

LA IDEA DE LA CIUDADANÍA TRASNACIONAL EN EL GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO DE 2005: UN PUNTO DE INFLEXIÓN EN LA POLÍTICA DE VINCULACIÓN CON LOS URUGUAYOS EN EL EXTERIOR

The idea of transnational citizenship in the Frente Amplio government of 2005: a milestone in the policy of linking Uruguayans abroad

JUAN ALFREDO ALDABA ACUÑA

Universidad de la República,
Uruguay
juanaldaba@gmail.com

RESUMEN

Las ideas políticas son un motor importante para el cambio institucional y las políticas públicas. Este artículo analiza la idea de la ciudadanía trasnacional impulsada por el Frente Amplio en 2005 en Uruguay, y la forma en que se transformó la política de vinculación con los uruguayos en el exterior. Partiendo del institucionalismo discursivo como marco conceptual para entender el proceso de cambio de las instituciones y las políticas públicas, se analiza la construcción de la idea de la ciudadanía trasnacional y la definición de diferentes instrumentos de la política. A través del método de *process-tracing*, se analiza la dimensión normativa, el entramado institucional y el sufragio desde el exterior para analizar las transformaciones concretas en la política de vinculación desde la idea de ciudadanía trasnacional.

Palabras clave: Ciudadanía, Trasnacionalismo, Institucionalismo, Discursos, Vinculación con uruguayos en el exterior

ABSTRACT

The political ideas have a main role for policy actors when leading institutional change and public policies. This article analyzes the idea of transnational citizenship in the Frente Amplio government in 2005 at Uruguay, and the changes in the policy of linkage with Uruguayans living abroad. Using discursive institutionalism as theoretical framework and *process-tracing* method to understand changes on institutions and public policies, this article analyzes the characteristics of the idea of transnational citizenship and the design of different instruments of this policy, like the legislation, the public institutional network and the right to vote of Uruguayans living abroad.

Key Words: Citizenship, Trasnationalism, Institutionalism, Discourse, Uruguayans abroad

INTRODUCCIÓN¹

Las ideas son un elemento crucial que dirigen la praxis política y tienen un gran potencial para impulsar los cambios de las prácticas

políticas y las ideologías. Este artículo pone el foco en la incidencia política y transformativa de la idea de la ciudadanía transaccional que impulsó el Frente Amplio (FA) durante el período 2005-2010 y que tuvo como referencia la política de vinculación con los uruguayos residentes en el exterior. Concretamente, dicho artículo analiza la relevancia de esta idea como motor del cambio en esta política a través de analizar el proceso por el cual, en 2005, el gobierno del FA avanzó con una idea de ciudadanía que trascendía

1 El presente artículo tiene como punto de partida la investigación realizada como Tesis de la Maestría en Ciencia Política de la Universidad de la República de Uruguay.

la pertenencia de las personas a un territorio y sus efectos tanto al nivel de las instituciones como de la construcción discursiva y simbólica de la acción política.

En concreto, la pregunta de investigación es: ¿cómo se plasmaron las ideas sobre la ciudadanía trasnacional en la política de vinculación con los uruguayos residentes en el exterior durante el primer gobierno del FA en Uruguay? El producto que esta cuestión busca analizar es la incidencia de la idea en la ciudadanía trasnacional durante el primer gobierno del FA a partir de la política de vinculación.

El primer apartado presenta los aspectos teóricos sobre el rol de las ideas en el cambio institucional con el enfoque del institucionalismo discursivo. Luego, muestra y desarrolla el concepto de la ciudadanía trasnacional y su potencial transformador de la concepción tradicional de la ciudadanía. En tercer lugar, pone especial atención a tres dimensiones en las cuales la idea de ciudadanía trasnacional impulsó cambios al nivel de las prácticas de políticas públicas. En cuarto lugar, presenta los ejes metodológicos del *process-tracing* y los aspectos centrales de la idea de ciudadanía trasnacional que llevó adelante el FA en el gobierno. Por último, dicho apartado esboza algunas conclusiones acerca del potencial analítico y práctico al analizar las ideas como motores del cambio en la praxis política.

LAS IDEAS COMO ACICATE PARA EL CAMBIO INSTITUCIONAL

Explicar el cambio en las políticas públicas ha sido un área muy relevante dentro de la ciencia política y se han desarrollado diferentes perspectivas para analizar estos procesos. Las aproximaciones teóricas han integrado miradas sobre el rol del marco institucional y la importancia de la agencia en los actores políticos y sociales; asimismo, otros enfoques han profundizado en las ideas como motor e impulso de los cambios en las políticas públicas.

Este artículo se sostiene en una aproximación al cambio en las instituciones y las políticas públicas que profundiza la mirada hacia las ideas y la construcción discursiva como una dimensión significativa de estos procesos.

La perspectiva ideacional parte de los sujetos que desarrollan conjuntos de ideas para entender el mundo, las cuales guían y dan forma a sus acciones políticas (Béland y Cox, 2011); consideran que las ideas compartidas tienden a generar rutinas que contribuyen en la institucionalización, y que se problematizan a través sus prácticas y trayectorias para luego resignificarlas y transformar las prácticas. Jal Metha (2011) conceptualiza tres tipos de ideas: las *soluciones de políticas* que surgen a partir de problemas y objetivos políticos dados, y que contribuyen a generar alternativas prácticas para los asuntos públicos; otro tipo de ideas que refieren a la *definición de problemas* y presentan una forma de comprender la complejidad del mundo; por último,

aquellas que llama *filosofías públicas* o *Zeitgeist*² que refieren a las ideas que atraviesan áreas sustantivas de los asuntos públicos a la luz de algunos conceptos acerca de la sociedad y el mercado.

El institucionalismo discursivo es una aproximación teórica que avanza en la problematización de las explicaciones del cambio y la transformación de las instituciones. En los modelos teórico-conceptuales institucionalistas, siguiendo a Vivien Schmidt (2005; 2010), las condiciones para el cambio institucional han sido tradicionalmente consideradas como variables exógenas a los mismos, considerando el rol de las ideas y la construcción discursiva en calidad de *shock externo* al modelo. Por lo tanto, el rol de las ideas debe considerarse: a) En su profunda capacidad de construcción de la acción política; b) El poder de la persuasión y deliberación para la legitimación democrática; c) La construcción y reconfiguración de los intereses y valores políticos de una comunidad y las dinámicas del cambio en la historia y la cultura (Schmidt, 2010). Las ideas de los actores acerca de la ciudadanía son de vital importancia para llevar adelante las acciones en materia de vinculación. Más concretamente, estas políticas tienen una dimensión dirigida a los residentes en el exterior –que busca construir un relacionamiento de mayor alcance y profundidad en la respuesta hacia las necesidades en tanto ciudadanos–, y también, cuentan con otra dimensión dirigida hacia el sistema político y la ciudadanía que reside en el país –a efectos de posicionar la idea de que la vinculación no solo es importante para garantizar derechos, sino también es bueno *per se* para el propio país–. El acápite siguiente profundizará en diferentes aspectos de las políticas de vinculación y su intersección con la perspectiva trasnacional de la ciudadanía.

LA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE VINCULACIÓN CON LOS URUGUAYOS EN EL EXTERIOR: LA CIUDADANÍA RESIGNIFICADA

La forma en que los estados, los gobiernos y las propias comunidades procesan la situación de la migración es esencialmente una definición política, y por lo mismo, no es inocua. La idea de la ciudadanía se inscribe en diversos flujos teórico-conceptuales y filosóficos, y en grandes términos, podemos decir que el carácter universal y esencialista emerge desde la tradición filosófica-política liberal, mientras que la tradición republicana hace énfasis en la diferencia entre el ámbito privado y el interés colectivo con la idea del bien común como eje estructurante de la ciudadanía. En

² *Zeitgeist* es un término en alemán que traducido al español significa “espíritu de la época” o “espíritu del tiempo”. La palabra *Zeitgeist* está formada por *Geist* que significa “espíritu” y *Zeit* que expresa “tiempo”. La expresión *Zeitgeist* se refiere a los caracteres o características propias que abarca a una o varias generaciones posteriores, que a pesar de los individuos, poseer diferentes edades, ubicarse en entornos socio-económicos diferentes existe una misma visión global en cuanto a la progresión socio-cultural.

contrapartida, Chantal Mouffe (1999) plantea profundizar los sistemas democráticos a través de una revisión de la idea tradicional de ciudadanía como “una forma de identidad política que consiste en la identificación con los principios políticos de la democracia moderna pluralista, es decir, en la afirmación de la libertad y la igualdad para todos” (1999: 120, a). A diferencia de otros enfoques, la ciudadanía puede ser considerada además como un “principio articulador que afecta a las diferentes posiciones de sujeto de agente social al tiempo que permite una pluralidad de lealtades específicas y el respeto de la libertad individual” (1999: 120, b).

El concepto de ciudadanía transnacional, por su parte, surge en pleno desarrollo de la globalización y se construye a partir de la ruptura con la idea de que los derechos de los sujetos están asociados únicamente al lugar donde éstos residen. Así, lo transnacional incorpora una dimensión de las prácticas políticas y de reproducción cultural transfronterizas a la dimensión jurídica de la ciudadanía (pertenencia por el principio de *ius sanguinis*³ o el *ius soli*⁴). Este posicionamiento político sostiene que la pertenencia a una comunidad y sus derechos asociados tienen una dimensión estructural y una pertenencia subjetiva de mayor significación que el lugar de residencia, siguiendo la línea conceptual propuesta por Benedict Anderson (1993), él considera que las naciones “son una comunidad política imaginada, inherentemente limitada y soberana” (1993: 23).

La diferencia crucial con otras perspectivas radica en que, la demanda por el reconocimiento de derechos de ciudadanía que no están directamente vinculados a la permanencia en el territorio de origen o su ejercicio a distancia generan nuevas demandas a las instituciones públicas. En este eje se sostiene la teoría transnacional para analizar las migraciones señalando que las prácticas de los sujetos reproducen un vínculo de “ida y vuelta” y de carácter permanente más allá de las fronteras territoriales nacionales. Esta integración “pone de manifiesto una escisión cada vez menor entre la esfera doméstica y la internacional” (Stuhldreher, 2012: 9).

¿Cuáles son, entonces, los aspectos que hacen particular esta perspectiva para analizar los flujos migratorios en clave transnacional? Algunos autores proponen resaltar los vínculos culturales y económicos para señalar que quienes emigran hacia otro país retienen el derecho de ser ciudadanos de sus lugares de origen (Bauböck, 1994 en Parra, 2003); por otro lado, se destaca una creciente demanda moral de reconocimiento por parte de los emigrantes de su pertenencia cultural al territorio donde nacieron. José Francisco Parra explicita tres condiciones de una actividad o práctica para definirla como transnacional:

- i) el proceso debe involucrar a una proporción importante de personas de un universo relevante, emigrantes y sus contrapartes en sus lugares de origen; ii) las actividades no deben ser eventuales o esporádicas, deben poseer cierta estabilidad y resistencia a través del tiempo; y c) el contenido de estas actividades no debe ser acogido por algún otro concepto preexistente, haciendo que el transnacionalismo resulte redundante (Parra, 2003: 90).

Por lo tanto, referir la ciudadanía en clave transnacional implica repensar la forma en que los Estados nacionales construyen sus mecanismos de reproducción simbólica, material y discursiva sobre la pertenencia a la comunidad, lo que implica al mismo tiempo hacer referencia a los instrumentos de políticas que vinculan a los residentes en el exterior del país.

LA IDEA DE LA CIUDADANÍA TRANSNACIONAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Tal como se ha mencionado anteriormente, la idea de la dimensión transnacional de la ciudadanía que impulsaron algunos actores políticos de relevancia contribuyó a resignificar varios instrumentos para la vinculación con los uruguayos en el exterior. Este conjunto de ideas y el rol del Estado para con sus ciudadanos extraterritoriales configuraron un fuerte impulso para la transformación de la institucionalidad en materia migratoria y la configuración de una política de vinculación.

El componente del relacionamiento con los residentes en el exterior configura la *política de vinculación* que tiene por finalidad mantener los lazos y articular acciones dirigidas a mantener y favorecer el ejercicio de los derechos de ciudadanía en clave extraterritorial; para ello, se priorizan los aspectos culturales, los mecanismos de circulación de recursos económicos, los dispositivos para la participación política sostenida, entre otras dimensiones. En suma, busca organizar la acción de Estado para adaptar la respuesta pública a las necesidades de los ciudadanos que están fuera de los límites territoriales del país.

Las principales características de las acciones de vinculación en la etapa postdictadura tenían como eje al relacionamiento con las personas altamente formadas que se exiliaron durante la dictadura (*brain drain*), así como la promoción del retorno de los exiliados políticos –y luego económicos–. A modo de resumen puede señalarse:

- La creación de la Comisión Nacional de Migración (Dto. 523/985 –1985–) para la planificación de la migración en áreas estratégicas.
- La creación de la Comisión Nacional de Repatriación (Dto. 135/985 –1985–), reglamentario del artículo veinticuatro de la Ley de Amnistía (15737) para articular y disponer los recursos económicos e institucionales y facilitar el retorno de uruguayos residentes en el exterior, así como la transformación del rol del servicio exterior uruguayo desarticulando el carácter inquisitivo y persecutorio que desplegó durante la dictadura.
- El Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA –1986–), cuya finalidad fue el desarrollo de las disciplinas científicas y el relacionamiento académico

3 Es un criterio jurídico (del latín, “derecho de sangre”) para la concesión de la nacionalidad de sus ascendientes por filiación.

4 Es un criterio jurídico (del latín, “derecho de suelo”) que considera el lugar de nacimiento para otorgar la nacionalidad.

internacional del país contribuyendo a la configuración de redes profesionales y académicas con uruguayos residentes en el extranjero.

- La creación de los primeros Consejos Consultivos de uruguayos en el Exterior (1986), conformados a partir de las articulaciones entre el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) y diferentes asociaciones de uruguayos residentes en otros países.
- El Programa “Vinculaciones” (2001) dirigido a vincular a uruguayos altamente calificados.
- La Ley 17449 de reparación de víctimas del terrorismo de Estado que hace modificaciones en el sistema de seguridad social atendiendo el exilio o prisión por el terrorismo de Estado.

Tomando como punto de partida estos elementos, el siguiente acápite presenta las principales características de la metodología utilizada en la investigación.

ASPECTOS METODOLÓGICOS: PRINCIPALES LINEAMIENTOS DEL PROCESS-TRACING

Para la investigación se aplicó el método de *process-tracing*, el cual busca centrar las explicaciones en las entidades que subyacen y generan los procesos como resultados observables de los mecanismos causales presentes en la realidad; por ello, el principal foco de atención son dichos mecanismos causales y las múltiples expresiones de formas de causalidad. Propone el examen sistemático de evidencia seleccionada y analizada siguiendo las preguntas e hipótesis de investigación para contribuir decisivamente tanto a describir fenómenos políticos y sociales como a evaluar relaciones causales (Collier, 2011). Esta procura identificar el proceso causal interviniente (tanto en términos de cadena causal como de mecanismo causal) entre una variable independiente y su resultado como producto de una variable dependiente.

Uno de los conceptos centrales del método son los mecanismos causales, estos pueden ser entendidos y conceptualizados como procesos físicos, sociales o psicológicos que no son observables y que, en condiciones o contextos específicos los actores operan para transferir energía, información o asuntos hacia otras entidades; estas transformaciones hacen que perduren en el tiempo e influyan en otros procesos (George y Bennett, 2005).

Son entidades ontológicas y *procesos en el mundo*, y difieren de las teorías e hipótesis, porque estas últimas son construidas desde la academia y generan explicaciones sobre aquellos; los mecanismos son inobservables, pero las hipótesis sobre ellos generan implicancias observables y contrastables. Autoras como Tulia Falleti y Julia Lynch (2009) han argumentado que estos operan en diferentes contextos e interactúan entre ellos, por lo que los resultados no pueden ser determinados *a priori* proponiendo que la interacción entre el mecanismo y el contexto es lo que determina el resultado. En concreto, Alan Jacobs (2015) presenta la teoría ideacional como una explicación o teoría causal en la que el contenido de una estructura cognitiva influencia la respuesta de un actor ante una elección,

y en la cual la estructura cognitiva no es totalmente endógena al objetivo o las condiciones materiales presentes en la situación que está siendo explicada. Así, el proceso de investigación deberá identificar a este aspecto para descartar que el cambio analizado en la política pública haya sido asociado a una trayectoria particular de la propia organización, y no necesariamente a un cambio en las ideas que orientan la acción de los sujetos en la toma de decisión.

Así, las hipótesis del mecanismo ideacional (H_{MI}) propuestas para cada parte son las siguientes:⁵

H_{MI1} – “Emprendedores de políticas” introdujeron la idea de la ciudadanía transnacional en la formulación de la política de vinculación con los uruguayos en el exterior.

H_{MI2} – A partir de la idea de la ciudadanía transnacional, la nueva política de vinculación generó instrumentos para la configuración de una burocracia diaspórica, la participación transnacional y el ejercicio de derechos civiles.

La evaluación de las evidencias se realiza a través del Teorema de Bayes, a partir del cual debemos considerar que si relevamos la evidencia que es menos probable de ser encontrada, resulta en un incremento mayor de nuestra confianza en las hipótesis que aquella que se encuentra con mayor frecuencia; también, consideramos la probabilidad de la existencia de la evidencia ($Pr D$), independientemente de la validez de la hipótesis. Por su parte, la razón de verosimilitud (*likelihood ratio*) plantea la relación entre la probabilidad de no encontrar la evidencia si la hipótesis nula es cierta [*especificidad* ($LR-$)] y la probabilidad de encontrar la evidencia si la hipótesis alternativa es cierta (y se presenta la relación predicha) [*sensibilidad* ($LR+$)]. La razón de verosimilitud también puede ser entendida como la relación entre la *sensibilidad* y la *especificidad* de la evidencia, y es expresada en términos de una razón de probabilidad (*odd*). La razón de verosimilitud, en términos conceptuales, nos permite identificar la significación y el valor probatorio de la evidencia (ver, en este mismo artículo, Tabla 1 § Anexo).

Otro de los componentes centrales del método son los diferentes tipos de test para analizar la evidencia que fueron desarrollados en su primera versión por Van Evera (1997). Los test pretenden guiar el proceso de inferencia causal en este método, y están clasificados de acuerdo a que si su validación es necesaria o suficiente para aceptar la inferencia. A partir de este criterio, se elaboraron cuatro test: *Straw-in-the-wind*, *Hoop*, *Smoking-gun*, y *Doubly-decisive*;⁶ cada uno de estos pone en juego elementos que favorecen el análisis de las hipótesis en relación a la evidencia e hipótesis alternativas. En este sentido,

⁵ La formalización y desarrollo del método de *process-tracing* de esta investigación se encuentra disponible en Aldaba, J. (2017).

⁶ Por su traducción en español: “Paja en el viento”; “Aro”; “Pistola humeante” y “Doble decisivo”.

David Collier (2011), a partir de las contribuciones de Alexander Bennett (2010), realiza una conceptualización y propone una matriz que ordena la utilidad de los test (ver, en este mismo artículo, Tabla 2 § Anexo).

LA IDEA TRASNACIONAL EN LA POLÍTICA DE VINCULACIÓN: HALLAZGOS SOBRE CAMBIOS Y CONTINUIDADES

La idea trasnacional presente en diferentes actores políticos e institucionales generó una base simbólica y material para el desarrollo de los dispositivos de la política de vinculación. Esto marcó un mojón en la materia y favoreció la circulación de nuevas ideas, valores y definiciones políticas, así como también a la construcción de discursos innovadores en el reconocimiento de los derechos de personas migrantes, pero haciendo énfasis especialmente en una concepción de ciudadanía en clave trasnacional. A continuación, se presentan los aspectos más significativos que cristalizaron en esta política.

A partir de las entrevistas realizadas a actores relevantes del proceso⁷, se puede identificar un conjunto de perspectivas que dan forma a la idea de la ciudadanía trasnacional que fue impulsada en el proceso, y que hacen énfasis en:

- una idea de ciudadanía ampliada más allá de los límites territoriales;

que los ciudadanos no somos solo los que estamos viviendo en el país, sino también los que viven en el exterior. (...) La otra idea, (...) fue la semántica de los discursos, la idea de la *Patria Peregrina*, que Tabaré Vázquez la mencionó en varios discursos, que es eso que tenemos una especie de diáspora por el mundo que es parte de la patria (entrevista Jerarca de Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación –DGACV–, período 2005-2008).

- una idea sobre la territorialidad: “Una dimensión nueva de territorialidad, donde la ciudadanía pudiera ejercerse desde diferentes lugares” (Jerarca de DGACV, período 2005-2008);
- nuevos valores políticos y filosóficos: “Hay un tema de reconocimiento” (entrevista integrante CARIFA⁸ 2004-2005); “Siempre fue la reivindicación en carácter de atención política, que los dirigentes políticos viajaran y tuvieran contacto con las colonias” (entrevista integrante CARIFA 2004-2005);

⁷ Personas entrevistadas por el investigador como informantes calificados: Director General de DGACV- MRREE, período 2005-2008; Director General de DGACV- MRREE, período 2015-2017; dos integrantes de la Comisión Delegada del Exterior del Frente Amplio, período 2004-2005; Director DGACV- MRREE, período 2010-2015; Integrante de la Comisión de Programa del Frente Amplio; Ex-Director General de la OIM para el Cono Sur. Estas fueron realizadas en el transcurso de la investigación y no publicadas.

⁸ Comisión de Asuntos y Relaciones Internacionales del Frente Amplio.

Tenemos el período 2005-2009 como una fuerte política de cambio en la estructura política y normativa y filosófica, de mentalidad, cómo veo el tema migratorio, y ahí empiezo a crear las bases para poder después comenzar y desarrollar una política o hacer una política paralelamente (entrevista Jerarca DGACV, período 2015-2020).

Estos ejes ampliamente destacados por los entrevistados conformaron el sustento ideológico que impulsó los cambios en los instrumentos de la política de vinculación. Las transformaciones en los diferentes dispositivos de esta política, y que fueron implementadas a través de la acción de varios *emprendedores de políticas* (Kingdon, 1984), tuvieron la perspectiva de la ciudadanía trasnacional. Así, el eje central de la nueva política migratoria era la búsqueda de la integración plena de los residentes en el exterior a través del ejercicio de la ciudadanía con carácter extraterritorial; de este modo, las innovaciones en materia de política migratoria debían tender a la construcción de un entramado institucional articulado con tal finalidad. Este cambio radical en la forma de entender la ciudadanía y la búsqueda por ensanchar sus límites territoriales puso de manifiesto el cambio en las ideas, percepciones o formas de pensamiento de los actores en el gobierno que favoreció una reestructura de las prioridades y del entorno político inmediato.

A) DIMENSIÓN NORMATIVA

La dimensión normativa de la política migratoria y de vinculación es un elemento central, porque define los compromisos y los límites del Estado en esta área. Más concretamente, la política de vinculación impulsó las innovaciones a nivel discursivo y simbólico de la idea de la *patria peregrina* como estrategia política. Este viraje ideológico y conceptual del gobierno permitió comunicar nuevos contenidos conceptuales asociados a reconocer la preexistencia de un “tejido invisible de la nacionalidad” o la “patria” más allá de los límites territoriales.

Además, se avanzó en la armonización y actualización legislativa del país (ratificación del Estatuto del Refugiado y su Protocolo Facultativo –Ley 18076–, Ley de Migración 18250) para el reconocimiento del derecho humano a la migración. La Ley de Migración introduce y consolida la función de los programas de vinculación consagrando en la norma las ideas políticas desde una perspectiva trasnacional del proceso migratorio. Se trata de un instrumento que sienta las bases de una nueva institucionalidad pública, estableciendo las competencias del MRREE, configurando el entramado institucional con los nacionales en el exterior a través de los Consejos Consultivos, y creando un órgano para la coordinación interinstitucional en materia de migración como la Junta Nacional de Migración. Esto configuró un nuevo esfuerzo de articulación de la gestión pública, y fue creada en el marco de los lineamientos políticos y conceptuales que permitieron introducir estrategias de gobernanza basadas en la coordinación intersectorial y la gestión transversal de los asuntos públicos.

Los principales ejes conceptuales manejados por la bancada de gobierno durante la discusión de la

Ley de Migración se centraban en la incorporación de los derechos humanos en la migración y hacía énfasis en el compromiso del Estado en clave de ciudadanía transnacional y diaspórica, (aspectos centrales de las ideas del gobierno en esta materia), así como la apelación al viraje de las responsabilidades del Servicio Exterior y la asignación de rango legal de los Consejos Consultivos.⁹ En este sentido, la nueva Ley de Migración los reconoció, consolidó y brindó nuevos sentidos y funciones institucionales como contrapartes consultivas en la vinculación. Además de crear nuevos esquemas conceptuales para comprender la ciudadanía y espacios de consulta, la modificación de las funciones y cometidos del Servicio Exterior y la idea política de la *patria peregrina* generaron un sostén político e ideológico para promover cambios en diferentes esferas.

B) ENTRAMADO INSTITUCIONAL

La idea de la ciudadanía transnacional trajo consigo el componente central de la transformación del entramado institucional respecto a la vinculación. Esta dimensión incorpora una *traducción* concreta de la nueva idea de ciudadanía.

La construcción discursiva impulsada desde el gobierno fue central para ampliar los posibles horizontes políticos sobre este tema. Durante la asunción del gobierno, el presidente Vázquez aplicó estrategias discursivas en clave coordinativa y en clave comunicativa planteando el tema de la vinculación dentro de los ejes centrales para la política exterior e introdujo también la idea de la *patria peregrina*, así como la instalación de la DGACV del MRREE –que es la estructura central de la burocracia diaspórica–. Asimismo, comenzó a aparecer la idea política de la diáspora uruguaya y las apelaciones a la dimensión emocional que comienzan a estructurarse de manera constante desde la producción discursiva.

Una parte central de este proceso fue la creación del llamado “Departamento 20” dentro del MRREE. Este dispositivo político-institucional cristalizó el posicionamiento del gobierno y facilitó la institucionalización de un nuevo significado político de la vinculación en la opinión pública y el entorno político. Por lo tanto, la idea de la ciudadanía transnacional fue un parteaguas conceptual e ideológico para la resignificación de los Consejos Consultivos de los uruguayos en el exterior, la revisión de las características y funciones del Servicio Exterior, y la consolidación de una burocracia diaspórica –generando herramientas como la DGACV-MRREE, los Operativos Celestes, las funciones de los Consulados, la legalización de la política de vinculación, entre otros aspectos–. A partir de esta dimensión discursiva, los aspectos institucionales fueron cobrando una nueva forma que respondiera a una nueva idea para entender la ciudadanía en clave transnacional.

C) EL SUFRAGIO DESDE EL EXTERIOR

Uno de los elementos intrínsecos de la ciudadanía en clave transnacional es el reconocimiento y la posibilidad de ejercer el derecho al sufragio desde el exterior. En particular, este elemento ha sido constitutivo de la idea política impulsada por el gobierno, además de ser una reivindicación de los residentes en el extranjero que fue estructurando los diferentes aspectos de la demanda de participación ciudadana. Tal como señala Amalia Stuhldreher (2012), en el año 2000 y en 2004 se realizaron esfuerzos para instaurar el sufragio desde el exterior (un proyecto de ley y un proceso de recolección de firmas para presentar una iniciativa popular al Poder Legislativo), pero ambas instancias fueron infructuosas. No obstante, y de acuerdo a lo anunciado al asumir el gobierno, se envió desde el Poder Ejecutivo al Parlamento un proyecto de ley para regular el sufragio desde el exterior. Este proyecto fue presentado en el mes de marzo de 2005¹⁰ evidenciando un proceso de elaboración política previo a la asunción del gobierno, y cobró especial importancia como símbolo del compromiso político e ideológico del mismo.

La iniciativa legislativa anteriormente mencionada no prosperó, y en 2009 se efectuó un plebiscito para incorporar el sufragio epistolar. Quienes defendían este mecanismo hacían énfasis en la idea de la diáspora y de la entidad socio-cultural de los uruguayos en el mundo apelando a una capa emocional que fue teniendo una parte importante de la retórica. Señalaban que el desarrollo de la política de vinculación había fortalecido la organización de los uruguayos en el exterior y había fomentado las prácticas transnacionales. Por otra parte, quienes se oponían a dicha política hacían énfasis en la centralidad de la residencia para el acceso al sufragio y la dificultad de generar garantías para su ejercicio desde el exterior. El resultado no llegó a aprobar la reforma constitucional, lo que fue un duro golpe a un eje central de la política de vinculación.

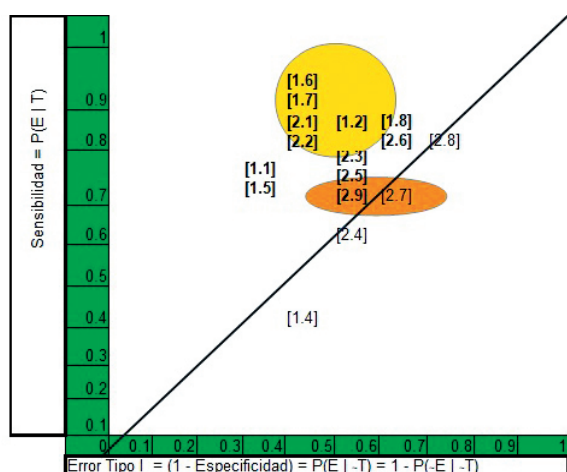
A modo de resumen, la siguiente tabla presenta los diferentes alcances de las ideas y su traducción en instrumentos de la política de vinculación que permite sistematizar el mencionado cambio de la perspectiva ideacional (ver, en este mismo artículo, Tabla 3 § Anexo).

En la gráfica que sigue (Gráf. 1), se presenta un resumen sobre la forma en que funcionan las evidencias utilizadas en la investigación, considerando la relación entre su *sensibilidad* (o su grado de “necesidad” para que se verifique el funcionamiento del mecanismo) y *especificidad* (o el grado de suficiencia de la presencia de la evidencia para dar cuenta del mismo). De esta manera, esto permite identificar la relevancia que tiene la presencia de personas *emprendedores de política*, así como las evidencias de los cambios en el Servicio Exterior;

⁹ Diario Sesión Cámara de Representantes. N° 73 de 2007, N° 3472.

¹⁰ Proyecto de ley: Ciudadanos que residan en el exterior de la República. Carpeta N° 35; Repartido 10 de 2005. Cámara de Representantes. Comisión de Constitución y Códigos.

por su parte, el resto de las evidencias tienen una limitada relevancia para identificar el mecanismo ideacional.



GRÁF. 1 DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LAS EVIDENCIAS SEGÚN ESPECIFICIDAD Y SENSIBILIDAD

CONCLUSIONES

El proceso de la idea de la ciudadanía transnacional a la luz de la trayectoria histórica-institucional en este tema implicó un salto cualitativo formidable para el rol del Estado en el tema migratorio y la vinculación.

Analizando las diferentes funciones que esta idea fue adquiriendo durante el proceso, a partir del modelo propuesto por Metha (2011), puede identificarse que esta buscó resignificar una Filosofía Pública: la lógica de ampliación de la ciudadanía más allá de los límites territoriales era un elemento muy provocador y rupturista de su concepción más tradicional; su claro objetivo era reconocer los residentes en el exterior como una parte más de la comunidad política y ciudadana. Así, a través del posicionamiento público y la propia construcción discursiva, desde el gobierno se pretendió centrar una arena de política en torno a la idea de la ciudadanía transnacional. A partir de este elemento, se configuraron otras ideas que forjaron y delimitaron el “problema” del reconocimiento de derechos de ciudadanía de los uruguayos no residentes: por ejemplo, el sufragio desde el exterior, la reorganización del entramado institucional, la necesidad de actualización legislativa de acuerdo a los estándares de la normativa internacional y las instancias supranacionales, entre otros aspectos.

A partir de esto, algunas ideas funcionaron como soluciones de políticas concretas como los instrumentos institucionales para fortalecer los Consejos Consultivos, la estructura administrativa y la burocracia diaspórica, la armonización legislativa y la expansión de derechos políticos a través del sufragio desde el exterior. Luego, la política de vinculación fue desarrollando y consolidando algunas de estas ideas como soluciones de la política de vinculación, lo que permitió que la política y sus instrumentos fuera “tomando cuerpo” e incorporándose

al entramado institucional del Estado (ver, en esta misma sección, Tabla 4 § Anexo).

En suma, podemos decir que la idea de la ciudadanía transnacional fue un impulso sustancial en el concierto de los cambios impulsados por el Frente Amplio desde el acceso al gobierno, si bien no había sido tan explicitada o elaborada como aquellas relacionadas con la matriz productiva o los derechos humanos. De este modo, las acciones concretas de algunos actores políticos fueron decisivas para su configuración como eje de una política pública de vinculación; asimismo, no estuvo exenta de los vaivenes políticos y estratégicos del sistema político y, por lo tanto, no tuvo la potencia para enraizar en mayores segmentos socio-políticos.

En virtud de lo analizado hasta aquí podemos decir que el enfoque centrado en las ideas políticas nos interpela para comprender algunos mecanismos para generar los cambios en las políticas públicas y, al mismo tiempo, nos brinda la oportunidad para realizar miradas de larga duración en los asuntos políticos. Asimismo, dicho enfoque permite generar nuevas líneas de investigación en esta materia haciendo énfasis en el derrotero de esta idea con el siguiente gobierno del Frente Amplio en los ejes relacionados con la política de vinculación.

Fecha de recepción: 17 de octubre de 2018

Fecha de aceptación: 13 de mayo de 2019

ANEXO

Tabla 1. Resumen de indicadores *Likelihood Ratio* o razón de probabilidad

<i>Likelihood Ratio</i>	Interpretación
[LR+ = LR- =1]	Más insignificante para la hipótesis
[LR+>1]	Mayor significación para valorar la sensibilidad
[LR-<1]	Mayor significación para valorar la sensibilidad

Tabla 2. Caracterización de *test* utilizados en *process-tracing*

Suficiencia para afirmar inferencia causal		
Necesidad para afirmar inferencia causal	1. <i>Straw-in-the-wind</i> Pasar: afirma la relevancia de la hipótesis, pero no la confirma. Fallar: hipótesis es levemente debilitada, aunque no eliminada.	3. <i>Smoking-gun</i> Pasar: confirma la hipótesis. Fallar: hipótesis es debilitada moderadamente, pero no eliminada.
	Implicancias para hipótesis rivales: Pasar: leve debilitamiento Fallar: leve fortalecimiento	Implicancias para hipótesis rivales: Pasar: las debilita sustantivamente. Fallar: las fortalece moderadamente
	2. <i>Hoop</i> Pasar: afirma la relevancia de la hipótesis, pero no la confirma. Fallar: elimina la hipótesis.	4. <i>Doubly-decisive</i> Pasar: confirma la hipótesis y elimina otras. Fallar: elimina la hipótesis.
	Implicancias para hipótesis rivales: Pasar: debilita levemente. Fallar: fortalece levemente.	Implicancias para hipótesis rivales: Pasar: las elimina. Fallar: fortalece sustantivamente.
Fuente: Collier (2011). Adaptado por Bennett (2010)		

Tabla 3. Resumen con análisis de evidencias

Hipótesis	Evidencia	Tipo de test	Resultado según evidencia/s (ver, en este mismo artículo, Tabla.5 § Anexo)
HMI1 - “Emprendedores de políticas” que introdujeron la idea de la ciudadanía trasnacional en la formulación de la política de vinculación con los uruguayos en el exterior.	Existencia de la idea de la ciudadanía trasnacional en la construcción discursiva del nuevo gobierno.	Hoop test. La existencia de una idea política sobre la ciudadanía trasnacional es necesaria para la definición de una política de vinculación y el cambio institucional.	Hoop test. Evidencias 1.1, 1.2, 1.5, 1.8
	Definición de lineamientos de la política de vinculación.	Smoking-gun. La presencia del tema en el discurso de asunción es suficiente para señalar la existencia de la idea y su importancia política-estratégica.	Hoop test. Evidencia 1.2
	Existencia de actores claves impulsores de la vinculación y los cambios institucionales basados en la idea de ciudadanía trasnacional.	Hoop test. La existencia de actores claves que impulsando un tipo de política de vinculación da cuenta de la idea de ciudadanía trasnacional.	Hoop test. Evidencias 1.6, 1.7
	Existencia de proceso de discusión sobre la habilitación del voto en el exterior.	Smoking-gun. La existencia de las discusiones es suficiente para evidenciar un proceso político sobre el voto desde el exterior.	Straw-in-the-wind. Evidencia 1.8

Continúa en la página siguiente

Tabla 3. Continuación

Hipótesis	Evidencia	Tipo de test	Resultado según evidencia/s (ver, en este mismo artículo, Tabla.5 § Anexo)
HMI2 – A partir de la idea de la ciudadanía trasnacional, la nueva política de vinculación generó instrumentos para la configuración de una burocracia diaspórica, la participación trasnacional y el ejercicio de derechos civiles.	Existencia de cambios en el Servicio Exterior impulsados desde la política de vinculación.	Hoop test. La política de vinculación genera cambios en la institucionalidad y el Servicio Exterior para su implementación.	Hoop test. Evidencias 2.1, 2.2, 2.3
	Existencia de mecanismos para la participación política trasnacional.	Hoop test. La existencia de mecanismos para la participación trasnacional es necesaria para la política de vinculación.	Hoop test. Evidencia 2.5
	Definición de cometidos y objetivos institucionales DGACV y Junta de Migración.	Hoop test. El sentido de los cambios a nivel institucional confirma la existencia de una nueva idea sobre la política de vinculación.	Straw-in-the-wind. Evidencias 2.7, 2.8, 2.9

Tabla 4. Resumen de los diferentes tipos de ideas

Tipo de idea	Previo a Frente Amplio	Primer gobierno de Frente Amplio
Filosofía política o <i>Zeitgeist</i>	Ciudadanía que se ejerce viviendo en el territorio del país.	Ciudadanía trasnacional que trasciende la dimensión territorial.
Definición de problemas	-Alta tasa de emigración	-Reconocimiento de derechos de ciudadanía a residentes en el exterior.
Soluciones de política	-Estrategia para establecer el vínculo con residentes en el exterior. -Servicio exterior reproduce las prácticas tradicionales. -Aplicación administrativa de la normativa vigente.	-Creación de burocracia con foco en la diáspora. -Transformación de la institucionalidad y prácticas del servicio exterior. -Consolidación de los Consejos Consultivos. -Modificación del marco legal a través de la Ley 18250.

Fuente: elaboración propia en base a Metha (2011)

Tabla 5. Detalle de evidencias utilizadas para análisis según hipótesis y tipo de test (véase Tabla. 3)

Enumeración	Evidencias
1.1	Programa de gobierno 2005 de Frente Amplio/Propuesta programática 2004 del Frente Amplio sobre vinculación con los uruguayos en el exterior.
1.2	Discurso de asunción presidencial 1/03/2005 de T. Vázquez. Referencia a la política exterior.
1.3	Proyecto de ley de voto de uruguayos en el exterior (2005)
1.4	Documento final Conferencia Suramericana de Migración (2001 y 2003)
1.5	Documento: "El gobierno del cambio: la transición responsable". (Recopilación de las propuestas, proyectos e ideas para el gobierno progresista del Dr. Tabaré Vázquez "La transición responsable") Julio/octubre 2004. P56.
1.6	Sistematización de entrevistas: Caracterización de la idea de ciudadanía trasnacional (ciudadanía ampliada, territorialidad, nuevos valores políticos y filosóficos).
1.7	Sistematización entrevistas: Existencia de actores "emprendedores de políticas" impulsando la vinculación.
1.8	Sistematización de entrevistas: Existencia de ámbitos político-partidarios para procesar las demandas de ciudadanía trasnacional.
2.1	Decreto 140/005 - MRREE. Modificación del Departamento de Asuntos consulares y la adopción de la coordinación de la política de vinculación.

Continúa en la página siguiente

Tabla 5. Continuación

Enumeración	Evidencias
2.2	Decreto 345/2005 – MRREE. Jerarquización del Departamento de Asuntos consulares para su conformación como DGACV.
2.3	Ley 17930 de Presupuesto Nacional 2005-2010. Tomo 6 Parte 2. Indicadores de gestión.
2.4	Dispositivos concretos de la vinculación desde la DGACV: Registro de Nacionalidad y Ciudadanía; Operativos celestes; Portal de Internet; Red de Circulación de Uruguayos Altamente Calificados (CUAC).
2.5	Creación de los Consejos Consultivos. Definición de la política para la organización de uruguayos en el exterior (Ley de Migración).
2.6	Decreto 339/2008. Creación de la Oficina de Retorno y Bienvenida en la DGACV.
2.7	Sistematización de entrevistas: Creación de DGACV y resignificación política de los Consejos Consultivos.
2.9	Sistematización de entrevistas: Definición de política de gestión transversal y transformación de la función consular.
2.8	Sistematización entrevistas: Reivindicación política dentro del Frente Amplio, demanda de participación política y voto desde el exterior.
Nota: se realizaron y sistematizaron un total 7 entrevistas, detalladas en la nota al pie número 7, para aplicar el método <i>process-tracing</i> .	

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aldaba, J. (2017). "De andar lejos: la idea de la ciudadanía transnacional y la política de vinculación con los uruguayos en el exterior durante el primer gobierno del Frente Amplio". (Tesis de maestría). Universidad de la República: Montevideo, Uruguay.
- Anderson, B. (1993). Comunidades imaginadas: Reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo. México: Fondo de Cultura Económica.
- Béland, D. y Cox, R. (2011). Introduction. En: Béland, D. y Cox, R. et al (ed.) Ideas and politics in social science research. Inglaterra: Oxford University Press.
- Collier, D. (2011). "Understanding Process Tracing". Political Science and Politics, 44(4): 823-830.
- Falletti, T. y Lynch, J. (2009). "Context and Causal Mechanisms in Political Analysis". Comparative Political Studies, 42 (9).
- Fairfield, T. (2013). "Going Where the Money Is: Strategies for Taxing Economic Elites in unequal democracies". World Development, 47: 42-57.
- Fairfield, T. y Charman, A. (2015). Formal Bayesian process tracing: guidelines, opportunities, and caveats. Londres: The London School of Economics and Political Science.
- George, A. y Bennett, A. (2005). Case studies and theory development in the social science. Inglaterra: MIT Press
- Jacobs, A. (2011). Process tracing the effects of ideas. En: Bennett, A. y Checkel, J. (EE.) Strategies for Social Inequity. Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Kingdon Wells, J. (1984). Agendas, alternatives, and public policies. Boston: Little Brown.
- Metha, J. (2011). The varied roles of ideas in politics. En: Béland, D. y Cox, R. Ideas in politics in social science research. Inglaterra: Oxford University Press.
- Mouffe, C. (1999). El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical. España: Paidós.
- Parra, J. F. (2003). "Acercamiento al derecho de la migración y la ciudadanía transnacional. El caso de los emigrantes mexicanos y sus derechos políticos". Revista América Latina Hoy, 33: 73-100.
- Schmidt, V. (2005) "The Role of Public Discourse in European Social Democratic Reform Projects". European Integration online Papers, 9 (8).
- Schmidt, V. (2010). "Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'". European Political Science Review, 2 (1): 1-25.
- Stuhldreher, A. (2012). "El sufragio transnacional: una aproximación al caso de Uruguay". Revista Estudios Internacionales, 44 (172): 7-29.
- Van Evera, S. (1997). Guide to methods for students of political science. Estados Unidos: Cornell University Press.