

Movilidad humana y territorio: desafíos y oportunidades desde el desarrollo local para la integración

Human mobility and territory: challenges and opportunities
from local development for integration

Valentina Ríos Tejera* y Javier Enrique Gutiérrez Perera**

* Maestranda en Desarrollo Territorial (UTN Rafaela, Argentina). Licenciada en Desarrollo (FCS-Udelar). Se desempeña en la Universidad Claeh, Programa Desarrollo Local, y en el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Uruguay (Ciedur), área Género y Desarrollo.

✉ valentina.riostejera@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0006-1943-6818>

** Magíster en Desarrollo Local y Regional (Universidad Claeh). Licenciado en Ciencia Política (FCS-Udelar). Se desempeña en la Universidad Claeh, Programa Desarrollo Local, es asesor en la Dirección de Descentralización de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP, Uruguay) y articulador territorial en políticas públicas.

✉ yagagut@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0005-8222-0748>

Resumen

El presente artículo analiza la incidencia de la movilidad humana en el desarrollo local del área metropolitana de Uruguay, que incluye los departamentos de Canelones, Montevideo y San José, desde una perspectiva de educación y cultura de paz. A través del análisis documental y entrevistas a actores clave, se identifican cinco dimensiones en las que la migración genera impactos en el territorio: gobernanza, sistema de cuidados, empleo, formación/educación/capacitación, e integración y cohesión comunitaria. Se exponen facilitadores y obstáculos identificados que se enfrentan desde el territorio, así como buenas prácticas y experiencias asociadas. Los hallazgos revelan que la migración constituye un fenómeno multidimensional que representa tanto desafíos como oportunidades para repensar los territorios desde la perspectiva de la inclusión y la solidaridad. El trabajo propone estrategias que se orientan a la consolidación de una gobernanza territorial inclusiva, el fortalecimiento de sistemas de cuidados con perspectiva de género y anclaje territorial, la promoción de la inclusión laboral, el acceso educativo y el fortalecimiento de iniciativas comunitarias que potencien la integración.

Palabras clave: migración, desarrollo local, cultura de paz, Uruguay.

RECIBIDO: 29.9.2025

ACEPTADO: 15.11.2025

Abstract

This article presents the impact of human mobility on the local development in Uruguay's metropolitan area, from an education and culture of peace perspective. Through documentary analysis and interviews with key actors, it identifies five dimensions in which migration generates territorial impacts: governance, care systems, employment, education and training, and integration and community cohesion. The article identifies facilitators and obstacles faced at the territorial level, as well as good practices and related experiences. The results reveal that migration is a multidimensional phenomenon that entails both challenges and opportunities to rethink territories through inclusion and solidarity. The study proposes strategies aimed at consolidating inclusive territorial governance, strengthening care systems with a gender-sensitive and local approach, promoting labor inclusion, ensuring educational access, and reinforcing community initiatives that foster integration.

Keywords: migration, local development, culture of peace, Uruguay.

Introducción

En Uruguay, la movilidad humana ha tenido un impacto importante a lo largo de la historia; en particular, la migración internacional. A lo largo de las décadas sus características y expresiones han mutado, lo que presenta tanto oportunidades como desafíos. Desde una perspectiva de educación y cultura de paz, reconocer la movilidad humana como parte constitutiva de la historia nacional no solo permite fomentar valores de respeto, empatía y convivencia pacífica, sino que también contribuye a la integración cultural y la cohesión comunitaria. La integración cultural que surge de la migración puede convertirse en una herramienta que promueva la diversidad y el aprendizaje mutuo en las comunidades locales.

Es en el territorio donde se materializan los procesos migratorios y sus múltiples impactos, configurando el espacio donde convergen las dinámicas de integración, desafíos y tensiones sociales y las oportunidades de desarrollo. Frente a ello, los gobiernos departamentales y municipales llevan a cabo diversas acciones según sus propias capacidades en esta materia. Las políticas migratorias deben adaptarse a las características específicas de cada territorio, considerando factores como la densidad poblacional, la disponibilidad de recursos y las capacidades institucionales de los gobiernos locales. Esto implica desarrollar estrategias que promuevan la integración territorial en las distintas dimensiones del desarrollo que favorezcan mejoras de la calidad de vida de la población migrante.

Este artículo surge del proceso de asistencia técnica del Programa Desarrollo Local de UCLAEH «Hacia estrategia regional metropolitana a corto y mediano plazo, con énfasis en gobernanza y participación, para abordaje integral de la migración reciente en la región metropolitana», entre setiembre de 2024 y febrero de 2025, a cargo del equipo técnico integrado por Ioanna Grotiuz (coord.), Enrique Gallicchio, Valentina Ríos, Javier Gutiérrez, Germandy Pérez-Galeno, en el marco del proyecto «La inmigración en el área metropolitana en Uruguay: inserción laboral e integración social» de los Gobiernos departamentales de Canelones, Montevideo y San José con apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM-Uruguay) e Immigration, Refugees and Citizenship Canadá. El trabajo se concentra en una parte específica de dicha asistencia técnica y profundiza desde una perspectiva académica en el análisis de las dimensiones del desarrollo local con gran impacto de la movilidad humana. Se busca contribuir con aportes que refuercen la movilidad humana como una oportunidad para el desarrollo sostenible y el fortalecimiento de la diversidad cultural en el país.

El artículo tiene como objetivo ofrecer una comprensión detallada de cómo la movilidad humana impacta el desarrollo local en Uruguay, específicamente en el área metropolitana, identificando tanto los retos como las oportunidades que surgen en el territorio. A través del análisis de las políticas públicas existentes, así como de las experiencias de gobiernos subnacionales y otros actores socioterritoriales, se busca identificar facilitadores y obstáculos que emergen a escala regional y municipal, así como explorar el rol de la educación y la cultura de paz en la promoción de la convivencia intercultural.

Comprender estos procesos desde la perspectiva de la cultura de paz significa asumir que los desafíos de la movilidad humana pueden ser enfrentados colectivamente mediante la construcción de estrategias inclusivas e integrales que articulen la integración migratoria mediante la educación intercultural, el fortalecimiento de la convivencia y la participación ciudadana en las dinámicas locales.

Justificación y antecedentes

La movilidad humana es uno de los fenómenos más significativos de la actualidad, y su relevancia en las múltiples dimensiones del desarrollo está en constante crecimiento. En Uruguay, este fenómeno se ha intensificado durante las últimas décadas, por lo que su estudio es esencial para entender las dinámicas de inclusión, los retos y las oportunidades que representa, especialmente cuando se considera el impacto en el desarrollo local y regional. Asimismo, su estudio permite generar conciencia colectiva sobre la importancia de la solidaridad y la integración, evitando visiones reduccionistas o estigmatizantes. Esta perspectiva contribuye a consolidar sociedades abiertas, capaces de prevenir conflictos y fortalecer la convivencia democrática.

Según datos oficiales, más de 500.000 uruguayos/as viven en el exterior, mientras que en los últimos 15 años más de 120.000 migrantes han elegido Uruguay como su nuevo hogar. Esta tendencia ha sido corroborada en el Censo 2023 (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2023), que ha revelado un aumento significativo de la población nacida fuera del país, un fenómeno que no se había registrado en más de un siglo. Este reconocimiento de la realidad migratoria implica asumir la diversidad demográfica como un valor que enriquece la identidad colectiva, promoviendo la educación intercultural en todos los niveles y la apertura al diálogo entre culturas.

En este sentido, Uruguay ha avanzado notablemente en materia normativa con la aprobación de leyes que garantizan los derechos de las personas migrantes. La Ley de Migración, n.º 18250, de 2008, y la Ley de Refugio, n.º 18076, de 2006, reconocen el acceso a salud, educación y justicia sin distinción alguna, promueven la reunificación familiar y obligan a interpretar la normativa conforme al derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados. Otras leyes complementarias abordan temas como la lucha contra el racismo, la xenofobia y toda otra forma de discriminación (ley 17817), residencia en el Mercosur (ley 17927), trata de personas (ley 19643) y reconocimiento de apátridas (ley 19682).

En el plano local, este cambio demográfico ha tenido impacto considerable, especialmente en los departamentos de Montevideo, Canelones y San José, donde reside más del 70 % de la población migrante del país, pero también en otros departamentos, como Rocha y Rivera, debido a la frontera seca. Este crecimiento ha obligado a los gobiernos locales a adaptarse rápidamente a nuevas demandas y desafíos. En esta línea, el Plan Nacional de Integración (Junta Nacional de Migración, 2023-2024) se identifica como un antecedente, junto con el Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay aprobado por la Junta Nacional de Migración (Uruguay, 2016), que procura la articulación de políticas nacionales con realidades locales mediante una estrategia integral, transversal e intersectorial.

Los gobiernos subnacionales han comenzado a incorporar la movilidad humana en el desarrollo local. Intendencias y municipios implementan políticas en áreas como empleo, vivienda e integración social, promoviendo espacios de articulación con sociedad civil, organismos internacionales y sector privado. El Congreso de Intendentes ha destacado problemas como el acceso precario al empleo, la vivienda inadecuada, la segregación residencial y diversas formas de discriminación (Congreso de Intendentes et al., 2022; Organización Internacional para las Migraciones Uruguay [OIM Uruguay], 2023, 2024). En este marco, se reconoce que las ciudades asumen un rol estratégico en la protección de derechos humanos, mediante cooperación y transferencia de experiencias.

Analizar la movilidad humana en Uruguay con un enfoque de desarrollo local resulta fundamental para mejorar las políticas públicas. Los desafíos que presenta la

población migrante en los territorios se manifiestan en múltiples dimensiones interconectadas. Algunos de los principales son el acceso a servicios básicos como la vivienda, la educación y la salud. En muchas ocasiones los migrantes se ven obligados a vivir en condiciones precarias, especialmente quienes llegan sin una red de apoyo familiar o social. Las viviendas informales, las pensiones y los asentamientos irregulares son respuestas comunes a la falta de acceso a una vivienda adecuada. A esto se suma su alto costo en las principales ciudades del país, lo que dificulta aún más la integración de esta población, especialmente la que proviene de contextos de vulnerabilidad económica.

En el ámbito del empleo, muchas personas migrantes enfrentan dificultades para acceder a trabajos formales, lo que a menudo las empuja a aceptar empleos precarios y mal remunerados. Las políticas laborales locales deben adaptarse para promover su integración en el mercado de trabajo formal, lo que implica mejorar las oportunidades de capacitación y el reconocimiento de las cualificaciones obtenidas en otros países. La integración laboral resulta un factor clave para el desarrollo económico local, ya que puede contribuir significativamente al crecimiento económico, la diversidad y la competitividad de las regiones. Las políticas laborales necesitan incorporar un enfoque que valore la diversidad como fortaleza, fomentando la inclusión laboral como medio para reducir desigualdades, fortalecer la cohesión comunitaria y prevenir tensiones vinculadas a la exclusión económica.

A nivel social, la discriminación y la xenofobia siguen siendo barreras importantes para la plena integración de los migrantes. A menudo, estos fenómenos se reflejan en la exclusión social, el racismo y la segregación residencial, lo que dificulta la cohesión comunitaria en las comunidades receptoras. La educación intercultural y en derechos humanos resulta fundamental para formar una ciudadanía crítica y consciente que rechace la discriminación, fomente la solidaridad y abra espacios de diálogo que fortalezcan la convivencia pacífica.

El fenómeno migratorio ha abierto nuevas oportunidades para el desarrollo local, pero también ha planteado desafíos. Estos incluyen la integración intercultural, el acceso a servicios y la gestión de las tensiones sociales y culturales que pueden surgir a partir del encuentro entre comunidades receptoras y población migrante. La mirada desde el desarrollo local tiene un papel clave, ya que refiere a la capacidad de los gobiernos subnacionales para gestionar las oportunidades y los desafíos generados por la movilidad humana de manera efectiva y sostenible. Afrontar estas tensiones contribuye a desarrollar herramientas de diálogo, resolución pacífica de conflictos y promoción de la diversidad como elemento integrador, evitando que las diferencias se conviertan en fuente de exclusión o discriminación.

Marco conceptual

Migración, movilidad humana y desarrollo local y territorial

En el contexto de los procesos de desarrollo local y territorial, la migración y la movilidad humana son fenómenos complejos que impactan tanto en las personas como en las comunidades receptoras, afectando la cohesión comunitaria, la economía local y las políticas públicas. Para comprender estos fenómenos y sus implicaciones, se deben considerar varias definiciones y enfoques clave que orientan el diseño y la implementación de políticas efectivas en territorios específicos.

La migración se refiere al movimiento de personas de un lugar a otro, dentro de un mismo país o hacia otros países, debido a una variedad de factores, como la búsqueda de mejores oportunidades laborales, la reunificación familiar, la huida de conflictos o de la persecución. Por otro lado, la movilidad humana engloba todos los tipos de desplazamientos, desde la migración internacional hasta los movimientos internos dentro de un mismo país, e involucra tanto a los migrantes como a quienes se ven afectados por sus desplazamientos.

En este contexto, la movilidad humana está profundamente vinculada al desarrollo territorial, ya que impacta directamente en los territorios de origen y destino. El flujo de personas migrantes genera transformaciones en las dinámicas laborales, sociales, culturales y económicas de las comunidades receptoras. En este sentido, la integración de las personas migrantes en las comunidades locales es fundamental para promover un desarrollo territorial inclusivo y sostenible.

La educación y la cultura de paz entienden estos procesos como una oportunidad para fortalecer la convivencia intercultural, fomentar la resolución pacífica de conflictos y promover aprendizajes colectivos que enriquezcan tanto a las comunidades receptoras como a las personas migrantes.

Gobernanza, participación y articulación territorial

El enfoque territorial es esencial para abordar los desafíos de la migración en los contextos locales. La gobernanza territorial implica la capacidad de los actores locales —incluidos gobiernos subnacionales, sociedad civil, sector privado y comunidades— para coordinar y gestionar el desarrollo de manera inclusiva. Para Joan Prats (2007), la gobernanza es una construcción histórica, como lo han sido la burocracia o la gestión pública, que emerge en unas circunstancias históricas específicas en las que la producción de *governabilidad* exige formas diversas y crecientes de colaboración, cooperación,

coordinación y corresponsabilización entre los poderes públicos y entre estos, la sociedad civil y las empresas a lo largo del eje local-global.

En un contexto de descentralización, los gobiernos subnacionales desempeñan un papel crucial en la implementación de políticas públicas que favorezcan la integración de los migrantes y el desarrollo territorial. Según Enrique Gallicchio (2010), el desarrollo territorial mejora la gobernanza en todos sus niveles, básicamente porque pone el gobierno y el poder al alcance de la gente. Sin disponer de todas las competencias formales ni de los recursos para ello, los gobiernos departamentales asumen, como en tantos otros temas, su cuota parte en la gestión de asuntos fundamentales para el desarrollo nacional. Con ese fin trabajan constantemente por mejorar sus capacidades y sus marcos de referencia, aportando recursos y dispositivos locales de atención, dado que son la primera puerta de entrada para las personas migrantes.

La participación de todos los actores locales es un componente esencial para el diseño y la implementación de políticas públicas efectivas. La coconstrucción colectiva permite integrar diversas perspectivas, garantizando que las políticas no solo respondan a las necesidades de los migrantes, sino que también promuevan la cohesión comunitaria y el desarrollo inclusivo en el territorio, dado que debe insertarse en un esquema de enfoque sistémico aplicado al conjunto de dimensiones y de territorios identificados. La articulación de actores es un componente central del enfoque porque genera marcos que permiten construir juntos.

Desde la perspectiva de desarrollo local y territorial, es fundamental adoptar una visión de integralidad que considere las especificidades de los territorios receptores y las particularidades de los migrantes. Las políticas públicas deben ser diseñadas con un enfoque de equidad étnico-racial, de género y de derechos humanos, para asegurar que los migrantes, en todas sus identidades y condiciones, tengan acceso a las mismas oportunidades y derechos que la población local.

La gobernanza abarca dimensiones asociadas al funcionamiento de la administración pública, la articulación multinivel e intergubernamental, la conformación de redes o alianzas, la perspectiva de la *nueva gestión pública*, centrada en la organización y sus vínculos con el entorno, y, de forma particularmente relevante, la gobernanza territorial orientada al desarrollo mediante la articulación de actores estatales, de la sociedad civil, de agencias públicas locales y del sector privado, considerando las oportunidades de los territorios y promoviendo un crecimiento económico con inclusión social.

Esta articulación y cooperación entre actores resulta clave para garantizar que las políticas migratorias sean coherentes y eficaces, promoviendo la integración social y el crecimiento económico inclusivo. Cuando la gobernanza territorial se nutre de la cultura de paz, se potencian la participación inclusiva, el diálogo entre actores diversos y la construcción de consensos. De esta forma, las políticas públicas locales no solo atienden necesidades materiales, sino que también fortalecen vínculos sociales basados en la solidaridad y la justicia.

Enfoque de derechos humanos

La migración debe abordarse a partir de los derechos humanos (DD. HH.), reconociendo a las personas migrantes como sujetos plenos. La perspectiva de DD. HH. radica en la centralidad de la persona como sujeto de derechos en el hacer de las políticas públicas, así como la responsabilidad estatal de garantizar esos derechos, que se implementan a través de servicios. Esto implica garantizar el acceso a servicios de calidad, además de la protección frente a diversas formas de abuso, como explotación laboral o trata de personas. Las personas migrantes recientes enfrentan vulnerabilidades como precariedad laboral o falta de redes de apoyo, agravadas por género, edad, etnia u orientación sexual, lo que exige un enfoque interseccional. La ascendencia étnico-racial es clave, pues las personas racializadas suelen enfrentar discriminación estructural en el acceso a derechos. En este sentido, la interseccionalidad es clave para reconocer cómo diversas identidades inciden en el acceso a oportunidades y derechos.

El enfoque de género resulta imprescindible, ya que mujeres, niños y personas LGBTIQ+ enfrentan riesgos específicos. Muchas mujeres migrantes se insertan en sectores laborales feminizados, a menudo informales y precarizados. Además, suelen estar más expuestas a mayores riesgos en distintas etapas del proceso migratorio (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2021).

La dimensión de los cuidados merece especial atención. «La migración no elimina los cuidados sino [que los] transforma, es decir, cambia los modos de cuidado, los recursos con los que se cuenta y a los que se accede, el cómo se gestiona y cómo se entiende la familia» (Organización Internacional para las Migraciones [OIM] y ONU Mujeres, 2023, p. 9). Las mujeres migrantes suelen asumir estas tareas, generalmente no remuneradas, lo que limita su integración y genera exclusión. El enfoque de cuidados reconoce que las tareas de cuidado son fundamentales para el bienestar de la sociedad y que deben ser entendidas como un derecho y una función social.

Objetivos y metodología empleada

Objetivo general

Analizar cómo la movilidad humana impacta en las distintas dimensiones del desarrollo local en el área metropolitana de Uruguay, que comprende los departamentos de Canelones, Montevideo y San José.

En este sentido, se busca:

- Identificar las principales dimensiones de desarrollo en las que impacta la movilidad.
- Analizar facilitadores y obstáculos locales y regionales.
- Reconocer buenas prácticas territoriales.
- Explorar el rol de la educación y la cultura de paz en la integración.

Origen de la información y metodología

El artículo surge de un trabajo de asistencia técnica realizado en 2024 en el marco del proyecto «La inmigración en el área metropolitana en Uruguay: inserción laboral e integración social» (setiembre-diciembre 2024), de los gobiernos departamentales de Canelones, Montevideo y San José con apoyo de OIM-Uruguay e Immigration, Refugees and Citizenship Canada. Esta asistencia técnica tuvo como propósito elaborar una estrategia regional metropolitana a corto y mediano plazo, con énfasis en gobernanza y participación, para el abordaje integral de la migración reciente en el área metropolitana.

La metodología combinó el análisis documental y de antecedentes con entrevistas grupales a informantes clave. Estos insumos permitieron identificar acciones, actores, recursos, limitaciones y dimensiones involucrados, además de recoger percepciones sobre avances, prioridades y experiencias exitosas de articulación multinivel.

A partir de los hallazgos generados en ese proceso, este artículo propone una reflexión orientada a poner en diálogo dicha experiencia con marcos conceptuales del desarrollo local, a fin de identificar elementos que permitan incorporar la dimensión migratoria en los procesos de desarrollo local/territorial.

El análisis del proceso comentado permitió identificar cuestiones centrales en clave diagnóstica, vinculadas a desafíos, restricciones y factores de apoyo para el despliegue territorial. Estas cuestiones se agrupan en dimensiones que actúan sobre el desarrollo del territorio, sin perder de vista la integralidad del fenómeno migratorio.

Las dimensiones identificadas fueron: gobernanza, sistema de cuidados, producción y gestión de información y conocimiento, formación/educación/capacitación, empleo, integración y cohesión comunitaria, vivienda, documentación y salud.

Para los fines de este artículo, centrado en analizar las interacciones de la migración reciente en el plano local-territorial, se abordan cinco dimensiones clave: gobernanza; sistema de cuidados; empleo; formación, educación y capacitación; e integración y cohesión comunitaria. Su selección responde a su estrecha relación con las dinámicas territoriales y a su potencial para orientar ámbitos de intervención local.

Gobernanza

El abordaje territorial de la migración reciente ha puesto de manifiesto la necesidad de fortalecer los mecanismos de gobernanza y coordinación entre los distintos niveles del Estado y con los diversos actores que intervienen en el territorio. En este proceso, se evidencia la urgencia de articular de manera más efectiva a los organismos del Estado nacional con los gobiernos subnacionales —en particular, intendencias departamentales y municipios—, así como con actores clave de la sociedad civil, la academia, el sector privado y organismos internacionales vinculados a la movilidad humana y los derechos humanos.

Uno de los aspectos centrales identificados es la necesidad de que exista un liderazgo claro y articulado desde el nivel territorial —especialmente desde el área metropolitana— que oriente las respuestas institucionales frente a los desafíos de la migración, siempre en articulación con el resto de los actores relevantes. En este sentido, la gobernanza no aparece como una aspiración abstracta, sino como una práctica que ya forma parte del quehacer cotidiano de las instituciones, las cuales buscan mejorar y profundizar las estrategias, con una valoración colectiva positiva del trabajo realizado.

No obstante, también se han identificado desafíos estructurales que afectan la eficacia de la articulación multinivel. Entre ellos se destacan las asimetrías en la capacidad institucional de los subnacionales, las debilidades en la coordinación intrasectorial e interinstitucional, la escasez de equipos técnicos locales —especialmente en el nivel municipal— y las limitaciones en infraestructura y servicios en zonas con alta concentración de población migrante.

Frente a estos desafíos, se subraya la importancia de avanzar hacia una mayor unificación de criterios de gestión, el uso sistemático y efectivo de protocolos, y la construcción de un lenguaje común que permita una mirada integral y sistémica sobre la migración en el territorio.

A pesar de estas dificultades, el proceso cuenta con factores de apoyo significativos que deben ser reconocidos y potenciados. Se destaca la existencia de un entramado institucional que incluye el compromiso de actores clave, como la Junta Nacional de Migración (JNM), el Congreso de Intendentes y los gobiernos departamentales. Asimismo, se valoran espacios de coordinación ya consolidados, como el Comité Metropolitano, el Área Transversal de Movilidad Humana de Canelones, el Gabinete Migrante y la Secretaría de Equidad Étnico-Racial y Poblaciones Migrantes de Montevideo, así como la Dirección de Políticas Sociales y la Escuela de Gobernanza de San José.

Estas iniciativas territoriales se articulan con marcos normativos y estratégicos nacionales, como el Plan Nacional de Integración, y se complementan con experiencias impulsadas por la cooperación internacional —OIM, Acnur, Unicef, la Unión Europea, entre otros— y la cooperación descentralizada, que ofrecen importantes oportunidades de aprendizaje e intercambio.

Finalmente, cabe destacar la capacidad de articulación institucional y social ya desplegada en el territorio. Ejemplos de ello son los Centros de Referencia y Orientación para personas migrantes, la Comisión de Educación y Migrantes (integrada por ANEP, Udelar, UTU, UTEC y otros actores educativos), la coordinación entre MEC y Udelar para atender dificultades educativas de personas migrantes, y los Consejos Consultivos Departamentales impulsados por INAU. Estas experiencias constituyen un capital institucional valioso para consolidar una gobernanza territorial inclusiva y eficaz frente a los desafíos que plantea la migración reciente.

El desafío no radica únicamente en diseñar políticas *desde arriba*, sino en construir respuestas situadas, que reconozcan las especificidades locales, fortalezcan las capacidades institucionales y promuevan una coordinación genuina entre niveles de gobierno y actores sociales. Para ello es necesario también construir políticas desde lo local, políticas diseñadas de abajo arriba (enfoque *bottom-up*). La gestión de la movilidad humana se convierte así en una oportunidad para avanzar hacia modelos de gobernanza territorial más inclusivos y colaborativos.

Este proceso requiere una visión estratégica que trascienda la atención inmediata y apueste por transformaciones estructurales sostenidas. La migración no es una excepción ni un fenómeno transitorio: es parte constitutiva del presente y el futuro de los territorios. Por ello, la construcción de políticas públicas con una lógica multiactoral y multinivel no es solo deseable sino imprescindible para garantizar la cohesión comunitaria, la equidad territorial y el pleno ejercicio de derechos para todas las personas que habitan el territorio.

En este marco, la gobernanza también se vincula con la educación y la cultura de paz, por cuanto promueve un entramado institucional que fomente el diálogo, la cooperación y la resolución pacífica de tensiones derivadas de la movilidad humana. La construcción de políticas multiactorales y multinivel no solo organiza respuestas estatales, sino que también educa a la sociedad en prácticas de convivencia democrática, fortaleciendo el respeto mutuo y la cohesión comunitaria como principios esenciales para territorios inclusivos y pacíficos.

Sistema de cuidados

El derecho al cuidado desde la corresponsabilidad social y de género es un principio fundamental que orienta la implementación de políticas inclusivas. Esto comprende la provisión de servicios accesibles y de calidad que permitan a las familias desarrollar su pleno potencial.

Los servicios de cuidados deben abordarse de manera sistémica y transversal, para no solo atender necesidades inmediatas, sino también actuar como un catalizador para reducir desigualdades, fomentar la corresponsabilidad social y fortalecer la cohesión comunitaria. Este enfoque es especialmente importante para las mujeres migrantes,

quienes suelen asumir la mayor parte de las responsabilidades de cuidado, lo que les impone barreras para acceder al empleo y la educación.

Se evidencia la necesidad de contar con servicios de horario extendido que cubran el tiempo completo de la jornada laboral, a fin de facilitar la integración de las referentes adultas, especialmente las madres, al empleo y/o a la continuidad educativa. Dado que son ellas quienes generalmente asumen la mayor carga de cuidado, el enfoque de género resulta fundamental en el diseño y la implementación de estas políticas, no solo con el propósito de reducir el trabajo no remunerado que recae desproporcionadamente sobre las mujeres, sino para relacionar los servicios de cuidado también con los varones, promoviendo una mayor redistribución.

Es igualmente importante abordar la temática de los centros de cuidado infantil que cierran durante los meses de verano, dejando a muchas familias sin opciones de apoyo durante esa temporada del año.

A nivel territorial, los principales desafíos identificados incluyen la falta de información local para dimensionar y priorizar los requerimientos de cuidado, la necesidad de fortalecer la integración de la perspectiva intercultural en los programas existentes del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) (Uruguay, 2015), así como de contar con recursos humanos y financieros para cubrir las crecientes demandas. Estas restricciones afectan particularmente a las comunidades con alta densidad de población migrante.

A pesar de las dificultades, la región metropolitana cuenta con fortalezas significativas que pueden potenciarse a través de una estrategia articulada. La experiencia en el Centro Cívico Metropolitano Enrique Erro de la Intendencia de Montevideo, espacio de cuidados comunitarios para primera infancia (dirigido a familias migrantes) orientado al desarrollo integral de niños y niñas con una mirada intercultural, proporciona un modelo institucional que puede ser adaptado y ampliado en otros espacios (Intendencia de Montevideo, 2024). Las experiencias positivas lideradas por OSC e Inmujeres ofrecen modelos que demuestran la efectividad de iniciativas bien diseñadas. Por otro lado, la cooperación internacional, especialmente con actores como Acnur, representa una fuente clave de recursos técnicos y financieros para fortalecer la implementación de políticas inclusivas.

El foco de las estrategias para avanzar en la garantía del derecho al cuidado requiere partir del conocimiento de las demandas específicas de cuidado en cada territorio. Resulta esencial el desarrollo de estrategias orientadas a caracterizar la demanda y relevar datos actualizados, así como a articular con el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) desde lo local.

Asimismo, es preciso fortalecer los mecanismos de acceso a la información sobre los servicios de cuidado disponibles en el territorio —públicos, comunitarios y privados— dirigidos a la primera infancia, niñas, niños y adolescentes, personas mayores y

personas en situación de dependencia. La identificación y visibilización de las organizaciones de base que brindan estos servicios contribuye a consolidar y articular las redes de cuidados existentes. En esa línea, cobra relevancia el impulso de acciones de corresponsabilidad que incluyan tanto al sector público como al sector privado local para ofrecer espacios de cuidado en actividades y eventos locales. Finalmente, puede resultar útil promover el intercambio de experiencias entre gobiernos locales y actores territoriales en torno a modelos de gestión y sistemas locales o municipales de cuidados, nacionales o internacionales.

El sistema de cuidados favorece la generación de entornos protectores que fortalecen la solidaridad y el respeto en las comunidades. La corresponsabilidad de cuidado no solo garantiza derechos, sino que también educa a las personas en valores de cooperación, equidad de género y no discriminación. Los espacios de cuidado funcionan como instancias cotidianas de formación para la convivencia pacífica, la inclusión de la diversidad y la construcción de lazos comunitarios.

Empleo

La dimensión del empleo y el trabajo constituye un eje central en la inserción de las personas migrantes. Una de las principales problemáticas identificadas es la precarización laboral, que afecta de forma significativa a esta población. Se percibe como fundamental promover acciones de inclusión laboral que incorporen la perspectiva intercultural en los dispositivos institucionales existentes, como los comités departamentales de empleo y los centros públicos de empleo.

Asimismo, del análisis se desprende que una barrera relevante para la inserción laboral de las personas migrantes es el desconocimiento de las herramientas y los procedimientos asociados al gobierno electrónico del país. Las particularidades del sistema nacional dificultan el acceso a trámites y servicios clave para el ejercicio de derechos y la integración sociolaboral. En este contexto, se vuelve prioritario el desarrollo de instancias de orientación y formación específicas que faciliten la apropiación de estas herramientas. Si bien se destacan recursos limitados para ampliar la cobertura geográfica y sostener los programas de formación en habilidades digitales, a nivel de factores de apoyo son relevantes la oferta de formación digital de Plan Ceibal y gobiernos departamentales, el apoyo de Inefop y organizaciones sociales.

Por otra parte, es preciso superar restricciones tales como la falta de información sobre los perfiles y las necesidades de la población migrante en el mercado laboral y una baja participación de muchos sectores de actividad privada en iniciativas relacionadas con la contratación de migrantes. En particular se destacan como restricciones la invisibilidad de la perspectiva de trabajadoras/es migrantes en ámbitos de representación laboral, la tensión entre la velocidad de crecimiento del número de trabajadores mi-

grantes y el alcance de los sistemas de respuesta, la temática migratoria poco dimensionada por actores del mundo del trabajo, y una oferta laboral que no es acorde al capital humano que la población migrante aporta.

También existen factores de apoyo, como programas de orientación laboral en reformulación que incluirán el componente migratorio, la contribución de organismos internacionales a iniciativas de inserción laboral de migrantes, y la alta calificación educativa de la población migrante. Se reconocen avances de la Junta Nacional de Migraciones y el Plan Nacional de Integración que sientan bases para nuevas iniciativas, la presencia territorial de los centros públicos de empleo como potencial facilitador para la postulación a empleos, conexión oferta y demanda laboral, y la cooperación técnica, logística y financiera de organismos internacionales como OIM y Acnur.

Otro elemento interesante para profundizar es la identificación (o actualización) de empresas clave y sectores estratégicos con potencial de generación de empleo, en función de las características del tejido productivo local. Esto permite orientar las políticas activas de empleo y formación profesional que tengan como población objetivo a las personas migrantes, al mismo tiempo que responde a una demanda estructural del conjunto de la población, para la cual el acceso a oportunidades laborales continúa siendo una necesidad prioritaria.

En el ámbito laboral, la educación y la cultura de paz se expresan en la promoción de prácticas inclusivas que valoren la diversidad cultural y rechacen la discriminación. El trabajo, además de ser una fuente de ingresos, es un espacio privilegiado para la construcción de vínculos sociales, en el que el respeto a los derechos humanos y la igualdad de oportunidades contribuyen a una convivencia más armónica. Incorporar esta perspectiva en las políticas de empleo implica reconocer el ámbito laboral como un espacio formativo en ciudadanía, cooperación y resolución pacífica de conflictos.

Formación, educación y capacitación

La formación, la educación y la capacitación son estrategias para la integración de población migrante y refugiada en el área metropolitana. Estas acciones permiten tanto la inserción comunitaria como el fortalecimiento del desarrollo regional.

Una proporción significativa de migrantes recientes posee niveles educativos medios y altos, lo que constituye una oportunidad para canalizar sus competencias hacia sectores estratégicos. La coordinación entre Inefop, MEC, gobiernos departamentales y sector privado es esencial para ajustar ofertas formativas a demandas territoriales y construir trayectorias sostenibles.

Es clave la capacitación al funcionariado público, especialmente en gobiernos subnacionales, pues estas personas son las primeras ventanillas de atención. Sin embargo, las capacitaciones virtuales presentan limitaciones en interacción y construcción de redes. La alta rotación de personal obliga a sostener formación continua. En este

tema se destaca la experiencia del Gobierno de Canelones en materia de capacitación al funcionariado (Gobierno de Canelones, s. f.).

Por otra parte, persisten obstáculos como falta de información, dificultades administrativas, demoras por documentación incompleta y falta de reconocimiento de títulos extranjeros. Para enfrentarlos, se han mejorado articulaciones entre ANEP, MEC y universidades, así como mecanismos regionales a través del Mercosur.

Superar restricciones como fragmentación institucional y obstáculos normativos exige reconocer la migración como factor estratégico del desarrollo local. Los factores de apoyo incluyen redes interinstitucionales, capital educativo migrante y programas formativos previos. El sistema educativo es central en trayectorias de integración, especialmente para niños y adolescentes. Acciones como flexibilización de requisitos, enseñanza de español como segunda lengua y acompañamiento docente favorecen la inclusión y previenen la exclusión.

Concebir la formación y la educación como herramientas de intervención territorial implica reconfigurar relaciones sociales, ampliar derechos y fortalecer vínculos comunitarios. Apostar por un modelo de desarrollo territorial que incorpore activamente a la población migrante supone reconocerla como fuente de revitalización económica, social y cultural. La educación y la capacitación cumplen un rol esencial en la construcción de territorios inclusivos y pacíficos: fortalecen competencias profesionales, transmiten valores de respeto, solidaridad y diálogo intercultural, previenen discriminación y promueven ciudadanía activa comprometidas con la convivencia pacífica.

Integración y cohesión comunitaria

La integración y la cohesión comunitaria son dimensiones centrales de la migración contemporánea, especialmente a escala local. Implican inclusión activa en la vida social, cultural, económica y política del territorio, reconocimiento de diversidades y lucha contra la discriminación y la xenofobia. La cohesión comunitaria supone construir vínculos sólidos, fortalecer el sentido de pertenencia y consolidar comunidades que valoren la diversidad como recurso.

Existen experiencias valiosas, como los centros de referencia y orientación para migrantes y proyectos educativos como Muros que Unen (OIM Uruguay, 2024), que sensibilizan sobre interculturalidad en escuelas y liceos, y el Comité Metropolitano como espacio de coordinación interinstitucional.

También se identifican desafíos estructurales; entre ellos, limitaciones institucionales y materiales que dificultan consolidar políticas públicas coherentes de integración. No obstante, alianzas estratégicas entre gobiernos locales, organizaciones sociales y cooperación internacional han permitido avanzar mediante recursos técnicos, metodologías innovadoras y financiamiento. En este plano, la cooperación internacional también aporta respaldo técnico y financiero.

La migración reciente ofrece una oportunidad para repensar vínculos sociales, revalorizar la diversidad cultural y construir comunidades más equitativas. Avanzar hacia un enfoque territorial de integración implica reconocer especificidades locales, garantizar la participación de migrantes y comunidades receptoras, y fortalecer el capital social mediante redes de confianza y cooperación. La integración no solo es un derecho humano, sino también una condición estratégica para el desarrollo territorial inclusivo. Experiencias locales exitosas demuestran que, pese a las restricciones, es posible avanzar con voluntad política, participación comunitaria y alianzas.

La integración y la cohesión comunitaria se relacionan directamente con la educación y la cultura de paz, al promover interculturalidad, equidad y diálogo. De este modo, las diferencias no son amenazas, sino oportunidades de aprendizaje colectivo, fortaleciendo la resiliencia comunitaria y construyendo territorios de paz y desarrollo sostenible.

Conclusiones y reflexiones finales

El análisis desarrollado permite identificar un conjunto de hallazgos clave sobre los desafíos y oportunidades que plantea la movilidad humana en la región metropolitana. En primer lugar, se constata que la migración no constituye únicamente un fenómeno demográfico, sino que impacta de manera directa en los ámbitos económico, social, cultural y político de los territorios. Este carácter multidimensional exige estrategias integrales de gobernanza que contemplen tanto la diversidad de actores involucrados como las asimetrías institucionales presentes en los diferentes niveles de gobierno. La gobernanza no puede limitarse a una coordinación administrativa; también debe configurarse como un ejercicio pedagógico de convivencia democrática, basado en el diálogo, la cooperación y el reconocimiento mutuo, principios fundantes de una cultura de paz.

En segundo lugar, el abordaje del sistema de cuidados aparece como un eje estructural para la inclusión social. Las mujeres migrantes, frecuentemente vinculadas a este ámbito, enfrentan condiciones de precarización y sobrecarga que reproducen las desigualdades de género y obstaculizan sus oportunidades de integración. Incorporar el cuidado como derecho y como valor social implica no solo mejorar la oferta de servicios, sino también promover prácticas comunitarias que refuercen la solidaridad, la responsabilidad y el respeto a la diversidad.

El ámbito del empleo constituye otra dimensión decisiva. Aunque las personas migrantes aportan capital humano calificado y experiencias diversas, persisten barreras de acceso, precarización laboral e invisibilidad en la representación sindical. Superar estas restricciones requiere articular políticas públicas, sector privado y sociedad civil en torno a la generación de empleo decente, reconociendo el lugar del trabajo como espacio de aprendizaje intercultural y construcción de cohesión comunitaria.

La formación, la educación y la capacitación se identifican como motores de integración y desarrollo. La alta calificación educativa de parte de la población migrante representa una oportunidad para enriquecer el entramado productivo y cultural de la región. Sin embargo, obstáculos administrativos, dificultades para la reválida de títulos y debilidades institucionales limitan ese potencial. Amoldar los marcos normativos, reconocer aprendizajes previos y fortalecer las capacidades estatales para la gestión educativa son pasos imprescindibles. A su vez, esto contribuye a transmitir valores de respeto, diálogo y ciudadanía activa, lo que lo convierte en herramienta central para prevenir la discriminación y promover la cohesión.

Por último, la integración y la cohesión comunitaria emergen como horizonte transversal de todas las dimensiones. Experiencias locales muestran que, cuando se generan espacios de encuentro intercultural, la diversidad se identifica como un recurso y no una amenaza. La cultura de paz se expresa aquí en la capacidad de las comunidades para reconocer sus diferencias, transformarlas en diálogo y construir proyectos colectivos de desarrollo territorial.

De manera sintética, las estrategias posibles se orientan hacia: 1) consolidar una gobernanza territorial inclusiva, multinivel y multiactor, que combine coordinación institucional con procesos educativos de convivencia democrática; 2) fortalecer el sistema de cuidados con perspectiva de género e interculturalidad; 3) promover inclusión laboral a través de alianzas público-privadas y formación en competencias digitales; 4) garantizar un acceso educativo equitativo, reconociendo títulos y trayectorias previos, y 5) potenciar iniciativas comunitarias que favorezcan la integración y la cohesión comunitaria.

En conclusión, la migración plantea desafíos significativos, pero también abre oportunidades para repensar los territorios desde una lógica de inclusión, solidaridad y justicia social. Asumir la educación y la cultura de paz como enfoques transversales no solo permite comprender la complejidad del fenómeno, sino también orientar estrategias transformadoras que fortalezcan la convivencia y el desarrollo en contextos de diversidad. La construcción de comunidades resilientes, justas y democráticas dependerá en buena medida de la capacidad de convertir estos principios en políticas públicas sostenibles y en prácticas cotidianas que reconozcan a todas las personas como sujetos plenos de derechos y actores fundamentales del tejido social.

Referencias bibliográficas

Banco Interamericano de Desarrollo. (2021). *La migración desde una perspectiva de género: Ideas operativas para su integración en proyectos de desarrollo*. <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/La-migracion-desde-una-perspectiva-de-genero-Ideas-operativas-para-su-integracion-en-proyectos-de-desarrollo.pdf>

- Congreso de Intendentes, Unión Europea, y Organización Internacional para las Migraciones. (2022). *Ciclo de diálogos sobre migración: Rol de los gobiernos subnacionales*. <https://www.gub.uy/congreso-intendentes/sites/congreso-intendentes/files/documentos/publicaciones/Relatoría%20Diálogos%20sobre%20migración%20rol%20de%20los%20gobiernos%20subnacionales%202022.pdf>
- Galicchio, E. (2010). El desarrollo local: ¿Territorializar políticas o generar políticas territoriales? *Eutopía: Revista de Desarrollo Económico Territorial*, (1), 11-23. <https://doi.org/10.17141/eutopia.1.2010.933>
- Gobierno de Canelones. (s. f.). *Guía referencial para funcionarios y funcionarias de la Intendencia de Canelones y municipios sobre normativa migratoria*. IMC.
- Grotiuz, I. (coord.), Galicchio, E., Ríos, V., Gutiérrez, J., Pérez Galeno, G. (2025). *Hacia estrategia regional metropolitana a corto y mediano plazo, con énfasis en gobernanza y participación, para abordaje integral de la migración reciente en la región metropolitana [Documento final]*. Universidad CLAEH.
- Instituto Nacional de Estadística. (2023). *Censo Uruguay 2023*. <https://www5.ine.gub.uy/documents/VisualizadorCenso2023.html>
- Intendencia de Montevideo. (2024). *Documento de sistematización de los principales antecedentes de trabajo sobre movilidad humana*. IMM.
- Junta Nacional de Migración. (2023). *Plan Nacional de Integración para personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas, Uruguay 2023-2024: Documento resumen*. https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Resumen_JNM_web.pdf
- Junta Nacional de Migración. (2024). *Plan Nacional de Integración para personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas Uruguay 2023-2024: Segundo informe de seguimiento*. JNM.
- Organización Internacional para las Migraciones Uruguay. (2023). *Reporte anual 2022*. https://uruguay.iom.int/sites/g/files/tmzbd1161/files/documents/2023-05/oim-uruguay_reporte-anual-2022.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones Uruguay. (2024). *Reporte anual 2023*. https://uruguay.iom.int/sites/g/files/tmzbd1161/files/documents/2024-05/oim-uruguay_reporte-anual-2023_0.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones, y ONU Mujeres. (2023). *Género, migración y las tareas del cuidado: Desafíos en América del Sur*. <https://lac.iom.int/sites/g/files/tmzbd1626/files/documents/2023-03/OIM-ONU-MUJERES-Genero-migracion-tareas-del-cuidado.pdf>
- Prats, J. (2007). Gobernanza y democracia. En A. Cerrillo y J. Prats (Eds.), *La governança a Catalunya* (pp. 45-68). AIGOB; ECAP; UOC.

Uruguay. (2015, 8 de diciembre). *Ley N.º 19.353: Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados*. IMPO. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19353-2015>

Uruguay. (2016, 19 de setiembre). *Resolución N° 576/016*. IMPO. <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones-originales/576-2016/1>

Contribución de los autores (taxonomía CRediT): 1. *Conceptualización*, 2. *Curación de datos*, 3. *Análisis formal*, 4. *Adquisición de fondos*, 5. *Investigación*, 6. *Metodología*, 7. *Administración del proyecto*, 8. *Recursos*, 9. *Software*, 10. *Supervisión*, 11. *Validación*, 12. *Visualización*, 13. *Borrador original*, 14. *Redacción, revisión y edición*.

VRT contribuyó en 1, 2, 3, 5, 6, 7, 13, 14; **JEGP** contribuyó en 1, 2, 3, 5, 6, 7, 13, 14.