



Analiza

5

República de Inmigrantes

Uruguay, país construido y desarrollado por inmigrantes, encuentra una gran oportunidad en una nueva ola inmigratoria. No solo para el crecimiento económico, sino que el buen trato a los inmigrantes honra una tradición que viene desde el origen del país y que se ha reafirmado en los últimos tiempos. CERES analizó los beneficios económicos y sociales que genera la inmigración, lo que está demostrado en investigaciones realizadas a nivel internacional. Y para conocer la opinión de los protagonistas, CERES realizó un relevamiento entre inmigrantes, que abarcó a 1.153 personas de más de 50 nacionalidades. Los resultados fueron contundentes: en general, valoran la calidad de vida, el buen trato y la estabilidad democrática, pero detectan una excesiva burocracia, dificultad de revalidar sus estudios terciarios, falta de oportunidades laborales y de diversidad cultural. El equipo de CERES también mantuvo entrevistas con especialistas en inmigración y con asesores jurídicos que trabajan en la radicación de inversores extranjeros. Estos asuntos son el tema central de este nuevo CERES Analiza.

Introducción

Uruguay tiene una gran oportunidad en una nueva ola inmigratoria de varios países, también con el interés especial de empresarios argentinos para invertir en este país y el de familias argentinas para radicarse en territorio oriental. No solo se presenta una oportunidad para el crecimiento económico, sino que el buen trato a los inmigrantes honra una tradición que viene desde el origen del país y que se ha reafirmado en los últimos tiempos. Eso mejora los indicadores de estabilidad institucional y democrática, los valores de respeto a los derechos humanos —lo que importa por sí mismo, pero además es una distinción muy considerada por empresas para instalarse en un país—. Al mismo tiempo, la llegada de población en edad de trabajar representa una gran oportunidad para el desarrollo del país y para mitigar problemas asociados al envejecimiento de la población.

La valorización de la inmigración es compartida por gobierno y oposición. El gobierno anterior adecuó la legislación para facilitar el ingreso de inmigrantes y determinó el concepto de “residencia fiscal” como uno de los incentivos a inversores. El gobierno actual profundiza acciones en igual sentido. “Uruguay ofrece al mundo un país de oportunidades. Nuestra Nación se constituyó como tal sobre la base de la libertad y de la apertura para todos aquellos que inmigraron de sus países y decidieron instalarse en nuestro país”, indicó el presidente Luis Lacalle Pou en el mensaje de un proyecto de ley sobre residencia fiscal, que se convirtió en ley este mismo año. “El Uruguay ofrece un país de puertas abiertas con una política migratoria que otorga un marco de seguridad pública, jurídica y económica para todas las personas extranjeras que deseen radicarse. Es intención del Poder Ejecutivo impulsar una política de estímulo a la inversión como instrumento idóneo para la generación de empleo y mejora



del bienestar general, para que puedan instalarse en el Uruguay todos los extranjeros que deseen elegir al país como destino de sus proyectos personales y económicos”, agregó en ese documento oficial.

Los registros de residencia, procesados por CERES, ilustran el fenómeno de creciente inmigración, que ha tenido a jóvenes venezolanos como unos de sus principales protagonistas, que salen de su país a todas partes del mundo, escapando de una crisis prolongada, y en busca de un lugar para vivir y progresar. En tanto, la inestabilidad económica y de reglas de juego en Argentina han despertado un alto interés de empresarios y familias de ese país por cambiar de residencia. En ese sentido, por cercanía y por una institucionalidad que valoran como muy positiva, Uruguay está en la mira de sus intenciones.

La reacción de Uruguay ante la crisis sanitaria generó comentarios elogiosos de organismos internacionales, medios de comunicación referentes del ámbito económico, entre otros, lo que ha puesto

al país en la consideración fuera de fronteras.

Una nueva ola de inmigrantes

El último censo de población es de 2011 y no hay otra medición similar que permita determinar con precisión la relación de extranjeros viviendo en Uruguay. La cantidad de residencias concedidas es un indicador del flujo de inmigración legal, aunque esto tiene limitaciones para conocer el alcance real del fenómeno.¹ También hay cierto desfase temporal entre el momento en que ingresan al país y el que solicitan la residencia. De todas formas, el registro de residencias concedidas es la referencia más cercana a la evolución del flujo migratorio y permite el análisis según nacionalidades.²

La inmigración uruguaya proviene fundamentalmente de Latinoamérica, aunque también existen otras minorías inmigrantes (India, Estados Unidos, entre otros). La Figura 1 muestra que el volumen de residencias concedidas venía

umentando moderadamente desde 2011, lo que se intensifica a partir de 2015 y crece de manera sostenida, año a año, impulsado en gran medida por la aplicación de la Ley N°19.254 de 2014, que facilitó el trámite de residencia permanente para nacionales de los Estados Parte y Asociados del Mercosur y para familiares de uruguayos. En el período 2015-2019 la cantidad de residencias otorgadas (60.885) fue prácticamente cuatro veces mayor a la de los cinco años anteriores (14.662).

Del total de residencias concedidas entre 2015 y 2019, la mayoría fue de personas provenientes de Venezuela (27% del total) y de Argentina (22%) y en menor medida de Brasil (15%). Luego siguen de nacionalidad colombiana (5%), peruana (5%), cubana (5%), dominicana (3%), y de Estados Unidos, Paraguay y Chile con 2% cada uno (Tabla 1).

Entre 2017 y 2019, Venezuela se consolida como el país con más solicitudes de residencias. Concretamente, en 2019 una de cada tres residencias concedidas fue a venezolanos (35%, lo que totaliza 4.803), mientras que en 2013 esta relación apenas alcanzaba el 2%. Por su parte, los que llegaron de países limítrofes (Argentina y Brasil), que venían encabezando la inmigración a Uruguay, crecieron a un ritmo menor en el último período. En 2015-2019, las residencias concedidas a argentinos (13.548) se duplicaron respecto a 2010-2014, mientras que las otorgadas a brasileños (9.117) se triplicaron.

En 2020, el consulado de Uruguay en Buenos Aires ha recibido una cantidad creciente de trámites para residencia en Uruguay, pero las restricciones de circulación fronteriza y las dificultades de operativa en las oficinas consulares, por efecto de la emergencia sanitaria, han dificultado el cumplimiento de esos trámites.

Asimismo, se ha observado un crecimiento significativo de otros grupos, como los colombianos y peruanos, que alcanzaron a representar el 7% y 4% de residencias concedidas en 2019, respectivamente. Por su parte, el flujo migratorio desde República Dominicana también ha cobrado relevancia en el último tiempo, particularmente entre 2015 y 2016.

Existe también una creciente inmigración de origen cubano, con un volumen de residencias concedidas que en 2015-2019 fue diez veces mayor que en los cinco años anteriores. No obstante, para esta nacionalidad la cantidad de residencias otorgadas no logra captar realmente la cantidad que se encuentra viviendo en nuestro país. A quienes llegan de Cuba se les exige visa de ingreso, que no les es fácil de solicitar, por lo que la mayoría opta por utilizar una vía de entrada especial: llegan a la frontera y realizan la solicitud de refugio, con lo que pueden entrar al país en forma provisoria; luego solicitan la visa o la residencia.³ En 2019, el número de residencias otorgadas a cubanos fue 1.315, pero la cantidad de solicitudes de refugio superó las 12 mil (y las visas autorizadas fueron 5.405), lo que evidencia que en muchos casos no solicitan luego la residencia o visa. A su vez,

Tabla 1. Residencias concedidas según nacionalidad

Nacionalidad	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019	Participación 2015-2019	2019	Participación 2019
Venezuela	43	137	331	16.267	27%	4.803	35%
Argentina	2.944	2.989	4.176	13.548	22%	2.189	16%
Brasil	1.025	2.213	2.038	9.117	15%	1.630	12%
Cuba	219	238	245	2.887	5%	1.315	10%
Colombia	192	317	483	3.109	5%	927	7%
Perú	502	743	917	2.921	5%	544	4%
Rep. Dominicana	10	15	48	1.989	3%	230	2%
Estados Unidos	516	1.024	907	1.228	2%	231	2%
Paraguay	207	354	297	1.166	2%	212	2%
Chile	279	393	591	1.298	2%	192	1%
Otra	1.682	3.097	4.629	7.355	12%	1.498	11%
Total	7.619	11.520	14.662	60.885	100%	13.771	100%

Nota: Principales diez nacionalidades a las que se otorgó residencias en el período 2015-2019. Incluye residencias temporales y definitivas concedidas por la DNM y residencias definitivas otorgadas por el MRREE en el marco de la Ley N°19.254 desde 2014. Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nacional de Migración (DNM) del Ministerio del Interior (2000-2019) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) (2014-2019).

una parte considerable de los ingresados no completa el trámite de la solicitud de refugio, ya que, al finalizar 2019, los refugiados de esta nacionalidad eran solamente 25. No obstante, en los últimos cinco años se registraron más de 20 mil solicitudes de refugio de cubanos.

A los efectos de continuar caracterizando la inmigración reciente de nuestro país, la información de residencias concedidas del Ministerio de Relaciones Exteriores da cuenta de que la mitad fueron otorgadas a mujeres y la otra mitad a hombres, por lo que no existen diferencias en ese sentido. Por otra parte, dos de cada tres inmigrantes que llegaron al país cuentan con menos de 40 años de edad: concretamente, el 29% tiene entre 18 y 29 años y el 26% entre 40 y 49 años.

El impacto positivo de la inmigración

La inmigración tiene un impacto positivo sobre el crecimiento económico, lo que se transmite por tres canales que operan en simultáneo: aumento productivo, mejora de capital humano e incremento de la innovación.

En primer lugar, aumenta la producción y, por ende, mejora el Producto Bruto Interno (PBI) per cápita: el 75% de los inmigrantes se encuentran en edad de trabajar, en comparación con el 57% de la población mundial. En segundo lugar, incrementa los niveles de capital humano, lo que mejora el producto por trabajador: la cantidad de inmigrantes con educación terciaria creció 130% entre 1999 y 2010. En tercer lugar, incrementa la innovación y, por ende, la productividad: a nivel global cerca del 40% de las patentes son registradas por inmigrantes.

Investigadores de la Universidad de Oxford estiman que entre 1990 y 2014, el crecimiento económico de Estados Unidos hubiera sido 15% menor sin el efecto de la inmigración, en el Reino Unido, 20% menor y en el resto de Europa, entre 20 y 30% menor.⁴ Un estudio reciente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) concluye que la contri-

bución de los inmigrantes al PBI en países en desarrollo es cercana a 7% (lo que varía, naturalmente, en función de la proporción de inmigrantes en la población empleada del país).^{5 6}

La evidencia internacional indica que los países que tienen un paquete productivo más sofisticado —aquellos que producen bienes y servicios cada vez más complejos o de mayor calidad— son también los países con mayores niveles de desarrollo humano. El Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard —liderado por Ricardo Hausmann— ha impulsado una línea de investigaciones para profundizar en las razones que se encuentran detrás del desarrollo de los países.

En un trabajo de ese centro encontraron una relación positiva y significativa entre la complejidad económica de un país y los flujos de inmigrantes que reciben.⁷ Esto se aplica particularmente a la diversidad de los migrantes con un alto nivel educativo y a los países con niveles intermedios de complejidad económica. El aumento de la complejidad del paquete productivo se genera a través de la diversificación de la canasta de exportaciones del país anfitrión.

El capital humano que llega de otro país es un motor clave para acelerar el crecimiento e impulsar la productividad.⁸ Si los trabajadores locales e inmigrantes aportan al mercado laboral un conjunto de competencias diversas que se complementan mutuamente, se dan las condiciones para un aumento de la productividad que es beneficioso para toda la población.⁹

Naturalmente, el impacto puntual de la inmigración en un país o región depende de la combinación de múltiples factores, como la intensidad del fenómeno (cuántas personas y en cuánto tiempo), la permanencia definitiva de los inmigrantes en el país de destino, y el nivel de calificación de la inmigración (educación formal, habilidades, experiencia). El impacto, a su vez, depende de la adaptabilidad de los inmigrantes al mercado laboral local con base en restricciones legales y factores culturales.¹⁰ La evidencia indica que, en general, la inmigración favorece al país receptor.¹¹ Sin embargo, desde el punto de vista distri-

butivo tiene sus complejidades, que deben ser tratadas con políticas públicas especialmente diseñadas.

¿Qué efecto tienen los inmigrantes en los salarios de los trabajadores locales? Esta es quizás una de las cuestiones más delicadas y complejas de cuantificar. Más allá de especulaciones y discursos, la literatura especializada muestra que no existe una respuesta contundente. Es muy difícil poder aislar el impacto de la inmigración sobre los salarios del impacto del resto de los factores económicos que los determinan. En el corto plazo, un aumento de la oferta de trabajo se debería traducir en menores salarios, pero el resultado final es mucho más complejo porque depende de cómo los inmigrantes se interrelacionan con las necesidades y las instituciones del mercado de trabajo local y cómo afecta la composición de habilidades de la fuerza laboral.¹²

En definitiva, el impacto de la inmigración sobre el mercado de trabajo va a depender de la profundidad de su efecto sobre el crecimiento económico, con base en los factores desarrollados inicialmente. Sin embargo, el impacto no siempre es necesariamente beneficioso para todos los grupos de la sociedad. Como ocurre con la liberalización del comercio y otras reformas estructurales, los beneficios agregados resultantes no se traducen en beneficios para todos. Siempre hay grupos o regiones particulares que necesitan protección o compensación.

En consecuencia, se deben implementar medidas que ayuden a los inmigrantes a encontrar un empleo que sea apropiado para sus habilidades. Esto contribuiría a mejorar las perspectivas de los trabajadores locales menos capacitados y la de los propios inmigrantes. La evidencia sugiere que una parte del asunto se mejora con facilitar el acceso de los inmigrantes a ocupaciones adecuadas a su capacitación.

En muchos casos, es usual encontrar que los contribuyentes estén preocupados por el potencial aumento de costos fiscales asociados a la inmigración y el uso de los servicios públicos. En general, la evidencia sugiere que el impacto fiscal neto de la migración es positivo. Los costos fiscales asociados a la inmigración generalmente se compensan con las contribuciones dinámicas de migrantes a lo largo del tiempo, especialmente en los países que están envejeciendo rápidamente.¹³ Los inmigrantes son contribuyentes ideales: generalmente se educan en otro lugar y emigran antes de la jubilación, pagan más impuestos a su nuevo país de lo que obtienen en beneficios.

Las características de la inmigración que afectan positivamente el crecimiento también tienen impacto positivo sobre los sistemas de seguridad social. Esto es sumamente relevante para países con poblaciones locales relativamente envejecidas, como es el caso de Uruguay, con esperanza de vida creciente y tasa de natalidad cada vez menor.

Marco legal y ajuste de la normativa

La fundación de Montevideo requirió una política de atracción de familias extranjeras para radicarse en el territorio oriental del Uruguay. El Cabildo de Buenos Aires había dispuesto en julio de 1722 su voluntad de poblar la Banda Oriental “convocando a sus vecinos y otras personas a propósito para el caso”.

El gobernador del Río de la Plata procedió a configurar la ciudad de Montevideo, con la construcción de una sede de gobierno (el Fuerte) y el otorgamiento de beneficios a quienes se fueran a vivir a dicha zona. Tras informar a España sobre estas acciones, la Corona dispuso el viaje de familias que se radicarian en la ciudad en formación, y eso se hizo con embarcaciones que trasladaron personas de Galicia y de Islas Canarias. También España requería a las autoridades en el Río de la Plata que se enviara de Buenos Aires “las más familias que pudiera” para poblar “dichos sitios”.

Por lo tanto, los primeros grupos de inmigración a Montevideo sería de porteños, gallegos y canarios. El primero en solicitar permiso de residencia fue Jorge Burgues, “natural de la ciudad de Génova y vecino del puerto de Buenos Aires”, según los documentos utilizados por Castellanos para describir la nomenclatura de la ciudad, ya que un camino, luego avenida, lleva como nombre el del “Primer poblador civil de Montevideo”. A mediados de 1724, Burgues cruzó de Buenos Aires por embarcación hasta el puerto de Las Vacas (Colonia) y luego siguió por tierra hasta Montevideo.

La Constitución del Estado Oriental de 1830 incluía referencia a la inmigración y a la garantía para que inversores pudieran salir del país sin restricciones a llevarse sus valores: “Es libre la entrada de todo individuo en el territorio de la República, su permanencia en él y su salida con sus propiedades, observando las leyes de policía, y salvo perjuicio de tercero” (Artículo 147). También establecía la libertad de trabajo, no para los ciudadanos, sino para todos los que estuvieran en el territorio: “Todo habitante del Estado puede dedicarse al trabajo, cultivo, industria o comercio que le acomode, como no se oponga al bien público, o al de los ciudadanos” (Artículo 146).

En el primer gobierno de la República se dictó un decreto que en sus considerandos establecía la voluntad de “ofrecer a la inmigración extranjera, un asilo dotado de todas las proporciones que por el momento puede prometerse”. También indicaba que se procuraba “dar a la industria doméstica todos los ensanches que están al alcance del gobierno y sus recursos” y la creación de “una población con título de Villa” a desarrollarse en “la falda meridional del Cerro”. Aquel decreto del 9 de setiembre de 1834 fue firmado por Carlos Anaya como presidente interino (Rivera recorría la campaña) y Lucas J. Obes. Precisamente, ambos eran inmigrantes de Buenos Aires. La “Villa del Cerro”, o “Villa Cosmópolis”, se desarrollaría con familias inmigrantes y ese barrio tendría calles con nombres de muchos países de los

que habían llegado familias extranjeras a radicarse.

Pocos años después de la fundación de esa villa, los tiempos de la República estuvieron marcados por enfrentamientos severos que confluyeron en una guerra interna y regional que complicó la vida en el país, lo que no favorecía la llegada de familias extranjeras. Concluida la “Guerra Grande”, comenzaron a llegar familias a la capital uruguaya, que entre 1852 y 1889 tuvo un crecimiento fuerte.

Para promover la llegada de inmigrantes, las autoridades se propusieron en 1887 dar garantías legales a los ciudadanos de otros países que eligieran Uruguay para radicarse, y además buscaron dar incentivos. La referencia fue la Ley N° 817 de Argentina, promulgada por el presidente Nicolás Avellaneda, que promovía la llegada de trabajadores a ese país (19 de octubre de 1876). El debate parlamentario concluyó con la votación de la Ley N° 2.096, promulgada el 19 de junio de 1890. Hasta ese momento la inmigración era espontánea, pero esta ley tuvo por objeto el “Fomento a la inmigración”.

Aquella ley disponía que “los agentes consulares de la República serán en sus respectivas jurisdicciones agentes de información y propaganda del país”, los que trabajarían en una campaña para incentivar a familias del exterior a probar suerte en Uruguay mediante un programa de beneficios y facilidades en la tramitación de residencia. La ley de 1890 indicaba que los gastos que demandase el servicio de información y propaganda serían determinados en una sola partida por la ley de Presupuesto general y regulaba los favores, pasajes, desembarco, alojamiento, manutención y agencia de trabajo para los inmigrantes.

Establecía el “desembarco gratuito con todo su equipaje”, “diligencias gratuitas para su conveniente colocación en el trabajo de su preferencia”, y hasta garantizar “alojamiento y sustento gratuito durante los primeros ocho días posteriores a su llegada”. El traslado del equipaje hasta el lugar elegido para residir también era sin costo. A los “dos años y medio” de la llegada al país, el inmigrante tendría reembolso del costo del pasaje para llegar a Uruguay en “cuotas semestrales de 20 por ciento de amortización y el interés correspondiente a un 6 por ciento anual”. Aquella norma era de fomento de inmigración, pero con restricciones, y por eso establecía a quienes no se permitía llegar en los barcos de inmigrantes: “Ni enfermos de mal contagioso, ni mendigos, ni individuos que por vicio orgánico o por defecto físico sean absolutamente inhábiles para el trabajo, ni personas mayores de 60 años”. Esto se flexibilizaba en caso de llegar dentro de un grupo familiar. El artículo 26 de dicha ley establecía que estaba prohibida “la inmigración asiática y africana, y la de los individuos generalmente conocidos con el nombre de húngaros o bohemos”; era 1890. Igualmente, la inmigración fue llegando de todos los continentes, aunque la mayoría provenía de España y de Italia.

Además, con Argentina hubo un flujo en

dos direcciones, que se dio a lo largo del tiempo y que estuvo asociado a fenómenos políticos o económicos que determinaban factores de expulsión para población en riesgo por uno u otro motivo.

En el año 2002, Uruguay suscribió con los países del Mercosur un tratado multilateral, que generaría condiciones de flexibilidad para la concesión de residencias y facilitaría un incremento del flujo migratorio. Ese tratado dispuso igualdad de derechos civiles; facilitación para “reunión familiar”, “trato igualitario” (de los inmigrantes) con nacionales, compromiso en “materia previsional” (derechos jubilatorios), “factibilidad de transferir remesas”, “derechos de los hijos de los inmigrantes”, “promoción de medidas relativas a condiciones legales” de ingreso al país y radicación, y al empleo. Ese tratado fue firmado en Brasilia por los presidentes de los países del Mercosur y estados asociados, el 6 de diciembre de 2002. La Ley N° 17.927 de diciembre de 2005 ratificó aquel tratado y, en 2008, el Parlamento aprobó una ley que dio nuevo marco general a toda la inmigración.

La Ley N° 18.250, promulgada el 6 de enero de 2008, estableció que “las personas extranjeras que ingresen y permanezcan en territorio nacional en las formas y condiciones establecidas en la presente ley tienen garantizado por el Estado uruguayo el derecho a la igualdad de trato con el nacional en tanto sujetos de derechos y obligaciones” (Artículo 7°). Además, establece para los inmigrantes igualdad de trato que los nacionales con respecto al ejercicio de una actividad laboral (Artículo 16°) y también los beneficios de “la seguridad social”, con “el mismo trato que los nacionales en la medida que cumplan los requisitos previstos en la legislación del Estado uruguayo en la materia y de los instrumentos bilaterales y multilaterales ratificados por el país” (Artículo 18°).

La Ley N° 19.254, promulgada el 28 de agosto de 2014, modificó la de 2008 y ajustó la normativa al tratado regional de 2002, para la “Residencia permanente” con facilidades para “cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos, y a los nacionales de los países del Mercosur y estados asociados”.

Régimen para inmigrantes: requisitos y beneficios

Residencia legal

Es el proceso que realiza un extranjero que desea residir en forma temporaria (máximo 2 años) o permanente para obtener la regularización de calidad migratoria y con ello obtener la cédula de identidad uruguaya. Hay distintos tipos de residencias: residencia temporaria, residencia temporaria Mercosur, residencia definitiva y residencia definitiva Mercosur (y para extranjeros con vínculo familiar con uruguayos). Las primeras tres se tramitan en la Dirección Nacional de Migración (DNM) del Ministerio del Interior, mientras que la última, ante el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE). La residencia Mercosur aplica a inmigrantes de:

Argentina, Brasil, Paraguay, Venezuela, Chile, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador, Guyana y Surinam.

Residencia legal permanente Mercosur y familiares de uruguayos nacidos en el exterior (MRREE).

Son requisitos para su solicitud: i) documento de identidad vigente, ii) partida de nacimiento apostillada (para tramitar la cédula sin partida de nacimiento se necesita Pasaporte), iii) antecedentes penales del país de residencia de los últimos cinco años apostillados¹⁴, y iv) certificado de Esquema de Vacunación de la República Oriental del Uruguay (dependerá de la edad del solicitante).

Una vez obtenida la residencia, podrá permanecer en Uruguay indefinidamente. A su vez, según los plazos que correspondan podrá solicitar la ciudadanía y el pasaporte uruguayo. Esto es a partir de tres años para casados y cinco años para solteros.

Residencia legal temporaria, temporaria Mercosur y permanente (DNM)

Son requisitos para su solicitud: i) documento de identidad con el que ingresó a Uruguay, ii) visa para personas de países a los que se exige, iii) carné de salud expedido en Uruguay, iv) certificado de Esquema de Vacunación de la República Oriental del Uruguay (dependerá de la edad del solicitante), v) certificado de antecedentes penales (del país de nacimiento, del país de expedición del pasaporte —si es diferente al de nacimiento— y de aquellos países donde haya residido, todos los anteriores apostillados y en caso de requerirse, traducidos al idioma español, vi) medios de vida, que prueben flujo constante de ingresos para mantenerse (y a su familia, si aplica) apostillados y en caso de corresponder, traducidos, vii) ánimo de permanencia, viii) certificado de nacimiento y/o de matrimonio (para residencia temporaria Mercosur o menores de edad) apostillados y en caso de corresponder, traducidos y viii) foto carné.

El trámite dura entre seis meses a un año y en ese periodo debe mostrar “ánimo de residir” en el país. Obtenida la residencia permanente, podrá permanecer en Uruguay indefinidamente, y queda habilitado a solicitar la ciudadanía y el pasaporte, luego de tres años, si está casado/a, o cinco, si es soltero/a.

Ciudadanía

Los residentes legales uruguayos, mayores de 18 años, tienen la opción de solicitar la ciudadanía uruguaya y así obtener un segundo pasaporte. Este trámite de la ciudadanía se realiza en la Corte Electoral. Los requisitos son: i) prueba de edad y nacionalidad, ii) prueba de llegada al país, iii) ausencia de antecedentes penales, iv) prueba de identidad (mediante dos testigos ciudadanos uruguayos), y v) prueba de residencia e inserción social en el país.

Para la prueba de residencia e inserción social se deben presentar algunos de los siguientes documentos: algún trámite presentado frente a autoridades uru-

guayas que demuestre actividad comercial en el país, evidencia de visitas a médico, prueba de un empleo o pensión percibida en Uruguay, estados de cuenta bancarios solicitado en cualquier sucursal bancaria de plaza, escritura de alguna propiedad en el territorio uruguayo o contrato de arrendamiento, evidencia de la práctica de una profesión o actividad artística en Uruguay.

Luego de tres años de haber obtenido la ciudadanía uruguaya, se tiene el derecho al voto garantizado. En el caso de querer votar, se debe emitir la Credencial Cívica.

Refugiados

La historia del asilo o refugio político en Uruguay tiene una extensa tradición y justamente fue en Montevideo donde se celebró entre 1888 y 1889 el Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, que concluyó con la firma de nueve acuerdos, uno de los cuales fue el “Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo”. La Ley N° 2.207 convirtió ese tratado en ley local el 3 de octubre de 1892, que en lo referente a perseguidos políticos planteaba que “el asilo es inviolable para los perseguidos por delitos políticos”.

En 1956, el gobierno entendió que debía dar un marco normativo a la condición de refugiado político y dictó un decreto específico el 5 de julio de ese año. La resolución del Consejo Nacional de Gobierno indicaba que “hasta el momento sólo se han adoptado medidas para cada caso particular”, por lo que consideraba “conveniente establecer para el futuro normas de carácter general aplicables a todos los refugiados, cualquiera sea su origen o condición”. En esta norma se citaba “que la Constitución de la República y la legislación interna del país han establecido la completa igualdad entre los nacionales y los extranjeros ingresados regularmente al país con respecto al goce de los derechos individuales y civiles”.

La última normativa es la Ley N° 18.076 del 19 de diciembre de 2006, que comprende una adecuación de los derechos de los refugiados, así como nuevas cláusulas de exclusión, nulidad y revocación del beneficio. La ley define al refugiado como “toda persona” que por “fundados temores de ser perseguida por motivos de pertenencia a determinado grupo étnico o social, género, raza, religión, nacionalidad, u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o —a causa de dichos temores— no quiera acogerse a la protección de tal país”. También se considerará refugiado a toda persona que “ha huido del país de su nacionalidad o, careciendo de nacionalidad, ha huido del país de residencia porque su vida, seguridad o libertad resultan amenazadas por la violencia generalizada, la agresión u ocupación extranjera, el terrorismo, los conflictos internos, la violación masiva de los Derechos Humanos o cualquier otra circunstancia que haya perturbado gravemente el orden público”.

La solicitud de refugio es presentada en forma verbal o escrita en Montevideo, en el interior del país o en la frontera.

Son requisitos necesarios: i) presentar un documento que acredite su identidad (pasaporte, cédula u otro) y cualquier otra documentación o información en apoyo de su caso, ii) tener al menos una entrevista con un funcionario de la Secretaría de la Comisión de Refugiados (CORE), quien le preguntará en detalle sobre los hechos que lo llevaron a abandonar su país de origen (todos los miembros del grupo familiar serán entrevistados por separado) e iii) informar y mantener actualizado su domicilio y datos de contacto a fin de poder ser contactado cuando sea necesario.

Las personas que soliciten la condición de refugiado en frontera serán autorizadas a ingresar al territorio no pudiendo ser rechazadas, devueltas o explusadas por los funcionarios de migración. Mientras se tramita la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado ante la CORE, el interesado deberá pedir un certificado de su condición de solicitante de refugio. Con ese documento, la Dirección Nacional de Identificación Civil le expedirá una cédula de identidad provisoria, válida hasta que haya resolución definitiva sobre su solicitud.

La cédula de identidad provisoria le permitirá permanecer legalmente en el país mientras dure el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, transitar libremente dentro de fronteras y establecerse en cualquier lugar del país. A su vez, podrá trabajar legalmente y acceder a todos los servicios públicos de salud y educación en las mismas condiciones que los nacionales, al igual que con la cédula provisoria que se otorga a quienes inician el trámite de residencia.

Si se reconoce la condición de refugiado, tendrá derecho a residir en forma permanente en el país (y tramitar la cédula de identidad para extranjeros). Si se deniega la condición de refugiado, podrá impugnar dicha decisión ante la CORE interponiendo un recurso de revocación (dentro de 10 días hábiles) o podrá optar por no impugnar la decisión y permanecer en el país hasta que la resolución denegatoria quede firme. Por fuera de ese plazo, podrá regularizarse en otra condición migratoria que resulte aplicable ante la Dirección Nacional de Migraciones.

Residencia fiscal

El concepto de "residencia fiscal" adquiere importancia para la radicación de inversores extranjeros que tengan inversiones en el exterior, y prefieran trasladar su centro de interés a Uruguay con beneficios para el pago de impuestos. Es uno de los puntos de interés de inversores argentinos, que les resulta conveniente para sus inversiones en el exterior, trasladar su "residencia fiscal" de Argentina a Uruguay, para pagar impuesto en el país elegido y no en el de su nacionalidad. Para ello, no solo precisa obtener aval de la oficina impositiva uruguaya (DGI), sino que debe desligarse de la argentina (AFIP).

En la última reforma tributaria (Ley Nº 18.038 del 27 de diciembre de 2006) se creó el Impuesto a la Renta de las Per-

sonas Físicas (IRPF). Este es un impuesto anual, directo y personal que grava las rentas de fuente uruguaya obtenidas por las personas físicas.¹⁵ Con esta restructuración surge el concepto legal de "residencia fiscal", determinado en el decreto 148/007.

Para poder obtener la residencia fiscal, es necesario que se dé una de estas circunstancias: "a) permanecer más de 183 días en un año civil (para el conteo, deben tomarse en cuenta las ausencias esporádicas, esto implica que no pueden ausentarse más de treinta días)¹⁶, b) que radique en territorio nacional el núcleo principal o la base de sus actividades o de sus intereses económicos o vitales.¹⁷ "Se presumirá que el contribuyente tiene sus intereses vitales en el país, cuando residan en la República su cónyuge e hijos menores de edad que de él dependan, siempre que el cónyuge no esté separado legalmente (artículo 154 y siguientes del Código Civil) y los hijos estén sometidos a patria potestad. En caso de que no existan hijos bastará la presencia del cónyuge." (Decreto 148/007).

En 2016, con el decreto 330/016, se actualizó la norma y se agregó un ajuste a la hipótesis de intereses económicos: "Salvo que el contribuyente acredite su residencia fiscal en otro país, se considerará que una persona radica la base de sus intereses económicos, cuando tenga en territorio nacional, una inversión: a) en bienes inmuebles por un valor superior a 15 millones de Unidades Indexadas (UI), a diciembre de 2020 eso equivale a unos USD 1,7 millones (a estos efectos se considerará el costo fiscal actualizado de cada inmueble valuado de acuerdo con lo establecido en ese decreto); b) directa o indirecta, en una empresa por un valor superior a 45 millones de UI (USD 5 millones a diciembre de 2020), que comprenda actividades o proyectos que hayan sido declarados de interés nacional, de acuerdo a lo establecido en la Ley Nº 16.906 del 7 de enero de 1998, y su reglamentación. A efectos de determinar el monto de la inversión realizada, se considerarán las normas de valuación del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAÉ)".

Los que adquieran la calidad de residente fiscal pueden optar por tributar el Impuesto a las Rentas de los No Residentes (IRNR), por el ejercicio fiscal en que se verifique el cambio de residencia a territorio nacional y durante los cinco ejercicios fiscales siguientes. Dicha opción puede realizarse por única vez y exclusivamente en relación con los rendimientos del capital mobiliario a que refiere la normativa del IRPF.

Como se les ofrece a quienes tienen la residencia fiscal tributar el IRNR por los rendimientos de colocaciones en el exterior, surge el periodo ventana. Debido a que este no se rige bajo el principio de la fuente, se evita gravar y, por ende, tributar. Una vez que terminan los seis años¹⁸, se tributa a una tasa de 12%.

Cambios durante el 2020

El gobierno que asumió en marzo de 2020 se ha propuesto reforzar los atractivos para inversores y el instrumento de residencia fiscal lo adecuó para que sea efectivo en ese sentido.

Con énfasis en la necesidad de atraer inmigrantes e inversores extranjeros, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley al Parlamento para facilitar las condiciones para residencia fiscal, y firmó dos decretos. La normativa quedó adecuada con los decretos 163/020 (fiscal) y 174/020 (sobre Promoción de inversiones) y la Ley Nº 19.904 18 de setiembre de 2020.

Se agregaron dos hipótesis más a la configuración de residente fiscal: i) poseer una inversión en bienes inmuebles por un valor superior a UI 3,5 millones (USD 400 mil a 2020), siempre que se realice a partir del 1° de julio del 2020 y registre una presencia física efectiva en territorio uruguayo durante el año civil, de al menos 60 días (el costo del inmueble debe actualizarse por la variación de la Unidad Indexada); ii) poseer una inversión directa o indirecta, en una empresa por un valor de UI 15 millones (USD 1,7 millones a 2020), siempre que se realice a partir del 1° de julio del 2020 y genere al menos 15 nuevos puestos de trabajo directos en relación de dependencia a tiempo completo, durante el año civil.

Además, se extendió el periodo de *tax holiday* a once años para quienes se conviertan en residentes fiscales a partir de 2020.¹⁹ El régimen de *tax holiday* consiste en optar por IRNR en lugar de IRPF. Al ejercer el cambio de impuesto, estos rendimientos pasan a no estar gravados, dado que solo se gravan en el ámbito del IRPF. La opción por IRNR se puede ejercer una única vez.

Testimonios de inmigrantes

Para conocer más sobre la diversidad de inmigrantes que han llegado al país en los últimos años, CERES se contactó directamente con la población extranjera que se encuentra viviendo en nuestro país, con el objetivo de entender mejor las motivaciones, problemáticas y el atractivo de Uruguay que está detrás de su llegada al país.²⁰

El relevamiento fue realizado a un total de 1.153 personas de más de 50 nacionalidades, y fue llevado a cabo principalmente de manera virtual. Para ello se generó una red de contactos referentes de distintos grupos, comunidades y organizaciones mediante quienes se difundió el cuestionario, y además se publicó de manera segmentada en redes sociales (Facebook, Instagram).²¹ El carácter de este relevamiento es fundamentalmente exploratorio, y no representativo del total de la población inmigrante. No obstante, se realizaron esfuerzos exhaustivos para que resulte lo

más amplio posible y se lograron niveles de participación según nacionalidades alineados con los porcentajes de países de origen que arrojan las diferentes fuentes de información (como residencias o la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística - INE-).

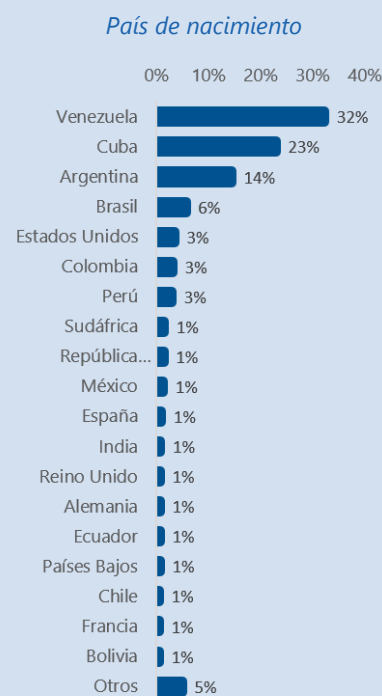
De las personas que participaron del relevamiento casi un tercio son venezolanos, seguido por cubanos, argentinos y brasileños (Figura 2), en línea con lo presentado anteriormente respecto a las residencias otorgadas en los últimos años. Al mismo tiempo, el año de llegada a Uruguay de los participantes también se encuentra alineado con la evolución de los flujos inmigratorios del país, ya que el 20% llegó entre el 2000 y 2014, y el restante 80% luego del 2015.

Se destaca que la amplia mayoría de los inmigrantes relevados cuentan con educación terciaria completa (73%) —lo cual incluye que el 23% del total poseen estudios de postgrado— (Figura 3). Si también se considera a quienes cuentan con una carrera universitaria que aún no han culminado, dicho número asciende a 90%. Más allá del sesgo de participación en el relevamiento, la contundencia de los números sugiere que se trata de una migración con niveles

4). Esto se refuerza con que el 58% de los participantes manifestaron que su objetivo es que Uruguay sea su destino final, y que el 63% llegó junto con su familia (y de estos, más de la mitad con al menos un hijo menor de edad).

La razón principal que seleccionaron los participantes como motivación detrás de su migración a nuestro país es la calidad de vida en Uruguay (26%), de manera que en el país encuentran un lugar en el cual pueden prosperar y vivir bien (Figura 5). Por otro lado, el 14% de los relevados indicaron que tener una oportunidad laboral confirmada con anterioridad fue el principal motivo para mudarse a Uruguay. Alineado con la ola inmigratoria que el país ha recibido en los últimos años, la tercera razón en magnitud es la inestabilidad política en su país de origen (13%). Si también consideramos las razones sociopolíticas de “estabilidad institucional y políticas uruguayas (democracia, derechos humanos)” (9%) y “migración forzosa” (4%), resulta que quienes vinieron principalmente por estos factores suman 26% y son más de la mitad si se suma a los que respondieron como motivo la calidad de vida del país. Además, los resultados muestran que motivos familiares como “su esposo/a o pareja es uruguayo/a” y la búsqueda de trabajo fueron la razón para migrar a Uruguay de una propor-

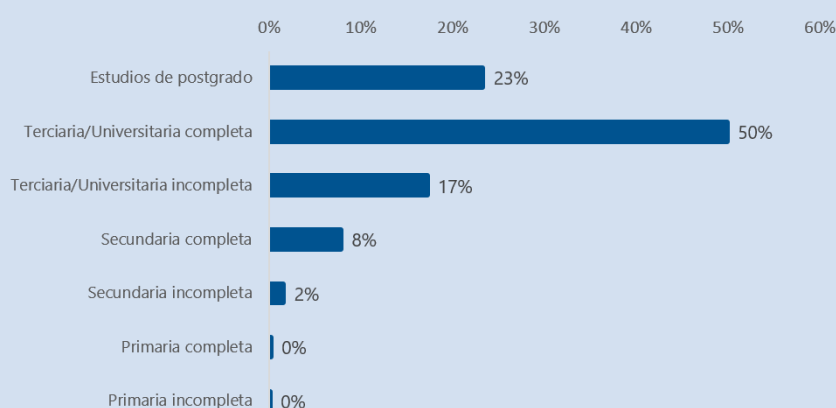
Figura 2. Nacionalidad de participantes del relevamiento



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento realizado.

Figura 3. Nivel educativo de participantes del relevamiento

Máximo nivel educativo alcanzado



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento realizado.

educativos sensiblemente mayores a la media uruguaya. Al comparar entre las distintas nacionalidades, se mantiene el patrón de alto nivel educativo, de manera que no se observan diferencias importantes según el país de origen, con excepción de los dominicanos. Para este último grupo, solo el 30% de los participantes cuenta con educación terciaria (completa o incompleta), lo cual se alinea con lo conversado con expertos entrevistados, que señalan el alto nivel educativo de la mayoría de las principales corrientes inmigratorias, y que los dominicanos son los menos educados.

El público alcanzado por el relevamiento son personas en edad de trabajar —con un promedio de edad de 33 años— y con un destacado nivel educativo, que no solo contribuye a disminuir los problemas demográficos, sino que aporta valioso capital humano al país (Figura

ción importante. Por último, varios participantes destacaron que lo que Uruguay les ofrece en términos de educación, seguridad u oportunidades de inversión fue lo que los motivó a vivir aquí.

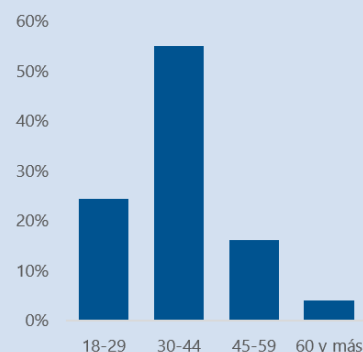
Resulta interesante observar también las razones para migrar hacia Uruguay desagregado por país de procedencia (Figura 6). Para ello se consideraron las cinco principales categorías, donde “Motivos sociopolíticos y búsqueda de estabilidad democrática” engloba las respuestas “inestabilidad política en su país de origen”, “migración forzosa” y “estabilidad institucional y políticas uruguayas”.

Entre los inmigrantes que provienen de Venezuela, 46% respondió que los “motivos sociopolíticos y búsqueda de estabilidad democrática” fue la razón principal a la hora de migrar, seguido por la

“búsqueda de una mejor calidad de vida” (31%). Entre los inmigrantes provenientes de Cuba, las principales razones que motivaron su llegada fueron la calidad de vida de Uruguay, los “motivos sociopolíticos y búsqueda de estabilidad democrática” y la búsqueda de trabajo, en igual proporción.

Sin embargo, para inmigrantes de otros países con un importante flujo hacia Uruguay, como Argentina y Brasil, se aprecia que las razones más comunes son otras: que su pareja es uruguayo o una oportunidad laboral confirmada con anterioridad (particularmente para los argentinos). Un porcentaje considerable de personas que emigraron hacia Uruguay lo hicieron por valoración de la calidad de vida del país.

Figura 4. Edad de participantes del relevamiento



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento realizado.

Por su parte, algunos participantes de países europeos y de Estados Unidos mencionan que una visita corta en el país los llevó a querer venir a residir en él, luego de conocer un "lugar tranquilo" en el que ven el potencial para criar a sus hijos o retirarse.

En esta línea, se detectaron también diferencias en las motivaciones dependiendo del nivel educativo del inmigrante: en los grupos menos educados, los motivos asociados a que su pareja es uruguaya figuran como una razón principal, pero entre quienes han finalizado estudios terciarios y de postgrado se destaca la búsqueda de oportunidades laborales. Para ambos grupos, "Motivos sociopolíticos y búsqueda de estabilidad democrática" se mantiene como la opción mayoritaria.

Al comparar la migración reciente —de los últimos 5 años— con quienes llegaron previo a la Ley de 2014, se encuentra una notoria diferencia en el tipo de migración que arribó al país (Figura 7). Entre quienes llegaron desde el año 2000 hasta 2014, se destaca como motivo principal las razones de pareja (32%), seguido por tener una oportunidad laboral ya confirmada (29%) y la calidad de vida del país (25%).

En contraparte, de 2015 en adelante, las razones parecen haber virado hacia "Motivos sociopolíticos y búsqueda de estabilidad democrática", pasando de 10% a 34%, mientras que la búsqueda de una mejor calidad de vida se mantuvo (29%). Esto está vinculado al cambio en el origen de la inmigración, con mayor peso de Venezuela y Cuba.

Respecto a las dificultades que enfrentan al llegar al país (Figura 8), la mayor respuesta de los testimonios estuvo en "encontrar trabajo" (38%). Asociado a este aspecto, 12% de las personas relevadas consideran que el trámite de reválida de títulos académicos es una servia dificultad. Y un 9% considera que el proceso de aplicación a la residencia legal es un problema crítico. Por otra parte, la dificultad en la socialización e inserción a la sociedad uruguaya representa la segunda dificultad que expresaron los inmigrantes relevados (14%). Dentro de la categoría "Otros" aparecen dificultades como el alto costo de vida en Uruguay, la dificultad de obtener garantías de alquiler, y la falta de apoyo a emprendimientos chicos.

Al observar la situación laboral de los inmigrantes que participaron del relevamiento, hay grandes diferencias en su situación actual en comparación con su situación previa en su país de origen (Figura 9). Antes de emigrar, el 10% de los participantes se encontraba desempleado (buscando trabajo). Una vez en Uruguay, ese registro asciende a 19%. Si bien sucede que a menor educación el desempleo es mayor (25% entre quienes cuentan con estudios terciarios incompletos o menos), 17% de aquellos que han finalizado una carrera terciaria o universitaria se encuentran desempleados.

En su país de origen, 69% de los participantes estaban empleados, ya sea en un cargo gerencial, medio, técnico u

Figura 5. Principal motivo para migrar a Uruguay

¿Cuál fue su principal motivación para mudarse a Uruguay?



operativo. Luego de su llegada al país, esa proporción se redujo a 55%. Además, entre aquellos participantes que en su país de origen estaban empleados o buscando trabajo, en Uruguay el 41% pasó a tener un cargo inferior o a estar desempleado, es decir que trabajan por debajo de sus capacidades.

Hay una disminución importante de la cantidad de personas que tenían cargos gerenciales (13%) o medios/profesionales (38%) en su país de origen, comparado con la actualidad, luego de haber migrado (5% y 22% respectivamente). Por otro lado, aumentó la cantidad de personas en cargos técnicos u operativos. Además, entre aquellos que estaban trabajando tanto en su país de origen como en Uruguay, sólo 55% se mantuvo en el mismo sector luego de emigrar.

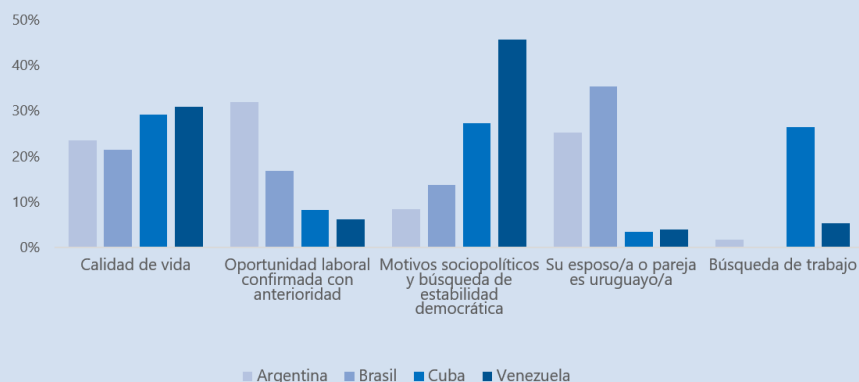
Más del 60% de los participantes no habían visitado el país previo a su llegada y uno de cada cuatro participantes manifestó no conocer nada de Uruguay antes de venir. Entre quienes respondieron tener conocimiento previo sobre el país, gran parte de los participantes manifestaron haber obtenido información de Uruguay por amigos (29%) o familiares (20%). Como fue corroborado en las entrevistas realizadas, contar con amigos o familiares que ya estaban residiendo en el país es uno de los factores

más influyentes a la hora de decidir mudarse a Uruguay, ya sea porque se motivan entre ellos con comentarios favorables que se pasan de boca en boca y/o porque tienen vínculos acá, lo cual representaría reencontrarse con ellos o contar con una comunidad de acogida. Por otro lado, gran parte también obtuvieron información sobre Uruguay por internet (41%) y/o visitas previas (15%).

Al preguntar con qué asociaban a Uruguay antes de su llegada, la alta calidad de vida en comparación a los países de la región, el turismo y las playas, y el fútbol son las respuestas que surgieron con mayor frecuencia. Asimismo, la ganadería, la estabilidad y valoración de la democracia y libertad, el mate y la figura del expresidente José Mujica también fueron declaradas por muchos de los participantes del relevamiento, aunque en menor medida.

Por su parte, la percepción de los inmigrantes respecto al trato y la apertura que perciben de parte de los uruguayos en general es buena. Entre los que respondieron el cuestionario, 40% percibe una muy buena apertura y recepción, mientras que 38% declara que es buena, por lo que tres de cada cuatro tienen una percepción positiva en este sentido. Solamente 5% transmite que ha recibido un trato malo o muy malo por parte de

Figura 6. Motivación para migrar según país de origen



los uruguayos. La percepción varía según el período de tiempo en el que llegaron al país. Aquellos inmigrantes relevados que arribaron previo al 2015 declaran una percepción algo más negativa que aquellos que lo hicieron a partir de dicho año (Tabla 2).

Lo que se puede mejorar

Más allá de los avances en igualdad de derechos y políticas destinadas a dar buen tratamiento al extranjero que llega al Uruguay, la investigación de CERES ha detectado la posibilidad de cambios para mejorar el tratamiento a los inmigrantes y para ajustar normas que permitan cumplir el objetivo de atracción de inversores, que generen más producto y empleo.

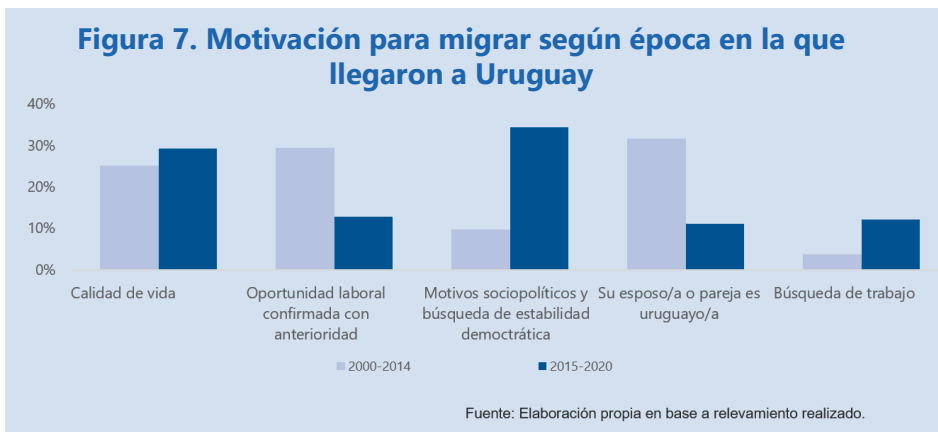
Si bien nuestro país se ubica en el primer puesto del ranking de la adaptación regional —que contempla a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay— del MIPEX (Migrant Integration Policy Index)²² respecto a la residencia permanente, debido a las condiciones exigidas para la seguridad del estatus y la agilidad del proceso, es importante mejorar la exigencia de ciertos requisitos, así como el tiempo que lleva en la práctica. Para quienes no están amparados al régimen de residencia de Mercosur, ese proceso fácilmente lleva 10 meses de duración, y muchas veces hasta dos años, y genera problemas con los documentos solicitados que pierden vigencia y obliga a repetirse.

Varios participantes del relevamiento mostraron su descontento con la burocracia, ineficiencia y demora para los procesos de residencia, además de que los requisitos les parecen imposibles de lograr apenas se llega al país.

El instituto Uruguay XXI lidera un programa que busca canalizar la inmigración, y atraer a personas para que trabajen en servicios globales instalados en el país. El plan comprende un portal para facilitar la llegada e instalación en el país (liveinuruguay.uy) con información para todos los casos de inmigración, y una “mesa de entrada” de planteos, pedidos de datos y otros casos. Para este instituto, “Uruguay|Live the experience” es una iniciativa que tiene como objetivo garantizar una mejor experiencia en la llegada al país y residencia de talento calificado. Uruguay XXI trata de facilitar el acceso a la información actualizada, de manera fácil, rápida y en un solo lugar, con los argumentos de estabilidad institucional y calidad de vida como los principales instrumentos de atracción. Esta es una experiencia útil para el tratamiento de inmigración y de inversiones extranjeras.

Atención especial a inmigrantes

Los trámites de inmigrantes se realizan en oficinas diferentes y no hay un registro único del ingreso de extranjeros que llegan a residir a Uruguay, ni de sus características. Sin necesidad de au-



mentar burocracia, y redistribuyendo servicios y recursos humanos, puede constituirse una oficina o agencia destinada a facilitar el ingreso de extranjeros y su inserción social en el país. En esa oficina podrían detectarse demoras innecesarias en los trámites de radicación, o algunos otros obstáculos que puedan derivar en una solución.

A efectos del mercado laboral, una agencia de estas características puede cooperar en combinar la nueva oferta de mano de obra con la demanda que tienen las empresas. Esta oficina puede aportar información clara y actualizada al extranjero que llega al país y darle vínculos para el acceso a servicios educativos, de capacitación laboral, cobertura de salud, y contactos para alojamiento en el país. En ese sentido, la iniciativa de Uruguay XXI puede ser considerada para esta articulación. Para inversores extranjeros, esta agencia puede atender cuestiones de trabas burocráticas, gestionar audiencias con autoridades, agilizar trámites y ser una “mesa de entrada” a los planteos de las empresas o de los inversores particulares. La atención personalizada puede tener diversas variantes, presencial o mediante servicios de internet, email, mensajes de teléfono y todas las plataformas disponibles.

Por su parte, la exigencia de la revalidación del título para ejercer la profesión, conseguir trabajo o recibir un sueldo superior al de un estudiante es hoy un problema para los inmigrantes.

Dadas las normativas actuales, la mayoría (58%) de los inmigrantes están sobrecalificados en su empleo y una cantidad importante de participantes en el relevamiento ha manifestado su disconformidad con respecto al proceso.^{23 24} El trámite lleva un mínimo de 6 meses y solo se le hace efectivo a los títulos homólogos o afines a los que otorga la Universidad de la República.²⁵ Los casos en los que la carrera no se ofrece en el país o solamente abarca una parte de la formación académica acreditada, lo que se otorga es un reconocimiento.²⁶ Este criterio de revalidación no parecería acompañar una realidad en la que hay una creciente diversificación de títulos a nivel internacional.

Esto se encuentra en línea con la dificultad para encontrar trabajo que tienen los inmigrantes al llegar a Uruguay: la probabilidad de ingresar al mercado laboral siendo inmigrante reciente es 43% inferior que la de los uruguayos.²⁷ A su vez, este fenómeno contribuye a la preocupación de los trabajadores locales menos calificados de verse desplazados por los inmigrantes con mayores calificaciones.²⁸ Nuevos acuerdos internacionales como el que rige actualmente con los demás países del Mercosur²⁹, son relevantes para la agilización de estos procesos y aprovechar al máximo los beneficios que implica la inmigración para el desarrollo del país.³⁰



Agilidad y facilidad en trámites

Los trámites de residencia pueden ser mejorados con ajustes a la normativa, lo que ha sido identificado por asesores jurídicos especializados en la materia.

Sobre residencias definitivas Mercosur

- Habilitar turnos por núcleo familiar (hoy es muy difícil coordinar una familia para el mismo día).
- Reducir el plazo de aprobación a los 30 días que establece la ley.
- Admitir incorporación de documentación con posterioridad al inicio, como ocurre en la DNM, con la posibilidad de aportar por parte de gestores autorizados documentación para el momento de la cita y no exigir que esté todo cargado previamente por web.

- Reducir la actual demora de meses para poder inscribir partidas, permitir registro web o vía identificación civil de actos civiles ocurridos en el extranjero.

- Apertura de oficinas en el interior del país. Actualmente la residencia legal permanente MERCOSUR se tramita ante el Ministerio de Relaciones Exteriores en Montevideo. Sería útil implementar oficinas en el interior del país, para aumentar la agenda y facilitar el acceso.

Sobre residencias temporarias y definitivas no Mercosur

- Retirar el requisito de prueba de ingresos para ciudadanos de países de la OCDE y EEUU y otros que la administración considere, equiparándolos a los sudamericanos.
- Permitir sustituir prueba de ingresos por acreditación de un título universitario a ciudadanos de otros países (como asiáticos).³¹
- No exigir la presencia casi permanente en el país durante la tramitación.
- Extender el plazo para aportar documentación, sin que su omisión derive en rechazo de la residencia, siempre y cuando sea en un plazo razonable (ej. 60 días).
- Permitir aportar prueba sin agenda, lo que evitaría vencimiento de los documentos.
- Solo exigir antecedentes penales del lugar donde vivió los últimos 5 años, y no del lugar de nacimiento (muchos dejaron de vivir en su país hace mucho tiempo).

Figura 9. Situación laboral antes y después de su llegada a Uruguay



Fuente: Elaboración propia con base en relevamiento realizado.

- Permitir uso de partidas de nacimiento registradas en los países donde las personas se han nacionalizado, y no del lugar de nacimiento exclusivamente.
- Explorar la posibilidad de un trámite fast track, con plazo para conceder o negar la residencia.
- Agilizar recepción de documentación y reducir la demora en el control de documentación.
- Eliminar para extranjeros no Mercosur, el control de medios de vida, o flexibilizar la declaración de parte (admitir patrimonio o rentas de capital puras).
- Atender casos especiales, como los que llegan para trabajos puntuales, que esperan trámite normal (como instalación de planta de celulosa o la obra de ferrocarril central).

Reflexiones finales

La inmigración tiene efectos positivos sobre el desarrollo de los países. El capital humano que llega representa un motor para acelerar el crecimiento de una economía e impulsa la productividad a través de diversas competencias, lo cual beneficia el ingreso medio de la población nativa. El aporte no es solo en el ámbito laboral, sino también en términos de diversidad y dinamismo, lo que es relevante para un país que se construyó en el tiempo con inmigrantes.

La estabilidad económica y política, y la fortaleza de la democracia, lo vuelve atractivo —sobre todo para aquellos que provienen de países con situaciones sociopolíticas afectadas—, lo que se suma a la universalidad en educación, salud y otras políticas sociales. Para

aprovechar la oportunidad que el contexto regional presenta, Uruguay puede flexibilizar requisitos y acelerar algunos procesos administrativos.

Uruguay es un destino atractivo por su estabilidad política y económica; por lo cual el desafío está en poder aprovechar al máximo la nueva ola inmigratoria y atraer inversiones que permitan generar crecimiento económico y más puestos de trabajo de buena calidad. Esto implicará también, entre otros aspectos, mejorar los procesos de revalidación de títulos y solucionar otras trabas laborales que enfrentan quienes llegan a nuestro país.

La República se construyó con inmigrantes, generó progreso con la llegada de extranjeros que se jugaron a emprender negocios y que pusieron mano de obra para generar producción. En el siglo XXI una nueva ola inmigratoria, y las condiciones atractivas para inversores, generan una nueva oportunidad que no se puede desaprovechar. ■

Tabla 2. Percepción del trato por parte de los uruguayos

¿Cómo percibe que es la apertura y trato de los uruguayos a inmigrantes que ingresan al país?

	2000-2014	2015-2020
Muy buena	28%	43%
Buena	40%	37%
Ni buena ni mala	22%	17%
Mala	9%	2%
Muy mala	0%	1%

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento realizado.

Entrevistas realizadas para este informe

Ángel Arellano (venezolano) - Fundación Konrad Adenauer y Manos Venecuayas; Christian Mirza - Interlocutor del gobierno con refugiados de Guantánamo y ex funcionario del MIDES; Romina D'Agosto - Licenciada en Trabajo Social; Jaime Miller - Director Ejecutivo de Uruguay XXI; Dorgelys Vázquez (testimonio cubana); Arthur Barison y Vinícios Duenhas (testimonios brasileños); Diego Cabrita (testimonio venezolano); Heidi Lender (estadounidense) - Fundadora de organización CAMPO.

- ¹ La Dirección Nacional de Migración (DNM) del Ministerio del Interior es el organismo a cargo de las residencias definitivas y temporales, y desde 2014 el Ministerio de Relaciones Exteriores es quien se encarga de las residencias definitivas solicitadas en el marco de la Ley N°19.254 (para nacionales de los Estados Parte y Asociados del Mercosur, y para familiares de uruguayos de origen extranjero).
- ² Ver Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2011): "Perfil Migratorio de Uruguay 2011"
- ³ En 2006 se promulgó la Ley de Refugiados N° 18.076 que establece el "derecho al refugio y a los refugiados". El solicitante de refugio tiene derecho a no ser rechazado en la frontera (ni ser devuelto o expulsado mientras se tramita su solicitud), a obtener una cédula de identidad provisoria, a trabajar legalmente y a acceder a los servicios públicos de salud y educación
- ⁴ Ver Citi GPS (2018): "Migration and the Economy: Economic Realities, Social Impacts & Political Choices", The University of Oxford
- ⁵ A modo de ejemplo, para el caso argentino, que presenta una participación de aproximadamente 4% de inmigrantes en la población empleada, la contribución al PBI es cercana al 4%. Ver OCDE y OIT (2018): "Cómo los inmigrantes contribuyen a la economía de los países en desarrollo".
- ⁶ Resultados en la misma línea se presentan en Bove, V. y Elia L. (2017): "Migration, Diversity, and Economic Growth", World Development 89, 227-239.
- ⁷ Ver Bahar, D., Rapoport, H. & Turati, R. (2020): "Does Birthplace Diversity Affect Economic Complexity? Cross-country Evidence", Center for International Development, Harvard University.
- ⁸ Ver Hausmann, R. (2016): "Trump's Foreign Admirers", Project Syndicate.
- ⁹ Ver Fondo Monetario Internacional (2020): "Efectos macroeconómicos de la migración global", capítulo 4 en *Perspectivas de la economía mundial*, WEO.
- ¹⁰ Ver Banco Central de Chile: "Informe de Política Monetaria", diciembre 2018.
- ¹¹ Ver Citi GPS (2018): "Migration and the Economy: Economic Realities, Social Impacts & Political Choices", The University of Oxford.
- ¹² Para profundizar en la complejidad de la medición de este impacto, ver The Economist (2017): "A new paper rekindles a tiresome debate on immigration and wages".
- ¹³ Ver Citi GPS (2018): "Migration and the Economy: Economic Realities, Social Impacts & Political Choices", The University of Oxford.
- ¹⁴ Los Certificados de Antecedentes Penales tienen una vigencia de 6 meses a partir del momento de su expedición (salvo que indiquen una vigencia menor). Deben tener alcance nacional. En el caso de Argentina, la vigencia de los certificados de antecedentes penales es de 3 meses.
- ¹⁵ Fuente uruguaya: "Estarán gravadas por este impuesto las rentas provenientes de actividades desarrolladas, bienes situados o derechos utilizados económicamente en la República" (Ley N° 18.083).
- ¹⁶ "Las ausencias del territorio uruguayo serán consideradas esporádicas en la medida que no excedan los treinta días corridos, salvo que el contribuyente acredite su residencia fiscal en otro país" (decreto 148/007).
- ¹⁷ "Se entenderá que una persona radica en territorio nacional el núcleo principal o la base de sus actividades, cuando genere en el país rentas de mayor volumen que en cualquier otro país. No obstante, no configurará la existencia de la base de sus actividades, por la obtención exclusivamente de rentas puras de capital, aun cuando la totalidad de su activo esté radicado en la República, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4° del Título 4 del Texto Ordenado 1996. (*)" (Decreto 148/007).
- ¹⁸ Siendo el primer año correspondiente al periodo en el que se configura la residencia fiscal en Uruguay y los siguientes cinco años adicionales.
- ¹⁹ Siendo el primer año correspondiente al periodo en el que se configura la residencia fiscal en Uruguay y los siguientes diez años adicionales
- ²⁰ El cuestionario completo se encuentra disponible en la web de CERES.
- ²¹ El relevamiento fue realizado entre el 28 de agosto y el 22 de octubre de 2020, tanto en español como en inglés e incluyó 16 preguntas. Asimismo, la población objetivo se limitó a quienes llegaron al país en los últimos veinte años. De manera complementaria, y para comprender mejor los motivos y las principales problemáticas que enfrentan quienes migran aquí, también se realizaron una serie de entrevistas con personas de distintas nacionalidades y con referentes en la temática.
- ²² Ver Fundación Konrad Adenauer e IDIEM (2018): "Adaptación al contexto latinoamericano del Migrant Integration Policy Index (MIPEX)".
- ²³ Ver Prieto, V. y Márquez, C. (2019): "Inclusión social de inmigrantes recientes que residen en viviendas particulares de Uruguay". Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- ²⁴ Estar sobrecalificado significa que el nivel educativo alcanzado por el trabajador es superior al necesario para el desempeño de las tareas de la ocupación. Estar subcalificado es haber alcanzado un nivel educativo inferior al que se espera para el desempeño de las tareas de la ocupación.
- ²⁵ Mediante la Ley de Urgente Consideración (LUC) se aprobó que el sistema de revalidación sea llevado a cabo por el MEC con el fin de agilizar el proceso. De todos modos, esto —que aún no se ha ejecutado— puede implicar algunas dificultades de implantación, y la importancia, además de la agilidad de los trámites, radica en cambiar el criterio de revalidación.
- ²⁶ Ver Abadie, P. (2013) "Reconocimiento de títulos y grados académicos de Educación Superior".
- ²⁷ Ver Prieto, V. y Márquez, C. (2019): "Inclusión social de inmigrantes recientes que residen en viviendas particulares de Uruguay". Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- ²⁸ Ver World Economic Outlook (2020) "The Macroeconomic Effects of Global Migration; Chapter 4".
- ²⁹ El Acuerdo de Reconocimiento de títulos de grado de carreras acreditadas en el Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias (ARCU-SUR) es un acuerdo por parte de Argentina, Brasil, Paraguay, Bolivia y Chile que implica que para las carreras de Agronomía, Ingeniería, Medicina, Arquitectura, Veterinaria, Odontología, Enfermería, Geología, Economía y Farmacia solo se hace una verificación documental del título y no se procede a una evaluación académica.
- ³⁰ Ver Belapatiño, V., Grippa, F., Perea, H., Mendoza, I. y Vega, H. (2019) "Inmigración venezolana a Perú: características e impactos macroeconómicos".
- ³¹ Esto permitiría atraer ciudadanos con alta calificación (pero sin ingresos) de países como India.