



Comisión Sectorial de Población

# Visión, objetivos, y lineamientos estratégicos para la implementación de políticas de población en Uruguay

Montevideo, abril 2011



## **Visión, objetivos, y lineamientos estratégicos para la implementación de políticas de población en Uruguay**

Este trabajo se realizó en el marco del Programa Conjunto "Unidos en la Acción" - Sistema Naciones Unidas en Uruguay "Construyendo capacidades para el desarrollo", Proyecto H "Apoyo a los procesos de modernización de la gestión pública en el marco de la democratización del Estado y la promoción de los derechos de los ciudadanos", coordinado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y con el apoyo del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA).

El análisis y las recomendaciones contenidos en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de la Comisión Sectorial de Población ni la de los Ministerios y organismos que integran la misma.

■ Diseño y diagramación:  
■ **Área de Tecnologías de la Información**  
■ Oficina de Planeamiento y Presupuesto  
■ Presidencia República Oriental del Uruguay / 2012

## Índice

I. Perspectivas de la situación demográfica del Uruguay	pág. 5
II. Visión y objetivo de una política de población para el país	pág. 7
III. Lineamientos estratégicos	pág. 8
IV. Identificación de áreas de política de mediano y largo plazo	pág. 9
V. Conclusiones	pág. 13

## **I. Perspectivas de la situación demográfica del Uruguay**

1. El Uruguay se encuentra atravesando una etapa avanzada de la transición demográfica, caracterizada en particular por una baja tasa de fecundidad de su población. En los últimos años ya ha estado avanzando hacia lo que se denomina “la segunda transición demográfica”; este proceso se caracteriza por altas tasas de divorcialidad, cambios importantes en la estructura de hogares, y modificaciones en el patrón reproductivo, incluyendo la aparición de un nivel de fecundidad por debajo del reemplazo.
2. Si a esa situación se agregan las tasas de emigración internacional observadas en las pasadas décadas con un contexto que se caracteriza por una histórica y alta predisposición migratoria de la población, todo ello hace esperar para un futuro de mediano y largo plazo, una continuidad en la tendencia al estancamiento en el crecimiento de su población o incluso a una fuerte baja en el largo plazo, si llegan a darse impulsos emigratorios al exterior como los acontecidos en el pasado.
3. La distribución territorial interna de los uruguayos se caracteriza muy tempranamente por un fuerte grado de urbanización, el cual ha continuado profundizándose con una concentración en algunas capitales departamentales y un importante descenso de la población en muchas ciudades y localidades intermedias y pequeñas e incluso de la población rural en general. A ello se suma una tendencia que se observa también en el mundo, que es la concentración en las áreas costeras y especialmente en el área metropolitana de Montevideo
4. El descenso de la natalidad y de la fecundidad (en particular el hecho de haber llegado a valores de la tasa global por debajo del reemplazo) y la emigración internacional de población relativamente más joven, explican, en gran medida, el envejecimiento de la estructura por edades. Este proceso lleva ya varias décadas de instalado en nuestro país, al punto que son procesos constitutivos de la matriz demográfica con la cual nació el Uruguay: relativo vacío poblacional que se pobló en cierta medida con contingentes de inmigrantes.
5. La sociedad uruguaya dista de encontrarse satisfecha en relación a los niveles de su fecundidad. Dicha insatisfacción se manifiesta en que el 33,6% de las mujeres de estratos sociales bajos dice tener más hijos que los que desearían; mientras que el 46,4% de mujeres de estratos medios y el 41,7 % de estratos altos responde que tiene menos hijos de los que desearía. Esta disconformidad con la fecundidad existente, evidencia la necesidad, por un lado, de profundizar lo avanzado en materia de salud sexual y reproductiva y, por otro, de generar las políticas necesarias para compatibilizar la vida reproductiva con la productiva y políticas de responsabilidad compartida en el cuidado de la descendencia.
6. Respecto al tema de la migración internacional, las últimas décadas se caracterizaron por saldos migratorios negativos, particularmente altos en los momentos de crisis política y económica. Se estima que el volumen de uruguayos residentes en el resto del mundo supera el medio millón de personas. La emigración internacional, además de disminuir el crecimiento,

afecta la estructura por edades, acentuando el envejecimiento, puesto que la propensión a migrar es mayor en las personas en edades . Este grupo etario es el que concentra la reproducción biológica de la población, por lo cual su emigración conlleva también el descenso de los niveles futuros de natalidad. Por otro lado, el nivel educativo de los emigrantes se caracteriza por ser más alto que el promedio de la población, transformando a la emigración en un mecanismo importante de pérdida de capital humano en el que la sociedad ha invertido.

7. En todos los escenarios potenciales, se estima que el tamaño y proporción de la población mayor de 65 años seguirá aumentando como consecuencia de los niveles de natalidad proyectados y del incremento de la esperanza de vida de hombres y mujeres. Ello significa entre otros aspectos que si bien es de esperar cierta estabilidad en el volumen de población en edad de trabajar, en el largo plazo esto puede variar como consecuencia de una eventual continuidad en la reducción de la fecundidad. De esta manera, se presentaría un escenario con una relación creciente de dependencia de la vejez.
8. Indirectamente, el cambio que se observa en la estructura por edades de la población-y el que se espera en las proyecciones de futuro- provoca también procesos de cambios en las transiciones generacionales de vida condicionando cambios en las políticas que deban atender estas necesidades. Por ejemplo, en la denominada transición de la juventud a la adultez, el retraso en la emancipación del hogar de origen y la constitución de nuevas parejas en hogares independientes, genera consecuencias en una postergación del inicio de la fecundidad, retroalimentando de esta manera la incidencia a la baja de los niveles de natalidad que hoy se observan. Este escenario es hoy más visible en la población por encima de los niveles de pobreza y en menor medida en los sectores en situación de pobreza, debido, probablemente, a la menor capacidad de estas últimas familias para financiar una emancipación del hogar. Los aumentos progresivos de las tasas de escolarización, las dificultades para encontrar soluciones habitacionales, podrían, entre otros factores, reforzar este proceso en el largo plazo.

## **II. Visión y objetivo de una política de población para el país.**

### **Visión**

*El propósito es avanzar hacia un país donde su población disfrute plenamente de sus derechos sociales, civiles, culturales, económicos y políticos; una población que asuma su responsabilidad social, en armonía con el ambiente y el espacio territorial en su conjunto, en una sociedad integrada y diversa.*

1. Por sociedad integrada se entiende una sociedad donde sus relaciones sociales estén basadas en una cultura de derechos humanos y de respeto a la diversidad de su población. Respetar la diversidad implica, entre otras, reconocer todas las formas y arreglos de convivencia y conyugales que las personas se dan por acuerdos mutuos, así como sus preferencias afectivas, sexuales o culturales en general.
2. El propósito, en definitiva, es desarrollar una política de población basada en los derechos sociales, civiles, económicos, culturales y políticos. Desechando explícitamente políticas donde el objetivo sea que las acciones que pretenden incidir en la dinámica demográfica estén orientadas al logro de objetivos económicos.
3. No obstante, las políticas de desarrollo y las políticas de población deben enmarcarse en una estrategia nacional de largo plazo. En particular, debe buscarse la coherencia de aquellos objetivos que refieren a las bases para el crecimiento económico a largo plazo, autosustentable y que permita la satisfacción de los derechos de toda su población tal como aquí se han considerado.
4. Asimismo, una estrategia de desarrollo nacional (y la política de población que la acompañe), debe incluir políticas que persiguen la igualdad de género, generaciones, raza y etnia.
5. De acuerdo a esta Visión y a las características demográficas del país será necesario concentrar los esfuerzos en el tamaño y composición de la población, y en su movilidad y distribución territorial.

### III. Lineamientos estratégicos

Lineamientos vinculados al tamaño y composición de la población:

1. *Respecto de la fecundidad, las personas de acuerdo al enfoque aquí adoptado, pueden ejercer su derecho de decidir libremente y con responsabilidad sobre tener o no tener hijos, en qué número y con qué frecuencia, para lo cual el Estado debe garantizar el acceso a la educación sexual y a servicios adecuados que les permiten llevar a la práctica sus decisiones y disfrutar de esos derechos.*
2. *Promover acciones de acompañamiento a la crianza, socializar costos de reproducción social (a través, por ejemplo, de apoyos financieros) y compatibilizar la maternidad y paternidad con el desarrollo personal y laboral. Priorizando el apoyo a las familias jóvenes con hijos.*
3. *Profundizar la política actual en materia de salud sexual y reproductiva.*
4. *Reconocer y/o ampliar derechos a todas las formas de familia y de constitución de hogares.*
5. *Disminuir los riesgos sociales y fortalecer las capacidades de las familias en materias de cuidados profundizando las líneas de trabajo generadas en el sistema nacional.*

Lineamientos vinculados a la migración internacional

1. *La libre movilidad y circulación se debe reafirmar como un derecho.*
2. *Impulsar políticas orientadas a disminuir la propensión a emigrar de los jóvenes residentes en el país. Ello implica generar las mejores condiciones para el desarrollo personal de los jóvenes.*
3. *Desarrollar acciones que promuevan la vinculación con el país de uruguayos residentes en el exterior, en proyectos e iniciativas de carácter económico, académico y cultural.*
4. *Analizar políticas de incentivo a la inmigración de retorno y de extranjeros en determinadas condiciones.*

Lineamientos vinculados a la distribución territorial

1. *Crear las condiciones para que la población pueda libremente ejercer su derecho al arraigo y permanecer, volver o radicarse por primera vez en el Interior del país o de un departamento, ya sea en otras ciudades, en pequeñas localidades o en el medio rural si así lo desea.*
2. *Procurar la mejora de la calidad de vida de la población rural dispersa, así como las personas que habitan en pequeñas localidades. Viabilizar el acceso de esta población a oportunidades y servicios, su participación en los procesos de innovación, y generación de conocimiento, que permitan un desarrollo integral y sostenible.*



3. *Mejorar el acceso y condiciones de servicios, infraestructuras y redes territoriales, que permitan la inclusión socioterritorial y la integración a las dinámicas económicas, culturales y sociales del país.*

#### **IV. Identificación de áreas de política de mediano y largo plazo.**

##### **Los desafíos de las políticas en un contexto de baja fecundidad**

1. Las personas de acuerdo al enfoque aquí adoptado tienen el derecho de decidir libremente y con responsabilidad sobre tener o no tener hijos, en qué número y en qué momento. El Estado debe garantizar el acceso a la educación sexual y servicios adecuados que les permiten llevar a la práctica sus decisiones y disfrutar de esos derechos. Entre ellos, planificar su familia y contar con servicios de salud sexual y reproductiva asegurada. El enfoque no debe ser de corte natalista, sino promotor del ejercicio de los derechos.
2. Se deben indicar los mecanismos que permitan a las parejas decidir libremente, con plena conciencia, por tanto debidamente informada y con capacidad de acceder a las diferentes opciones para su reproducción. La orientación política en esta materia debería ser favorecer a que las personas tengan la cantidad de hijos que deseen tener y puedan decidir cuándo tenerlos.
3. Es necesario universalizar efectivamente: i) el acceso a métodos anticonceptivos modernos y de calidad y educar en su utilización; ii) los servicios de salud sexual y reproductiva previstos por la normativa vigente; iii) la educación sexual a nivel de la educación formal. Asimismo, es posible considerar la despenalización del aborto como método de interrupción voluntaria de embarazos no deseados.
4. Es necesario impulsar decididamente el sistema nacional de cuidados, con las políticas que permitan compatibilizar la vida reproductiva y la vida productiva, ya sea a través de servicios directos de cuidado o bien mediante normas que regulen los tiempos de licencia y trabajo, extendiendo licencias maternales y paternales, procurando a su vez mejorar el desarrollo infantil y reducir el número de interrupciones en las trayectorias laborales, en especial de las mujeres.
5. Los incentivos financieros pueden asimismo sumarse a la batería de medidas que buscan eliminar las razones por las cuales las personas tienen menos hijos que los deseados, o bien, no pueden criar a los mismos en las condiciones que deseen. Asimismo, las políticas de vivienda que favorezcan el acceso a soluciones habitacionales a las parejas jóvenes, forman parte de las medidas que buscan esos mismos objetivos. Cuidando en estos casos, el que los incentivos no se conviertan en un objetivo en sí mismos para lo cual la natalidad se convierta en su instrumento.
6. En síntesis: favorecer que se tengan los hijos deseados; apoyar desde el Estado la crianza de los mismos, socializar los costos de la reproducción y compatibilizar la maternidad y paternidad con el desarrollo personal;

disminuir los riesgos sociales y fortalecer las capacidades de las familias con hijos/as poniendo énfasis en los jóvenes.

7. Estas medidas deberán contar con evaluaciones ex ante que contemplen sus efectos sobre las decisiones reproductivas de las personas, así como el costo financiero en que se incurriría para llevarlas a cabo.

### **Los desafíos que genera la migración internacional**

1. En relación a la migración internacional, se procurará revertir los saldos migratorios negativos. Para ello, se deberán impulsar políticas orientadas a disminuir la propensión a emigrar de los jóvenes residentes en el país. Ello implica generar las mejores condiciones para el desarrollo personal de los jóvenes. Las políticas educativas, así como las concernientes al mundo laboral, juegan un rol central en este sentido. Entre otros aspectos ya presentes en el Plan de Juventudes, fomentar la permanencia en el sistema educativo, ampliar y descentralizar la enseñanza terciaria, así como el desarrollo de iniciativas juveniles bajo diversas formas de emprendedurismo e innovación.
2. Se debería profundizar la vinculación de los emigrados con el país y crear condiciones para facilitar el retorno de aquellos uruguayos residentes en el exterior que deseen regresar al país. Las políticas de vinculación con el país debieran constituir una prioridad en materia de política migratoria. El significativo número de uruguayos radicados en el exterior con alta capacitación y fuerte vinculación a los sectores empresariales, que regularmente mantienen vínculos afectivos con Uruguay, puede constituir una fuente de aportes relevantes para el desarrollo del país. Aún sin promover políticas para su retorno físico, resulta provechoso promover su participación en la vida de su país, incorporándose a la dinámica social de relacionamiento y fortalecimiento de las redes de producción y de conocimiento. Adicionalmente, debe considerarse la posibilidad de promover el retorno de aquellas personas que hoy están en el exterior y desean volver. Ambas líneas de trabajo (vinculación y retorno), exigen una institucionalidad capaz de promover estas acciones y que, simultáneamente, genere o promueva las medidas administrativas y de otra índole que hagan efectivos los objetivos de vinculación o de radicación en el país.
3. Otra línea de acción posible consiste en evaluar el fomento a la inmigración de extranjeros, debiendo en este caso considerarse muy especialmente tanto los aspectos beneficiosos como problemáticos (a la vista de otras experiencias en el mundo) de este tipo de políticas.

### **Los desafíos del crecimiento, la distribución territorial y la composición por edades de la población**

1. Como se manifestó, se debería evitar que la población en determinadas áreas geográficas, en particular en el medio rural, se vea obligada a migrar pese a su deseo de no hacerlo. Lo relevante es que ningún residente del área rural o localidades pequeñas se vea obligado a emigrar o sienta la necesidad de hacerlo debido a razones de infraestructura, servicios (en

particular, de educación, salud, esparcimiento y vivienda), acceso tecnológico, y oportunidades de desarrollo personal al igual que en las áreas urbanas. Esto debería lograrse considerando criterios de sustentabilidad social y ambiental, utilizando para ello las herramientas generadas a través del ordenamiento territorial así como programas de desarrollo rural. En particular, debe potenciarse la complementariedad entre centros poblados que permita brindar servicios a la población rural dispersa.

2. Se deben potenciar los instrumentos existentes a nivel de colonización. Una política de colonización y desconcentración poblacional con estos criterios orientadores provocará efectos directos a nivel del crecimiento, composición y más adecuada distribución espacial de la población en el territorio. Una política de desconcentración urbana y redistribución en otras áreas territoriales estratégicas, con criterios de sustentabilidad ambiental, asociada a estímulos al afincamiento de jóvenes, probablemente incida en una distribución de población más equilibrada.
3. Respecto de la concentración de la población en el área metropolitana y especialmente en las áreas costeras, se generan desafíos importantes en lo que tiene que ver con el ordenamiento territorial, las políticas de protección medioambientales, y la inversión eficiente en infraestructura. Debido al lento crecimiento poblacional, la “inversión demográfica”, entendida como la inversión en infraestructura (educativa, de salud, caminería, saneamiento, electricidad, telefonía, etc.) necesaria para brindar a la “nueva” población iguales condiciones de bienestar que a la ya existente, no enfrenta las presiones que se observan en países de alta natalidad. Sin embargo, la redistribución de la población en el territorio, fruto de la migración interna (tanto la urbana-urbana, como la rural-urbana) genera una problemática similar. La normativa referente al ordenamiento territorial juega un rol extremadamente relevante; sin impedir jamás el derecho a la libre movilidad de las personas, es necesario implementar políticas que impidan el poblamiento de territorios cuando implica un daño medioambiental irreversible en los mismos. Asimismo, la planificación debe acompañarse de incentivos (fiscales, de mejoramiento en la prestación de servicios, en particular de transporte) que promuevan y motiven la residencia donde ya existe una importante inversión en infraestructura básica y de servicios.
4. Considerando la situación demográfica del Uruguay, podría ser recomendable desarrollar acciones de cara a mejorar la cantidad y composición de la población en edad activa. Debido a las presiones financieras y de asistencia social y sanitaria (entre otras) que genera el proceso de envejecimiento, sería recomendable aumentar las personas en edad activa en el mediano plazo. Para esto habría que considerar instrumentos tales como el fomento del retorno de uruguayos residentes en el exterior (y las condiciones para que ello sea factible) así como la generación de políticas de inmigración en las condiciones ya expresadas. Esta opción de política (mejorar el balance activos/pasivos mediante el estímulo a la inmigración o al retorno de uruguayos en el exterior) debería ponderarse de acuerdo a los requerimientos de la economía en el largo plazo. El análisis de las cadenas de valor de nuestra industria y servicios podría arrojar requerimientos que orienten estas políticas.

5. Sin embargo la opción más eficiente en el corto y mediano plazo es aumentar las tasas de actividad, en particular la de mujeres y jóvenes. Ello requiere combinar políticas de universalización efectiva de la enseñanza formal, generar trayectorias flexibles de estudio/trabajo para los jóvenes (evitando que los estímulos propicien salidas precoces de los jóvenes del sistema educativo), aumentar los niveles de calificación general de la fuerza de trabajo, así como políticas de conciliación de cuidados familiares y mercado de trabajo asociadas a políticas fundadas en el principio de la corresponsabilidad.

### **Los desafíos de las transformaciones familiares y generacionales**

1. De acuerdo a las proyecciones demográficas cada vez se sobrevivirá más años y cada vez más habrá más población anciana. Cada vez existirá un escenario donde las familias, sobre todo las mujeres que son las principales proveedoras de cuidados, tendrán una mayor inserción en el mercado de trabajo, por consiguiente la corresponsabilidad deberá ser un factor clave dentro del núcleo del hogar y éste con instituciones públicas.
2. El creciente peso de los hogares monoparentales (particularmente, aquellos con jefatura femenina) y de los unipersonales; las situaciones de doble residencia de los niños y niñas; la creciente presencia de varias generaciones coexistiendo en una misma familia, implican situaciones que exigen acciones y respuestas diferentes al clásico esquema predominante de hogares nucleares biparentales. Estas respuestas deben atender problemas complejos: cómo lograr que un abanico intergeneracional mucho más amplio que en el pasado conviva en el espacio público y privado sin que se lesionen los derechos y respetando los nuevos roles emergentes; cómo estructurar la prestación de servicios (cuidados de niños, enfermos y adultos mayores; transporte; vivienda, etc.) para apoyar a las personas en edades activas (y en particular, las mujeres y las parejas jóvenes) y mejorar su calidad de vida, hoy presionada al atender necesidades crecientes por parte de los dependientes; cómo articular los espacios públicos para una convivencia intergeneracional armoniosa (incluyendo la adaptación del mobiliario urbano y de su servicio de transporte, atendiendo al creciente peso de la población de adultos mayores).
3. Por su parte se debería reconocer y/o ampliar derechos a nuevas formas de familia uniones consensuales, matrimonios de personas del mismo sexo, entre otros tipos de uniones.
4. En los últimos años se han dado grandes pasos en este sentido y existe una normativa que plantea potencialidades en esta dirección (ley unión concubinaria, ley de cambio de sexo registral, ley anti-discriminación y ley de adopción) sin embargo aún es necesario ampliar los derechos, así como garantizar la efectividad del cumplimiento de las normas y combatir toda forma de discriminación.

## V. Conclusiones

1. Uruguay se caracteriza por encontrarse en la etapa muy avanzada de la primera transición y estar recorriendo muy rápidamente la denominada “segunda transición”. Sus históricamente bajas tasas de natalidad y mortalidad han determinado un crecimiento vegetativo lento, y un envejecimiento de su estructura por edades. Los saldos migratorios negativos observados en las últimas cuatro décadas acentuaron lo anterior, además de provocar una pérdida de población joven y con mayor grado de capacitación que el promedio: más de medio millón de uruguayos viven en el exterior. La urbanización se acentúa, y desciende la población del interior del país y la localizada en pequeñas ciudades o localidades y especialmente del medio rural. Al mismo tiempo, el crecimiento de la población residente en áreas costeras es mucho mayor al promedio de otras áreas. El arribo de grandes contingentes de personas a edades avanzadas presiona al Estado (sistema de retiro y de salud), a las familias (cuidados) y a las localidades (garantizar el uso intergeneracional de servicios, espacios e infraestructura públicos). No hay satisfacción con los niveles de fecundidad existentes por parte de las personas en edad reproductiva, si se compara la fecundidad observada (hoy por debajo de los niveles de reemplazo) con la deseada. La estructura de hogares está modificándose rápidamente, perdiendo peso la estructura tradicional, conformada mayoritariamente por hogares nucleares biparentales, dando paso a una mayor diversidad y complejidad en los arreglos familiares.
2. Esta realidad genera desafíos que requieren respuestas desde las políticas públicas. La orientación general de estas respuestas debe estar guiada por el enfoque de promoción al ejercicio de los derechos de las personas (en particular, el derecho a la libre movilidad, y los derechos sexuales y reproductivos, entre otros). Las políticas de población deben orientarse por una visión en la cual este enfoque, se integre junto con las ideas de responsabilidad social, respeto medioambiental, armonía en la distribución territorial, diversidad e integración de la población. Las políticas de desarrollo y las políticas de población orientadas a la consecución de esta visión deben estar consustanciadas en una estrategia nacional de largo plazo.
3. Cada una de las acciones posibles para avanzar hacia esa visión debe ser evaluada antes de ser puesta en práctica, considerando si efectivamente es una acción que promueve el ejercicio de derechos; si es efectiva, considerando experiencias ya formuladas en nuestro país y en otras realidades; y si es eficiente, considerando los recursos necesarios para desarrollarlas en relación a los resultados esperados.



PRESIDENCIA  
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto



Naciones Unidas Uruguay  
Unidos en la Acción



Fondo de Población  
de las Naciones Unidas

