año 2009, se manifiesta explícitamente que las personas migrantes pueden incorporarse a las instituciones educativas públicas de la educación inicial, primaria y media por un plazo de un año, aún sin contar con la documentación requerida para la inscripción (Montiel, 2020). Sin embargo, en el nivel de enseñanza media generalista también se exige la reválida de estudios previos<sup>28</sup> que debe

---

<sup>27</sup> Este programa se dirige a personas en situación de calle mayores de 18 años y entre las acciones que se desarrollan se destaca la oferta de atención a partir de centros nocturnos (MIDES, s.f.2).

<sup>28</sup> Los potenciales estudiantes nacidos en el extranjero deben presentar un certificado de estudios que especifique las asignaturas cursadas y sus notas de aprobación que debe estar apostillado o legalizado según el país de origen del interesado (CES, 2021 en Anfitti y Montiel, 2021). Además, quienes provengan de un país de habla no hispana, con excepción de





realizarse con anterioridad al ingreso al centro educativo. En los hechos, esta exigencia representa una verdadera dificultad para muchas de las personas migrantes en Uruguay, especialmente para quienes han llegado más recientemente al país en un viaje migratorio menos planificado o para quienes enfrentan adversidades en su país de origen para obtener la documentación solicitada como es el caso de los migrantes de origen venezolano (Montiel y Prieto Rosas, 2019; Facal y Casal, 2018). De todos modos, desde el Consejo de Educación Secundaria, se han ensayado soluciones paliativas, a veces en coordinación con otros actores, para los casos donde se presentan dificultades para cumplir con estos requisitos (Montiel, 2020).

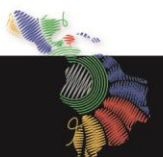
Más allá de los requisitos anteriormente mencionados, se han documentado niveles de asistencia elevados entre niños, niñas y adolescentes migrantes. Nueve de cada diez asistía a un centro educativo en el período 2015-2019 (Prieto Rosas y Montiel, 2020), y en 2018 se corroboraban resultados similares en la infancia de las comunidades de origen cubano, peruano, dominicano y venezolano que vivían en Montevideo (Anfitti y Montiel, 2021).

En contraste, los avances han sido más limitados en el nivel educativo terciario superior (Anfitti y Montiel, 2021). Si bien en setiembre de 2019 el Consejo Directivo Central de la Universidad de la República flexibilizó el ingreso de personas nacidas en el exterior a los estudios universitarios de grado<sup>29</sup>, esta iniciativa tuvo lugar bastante más tarde que en los otros niveles de enseñanza (Anfitti y Montiel, 2021).

---

Brasil, deben presentar los certificados traducidos por traductor público titulado en Uruguay (CES, 2021 en Anfitti y Montiel, 2021).

<sup>29</sup> En primer lugar, se eliminó el requisito de residencia previa por un mínimo de tres años. En segundo lugar, se habilitó la admisión de estudiantes con pasaporte eliminando la exigencia de presentación de cédula de identidad válida. El tercer cambio acelera los



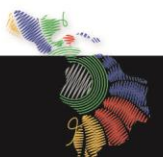
Respecto al ejercicio del derecho a la salud, Uruguay tiene niveles muy altos de cobertura entre la población extranjera. Por ejemplo, más del 90% de los inmigrantes de origen dominicano, peruano, venezolano y cubano que vivían en Montevideo tenían algún tipo de cobertura del sistema de salud (Bonapelch y Reolón, 2021). La amplitud de la cobertura sanitaria coincide con la premisa de que en Uruguay la población es "usuaría antes que afiliada", es decir que cualquier persona que necesite asistencia sanitaria es atendida aún sin estar afiliada al sistema de salud pública (OIM, 2018). No obstante, para iniciar el trámite de afiliación a la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) -servicio de salud pública- se debe presentar la cédula de identidad provisoria o permanente. Ello podría dar a entender que se admiten únicamente personas en situación regular pero como en la práctica también se admite la exhibición de otros documentos como el certificado de residencia, el pasaporte u otro tipo de constancia que manifieste la radicación en el país, el acceso a la salud pública es realmente independiente de la situación documental e incluye a personas que tienen o no regularizada su situación documental (Prieto Rosas, 2017).

### **Impactos de la pandemia en las personas migrantes y refugiadas**

Como se ha visto hasta aquí, las dificultades de acceso al mercado laboral, la segmentación de las condiciones laborales según condición migratoria, el tratamiento desigual por parte de la legislación que reciben los migrantes de orígenes del MERCOSUR y el resto de los orígenes, y los problemas para acceder a la vivienda adecuada, son algunas de las dificultades presentes

---

procesos de reválida de la cursada anterior, al derivarlos desde un ámbito central de la Universidad a la órbita descentralizada de los Consejos de cada Facultad.



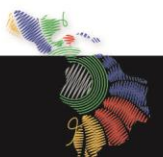
antes de la pandemia; y es en estas mismas dimensiones donde las narrativas de los informantes consultados identificaron los mayores desafíos de la pandemia. Por una parte, los funcionarios del gobierno nacional y local, los representantes de AIs y de las OSCs coinciden en identificar al empleo y la vivienda como las dimensiones que se vieron afectadas en mayor medida por la pandemia. Por otra parte, los representantes de la sociedad civil agregan además el enlentecimiento y la falta de información sobre los procesos de acceso a documentación como otro factor que ha atentado recientemente contra el bienestar de las personas migrantes y sus familias en origen.

A continuación, se analizan en detalle los impactos de la pandemia sobre el acceso al trabajo, la protección social, la vivienda y la documentación. Dado que los informantes entrevistados consideraron que el acceso a los servicios de salud y de educación se ha garantizado sin dificultades antes y durante la pandemia, en esta y en las secciones siguientes de este documento se omiten las referencias a ambas dimensiones.

### **Documentación**

A partir de la llegada de la COVID19 al país se vio afectada la atención presencial en las oficinas públicas donde se tramita la residencia legal, la reunificación familiar o la condición de refugiado. Como consecuencia se enlentecieron los procesos de trámite de residencia y visa fronteriza.

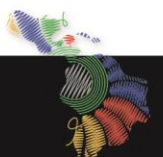
En el caso de la DNM, la atención presencial estuvo suspendida por veinte días y una vez retomadas las actividades se definieron turnos especiales para reanudar la atención. Es al inicio del trámite donde el interesado debía apersonarse, ya que debe prestar su firma y tomarse las huellas digitales, mientras que el aporte del resto de la documentación ya



se hacía vía web. Como fue mencionado anteriormente, los ciudadanos de países extra-MERCOSUR deben presentar una constancia de medios de vida para solicitar la residencia legal. Al respecto, autoridades de la DNM mencionan casos donde dicho documento estaba vencido, ya que tiene una vigencia de seis meses, y al momento del trámite la persona estaba en seguro de desempleo. En estos casos se decidió que la solicitud quede paralizada hasta que el interesado pueda volver a trabajar. En cuanto a la atención de los consulados uruguayos en frontera que son competencia del MRREE, los entrevistados de la región de Rivera y algunos representantes de la sociedad civil consultados en Montevideo señalaron que a las dificultades propias de la suspensión de la atención presencial se sumaron los retrasos atribuibles al cambio de autoridades nacionales. Específicamente, el Consulado de Uruguay en Santa Ana do Livramento (Brasil) estuvo varios meses sin Cónsul en espera de la designación de un nuevo representante por parte del MRREE. Ello demoró la firma de un centenar de visados fronterizos de migrantes cubanos que viajaban a Santa Ana do Livramento –ciudad fronteriza con Rivera- para gestionar una visa fronteriza que les permitiera renunciar a la solicitud de la condición de refugiado y luego aspirar a la residencia. Asimismo, Solomita (2021) plasma testimonios de inmigrantes cubanos en la ciudad fronteriza de Chuy a partir de los cuales se destaca que entre los recién llegados al país es recurrente el sentimiento de estar en un “limbo jurídico” producto del cierre temporal de los consulados y el retraso en el procesamiento de las solicitudes de residencia.

### **Trabajo y protección social**

Los entrevistados de las OSCs y los funcionarios de la DNM, dejaron ver que los desafíos en Uruguay trascienden el acceso a la documentación. Por ejemplo, el acceso al seguro de desempleo fue especialmente desafiante







para la población de origen cubano que forma parte de las comunidades con menos tiempo en el país<sup>30</sup>. Ello en virtud de la imposibilidad para cumplir con la exigencia de presentación de cédula de identidad, pero fundamentalmente por algunas características de su inserción laboral. La inestabilidad laboral, los despidos frecuentes en el período de prueba de tres meses, la falta de aportes entre los trabajadores de aplicaciones (ocupación recurrente entre los varones cubanos en Montevideo) y los trabajadores rurales del sector forestal (ocupación recurrente en Rivera), así como el crecimiento del desempleo -que los entrevistados identifican como anterior a la pandemia-, atentaron contra la acumulación de jornales y la antigüedad necesarias para acceder al subsidio por desempleo.

Entonces, al menos en lo concerniente a las prestaciones contributivas, la debilidad del acceso a la protección social durante la pandemia fue independiente de la situación documental y, en cambio, atribuible a la inclusión laboral parcial de esta población.

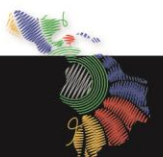
Consecuentemente, durante la pandemia las dificultades para encontrar y permanecer en el empleo se hicieron más evidentes, y las políticas sociales no contributivas junto a la asistencia brindada por AIs y las OSCs jugaron un rol crítico para proteger a las personas excluidas de los programas de TCs.

## Vivienda

Una de las principales consecuencias de la pandemia sobre el acceso a la vivienda está estrechamente ligada a la caída de los ingresos de las

---

<sup>30</sup> La Etnoencuesta de Inmigración Reciente realizada en la ciudad de Montevideo en 2018 mostraba que 8 de cada 10 entrevistados habían llegado en los doce meses anteriores a la consulta (Prieto Rosas, 2021).



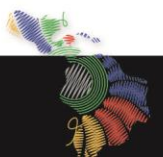


personas migrantes producto del envío de trabajadores a seguro de paro, los despidos o la dificultad para encontrar un empleo. Estas instancias pusieron en jaque la seguridad habitacional y afectaron especialmente a quienes residían en pensiones.

Los desalojos y las amenazas de desalojos fueron comunes en los primeros meses de la pandemia, generando gran preocupación en los actores que integran la JNM y motivando el envío de una carta del entonces Ministro de Relaciones Exteriores a la Presidencia solicitando la prórroga de los desalojos. Los entrevistados de las OSCs insistieron en que los desalojos y la caída del empleo fueron los dos problemas más dramáticos durante los meses de marzo a abril cuando la actividad se redujo al mínimo en el país.

Los refugios para personas en situación de calle se convirtieron en una alternativa para quienes fueron desalojados de alojamientos y pensiones aunque, como menciona uno de los representantes de la sociedad civil entrevistados, los refugios son lugares inadecuados para recibir a las familias migrantes, motivo por el cual prefieren no concurrir. A pesar de ello, el Departamento de Migrantes del MIDES reportaba la presencia de 93 personas migrantes durmiendo en refugios administrados por esta institución entre marzo y abril de 2020. Por otro lado, a partir de las entrevistas se tomó conocimiento de un grupo de familias cubanas en situación de calle que solicitaron retornar a su país motivadas por la falta de vivienda, y realizaron la petición a la embajada, pero no obtuvieron respuesta.

Según informaban los entrevistados por las OSCs, a los problemas derivados del acceso y la dificultad para el pago del alquiler se sumaron las dificultades para mantener el aislamiento y las condiciones de higiene mínimas para evitar contagios por COVID19 en las pensiones. Específicamente, el hacinamiento, la suspensión del servicio de agua potable y la falta de artículos de higiene inhibieron la posibilidad de



mantener recaudos mínimos ante el contagio, convirtiendo a las pensiones y otras viviendas colectivas en espacios de riesgo para la salud de las personas migrantes y refugiadas.

### **Inclusión de las personas migrantes y refugiadas en las medidas de mitigación adoptadas durante la pandemia**

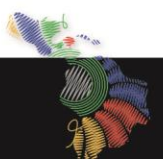
Entre marzo y setiembre, período de observación que corresponde a este documento, el Estado uruguayo asumió una serie de medidas que buscaban proteger a la población afectada por la caída de la actividad económica como consecuencia de la emergencia sanitaria. Desde el Poder Ejecutivo se reforzaron programas de transferencias y se crearon nuevos programas de TNCs para la población más vulnerable. Asimismo, los gobiernos departamentales contribuyeron a paliar los efectos socioeconómicos de la crisis articulando con el gobierno nacional la provisión de asistencia humanitaria a los afectados, como en el caso de la IR, o desarrollando programas específicos en el caso de la IM. Paralelamente las AIs y las OSCs reforzaron las respuestas humanitarias a través de las transferencias monetarias, la provisión de canastas de alimentos y kits de higiene, los subsidios a la vivienda o su provisión directa.

A continuación, se reseñan las principales medidas discutidas con los informantes que organizamos según tipo de actor y de respuesta.

#### **Gobierno nacional**

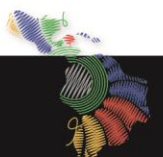
##### ***Documentación***

Si bien dentro del sistema de residencias se intentó mantener la atención virtual en la medida de lo posible retomando la presencialidad hacia mediados de 2020, para la mayoría de los informantes entrevistados



por las OSCs y la DNM incluso con las fronteras cerradas fue imposible evitar retrasos en los trámites de residencia del régimen general que abarca fundamentalmente a ciudadanos extra-MERCOSUR. La DNM -entidad responsable de autorizar las residencias temporales y permanentes de los ciudadanos extra-MERCOSUR- suspendió por apenas 20 días hábiles la atención presencial y en todo momento los funcionarios continuaron trabajando virtualmente mediante atención telefónica, correo electrónico y plataformas web. Específicamente, se comunicaron telefónicamente con quienes tenían citas agendas para reagendarlas, y apenas retomada la presencialidad activaron varios mecanismos para evitar que se generaran más retrasos. Así y todo, en un sistema que ya mostraba signos de colapso previos a la pandemia, no se evitó que se enlentecieran los trámites en curso.

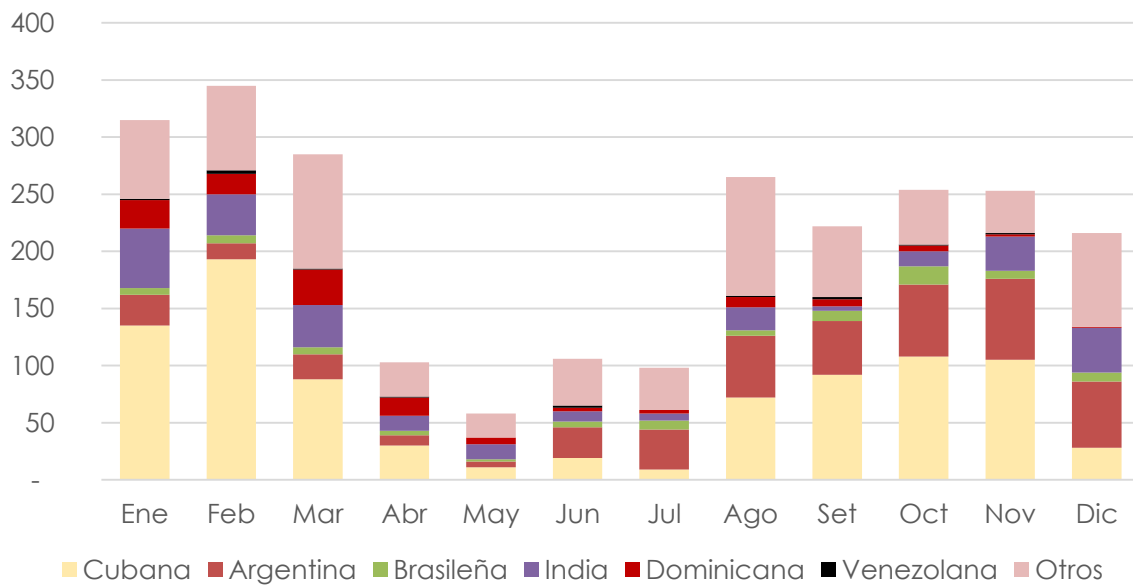
Otra de las iniciativas que intentó mantener en marcha al sistema de residencias y al encadenamiento entre visados y residencias, correspondió a la aprobación digital de visados fronterizos. Según informaron varios actores que integran la JNM, SEDHU y la jefa de misión de OIM, entre marzo y agosto se habían aprobado digitalmente casi 500 visas fronterizas a ciudadanos cubanos. Ello evitó que los solicitantes de visado -que tramitarían posteriormente su residencia ante la DNM- debieran viajar a la frontera con Brasil donde se han sucedido algunos de los brotes más numerosos de contagios por COVID19. Estos visados se iniciaron con una solicitud digital de los postulantes y fueron aprobados por la misma vía por la Cancillería que finalmente emitía la constancia de aprobación para que el trámite de residencia continuara su curso ante la DNM. Si bien este proceso no fue masivo, dio pruebas de que era posible simplificar un proceso costoso y engorroso para los miles de cubanos que ingresaron al país como solicitantes de la condición de refugiado y optaron por permanecer en calidad de postulantes al régimen general de residencia



previo reingreso al país con visado fronterizo. Vale decir que las OSCs reclamaban la digitalización de este trámite desde largo tiempo con anterioridad a la pandemia y fue en esta instancia que se consiguió que finalmente se diera respuesta a este reclamo.

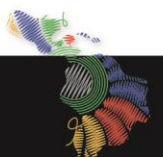
Recientemente la prensa ha informado sobre un cambio en la composición de los flujos migratorios procedentes de países del MERCOSUR y estados asociados cuyas residencias gestiona la DGACV. Durante 2020 el principal flujo migratorio comprendido en el AR fue el de origen argentino desplazando al venezolano que venía liderando desde 2017 buena parte (Pereira, 2021; Prieto Rosas y Montiel, 2020) (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Número de residencias concedidas por la DNM según nacionalidad del solicitante y mes. Uruguay, 2020**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Migraciones 2021

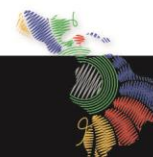
La mayoría de los argentinos que ingresaron a Uruguay desde abril de 2020 lo hicieron a través de la figura de ingresos excepcionales transitorios “con fines laborales, económicos, empresariales o judiciales” que habilita el



decreto de cierre de fronteras y gestionan la DNM y los ministerios competentes<sup>31</sup>, y tramitando permisos de residencia temporal que son competencia habitual de la DNM. Por otra parte, según informó el representante de SEDHU entrevistado, el flujo de migrantes venezolanos -cuyas solicitudes de permiso de residencia se canalizaban fundamentalmente a través del AR que gestiona la DGACV- adoptó la forma de ingresos bajo solicitud de la condición de refugiado amparados por otra de las excepciones del decreto de cierre de frontera. Este hecho puede estar mostrando indicios del surgimiento de cierta estratificación entre orígenes amparados por el AR, donde el flujo de migrantes venezolanos está presentando una mayor vulnerabilidad en términos documentales si se lo compara con la modalidad de ingreso de ciudadanos argentinos al país. Por otra parte, es posible que la DGACV del MRREE haya mermado su actividad general a consecuencia de que el flujo de permisos de permanencia de ciudadanos MERCOSUR y estados asociados –entre los que se incluye Venezuela- se concentró en la DNM y la CORE. Lo que tal vez sí haya mantenido ocupada a la DGACV fueron las solicitudes de asistencia al retorno de uruguayos residentes en Argentina y Brasil que según lo dispuesto en la Ley 18.250 son competencia de la DGACV. En síntesis y a diferencia de la DNM, esta entidad debe haber sufrido una transformación de su flujo habitual de trabajo sin motivos aparentes para verse sobrecargada en su funcionamiento administrativo. Dado que las autoridades responsables de la DGACV no fueron entrevistadas para este

---

<sup>31</sup> En lo que va de 2021 se han autorizado en promedio 1.566 ingresos de este tipo por mes (Pereira, 2021). Dentro de este tipo de ingresos predominaron aquellos vinculados a fines empresariales y laborales y su consideración ha sido competencia fundamentalmente del MTSS. Lamentablemente tampoco fue posible concretar una entrevista con representantes de esta entidad para este estudio.

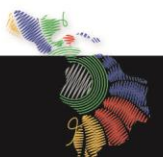


estudio por cuestiones de su agenda, solo es posible plantear hipótesis en este sentido.

En cuanto a la tramitación de la protección internacional, uno de los informantes entrevistados por SEDHU reconoció que, a pesar de una notoria caída en las nuevas solicitudes de la condición de refugiado<sup>32</sup>, fue imposible evitar el retraso sobre el flujo de los trámites ya iniciados dado el colapso que desde hacía un par de años llevaba el sistema de refugio. No obstante, al menos en las instancias de validación de la condición de refugiado, nunca se suspendió la presencialidad y se adoptaron varias medidas para mantener en acción al resto del proceso de trámite de refugio. SEDHU, la organización a cargo de la realización de las entrevistas dirigidas a valorar la situación de los solicitantes de la condición de refugiado, mantuvo en todo momento su actividad presencial. Además, la DNM, que se encuentra a cargo de la emisión del certificado de la condición de solicitante de protección internacional necesario para dar trámite a la cédula de identidad, mantuvo la atención presencial para la entrega de documentos y el certificado de vacunas, mientras que el certificado se emitió de manera digital y posteriormente se envió a la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC) para que allí los interesados retiraran su cédula de identidad provisoria o definitiva. Por último, en acuerdo con la CORE y SEDHU, la DNIC mantuvo la atención presencial para los casos de extrema urgencia. A pesar de los retrasos que reconocieron varios de los funcionarios de gobierno y las OSCs entrevistados, en opinión de la OIM el impacto de la pandemia sobre los procesos de regularización documental ha sido leve gracias a que gran

---

<sup>32</sup> De acuerdo a datos oficiales publicados en prensa, el número mensual de solicitudes de refugio era de 1.000 en 2019, apenas 264 en 2020 y de 166 entre enero y mayo de 2021 (Pereira, 2021).





parte de los trámites de residencia y refugio ya podían hacerse -aunque no en su totalidad- de forma remota.

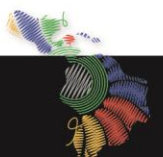
### **Transferencias**

Las acciones político-institucionales adoptadas desde el inicio de la pandemia conciernen a las TCs y TNCs.

En cuanto a las primeras las medidas adoptadas incluyeron la creación de al menos dos subsidios, dirigidos a empresas y trabajadores y la flexibilización del uso del seguro de desempleo a través de la figura del seguro de desempleo parcial para los casos donde se produzca una reducción del número de jornales o de la jornada laboral en sectores afectados por la paralización parcial de actividades (comercio, gastronomía, hotelería, servicios culturales y de esparcimiento, y agencias de viajes) (Cuadro 2).

Varios entrevistados insistieron en que este tipo de TCs, especialmente las del novel seguro de desempleo parcial y el seguro total preexistente, habrían tenido un alcance limitado entre la población migrante cuya inserción laboral se caracteriza por la rotación ocupacional y la falta de antigüedad en el empleo. De todos modos, las cifras del número de trabajadores que se acogieron a estos beneficios según lugar de nacimiento o nacionalidad no fueron accesibles a efectos de este estudio.

De todas formas, lo cierto es que el gobierno nacional no adoptó medidas específicas para trabajadores cotizantes sujetos a este tipo de contingencias. Por el contrario, en el entendido del espíritu universalista de la política social nacional se confió en que los programas no contributivos abarcarían al conjunto de la población con dificultades de acceso a los beneficios de las TCs con independencia de su origen nacional. Sin embargo, basta un ejemplo puntual sobre lo sucedido con el acceso a uno



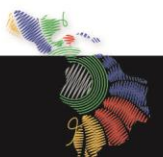


de los programas de TCs durante la pandemia para ver cómo este supuesto tambalea cuando se trata de personas en situación de movilidad. Durante la pandemia el acceso a las AFAM para trabajadores registrados en la seguridad social se volvió sumamente complicado para esta población según hizo notar uno de los representantes de las OSCs. Y es que para postular a este programa es preciso presentar, además de la cédula de identidad del solicitante y los menores del hogar, las partidas de nacimiento que deben estar apostilladas o legalizadas en el caso de la población extranjera. Lógicamente el trámite transnacional de este tipo de documentos se vio sumamente afectado desde marzo de 2020 dejando por fuera la posibilidad de recurrir a esta prestación a las personas migrantes que precisaran apostillar la documentación en su país de origen<sup>33</sup>.

En lo que sí se adoptó un abordaje focalizado de las iniciativas del Poder Ejecutivo fue en los programas de TNCs dirigidos específicamente a población excluida del sistema de protección social contributivo. Para este grupo que abarca a la cuarta parte de los trabajadores (Márquez *et al.*, 2020), se implementaron una serie de medidas focalizadas (Cuadro 2). En principio, la población migrante con cédula de identidad provisoria, permanente, emitida o en trámite, formaba parte de estas iniciativas de refuerzo y expansión de las TNCs pero solo una pequeña porción de la población migrante era beneficiaria de estos programas (TUS y AFAM-PE) con anterioridad a la pandemia. De todas formas, según cifras oficiales provistas por el MIDES a efectos de este estudio, entre marzo de 2019 y 2020 se registró un incremento de 28% y 26% entre los integrantes de la TUS y

---

<sup>33</sup> Los antecedentes indican que este requisito ya era desafiante para los ciudadanos venezolanos por dificultades administrativas en su país (Montiel y Prieto Rosas, 2019). Además en República Dominicana no existe un homólogo de este documento lo que dificulta este trámite a esta comunidad también con anterioridad a la pandemia (Prieto Rosas y Montiel, 2020).



AFAM-PE nacidos en el exterior respectivamente<sup>34</sup>, y dicho aumento fue mayor entre los hogares con personas que provienen de países latinoamericanos no limítrofes. Para las personas nacidas en Uruguay, el porcentaje de integrantes de AFAM-PE se mantuvo estable, mientras que para la TUS se identifica un aumento del 4% para el mismo período.

**Cuadro 2. Transferencias contributivas y no contributivas desarrolladas o reforzadas durante la pandemia. Medidas seleccionadas\*.**

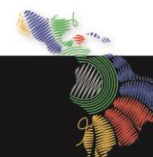
	<b>Medida</b>
<b>Transferencias Contributivas</b>	Creación del seguro de desempleo parcial (Resoluciones 143/020 y 163/020)
	Implementación de un subsidio por enfermedad para trabajadores de 65 años y más que permanecieran en aislamiento (Decreto 109/020)
	Implementación de subsidio a empresas que reincorporasen trabajadores en seguro de desempleo (Decreto 190/020 modificado por el Decreto 219/020)
<b>Transferencias no Contributivas</b>	Duplicación desde marzo de 2020 y de manera bimensual el monto de la TUS
	Se reforzaron los planes del Instituto Nacional de Alimentación (INDA)
	Incremento de los montos transferibles por hijo de las AFAM-PE
	Creación de la Canasta de Emergencia Alimentaria

\* En el presente cuadro se presentan aquellas medidas que surgieron a partir de las entrevistas realizadas y fueron posteriormente analizadas.

Fuente: elaboración propia a partir de Presidencia (2021a), Presidencia (2021b)

Además de los refuerzos monetarios en las transferencias preexistentes, el Poder Ejecutivo implementó una nueva transferencia monetaria específica para la población mayor de 18 años que no integra ningún hogar beneficiario de TUS/INDA y AFAM-PE y que no percibía pensiones ni subsidios del BPS. Esta prestación fue denominada Canasta de Emergencia Alimentaria (CEA) e incluye como único requisito el registro digital en una aplicación para teléfonos inteligentes accesible a través del

<sup>34</sup> Es preciso señalar que las cifras pueden estar subestimadas ya que, para identificar a las personas migrantes, se tomó como referencia el registro de personas que fueron atendidas por el Departamento de Migrantes del MIDES, de modo tal que puede haber personas migrantes que accedieron a las prestaciones con cédula de identidad uruguaya pero no fueron contabilizadas por no estar incluidas en la base de datos mencionada.

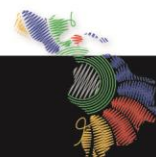


número de cédula de identidad. Esta aplicación permitía acceder a un bono de 28 USD que podría ser canjeado en comercios con el sistema TuAPP<sup>35</sup>. Alternativamente, se habilitó la entrega física de una canasta de alimentos que se podía retirar en las Oficinas Territoriales del MIDES. Según informaron funcionarios del MIDES entrevistados, esta segunda modalidad fue la utilizada en los casos donde las personas no tuvieran un teléfono móvil o donde por otro motivo no pudieran acceder a la aplicación de registro, por ejemplo, por la carencia de cédula de identidad vigente entre la población extranjera. Los actores entrevistados en representación de este ministerio en los departamentos de Rivera y Montevideo mencionaron haber atendido varios casos de personas migrantes recién llegadas donde la entrega de CEA se hizo alternativamente con el documento del país de origen. Las oficinas del MIDES en Montevideo hicieron llegar esta información a la JNM para que las autoridades competentes aceleraran el proceso de regularización de estas personas. En cambio, la oficina del MIDES en Rivera se limitó a relevar los casos de los solicitantes del beneficio que estaban indocumentados mientras esperaba la designación de autoridades locales del MRREE que pudieran resolver estas dificultades más adelante. De acuerdo con la información provista por el MIDES a efectos de esta investigación, entre abril y setiembre de 2020 se aceptaron 876 solicitudes de CEA<sup>36</sup> de personas nacidas en el exterior, de las cuales un 59% se concentraron en el primer mes de implementación de este programa. En relación al total de solicitudes aceptadas, el 0,3% correspondía a personas

---

<sup>35</sup> La aplicación TuAPP es una billetera electrónica a partir de la cual los beneficiarios pueden realizar compras sin la necesidad de presentar dinero en efectivo en el momento del intercambio (Tuapp, 2021).

<sup>36</sup> Los datos refieren a los postulantes que fueron aceptados para acceder a la canasta mediante TuApp o la canasta física, lo cual no implica que hayan efectivizado la transferencia. Además, las cifras pueden estar subestimadas por el mismo motivo expuesto para la TUS y AFAM-PE.





migrantes, procedentes principalmente de Argentina, Cuba, Brasil y Venezuela.

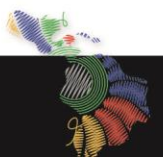
### **Gobiernos departamentales**

A nivel de los gobiernos departamentales, la IM implementó el Plan de Pensiones para prevenir procesos de desalojo de personas y familias que residían en pensiones y casas de inquilinato. A este plan lo conformaron tres tipos de medidas.

En primer lugar, se emitió un subsidio de alquiler por dos meses para personas residentes en pensiones regulares de Montevideo que vieran reducidos sus ingresos. Dicho subsidio -de hasta un máximo de US\$ 133 por persona- se otorgaba al administrador/a de la vivienda a cambio de su compromiso de no desalojar a las personas beneficiarias por 60 días a partir del momento en que se recibía el dinero. El acceso a esta prestación excluía a los beneficiarios de transferencias del MIDES o BPS y a quienes percibieran ingresos superiores a un determinado umbral. Para valorar la condición de elegibilidad de los postulantes, la IM realizó entrevistas personales con los integrantes de los hogares afectados. En total, se otorgaron 1.151 subsidios, y se coordinó con SEDHU para que dicha organización atienda a aquellas personas que vivían en pensiones irregulares ya que el gobierno municipal no iba a cubrir a esta población.

En segundo lugar, el plan de pensiones brindó asesoramiento legal a las personas que vivían en pensiones irregulares a través de una clínica de litigio en convenio con la Universidad de la República.

Por último, esta iniciativa de la IM creó una línea de crédito para mejorar las condiciones edilicias en las que se encontraban las pensiones y casas de inquilinato al momento de recibir la visita de valoración de la situación del hogar postulante al primer componente de este plan.



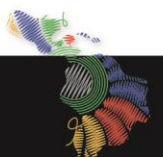
La directora del Departamento de Desarrollo Urbano de la IM entrevistada para esta investigación, subrayó que, si bien los problemas vinculados a la vivienda no son nuevos, la pandemia permitió a las autoridades departamentales “poner en agenda algo que estaba totalmente invisibilizado”.

En cambio, en las entrevistas realizadas con representantes de la IR no se identificaron programas análogos al del gobierno departamental de Montevideo. De hecho, una de las funcionarias entrevistadas por la IR manifestaba encontrarse a la espera del resultado de las elecciones departamentales de 2020 y de la designación de un nuevo intendente para tomar medidas o programar acciones específicas al respecto. De todos modos, se mencionaron una serie de acciones genéricas dirigidas a facilitar alojamiento, abrigo y acceso al comedor municipal a personas en tránsito y en espera del resultado del test de COVID19. Además, en los casos donde el resultado del test fuese negativo la IR facilitaba el transporte de personas que desearan continuar su viaje a Montevideo desde la frontera con Brasil.

### **Sociedad civil y agencias internacionales**

Una vez decretada la emergencia sanitaria en el país, se mantuvo el trabajo conjunto entre OSCs y las Als para la implementación de medidas de asistencia dirigidas a personas migrantes, refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado que se encontraran en situación de vulnerabilidad. En esta colaboración, se combinaron acciones preexistentes y emergentes motivadas por los efectos de la pandemia por COVID19.

Los recursos de las Als se dirigieron fundamentalmente a gastos de alimentación y vivienda. SEDHU, de la mano de ACNUR y OIM, reforzaron los programas que implementaban con anterioridad al inicio de la pandemia, que consistían en brindar apoyos monetarios para financiar el pago de

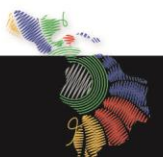


alquiler de viviendas y la compra de alimentos. El representante de ACNUR entrevistado informó que la AI otorgó kits de higiene a través de las OSCs SEDHU e Idas y Vueltas.

Los entrevistados del conjunto de las OSCs y AIs destacan el aumento en las solicitudes de ayuda de este tipo, producto de un incremento en el número de refugiados y personas migrantes en situaciones de vulnerabilidad, de modo que el aumento en el número de transferencias otorgadas ha llevado a la utilización, en los primeros meses de pandemia, de la amplia mayoría de los recursos planificados para los doce meses de 2020. Incluso, la redirección de fondos implicó la suspensión de tareas planificadas en un inicio para el año pasado.

La representante de OIM destacó el incremento de solicitudes de familias migrantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica que pedían participar del programa asistido de retorno que ofrece la agencia, motivados fundamentalmente por la pérdida de empleo e imposibilidad de costear una vivienda. Sin embargo, OIM no pudo atender la mayoría de estas solicitudes salvo en los casos donde se trataba de personas que estaban de visita o en tránsito y quedaron varadas en el país, pero apoyó a las familias solicitantes a través de las transferencias anteriormente mencionadas.

Un aspecto emergente identificado en la realización de las entrevistas en que se apoya este estudio advierte que algunas veces el accionar de las AIs está mediado por la focalización de la financiación de los programas de ayuda humanitaria. Por ejemplo, la agencia OIM, que recibe en este momento buena parte de sus fondos por el programa R4V dirigido a apoyar la población afectada por la emergencia humanitaria en Venezuela, prioriza a la población de este origen de manera explícita y genera así tensiones con la respuesta humanitaria que también ameritan otros

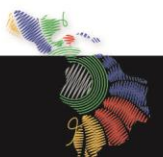


orígenes. Por ejemplo, en la ciudad de Rivera, según informa el Observatorio Departamental de Migraciones que depende de la intendencia departamental, se recibieron canastas de OIM para entregarlas exclusivamente a la población migrante de nacionalidad venezolana. Sin embargo, en esta región la población migrante de origen cubano es la más numerosa y vulnerable. Ciertamente ello no ocurre en todos los casos ya que hay agencias y OSCs que explícitamente dicen actuar en terreno sin distinción de origen nacional y con independencia de la financiación recibida extienden apoyos incluso a población nacional; pero es posible advertir que las OSCs y funcionarios que ejecutan apoyos recibidos de las Als enfrentan esta tensión.

Por último, los representantes de ACNUR y OIM coinciden en destacar las dificultades existentes para obtener recursos económicos que tengan como propósito brindar asistencia a las personas migrantes y refugiadas en Uruguay, ya que la comunidad internacional no identifica a dicho país como un posible lugar necesitado de ayuda debido a su alto nivel de ingreso per cápita en el escenario latinoamericano. Este es un problema anterior a la pandemia, pero, como en otras dimensiones aquí analizadas, ha quedado evidenciado de forma más nítida en el curso de 2020.

### **A modo de conclusión**

Si bien Uruguay es un país con una gobernanza migratoria basada en el enfoque de derechos y con una implementación relativamente consistente con este mismo enfoque, con anterioridad a la pandemia se constataban varios desafíos para garantizar el pleno ejercicio de los derechos consagrados. Algunos de ellos pueden atribuirse a desigualdades

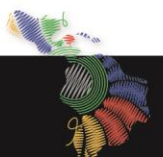




estructurales compartidas con la población uruguaya no migrante (Zapata y Prieto Rosas, 2020), pero otros tienen más que ver con condiciones previas a la pandemia que incluyen tratos desfavorables o discriminatorios hacia la población migrante y refugiada (Márquez *et al.*, 2020; Márquez, Prieto Rosas y Escoto, 2020), y que afectan a unos orígenes más que a otros (Bengochea y Madeiro, 2020; Fernández Soto *et al.*, 2020; Prieto Rosas, Bengochea, Fernández Soto, Márquez y Montiel, 2019). Con relación a este segundo grupo de desafíos particulares de la población en situación de movilidad es que se centra esta sección final.

En primer lugar, la implementación del AR ha introducido desde 2015 una capa adicional de desigualdad dentro de la población inmigrada, favoreciendo el ingreso y facilitando la permanencia regular de los ciudadanos del MERCOSUR y estados asociados por sobre la de otros orígenes. A su vez, la persistencia de exigencias de visado para algunos orígenes extra-MERCOSUR agrava aún más esta segmentación del trato a la población migrante según origen nacional. Hasta aquí se han dado varios ejemplos que ilustran desempeños diferenciales en el acceso al trabajo, la vivienda y la documentación de las personas migrantes según el tipo de tratamiento que recibe su comunidad de origen nacional en la legislación vigente, y se ha dejado en claro que son las comunidades cubana y dominicana las más perjudicadas. Durante la pandemia estas comunidades, que ya tenían situaciones documentales y socioeconómicas más vulnerables, fueron las que más sufrieron las dificultades administrativas y económicas que introdujo el cese de la actividad presencial.

En segundo lugar, antes y durante la pandemia Uruguay optó deliberadamente por abordar el ejercicio de derechos sociales y económicos de las personas migrantes desde un enfoque universal, haciendo de su política migratoria una política documental donde los

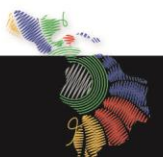




esfuerzos de articulación con las arenas de los derechos sociales, económicos y culturales se limitan a identificar inconsistencias de la implementación y a corregirlas. En esta tarea se articulan esfuerzos intersectoriales del gobierno en diálogo con las OSCs, y muestra de ello son las acciones que, tras ser planteadas por la sociedad civil y discutidas en la JNM, adoptaron Cancillería, DNM y MIDES durante la pandemia para facilitar algunos procesos administrativos en casos específicos. De todos modos, este espacio de diálogo intersectorial aún no ha conseguido reconocer plenamente las particularidades que imprime la condición de personas en situación de movilidad que media en el ejercicio efectivo de derechos sociales, económicos y culturales que el Uruguay garantiza de modo universal. Por ejemplo, en un país donde solo 1,5 trabajadores migrantes de cada diez carece de aportes al sistema de protección social, se esperaba que los programas de TCs fueran suficientes para proteger de la caída de la actividad a la población migrante que, por otra parte, en su enorme mayoría se encuentra documentada. Sin embargo, nuestra investigación documentó que el acceso al subsidio por desempleo total y parcial fue desafiante para las personas migrantes en su mayoría insertas en los sectores menos productivos o con poco tiempo en el país. Esto fue así, no tanto por no encontrarse registradas en el sistema de seguridad social o por carecer de la documentación exigida para cobrar los beneficios a los que tendrían acceso como contribuyentes, sino por las características de su inserción laboral marcada por la inestabilidad, donde la mínima antigüedad necesaria para acceder al subsidio por desempleo parece inalcanzable<sup>37</sup>.

---

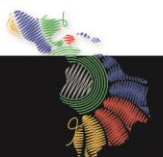
<sup>37</sup> En los 12 meses previos al desempleo los trabajadores deben haber permanecido en la ocupación realizando los aportes correspondientes al BPS por un mínimo de 180 días de trabajo si son trabajadores perceptores de remuneración mensual, 180 días y 150 jornales trabajados si son jornaleros, 180 días en planilla y una remuneración mínima de 670 USD si son trabajadores con remuneración variable o a destajo en la pesca y estiba (BPS, 2021a).



Esta situación ilustra que el acceso a la protección social no pasa únicamente por tener o no documentación, sino que incluso cuando ésta no es un problema la inclusión parcial de esta población en el mercado laboral -en buena parte asociada a su condición de recién llegada- afecta su derecho a los beneficios de la protección de la seguridad social. Entonces, tener en cuenta estas particularidades parece fundamental si se desea garantizar de modo universal el pleno goce de derechos.

No parece viable mantener una política migratoria de mediano y largo plazo sin que se termine de saldar esta tensión presente en torno a cómo garantizar el ejercicio efectivo de derechos laborales, de vivienda y de reunificación familiar que son la base de los derechos que consagra la legislación vigente. La crisis dejó en evidencia que el ejercicio pleno de estos tres derechos no se satisface con una cédula de identidad -que por otra parte no es tan accesible para todos los orígenes extranjeros-, sino que hay fallas de información en el acceso al trabajo y al mercado de vivienda, e impactos de la discriminación dentro del mercado de trabajo que se traducen en una protección social o inclusión laboral -en sentido más amplio- limitadas. Para avanzar sobre ello parece evidente la necesidad de discutir cómo considerar las particularidades de las personas en situación de movilidad para definitivamente incluir de modo universal.

De todos modos, las narrativas de funcionarios del gobierno nacional, departamental y representantes de OSCs y Als recogidas entre julio y setiembre de 2020, revelan un cierto giro o sensibilidad que sin ser del todo crítico de la implementación de tono universalista vigente parecen reconocer que la crisis puso al descubierto que el acceso a documentación no es suficiente cuando se trata del acceso efectivo a los derechos de protección social de las personas migrantes y refugiadas.

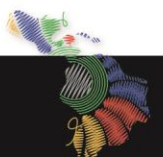


Las dificultades relativas al acceso a las TNCs y a las situaciones de personas indocumentadas o con documentación en trámite, fueron las que más ocuparon el accionar de funcionarios del gobierno nacional representado en la JNM, a los integrantes de OSCs del CCAM y a los funcionarios del gobierno departamental en Rivera. Estos actores y el diálogo entre ellos se enfocaron en buscar mecanismos que destrabaran los procesos administrativos y minimizaran la exclusión de personas en situación de movilidad que no conseguían reunir alguno de los requisitos documentales de los programas de TCs (AFAM) y TNCs (CEA). En este sentido son reiterados los ejemplos de acciones de funcionarios y sociedad civil donde la protección social se puso por delante de la política documental<sup>38</sup>. Ello deja constancia de que la búsqueda de estrategias *ad hoc* que subsanen casos puntuales y un espíritu que oscila entre la protección humanitaria y el reconocimiento de las personas migrantes y refugiadas como sujetos de derecho siguen imperando en la gobernanza migratoria del Uruguay.

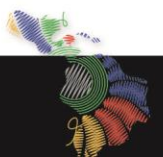
Por otra parte, la propia política documental que prima en la orientación de la política migratoria tambaleó durante este período de pandemia y de cambio de autoridades gubernamentales. Como admiten todos los informantes consultados, la suspensión de la actividad presencial en las oficinas que tenían a su cargo distintas fases de los procesos de regularización afectó los procesos administrativos de residencias y refugio, aunque éstos ya estaban colapsados con anterioridad. Como se ha visto hasta aquí, parte de este colapso del sistema de refugio y de residencias

---

<sup>38</sup> Ejemplos de ello son: visados aprobados sin necesidad de ir a frontera para personas que habían renunciado al refugio y estaban en espera de cita en Consulados uruguayos fronterizos para tener visado e iniciar trámites como solicitantes de residencia; o la implementación de la entrega de canastas presenciales sin exigencia de cédula de identidad que hizo el MIDES en coordinación con la sociedad civil (referían a personas en esta situación) para evitar que se quedaran sin alimentación, aunque no tuvieran cédula.



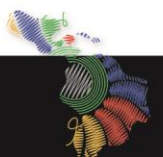
extra-MERCOSUR es consecuencia de una práctica que procura evitar el visado exigido para el ingreso al país de ciudadanos cubanos. En tanto se mantenga la política de visados en orígenes con flujos recientes de gran magnitud y con intenciones de reunificación familiar, sumado al aumento durante la pandemia del ingreso de personas de origen venezolano bajo la figura de solicitante de la condición de refugiado, parece difícil que el sistema de protección internacional reservado a la protección humanitaria pueda funcionar de modo eficiente. A su vez, este último fenómeno parece mostrar el surgimiento de otro grado de estratificación ahora dentro de los propios orígenes incluidos en el AR, que se ha manifestado de manera más clara en las modalidades de ingreso de ciudadanos venezolanos y argentinos al país durante 2020, y es una de las expresiones de lo que Álvarez Velasco (2021) caracteriza como la tercera etapa de la pandemia por COVID19. En este sentido, la diferenciación en las restricciones de ingreso entre poblaciones vulnerables y aquellas que no lo son se manifiesta desde el inicio de la pandemia. Desde marzo se procura reducir la movilidad fronteriza para controlar la expansión de la COVID19 y por un lado, se reserva la frontera terrestre al ingreso de poblaciones que como la venezolana o cubana buscan de protección internacional que deben emprender largas travesías para ingresar al país bajo esta condición, y por otro se admiten ingresos aéreos, marítimos y terrestres a nacionales, fundamentalmente de origen argentino que consiguen probar motivos excepcionales vinculados a motivaciones económicas. Con ello, y en el caso particular de las personas de origen venezolano, sus ingresos más recientes se han concentrado en la modalidad de solicitud de refugio e institucionalmente se ha caído en la paradoja de dar a un origen que puede acogerse a la residencia permanente por AR un estatus documental de mayor vulnerabilidad como el refugio.



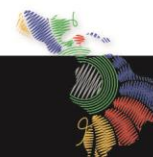
Hasta aquí nuestro interés ha sido el de analizar en qué medida la población migrante fue afectada por la pandemia e incluida en las respuestas de mitigación provistas en los primeros seis meses de un proceso que ya lleva más de un año. En adelante quedan muchas preguntas pendientes que tienen que ver con la efectividad de las medidas adoptadas, los planes futuros de las personas migrantes en Uruguay, pero también con la continuidad y nuevos desafíos de la dinámica migratoria durante la pandemia. La movilidad internacional se ha reservado desde marzo de 2020 a las figuras de refugio y a los ingresos excepcionales motivados por trabajo, negocios e inversiones. Tras 15 meses de entrada en vigor del decreto de cierre de fronteras se avizora una agudización de la segmentación que hasta ahora introducía la legislación según orígenes nacionales -mediante el AR y las exigencias de visados-, y a la que ahora se suma una nueva diferenciación entre migrantes forzados y más vulnerables, y migrantes temporales de ingresos medios y altos motivados por la búsqueda de oportunidades de inversión y negocio. Asimismo, la evolución de la pandemia así como la de sus impactos que aquí describimos no ha cesado desde el momento en que inició la presente investigación. Los casos de COVID19 y las defunciones alcanzaron su pico máximo en abril y mayo de 2021, el empleo ha iniciado una leve recuperación, y desde marzo de 2021 Uruguay ha avanzado en un rápido proceso de vacunación de toda su población. La recuperación del empleo entre la población migrante aún no ha sido explorada y difícilmente se pueda conocer su evolución en los próximos meses<sup>39</sup>. En cambio, sí puede adelantarse que se han garantizado las condiciones de acceso a la vacunación de la población migrante y refugiada que desde el inicio de la vacunación puede registrarse con su

---

<sup>39</sup> Por ejemplo, en la edición telefónica de la Encuesta Continua de Hogares de 2020 no se preguntó sobre el lugar de nacimiento y tampoco se incluyó el módulo de migración.



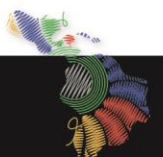
cédula de identidad, y más recientemente de la población en situación documental irregular (MSP, 2021). En este sentido, y a pesar de las salvedades que hasta aquí hemos hecho al señalar escollos persistentes en el ejercicio de los derechos al trabajo y la vivienda, Uruguay sigue dando muestra de una política migratoria inclusiva sustentada sobre premisas universales en el acceso a salud y educación.





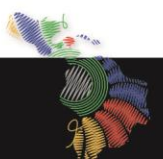
## Referencias

- Álvarez Velasco, S. (2021). A un año de la pandemia. La movilidad y el control en las Américas. *LASA 2021. Sesión presidencial*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=AcYK8H0qhGE&t=3859s>
- Anfitti, V. y Montiel, C. (2021). *Trayectorias educativas y acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes en Montevideo*. Recuperado de <https://omif.cienciassociales.edu.uy/reportes-tematicos-enir/>
- BCU. (2021). *Cuentas Nacionales. Cuarto trimestre 2020 y año 2020*. Recuperado de [https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Cuentas%20Nacionales/Informe%20de%20Cuentas%20Nacionales%20Trimestrales\\_2020\\_04.pdf](https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Cuentas%20Nacionales/Informe%20de%20Cuentas%20Nacionales%20Trimestrales_2020_04.pdf)
- BPS. (2021a). *Subsidio por desempleo*. Montevideo, Uruguay: BPS. Recuperado de <https://www.bps.gub.uy/4802/subsidio-por-desempleo.html>
- BPS. (2021b). *Asignación familiar*. Montevideo, Uruguay: BPS. Recuperado de <https://www.bps.gub.uy/11367/>
- Bengochea, J., Cabezas, G., Gandini, L., Herrera, G., Luzes, M., Montiel, C., ...Zapata, G. P. (2021). COVID-19 y población migrante y refugiada. Análisis de las respuestas político-institucionales en ciudades receptoras de seis países en América Latina. En F. Vera, V. Adler y F. Toro (Eds.), *Inmigrando: Comprender ciudades en transición. Vol. 3*. Buenos Aires, Argentina: BID. En prensa
- Bengochea, J. y Madeiro, V. (2020). *Acceso a la vivienda adecuada de las personas migrantes en la ciudad de Montevideo*. Recuperado de





- <https://omif.cienciassociales.edu.uy/reportes-tematicos-enir/>
- Bengochea, J. y Prieto Rosas, V. (2021). Situación de vivienda de los inmigrantes recientes en Montevideo. En F. Vera, V. Adler y F. Toro (Eds.), *Inmigrando: Comprender ciudades en transición*, Vol.3. Buenos Aires, Argentina: BID. En prensa.
- Bérgolo, M., Dean, A., Perazzo, I. y Vigorito, A. (s.f.). *Evaluación cuantitativa del impacto de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad*. Recuperado de <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/62437/1/asignaciones-familiares--plan-de-equidad.-evaluacion-de-impacto.-2016.pdf>
- Blofield, M., Giambruno, C. y Filgueira, F. (2020). *Policy expansion in compressed time: Assessing the speed, breadth and sufficiency of post-COVID-19 social protection measures in 10 Latin American countries*. Recuperado de <https://www.cepal.org/en/publications/46016-policy-expansion-compressed-time-assessing-speed-breadth-and-sufficiency-post>
- Bonapelch, S. y Reolón, C. (2021). *La salud de las personas migrantes en Montevideo*. Recuperado de <https://omif.cienciassociales.edu.uy/reportes-tematicos-enir/>
- CAREF. (2020). *Laberintos de papel. Desigualdad y regularización migratoria en América del Sur*. Buenos Aires, Argentina: CELS-CAREF
- CEPAL. (2021). *Panorama Social de América Latina, 2020*. Santiago, Chile: CEPAL
- Curbelo, F. (s.f.). *Itinerarios documentales y trayecto institucional de dominicanos y cubanos para el reconocimiento de derechos en Uruguay*. Universidad de la República.
- Facal, S. y Casal, B. (2018). Un estudio sobre la inmigración actual de venezolanos en Uruguay. En J. Koechlin y J. Eguren (Eds.), *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración* (pp. 189-249). Lima, Perú:





OBIMID.

Fernández Simon, M. (21 de julio de 2020). How Uruguay has avoided the worst of the coronavirus. *The Washington Post*. Recuperado de [https://www.washingtonpost.com/world/the\\_americas/coronavirus-uruguay-paraguay-brazil-argentina/2020/07/20/a7894830-c57c-11ea-a99f-3bbdff1af38\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/coronavirus-uruguay-paraguay-brazil-argentina/2020/07/20/a7894830-c57c-11ea-a99f-3bbdff1af38_story.html)

Fernández Soto, M., Grande, R., Bengochea, J. y Márquez Scotti, C. (2020). *Dinámicas familiares de las personas migrantes en la ciudad de Montevideo*. Recuperado de

<https://omif.cienciassociales.edu.uy/reportes-tematicos-enir/>

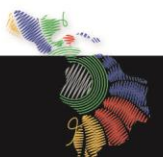
Fossatti, L. y Uriarte, P. (2018a). *Informe Acceso a la vivienda y población migrante en Montevideo*. Recuperado de [http://www.fhuce.edu.uy/images/NEMMPO/Informe\\_acceso\\_a\\_la\\_vivienda.pdf](http://www.fhuce.edu.uy/images/NEMMPO/Informe_acceso_a_la_vivienda.pdf)

Fossatti, L. y Uriarte, P. (2018b). Viviendo sin derecho. Migraciones latinoamericanas y acceso a la vivienda en Montevideo. *La Rivada. Investigaciones en Ciencias Sociales*, 6(11), 42-60

Freitez, A. (2019). Crisis humanitaria y migración forzada desde Venezuela. En L. Gandini, F. Lozano-Ascencio y V. Prieto Rosas (Eds.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 33-57). Ciudad de México, México: UNAM.

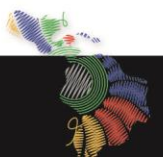
Hale, T., Angrist, N., Goldszmidt, R., Kira, B., Petherick, A., Phillips, T.,...Tatlow, H. (2021). A global panel database of pandemic policies. Oxford COVID-19 Government Response Tracker. *Nature Human Behaviour*, 5, 529–538

Koolhaas, M. y Pellegrino, A. (2020). Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. El caso de Uruguay. En L. M.





- Chiarello (Coord.) *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Ecuador, Uruguay y Venezuela* (pp. 198-360). Nueva York, Estados Unidos: Scalabrini International Migration Network (SIMN)
- Márquez, C., Espíndola, F., Prieto Rosas, V., Lacaño, F. y Montoli, P. (2020). *Inmigración y desigualdad en el mercado de trabajo uruguayo. Resultados y recomendaciones de políticas*. Recuperado de <https://omif.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/11/Policy-Brief-Inmigración-y-desigualdad-en-el-mercado-de-trabajo-uruguayo-2020-1.pdf>
- Márquez, C., Prieto Rosas, V. y Escoto, A. (2020). Segmentación en el ingreso por trabajo según condición migratoria, género y ascendencia étnico-racial en Uruguay. *Revista Migraciones*, (49), 85-118
- Martínez, A. (2019). *El proceso de inserción laboral de los inmigrantes recientes calificados de origen cubano en Montevideo*. Universidad de la República.
- Méndez, L. (2018). *Sobre-calificación de los inmigrantes y personalización en el salario. Evidencia para Uruguay* (N.º DT 16-18). Recuperado de <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/>
- Midaglia, C. (2008). Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: La reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas. En C. Barba Solano (Ed.), *Retos para la integración social de los pobres en América Latina* (pp. 85-107). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Midaglia, C., Antía, F., Carneiro, F., Castillo, M., Fuentes, G., y Villegas Plá, B. (2017). *Orígenes del bienestar en Uruguay: explicando el universalismo*



estratificado. Recuperado de

<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/19977/1/DOL%20CP%2001%2017.pdf>

MIDES. (s.f.1). *Asignaciones Familiares - Plan de Equidad*. Montevideo, Uruguay: MIDES. Recuperado de

<https://guiaderecursos.mides.gub.uy/31017/asignaciones-familiares---plan-de-equidad>

MIDES. (s.f.2). *Programa Calle - 0800 8798*. Montevideo, Uruguay: MIDES.

Recuperado de <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/34131/programa-calle---0800-8798>

MIDES. (2021). *Tarjeta Uruguay Social*. Montevideo, Uruguay: MIDES.

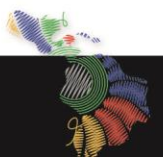
Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/programas/tarjeta-uruguay-social>

Montiel, C. (2020). Diagnóstico sobre acceso servicios de educación por parte de niños, niñas y adolescentes inmigrantes en Uruguay entre 2015 y 2019 (Tesis de la Especialidad en Migración Internacional). El Colegio de la Frontera Norte, México (MIMEO).

Montiel, C. y Prieto Rosas, V. (2019). Garantizada la protección jurídica, otros son los desafíos. Venezolanos en la ciudad de Montevideo. En L. Gandini, F. Lozano-Ascencio y V. Prieto Rosas (Eds.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 235-258). Ciudad de México, México: UNAM.

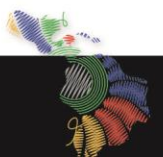
MSP. (2021). *Información para personas no tienen documento uruguayo y quieren estar en el Plan de Vacunación*. Montevideo, Uruguay: MSP.

Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/publicaciones/informacion-para-personas-tienen-documento-uruguayo-quieren-estar-plan>



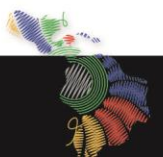


- OIM. (2018). Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes. En *Cuaderno 9 OIM*. Recuperado de <https://robuenosaires.iom.int/cuaderno-9-evaluacion-del-acuerdo-de-residencia-del-mercosur-y-su-incidencia-en-el-acceso-derechos>
- Parks, K. (3 de diciembre de 2020). Luis Lacalle Pou, Uruguay's President With a Covid-19 Plan. *Bloomberg*. Recuperado de <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-12-03/luis-lacalle-pou-uruguay-s-president-with-a-covid-19-plan-bloomberg-50-2020>
- Pereira, M. (7 de junio de 2021). Apuntes del día: Preocupaciones y perforaciones. *La Diaria*. Recuperado de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2021/6/apuntes-del-dia-preocupaciones-y-perforaciones/>
- Presidencia. (2021a). *Medidas del Gobierno para atender la emergencia sanitaria por coronavirus*. Montevideo, Uruguay: Uruguay Presidencia. Recuperado de <https://www.gub.uy/presidencia/politicas-y-gestion/medidas-del-gobierno-para-atender-emergencia-sanitaria-coronavirus>
- Presidencia. (2021b). *#UnPaisEnMarcha. Resumen de los principales avances y logros del gobierno durante el primer año de gestión. 1º marzo 2021*. Recuperado de [https://medios.presidencia.gub.uy/tav\\_portal/2021/noticias/AH\\_438/1%20-%20Resumen%20365%20Principales%20Avances%20Gestion%20\(2\)%20\(1\).pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2021/noticias/AH_438/1%20-%20Resumen%20365%20Principales%20Avances%20Gestion%20(2)%20(1).pdf)
- Prieto Rosas, V. (2017). *El Acuerdo de Residencia y el Acceso a Derechos de los Migrantes - Informe URUGUAY para OIM Bs As*. Montevideo.
- Prieto Rosas, V. (2021). Inmigración reciente en Uruguay y la ciudad de





- Montevideo. En F. Vera, V. Adler y F. Toro (Eds.), *Inmigrando: Comprender ciudades en transición*. Vol. 3. Buenos Aires, Argentina: BID. En prensa
- Prieto Rosas, V., Bengochea, J., Fernández Soto, M., Márquez, C. y Montiel, C. (2019). *Etnoencuesta de Inmigración Reciente (ENIR) para la ciudad de Montevideo, 2018. Informe preliminar de resultados (MIMEO)*.
- Prieto Rosas, V. y Márquez, C. (2019). *Inclusión social de inmigrantes recientes que residen en viviendas particulares de Uruguay*. Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/23222>
- Prieto Rosas, V. y Montiel, C. (2020). *Inclusión social de niños, niñas y adolescentes vinculados a la inmigración*. Recuperado de [https://omif.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/11/Inclusion-Social-inmigracion-Uruguay\\_web.pdf](https://omif.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/11/Inclusion-Social-inmigracion-Uruguay_web.pdf)
- Sánchez, F. (20 de mayo de 2018). Víctimas de trata, estafas y una promesa falsa. *El País*. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/que-pasa/victimas-trata-estafas-promesa-falsa.html>
- Solomita, M. (7 de marzo de 2021). En un limbo: cientos de cubanos llegan a Chuy y Rivera; sin visa ni trabajo muchos quieren volverse. *El País*. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/que-pasa/limbo-cientos-cubanos-llegan-chuy-rivera-visa-quieren-volverse.html>
- Taylor, L. (25 de junio de 2021). Why Uruguay lost control of COVID19? *Nature*. Recuperado de <https://www.nature.com/articles/d41586-021-01714-4>
- TuAPP. (2021). *¿Qué es tuapp?* Montevideo, Uruguay: tuapp. Recuperado de <https://www.tuapp.com.uy/que-es-tuapp/>
- UNHCR Statistics. (2020). *Refugee Data Finder*. Ginebra, Suiza: UNHCR.





- Recuperado de <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/>
- Uriarte, P. (2018). Del dicho al hecho. Algunas consideraciones sobre la implementación de una política migratoria con perspectiva de derechos humanos. En SDH (Ed.), *Movilidad Humana* (pp. 37-50). Montevideo, Uruguay: Secretaria de Derechos Humanos de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- Urwicz, T. (26 de julio de 2019). El 25% de las cédulas nuevas son de cubanos y venezolanos. *El País*. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/informacion/sociedad/cedulas-nuevas-son-cubanos-venezolanos.html>
- World Bank. (2021). *Global Economic Prospects. June 2021*. Washington, D.C., Estados Unidos: World Bank Group
- Zapata, G. P. y Prieto Rosas, V. (2020). Structural and Contingent Inequalities: The Impact of COVID-19 on Migrant and Refugee Populations in South America. *Bulletin of Latin American Research*, 40(1), 1-7.

