

IMPORTANTE PERO URGENTE

POLÍTICAS DE POBLACIÓN
EN URUGUAY



Editores: **Juan José Calvo y Pablo Mieres**



Fondo de Población
de las Naciones Unidas

RUMBO 

Importante pero urgente
Políticas de población en Uruguay

Juan José Calvo y Pablo Mieres
(editores)

Importante pero urgente

Políticas de población en Uruguay

César A. Aguiar
Wanda Cabella
Juan José Calvo
Jaime Mezzera
Adela Pellegrino
Carmen Varela



RUMBOS

© Rumbos, 2007

© UNFPA, 2007

Edición y armado: María Cristina Dutto
Diseño de carátula: Bruno Lagomarsino

El análisis y las recomendaciones normativas de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Fondo de Población de las Naciones Unidas, su Junta Directiva y los Estados miembros.

*In memoriam
Juan G. Young*

*Fue presidente de Rumbos e impulsó con mucho calor este proyecto,
del que participó en forma entusiasta y activa.*

Índice

Introducción	9
¿Qué son las políticas de población?	
<i>Juan José Calvo</i>	13
Fecundidad	
Propuestas para la formulación de políticas	
<i>Carmen Varela Petito</i>	21
Envejecimiento	
Hacia la formulación de políticas	
<i>Jaime Mezzera</i>	51
Emigración	
Diagnóstico y propuestas para discutir políticas	
<i>Wanda Cabella y Adela Pellegrino</i>	83
Inmigración	
Perspectivas y oportunidades para una política inmigratoria	
<i>César A. Aguiar</i>	117

Introducción

Una conocida figura política de nuestro país, ya fallecida, decía siempre que en el Uruguay «lo urgente no deja lugar a lo importante». Señalaba de este modo que en definitiva nuestro país queda siempre envuelto en la necesidad de atender los temas urgentes y «apagar incendios», mientras que los asuntos más relevantes van quedando pendientes a lo largo del tiempo. Es una afirmación bastante realista, que pone de manifiesto la dificultad para abordar los asuntos de mayor significación para el futuro.

Sin embargo, en el caso de la situación demográfica y las correspondientes políticas de población, la importancia se vincula directa e indisolublemente con la urgencia.

En efecto, por un lado la situación demográfica del Uruguay presenta un conjunto de características que obligan a prestar atención a su composición y sus tendencias en forma inmediata, para poder elaborar respuestas que permitan modificar o, al menos, atenuar sus más significativos efectos.

Un país que conjuga una baja fecundidad junto con un fuerte envejecimiento de la población, la que se caracteriza, además, por una importante tendencia emigratoria, acompañada de muy escasa inmigración, concentración creciente del efectivo demográfico sobre su franja costera y transformaciones importantes de su estructura de arreglos familiares, es un país con evidentes problemas poblacionales que resolver.

Es cierto que no existe un modelo, un óptimo universal de volumen y estructura demográfica; los trabajos aquí presentados no se elaboran tomando como referencia un ideal al cual dirigimos como sociedad. De hecho, tener una baja tasa de fecundidad no es un dato bueno ni malo en sí mismo, y lo mismo se puede decir de casi todas las demás variables poblacionales. Sin embargo, la combinatoria que caracteriza a la población uruguaya no permite imaginar un futuro positivo, en la medida en que los efectos sumados de las tendencias observadas pueden afectar seriamente las perspectivas de nuestra sociedad.

Un país en el que cada vez es mayor la proporción de adultos mayores, en el que nacen pocos niños y la mitad de ellos crecen en hogares pobres, mientras muchos jóvenes emigran, hace que aquella imagen del Uruguay al cual los inmigrantes llegaban a trabajar y vivir esté muy lejana de nuestra realidad actual. Por el contrario, es una sociedad aquejada de fuertes dificultades para impulsar su propio desarrollo.

Por otra parte, el Uruguay es un país que no ha desarrollado políticas de población. Este es un tema que ha estado ajeno a la agenda pública nacional desde siempre.

Las políticas poblacionales no son políticas que presenten resultados de corto plazo. Los cambios demográficos requieren largos tiempos de maduración y los cambios en las tendencias poblacionales se construyen en forma gradual y pausada. Por lo tanto, las políticas demográficas necesitan estabilidad de largo plazo, lo que en general supone la adopción de estas medidas como políticas de Estado.

Pues bien, en nuestro país es muy difícil la gestación de políticas de Estado. Estas han sido muy poco frecuentes y han estado limitadas a aspectos muy particulares del acontecer nacional.

Pero en el caso de las políticas de población se debe agregar que no poseen una particular visibilidad, ni constituyen iniciativas atractivas que promuevan su inclusión entre los primeros temas de la agenda. De hecho, la temática poblacional ha estado casi totalmente ausente de la discusión política de las últimas campañas electorales.

Entretanto, la situación demográfica del país se ha ido consolidando con las tendencias indicadas más arriba, que en este libro se desarrollan con particular minuciosidad.

Por ello, esta publicación busca promover y suscitar la reflexión ciudadana sobre la necesidad de tomar conciencia de la importancia y urgencia que la situación demográfica de nuestro país reclama, así como reivindicar la necesidad de articular esfuerzos sistemáticos, ordenados y continuos que puedan incidir positivamente en nuestra realidad demográfica.

El libro refleja los resultados de un proceso de reflexión que, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Instituto Rumbos impulsó a lo largo del año 2006. Para ello se contó con la participación de casi todo el elenco académico nacional que ha dedicado sus esfuerzos a esta temática. A ellos corresponde expresar nuestro cálido agradecimiento por la participación desinteresada en este esfuerzo.

La metodología de trabajo buscó generar las condiciones de una reflexión libre, abierta y plural, que estimulara un rico intercambio desde las diferentes ópticas y concepciones sociales y académicas, en el marco de un clima muy positivo de respeto y apertura intelectual.

Se ha optado por construir el análisis de la situación demográfica del país en torno a cuatro variables relevantes: la fecundidad, el envejecimiento, las emigraciones y las inmigraciones. Obviamente, más allá de la decisión analítica de abordar cada uno de estos temas por separado, era inevitable —y surge, además, de la lectura de los trabajos— que las problemáticas se entrelazaran en forma permanente, por cuanto se implican recíprocamente.

Cada uno de los autores de estos cuatro capítulos elaboró su ponencia a partir de confrontar e intercambiar ideas con diferentes interlocutores en dos ámbitos diferentes.

En primer lugar, cada autor se reunió con cinco especialistas en la temática correspondiente, quienes, provenientes de diferentes disciplinas, aportaron su propia perspectiva a la discusión del tema. Este aporte se organizó de forma tal que se discutieran por separado los elementos del diagnóstico de situación y las propuestas de políticas correspondientes. Incluso se acordó en algunos casos que los integrantes

del grupo de discusión del diagnóstico no fueran los mismos que aquellos que discutían sobre las políticas a proponer.

Una vez desarrolladas las instancias de discusión de los pequeños grupos junto con el responsable de cada tema, este último elaboró un borrador de documento. Los cuatro borradores fueron presentados en sucesivas jornadas de reflexión y discusión en las que participaron todos los integrantes de los cuatro pequeños grupos, más un núcleo más amplio de especialistas que, por diferentes circunstancias, no habían participado de los grupos previos.

Estas jornadas, que se realizaron entre octubre y diciembre del 2006, estuvieron caracterizadas por un excelente clima de diálogo y discusión franca y profunda, que permitió incorporar importantes aportes en los contenidos finales que se vuelcan en el libro.

El libro contiene, entonces, el aporte colectivo de más de una treintena de especialistas en la temática poblacional, que desde muy diferentes perspectivas disciplinarias, conceptuales, académicas y prácticas buscaron transmitir sus principales preocupaciones. Obviamente, los contenidos y las afirmaciones expresadas solo representan a sus autores.

La estructura de cada uno de los capítulos respeta la preocupación por el equilibrio entre el diagnóstico, imprescindible para situarnos en la realidad, y la formulación de propuestas de políticas que es posible desarrollar en nuestro país.

Esperamos, ciertamente, que este producto suscite entre los diferentes actores públicos y sociales el suficiente interés para que la problemática poblacional y la discusión de las propuestas de políticas de población en nuestro país se conviertan en el futuro próximo en uno de los temas centrales de la agenda pública, reconociendo que este tema es *tan urgente como importante* para el futuro de nuestro país y de su gente.

JUAN JOSÉ CALVO Y PABLO MIERES

¿Qué son las políticas de población?

Juan José Calvo*

1. Definición de políticas de población

¿Qué debe entenderse por políticas de población? Según Gabriel Poulalion, «una política es un conjunto coherente de decisiones gubernamentales tomadas conscientemente con vistas a obtener una meta precisa. La política demográfica es el conjunto de medidas gubernamentales que conciernen a la población». ¹ Weeks (1981) define que «una política demográfica constituye una estrategia para conseguir una determinada pauta de cambio poblacional». ²

Por otra parte, en palabras de Georges Tapinos, «las políticas de población comprenden el conjunto de medidas que tienen por efecto influir sobre el ritmo de crecimiento de la población. Incluyen todas las disposiciones que, directa o indirectamente, de manera explícita o latente, actúan sobre los factores del crecimiento demográfico, la fecundidad, la mortalidad, las migraciones externas al territorio considerado». ³

Dadas estas definiciones, resulta difícil pensar en políticas gubernamentales que, directa o indirectamente, no repercutan en las variables demográficas. La mayoría de las medidas de política económica y social tienen una incidencia demográfica. Por otro lado, es necesario tener en cuenta las tendencias demográficas, de forma que los esfuerzos que se realizan a la hora de implementar medidas que persigan mejoras en los niveles de desarrollo resulten eficaces y eficientes. La política demográfica no es más que una forma de comprender la política general.

2. La intervención del Estado en materia demográfica

¿Es legítimo que el Estado intervenga, intentando influir sobre los comportamientos individuales o de las parejas? La justificación de la implementación de políticas en

* Economista y demógrafo (Universidad de la República; Institut d'Études Politiques de Paris, ScPo). Ha realizado trabajos en el área de la demografía económica, dinámica demográfica, población y desarrollo y pobreza. Actualmente desempeña funciones como representante auxiliar del Fondo de Población de las Naciones Unidas en Uruguay.

Agradezco los comentarios recibidos del Dr. Flavio Scasso y el Ing. Rafael Bernardi.

¹ G. Poulalion: *La science de la population*, París: Litec, 1984, p. 225.

² J. Weeks: *Sociología de la población*, Madrid: Alianza Universidad, 1981, p. 397.

³ G. Tapinos: *La démographie*, París: Éd. de Fallois, 1996, pp. 215-216.

materia demográfica, que afectan el crecimiento, la estructura y la distribución territorial de la población, se realiza considerando al menos:

1) Por un lado, el consenso acerca de la existencia de límites de orden moral y de orden público que deben ser respetados. En algunos casos, el consenso al respecto es muy amplio, pero otros consensos no están tan extendidos; es el caso, por ejemplo, de la interrupción voluntaria de los embarazos.

2) Los argumentos políticos y económicos invocan la responsabilidad del Estado como árbitro de conflictos generados por la confrontación entre el interés colectivo y el privado, así como entre distintos grupos de interés (Tapinos, 1996). Entre estos conflictos, se espera que el Estado proteja el bienestar de las generaciones futuras de las consecuencias de las decisiones y acciones de las generaciones presentes. Es el caso, por ejemplo, de las decisiones que conciernen a la administración de los sistemas de retiro, o a la protección del patrimonio ambiental.

Pero, aun aceptada la intervención del Estado en la formulación de políticas demográficas, no queda resuelta la consideración de los medios precisos a través de los cuales se busca cumplir con los objetivos demográficos fijados.

La elección de las modalidades de intervención plantea el problema del grado de restricción compatible con una acepción moderna de las libertades públicas. Existe el riesgo de que, persuadidos del buen fundamento de una política, haya gobiernos que se vean llevados a proponer y a poner en práctica, de manera explícita o insidiosa, disposiciones coercitivas que menoscaben los derechos humanos.⁴

Desde la perspectiva de la CEPAL:

[...] muchas fallas de equidad se originan en los obstáculos para ejercer ciertos derechos individuales básicos, como el de controlar el número y el espaciamiento de los nacimientos según decisiones libres e informadas, y el de acceder a condiciones mínimas de salud y de sobrevivencia, que por lo demás son requisitos necesarios para el ejercicio de cualquier otro derecho fundamental.⁵

Así planteado, el desafío principal parece ser el de formular políticas públicas de población que permitan el ejercicio pleno de los derechos individuales, con un horizonte de búsqueda de mayor desarrollo económico y social, contemplando tanto a las generaciones presentes como a las futuras.

3. El liderazgo político y las políticas demográficas

¿Cómo se arriba a la implementación de medidas gubernamentales que tienen como objetivo modificar los comportamientos individuales y colectivos, con

⁴ G. Tapinos: *Elementos de demografía*, Madrid: Espasa Calpe, 1988, p. 364.

⁵ CEPAL: *Población, equidad y transformación productiva*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1993, p. 103.

consecuencias directas en la fecundidad, mortalidad y movilidad de las personas y por ende en su crecimiento y estructura? ¿Cómo estos temas llaman la atención de los tomadores de decisiones y pasan a integrar la agenda del Gobierno? ¿Qué criterios aplican las elites políticas cuando consideran qué y cómo regular? Thomas y Grindle (1994) subrayan el rol que tienen las elites políticas —aquellos oficiales del Gobierno que toman decisiones de autoridad— en la respuesta a estas preguntas.

Estos autores consideran que el contexto, las condiciones de conformación de la agenda y las características de la política influyen en las percepciones y preocupaciones de las elites políticas. Así, una iniciativa de política emerge cuando preexiste una situación en que se combinan: a) la orientación de las elites políticas en lo que refiere a sus valores, pericias, experiencias y lealtades, y b) las características históricas, internacionales, políticas, económicas y administrativas del país, y c) los valores predominantes dentro de los distintos grupos sociales, y d) el contexto cultural. Estos factores conforman el contexto en el cual se toman las decisiones, contexto que puede tanto restringir como incentivar la implementación de reformas políticas. Los temas que surgen en las agendas políticas son sustancialmente distintos si las elites perciben o no perciben que están frente a una situación de crisis (Thomas y Grindle, 1994).

En el contexto internacional, lo usual es que el cronograma y el contenido de las políticas de población sean determinados por los oficiales del Gobierno; no es frecuente que la agenda la determinen la movilización o la presión de grupos sociales.

4. Clasificación de las políticas de población

Poulalion distingue tres niveles de políticas demográficas: en primer lugar, políticas cualitativas o de desarrollo; en segundo término, políticas cuantitativas o de población propiamente dichas, y en tercer lugar, políticas de equilibrio cualicuantitativas o ambientales.

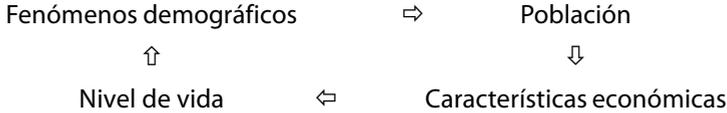
En una categorización diferente, Tapinos (1996) distingue entre medidas que incitan o reprimen determinados comportamientos demográficos. En otro orden de clasificación, este mismo autor considera por separado las políticas demográficas aplicadas en los países desarrollados y en los no desarrollados.

Tanto Tapinos (1996) como Weeks (1981) clasifican a las políticas demográficas en: a) directas, es decir, políticas de actuación cuyo objetivo específico es alterar la conducta demográfica, y b) indirectas, aquellas políticas que influyen en el cambio demográfico aunque no fueron diseñadas para ello.

4.1. Las políticas cualitativas o de desarrollo

El objetivo de las políticas de desarrollo es mejorar la calidad de vida de los individuos, a través de mejoras en temas tales como la salud, la alimentación, las condiciones de la vivienda, el ingreso de los hogares, etcétera. Los cambios en la natalidad y la fecundidad, en la mortalidad y en la movilidad territorial de la población generan a su

vez cambios en diversas variables económicas, fundamentalmente en el nivel de actividad, en el empleo, en el ahorro, en el nivel y la estructura del consumo y, en forma general, en el nivel de vida de la población. Se puede plantear una interacción simple entre los fenómenos demográficos y las principales características económicas:



Así, desde el punto de vista de las relaciones entre la economía y la demografía, deben tenerse en cuenta las implicaciones económicas de los cambios demográficos, los determinantes económicos de las variables demográficas y la interacción entre ambos.

Las políticas de desarrollo se diferencian según dos categorías de países: los industrializados y los que se encuentran en vías de desarrollo. A cada una de estas categorías corresponden preocupaciones demográficas diferentes y, en consecuencia, también serán diferentes los tipos de políticas cualitativas (Poulalion, 1984). A modo de ejemplo, las políticas de salud en muchos países en desarrollo apuntan a combatir las epidemias y la malnutrición, mientras que en los países desarrollados el énfasis está puesto en la prevención médica y las acciones financieras que la complementan, tales como los sistemas de retiro y los seguros sociales de diversa índole (seguros de accidentes, seguros de desempleo, subsidios a los hogares numerosos, apoyo a madres y parejas jóvenes, etcétera).

4.2. Las políticas cuantitativas o de población propiamente dichas

En el segundo nivel se encuentran las políticas denominadas *cuantitativas* o de población propiamente dichas. Estas implican acciones cuyo objetivo es determinar el volumen y el crecimiento deseados de la población. Poulalion distingue al respecto entre el debate teórico y el debate sociofilosófico.

4.2.1. El debate teórico

En primer lugar, el debate teórico ha girado en torno al óptimo de población, pero la determinación de un volumen óptimo de población está lejos de ser un problema sencillo. No existe un óptimo si no es en referencia a una finalidad, que puede ser económica, militar, política, religiosa, biológica, etcétera. Por otra parte, no parece razonable considerar cuál sería el volumen óptimo de una población con independencia de los recursos disponibles para el desarrollo normal y pleno de los individuos que la componen. Evidentemente, las respuestas variarán en los distintos contextos geográficos e históricos. No existe un criterio objetivo y universal que permita establecer el óptimo de una población.

Es más difícil llegar a consensos para determinar los objetivos de las políticas cuantitativas que los de las cualitativas. A modo de ejemplo, el objetivo de mejorar la cobertura de los servicios de salud materno-infantiles parece lograr mayores consensos que las políticas de regulación del número deseado de nacimientos por las mujeres.

En segundo lugar, se plantea la problemática de la evolución óptima del ritmo de crecimiento y la estructura por edades de la población. Al igual que en la situación anterior, el ritmo y la estructura óptimos o deseados no pueden ser formulados si no es en referencia a una finalidad específica, y en un contexto histórico, geográfico y socioeconómico determinado.

4.2.2. El debate filosófico y sociológico

Las políticas cuantitativas serán juzgadas como necesarias o innecesarias, como correctas o incorrectas, de acuerdo con los criterios que adopten los agentes involucrados. Tales criterios se basan en convencimientos y creencias en diferentes planos: económico, político, religioso. Esto puede explicar la fuerte confrontación que a menudo suscita la valoración de determinadas políticas: ¿Qué regulación adoptar frente a la interrupción voluntaria de los embarazos? ¿Hasta dónde son válidos los esfuerzos para prolongar la vida de los individuos, aun desahuciándolos? ¿Es justo que los hogares sin hijos subsidien a los restantes hogares? ¿Se debe hacer algo para evitar la emigración internacional? ¿Se debe preservar un cierto volumen de población rural? Regular (o no) estos aspectos implica tomar posición en el debate

4.3. Las políticas cualicuantitativas o ambientales

Una política ambiental de población busca considerar las preocupaciones demográficas inmediatas para definir en el mediano y el largo plazo un escenario global donde el equilibrio cantidad-calidad de la población esté asegurado. Este equilibrio puede ser considerado desde una óptica de flujos de intercambio del hombre con su medio de vida, o bien desde una óptica de administración del patrimonio ambiental.

4.3.1. La óptica de flujos

La formulación de políticas poblacionales con enfoque ambiental presupone la necesidad de regular, debido a que el hombre modifica los equilibrios ecológico-dinámicos que mantienen las condiciones para la vida, con lo que afecta al ser humano y a la comunidad biótica en su conjunto, y esta ruptura se considera negativa. Las opiniones respecto a cuándo se considera negativo el desequilibrio (y, por ende, se hace necesaria una política al respecto) son alimento de un fogoso debate.

Desde algunas perspectivas ecológicas, la especie humana produce estos desequilibrios, bien por el incremento de su volumen, bien por la aplicación de conocimientos que multiplican las consecuencias del crecimiento demográfico. Desde la perspectiva

económica, la implementación de políticas demográficas ambientales se justifica cuando la ruptura del ciclo ecológico genera externalidades negativas. De ese modo, pueden darse situaciones en que la lógica con fundamentos ecológicos reclame la regulación y la lógica económica no la considere necesaria; por ejemplo, cuando no se han valuado los bienes ambientales o cuando las externalidades se producen a mediano o largo plazo.

4.3.2. La óptica de administración del patrimonio

En este apartado retomaremos la noción de *óptimo de población*. Supongamos una población creciente; en ese caso, el óptimo puede resultar de la comparación de las ventajas que brinda ese crecimiento (mayor mercado consumidor, economías de escala, mayor poder militar) y las desventajas que genera (necesidad de «inversión demográfica», mayor polución). La noción tradicional del *óptimo* es estática, y se formula con el apoyo de criterios políticos, económicos, sociales y éticos. Una noción moderna del óptimo de población podría ser dinámica y dar las condiciones de equilibrio entre los flujos de población y el patrimonio ambiental.⁶

5. Políticas de población para Uruguay

Desde la perspectiva demográfica, Uruguay es un caso inusual. Habiendo procesado tempranamente su transición demográfica, el país se distinguió por presentar una situación diferente en el contexto latinoamericano. En Uruguay no se observaron explosivas tasas de crecimiento poblacional, y el precoz descenso de la natalidad y de la mortalidad asemejó el comportamiento demográfico al de algunos países desarrollados. La creencia generalmente aceptada por los elencos gobernantes era la de que el país no tenía problemas en estos aspectos.

Lógicas consecuencias de esta autopercepción fueron la no implementación de políticas de población y la integración muy rudimentaria de las variables poblacionales en la gestión y la administración públicas. Una prueba clara en este sentido la brinda la comparación de la producción estadística nacional: mientras que los censos agropecuarios se efectuaron en forma sistemática desde comienzos del siglo, el segundo censo poblacional del período no se realizó hasta 1963. La falta de información, combinada con una percepción errónea respecto a la dinámica y la importancia de los fenómenos demográficos, ocultaron la realidad a las administraciones de turno.

El hecho de no tener los mismos problemas que los países subdesarrollados no inhibía la existencia de problemas diferentes. Uruguay, país de comportamiento demográfico avanzado en un contexto de subdesarrollo económico, generó situaciones nuevas, cuya imprevisión tuvo consecuencias importantes en el plano económico y

⁶ Poulalion: o. cit.

social. El nuevo paisaje poblacional del país requiere el diseño de políticas de población que acompañen la implementación de políticas de lucha contra la pobreza, de salud, seguridad social y de ordenamiento territorial, entre otras.

Bibliografía

- CEPAL: *Población, equidad y transformación productiva*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1993.
- MALTHUS, T. R.: *Essai sur le principe de population*, París: INED, 1980.
- POULALION, G.: *La science de la population*, París: Litec, 1984.
- SAUVY, A.; G. DUMONT y B. MÉRIGOT: *Démographie politique*, París: Éd. de l'APRD, 1982.
- TAPINOS, G.: *Elementos de demografía*, Madrid: Espasa Calpe, 1988.
- TAPINOS, G.: *La démographie*, París: Éd. de Fallois, 1996.
- THOMAS, J., y M. GRINDLE: «Political Leadership and Policy Characteristics in Population Policy Reform», en J. FINKLE y A. MCINTOSH (eds.): *The New Politics of Population*, Nueva York: The Population Council, 1994.
- WEEKS, J.: *Sociología de la población*, Madrid: Alianza Universidad, 1981.

Fecundidad

Propuestas para la formulación de políticas

Carmen Varela Petito*

Grupo de trabajo: **Wanda Cabella, Bremen De Mucio, José Díaz Rosello, Fernando Filgueira, Andrés Peri, Raquel Pollero**

Este documento recoge los aportes de dos equipos de discusión compuestos por investigadores y profesionales vinculados a los temas de población y políticas demográficas. El objetivo de estos grupos fue reflexionar sobre los cambios recientes de la natalidad y la fecundidad en el Uruguay. En tal sentido se propuso: 1) avanzar en un diagnóstico explicativo sobre las transformaciones operadas en los últimos tiempos; 2) elaborar una agenda de propuestas para la discusión de políticas que den respuesta a las necesidades y realidades que surgen de dichos cambios.

1. Diagnóstico: fecundidad y comportamiento reproductivo en el Uruguay

1.1. Antecedentes

Uruguay, a diferencia de la mayoría de los países de América Latina, inició las transformaciones propias de la primera transición demográfica¹ a fines del siglo XIX y

* Socióloga (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República) con especialización en demografía (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía [CELADE], Chile). Es profesora e investigadora con dedicación total en el Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República). Ha trabajado en temas de fecundidad y comportamiento reproductivo. En particular, ha focalizado la investigación en las transformaciones de la reproducción en la adolescencia y sus repercusiones en el reemplazo de la población.

¹ La transición demográfica ha sido definida como un proceso prolongado que transcurre entre dos situaciones extremas: la primera con bajo crecimiento de la población, en que se registran altas tasas de mortalidad y natalidad, y otra final que también registra bajo crecimiento poblacional pero con bajos niveles de ambas tasas. La transición se inicia con el descenso de la mortalidad, seguido por el descenso de la fecundidad, y continúa en un proceso de descensos de ambos indicadores hasta alcanzar la etapa final mencionada.

principios del XX. La precocidad de este proceso determinó que en los años sesenta los niveles de fecundidad y mortalidad estuvieran ubicados en una etapa transicional avanzada, con una tasa global de fecundidad (TGF) de 3 hijos por mujer.² En los años siguientes continuó el descenso paulatino de estos indicadores, aunque a un ritmo bastante menor que el registrado en la primera mitad del siglo (Pellegrino, 2003), lo que en la actualidad posiciona al país en una fase muy avanzada del proceso —en el 2005 la TGF era 2,04 (INE, 2006).

Argentina y Uruguay son los países de América Latina que iniciaron más tempranamente la transición demográfica y que han mantenido bajos estos indicadores por un período prolongado. Por lo tanto, han tenido un crecimiento y una estructura de edades similares a los de los países europeos occidentales y diferentes del contexto general de América Latina (BID-CEPAL-CELADE, 1996; Pollero, 1994).

En la mayoría de los países de América Latina (México y Brasil, entre los más poblados) el proceso de transición demográfica, en particular la fecundidad, ha sido muy distinto al de Uruguay y Argentina, tanto en lo que respecta al momento de inicio como al ritmo. Como se observa en el cuadro 1, hasta la década del sesenta el promedio de hijos por mujer era muy elevado en aquellos países (6 hijos por mujer), y en un intervalo de tan solo 35 años se redujo a 2,7 (Chackiel, 2004). Ello significó un descenso de entre 30% y 70% (según el país), mientras que en Uruguay la reducción fue de menos del 25% (CEPAL, 2004).

Cuadro 1. América Latina, tasas globales de fecundidad según quinquenios y países seleccionados, 1950-2000

	1950-1955	1955-1960	1965-1970	1975-1980	1985-1990	1995-2000
América Latina	5,9	6,0	5,6	4,5	3,4	2,8
Guatemala	7,0	6,6	6,3	6,2	5,7	5,0
México	6,9	7,0	6,8	5,3	3,6	2,8
Perú	6,9	6,9	6,6	5,4	4,1	3,2
Bolivia	6,8	6,8	6,6	5,8	5,0	4,3
Costa Rica	6,7	7,1	5,8	3,8	3,4	2,6
Paraguay	6,5	6,5	6,3	5,2	4,9	4,2
Venezuela	6,5	6,5	5,9	4,5	3,6	3,0
Brasil	6,2	6,2	5,4	4,3	3,0	2,5
Chile	5,0	5,4	4,4	2,7	2,7	2,2
Cuba	4,1	3,7	4,3	2,1	1,8	1,6
Argentina	3,2	3,1	3,0	3,4	3,0	2,6
Uruguay	2,7	2,8	2,8	2,9	2,5	2,2

Fuente: Chackiel (2004).

² *Tasa global de fecundidad* (TGF) es el número medio de hijos que tienen las mujeres en ausencia de mortalidad y de variaciones de las tasas de fecundidad por edad.

El cuadro siguiente ilustra los niveles y la evolución de la fecundidad en el mundo, Europa, América Latina y Uruguay entre los años 1950 y 2005.

Cuadro 2. Tasa global de fecundidad: mundo, Europa, América Latina y el Caribe, Uruguay, 1950-2005

	1950-1955	1970-1975	2000-2005
Mundo (1)	5,5	4,5	2,7
Europa (1)	2,7	2,2	1,4
América Latina y el Caribe (1)	5,9	5,1	2,6
Uruguay (2)	2,7	2,9	2,1

Fuentes: 1) <www.cepal.org/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm>; 2) elaboración propia a partir de estadísticas vitales (MSP) y censos de población (INE).

Los niveles actuales de fecundidad en América Latina revelan una situación demográfica que conduce a un envejecimiento progresivo de la población, situación por la que tanto Europa como Uruguay ya transitan desde hace décadas. En el período 2000-2005, Europa presenta una fecundidad muy por debajo de los niveles de reemplazo de la población y un 16,4% de población mayor de 65 años.³ Para el mismo período, Uruguay tiene una fecundidad en el límite del reemplazo y 13,4% de población mayor de 65 años (Chackiel, 2004).

La reconstrucción del proceso histórico que explica el comportamiento demográfico del Uruguay en el contexto de América Latina es compleja. Las evidencias disponibles permiten visualizar como principales factores de incidencia: a) el impacto cultural de la inmigración europea sobre un territorio escasamente poblado; b) la incorporación temprana al modelo occidental; c) unida a todo ello, una urbanización temprana que ha llevado a que hoy el 91% de la población sea urbana; d) una actividad económica basada fundamentalmente en la ganadería extensiva; e) el reparto latifundario de la tierra, que ha impedido el desarrollo de una población rural, la cual suele tener altos niveles de reproducción; f) una forma de explotación de la tierra que no genera alta demanda de mano de obra; g) características de la actividad económica que no estimulan el crecimiento de núcleos urbanos intermedios y consolidan el crecimiento de la ciudad capital, principal puerto exportador (Barrán y Nahum, 1979; Pellegrino y Pollo, 1998; Varela, 2004).

En lo que respecta a la reproducción, el grado de desarrollo social y económico del país contribuyó a la adopción temprana de pautas reproductivas que condujeron a controlar el número de hijos y a construir un modelo de familia pequeña. Ello, sin

³ El *reemplazo de la población* refiere a la capacidad de una población de autorreemplazarse a través de la reposición numérica de las mujeres, futuras procreadoras. Corresponde a una tasa global de fecundidad por debajo de 2,1 hijos por mujer.

embargo, no significó ni significa que no haya brechas entre el comportamiento reproductivo de las mujeres de diferentes regiones geográficas, niveles educativos y condiciones sociales y económicas. Este comportamiento diferencial de la fecundidad ha sido estudiado abundantemente por la literatura (Chackiel, 2004; Guzmán y García, 2004; Niedworok, 1994; Paredes y Varela, 2005; Varela, 2004; Zavala de Cosío, 1999).

Esas brechas han provocado diferencias significativas en la descendencia final de las mujeres, que han oscilado entre 7 y menos de 2 hijos en promedio, según el período, el lugar de residencia, los años de educación y la condición social y económica de la mujer. Ello ha dado lugar a la convivencia de modelos demográficos distintos. En términos extremos: a) uno está compuesto por población en condiciones sociales y económicas privilegiadas, que le permiten adoptar pautas de comportamiento reproductivo de tipo moderno, con un bajo número de hijos por mujer y un calendario de la fecundidad más tardío; y b) otro está integrado por grandes sectores en condiciones sociales desprotegidas, que muestran un comportamiento de tipo tradicional, con un inicio más temprano de la trayectoria reproductiva (20 años en promedio), lo cual da como resultado un número elevado de hijos y concluye en muchos casos en una fecundidad no deseada (Varela, 1995, 2004; Paredes y Varela, 2005; Cabella, 2006).

1.2. Evolución de la fecundidad en el Uruguay y fenómenos emergentes

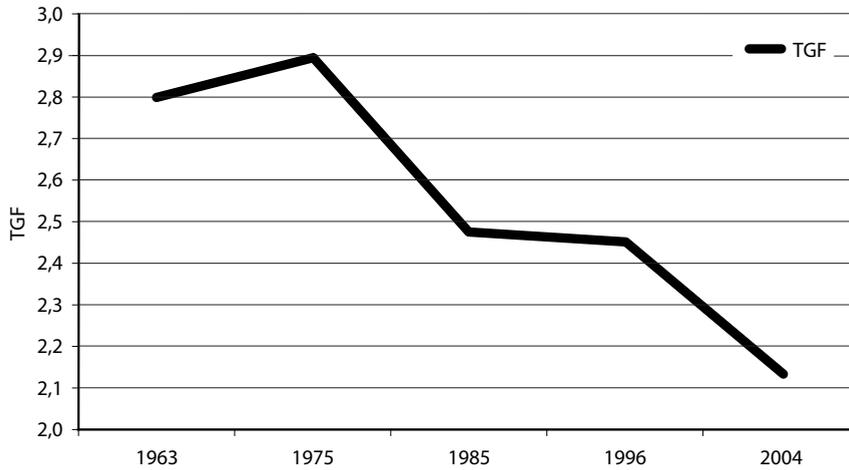
Las tendencias de la dinámica demográfica que han ubicado a Uruguay como un país «avanzado», en contraste con la mayoría de los países de América Latina, se ha visto desacelerada a partir de 1960 en relación con el descenso sostenido de las décadas anteriores.

Como se observa en el gráfico 1, la TGF en 1963 era de 2,8 hijos por mujer, situación que muestra un estancamiento hasta 1975 (2,9), cuando registra una caída a 2,5, cifra que se mantiene estable hasta 1996. Posteriormente se inicia un paulatino descenso que en el 2004 alcanza un promedio de hijos por mujer en el límite necesario para el reemplazo de la población (2,08).

El enlentecimiento del descenso de la fecundidad se ha interpretado como resultado del comportamiento reproductivo diferencial entre subpoblaciones, el cual se atribuye al comportamiento de la fecundidad según edad, nivel educativo, inserción en el mercado de empleo y necesidades básicas insatisfechas. Como lo muestran varios trabajos, las mujeres menos educadas, menos insertas en el mercado de empleo, con necesidades básicas insatisfechas, tienen una descendencia final más elevada, que compensa la baja fecundidad de los otros sectores sociales, con lo que no se altera sustancialmente el promedio global (Calvo, 2000; Paredes y Varela, 2005; Pellegino, 2003; Varela, 1999, 2004).

El estancamiento o la leve variación de la fecundidad total han ocultado las transformaciones operadas en el comportamiento reproductivo de las mujeres, transformaciones que se relacionan con el calendario y con la intensidad de la fecundidad, en especial en lo que corresponde a la reproducción de las adolescentes y las jóvenes.

Gráfico 1. Tasa global de fecundidad. Uruguay, 1963-2004



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas vitales (MSP), censos de población y proyecciones de población (INE).

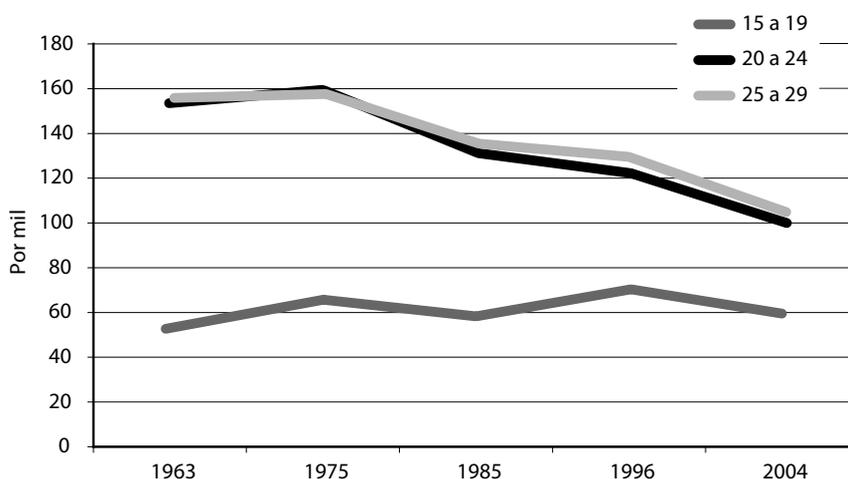
En el período 1963-1996 sobresalen dos fenómenos: el aumento de la fecundidad en la adolescencia (15 a 19 años) y el descenso sostenido de la reproducción en las edades cúspide de la fecundidad (jóvenes de entre 20 y 29 años de edad). (Véase el cuadro 3.)

Cuadro 3. Tasas de fecundidad por edad y tasa global de fecundidad. Uruguay, 1963-2004

	1963	1975	1985	1996	2004
10 a 14 años	1,1	1,2	1,2	1,8	1,4
15 a 19 años	53,1	65,7	58,5	70,6	59,5
20 a 24 años	153,5	159,4	131,2	122,3	100,7
25 a 29 años	155,7	157,8	135,7	129,4	105,5
30 a 34 años	109,6	109,8	96,1	97,4	92,4
35 a 39 años	60,6	62,3	54,0	52,2	51,9
40 a 44 años	21,5	19,8	16,9	15,6	15,0
45 a 49 años	4,7	2,9	1,5	1,0	1,0
TGF	2,80	2,89	2,48	2,45	2,08

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas vitales (MSP) y censos de población (INE).

Gráfico 2. Tasas de fecundidad por edad (15-19, 20-24 y 25-29 años). Uruguay, 1963-2004



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas vitales (MSP), censos de población y proyecciones de población (INE).

Cabe destacar que, en ese mismo período, las mujeres adultas de 30-34 y 35-39 años también redujeron el promedio de hijos, aunque en menor proporción que los restantes grupos etarios: 110 a 97‰ y 61 a 52‰, respectivamente (cuadro 3).

En lo que refiere a los fenómenos destacados, la fecundidad adolescente se incrementó de 53 a 71 nacimientos por cada mil mujeres, mientras que para las de 20 a 29 años descendió de 154 a 101 nacimientos por cada mil mujeres (gráfico 2).

El incremento de la maternidad en la adolescencia que se inicia en el período 1963-1975 se mantiene, con descensos coyunturales, y alcanza su pico más alto en 1997 (74,2‰ entre las mujeres de 15 a 19 años). Entre 1963 y 1996 la tasa de fecundidad adolescente se eleva en un 33%. Como se observa en el cuadro 4, en ese período es la única tasa que presenta una variación positiva. A partir de 1998, la fecundidad en este grupo etario muestra una tendencia descendente. En el año 2004, el promedio de hijos de las adolescentes es de 60 por cada mil mujeres, lo que significa una reducción de un 16% en el período intercensal 1996-2004 (cuadros 3 y 4).

Cabe destacar que en el último período (1996-2004) el aporte de las adolescentes a la fecundidad total no se redujo, debido a que el descenso de la tasa se compensó con la caída aún mayor de la tasa de fecundidad de las mujeres de entre 20 y 29 años (cuadro 5).

La tendencia que muestra la fecundidad en la adolescencia a partir de 1975 constituye un fenómeno emergente en el Uruguay, que desdibuja las diferencias que el país presentaba respecto a la mayor parte de América Latina. En el período 1995-2000 la tasa promedio para estos países se situaba en 80 hijos por cada mil mujeres, y en Uruguay en 71 por mil.

Cuadro 4. Variación porcentual intercensal de las tasas de fecundidad por edad. Uruguay, 1963-2004

	1963-1996	1963-2004	1996-2004
15 a 19 años	32,9	12,1	-15,7
20 a 24 años	-20,3	-34,4	-17,6
25 a 29 años	-16,9	-32,2	-18,5
30 a 34 años	-11,1	-15,7	-5,1
35 a 39 años	-13,9	-14,4	-0,6

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas vitales (MSP) y censos de población (INE).

Cuadro 5. Estructura de la fecundidad por edad. Uruguay, 1963-2004

	1963	1975	1985	1996	2004
10 a 14 años	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4
15 a 19 años	9,5	11,3	11,8	14,4	15,1
20 a 24 años	27,4	27,5	26,5	24,9	24,3
25 a 29 años	27,8	27,3	27,4	26,4	25,7
30 a 34 años	19,6	19,0	19,4	19,9	20,3
35 a 39 años	10,8	10,8	10,9	10,6	10,7
40 a 44 años	3,8	3,4	3,4	3,2	3,3
45 a 49 años	0,8	0,5	0,3	0,2	0,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas vitales (MSP) y censos de población (INE).

La maternidad adolescente en el Uruguay constituye un fenómeno demográfico que en los últimos años ha suscitado preocupación —por diversos motivos—, tanto en el Estado como en distintos ámbitos de la sociedad. Algunos actores lo visualizan como una *amenaza* desde el punto de vista social, ya que lo consideran básicamente como expresión de los sectores más carenciados de la población y, por ende, como responsable de parte de la reproducción de la pobreza y el deterioro social. Otros señalan preocupaciones relativas a las implicaciones sociales y psicológicas de la maternidad en esta etapa de la vida, que, entre otras cosas, compromete el proyecto de vida de las jóvenes más allá de la maternidad. También se señala la preocupación por las carencias en la educación sexual y reproductiva, así como la necesidad de una mayor cobertura y accesibilidad a los servicios de salud sexual y reproductiva (Varela, 2004).

Los datos presentados revelan cambios en el comportamiento reproductivo de las mujeres. Estas transformaciones se han producido especialmente en la adolescencia y la juventud, sin alterar hasta 1996 el promedio global de hijos tenidos por el conjunto de las mujeres uruguayas, pero revelan modificaciones en las etapas del ciclo de

vida en que las mujeres tienen sus hijos y en la intensidad de la reproducción en los diferentes grupos de edades. En otros trabajos hemos planteado que, hasta 1996, la reproducción de las adolescentes y las subpoblaciones más carenciadas impidió un descenso mayor de la TGF y la consecuente caída de la tasa de reemplazo de la población (Varela, 1999, 2004).

1.3. Fecundidad por debajo del reemplazo de la población

En el año 2004 se produjo un hito en la historia demográfica del país, ya que por primera vez se atravesó el nivel de reemplazo de la población. A partir de 1997 el promedio de hijos tenidos por las mujeres reinició un descenso paulatino, y en la actualidad se ubica por debajo del nivel necesario para el reemplazo de la población (TGF = 2,04 en el 2005; véase el cuadro 6).

Cabe destacar que es la primera vez que la caída de la fecundidad genera cierta preocupación en distintos ámbitos sociales y políticos. A pesar de que el descenso es histórico e incluso entre 1996 y 2004 fue igual al del período 1963-1996 (0,4 puntos; véase el gráfico 1), nunca se habían alcanzado niveles que comprometieran el reemplazo de la población.

A su vez, como se observaba en el cuadro 3, a diferencia de los años anteriores, la fecundidad de las adolescentes descendió (de 71 a 60 por mil) y la fecundidad de las jóvenes continuó en una relevante caída (de alrededor de 126 a 102 por mil), así como se mantuvo el leve descenso en los restantes grupos etarios.

El descenso del nivel de la fecundidad repercute en la caída de la *tasa bruta de natalidad* (TBN),⁴ como se observa en el cuadro 6. El número absoluto de nacimientos pasa del entorno de los 58 000 a 47 000. Este declive de la natalidad puede estar influido —además— por la nueva oleada emigratoria experimentada en el país desde fines de los noventa, que tiene como protagonistas a personas en edades activas y reproductivas.

El nuevo ajuste de la fecundidad tiene consecuencias sociales y demográficas que en su conjunto no deberían juzgarse como negativas.

Una de las consecuencias más relevantes de la reducción de la natalidad y la fecundidad es la modificación de la estructura por edades de la población. En efecto, la pirámide de edades se estrecha por la base y se ensancha por el vértice, lo que significa que existe un mayor envejecimiento de la población, una disminución de la población menor de 15 años y una reducción —en el mediano plazo— de la población en edades activas. Todo ello presiona sobre el sistema de pensiones y seguridad social.

Habitualmente, cuando una población con altos niveles de fecundidad pasa a una fase de fecundidad media, se genera el llamado *bono demográfico*, que refiere al ensanchamiento de la población en edades centrales. La consecuencia de este cambio

⁴ La TBN expresa el número de nacimientos que ocurren en una población por cada mil habitantes en un año.

Cuadro 6. Evolución de nacimientos, tasa bruta de natalidad y tasa global de fecundidad. Uruguay 1996-2005

Año	Nacimientos	Tasa bruta de natalidad	TGF
1996	58 862	18,3	2,45
1997	56 344	17,9	2,47
1998	54 760	16,6	2,30
1999	54 004	16,4	2,28
2000	52 770	15,9	2,23
2001	51 959	15,6	2,20
2002	51 953	16,0	2,22
2003	50 631	15,4	2,18
2004	50 052	15,1	2,08
2005	47 600	14,9	2,04

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), página web.

en la estructura por edades es una disminución de la relación de dependencia de la población, vale decir, una menor proporción de población inactiva (menores de 15 años y mayores de 65 años) respecto a la activa. En esta situación se encuentra la mayoría de los países de América Latina, y una de las discusiones de la literatura demográfica es si las ventajas y desventajas de esa *oportunidad* demográfica se mantienen. Sin embargo, en el caso de Uruguay, debido al inicio temprano de la transición demográfica, la oportunidad demográfica pasó sin que se tomara conciencia de ella.

La disminución sostenida de la fecundidad genera impactos en la educación, al reducir la matrícula de ingreso al sistema escolar, e impone un giro en la orientación de los recursos de salud, por cuanto se reducen los costos dedicados a la salud materno-infantil y se incrementan los requerimientos de la población mayor (65 años y más).

Por último, la reducción de la fecundidad sugiere una mayor inserción de la mujer en el sistema educativo y en el mercado de empleo, mayor conocimiento y uso de métodos de control de la reproducción, lo que reduce la fecundidad por encima del número de hijos deseado. También podría ser indicativo de una fecundidad insatisfecha —por debajo del tamaño de familia deseado— de las mujeres con mayor educación, cuyas expectativas personales no se centran únicamente en la maternidad y que encuentran conflictos entre su ejercicio profesional y la maternidad.

1.4. Algunas explicaciones e hipótesis sobre el descenso reciente de la fecundidad y la natalidad

Los datos presentados muestran claramente el descenso del número de nacimientos y del nivel de la fecundidad, que redundan en una reducción del promedio de hijos que tienen las mujeres. También revelan que son las adolescentes y las jóvenes (20 a 29

años) las que presentan los cambios más notorios (variación de las tasas de fecundidad por edad). Sin embargo, esos datos no indican en qué subpoblaciones se operan estos cambios, vale decir, cuáles son los sectores sociales que los protagonizan.

Los cambios descritos sobre la natalidad y la fecundidad plantean interrogantes sobre sus posibles causas. Dos fenómenos aparecen como probables: 1) la emigración reciente de población en edades reproductivas y 2) el descenso del promedio de hijos que tienen las mujeres más carenciadas.

El primero de estos fenómenos afectaría la natalidad debido a las características etarias de la población (mayoritariamente en edades centrales). Una de las estrategias de determinados sectores sociales ante la nueva crisis económica que enfrentó el país desde fines de los años noventa fue la emigración. Se estima que entre los años 1996 y 2004 más de 100 000 personas salieron del país, con la mayor concentración entre los años 2000 y 2003 (Cabella y Pellegrino, 2005).

El segundo fenómeno afecta tanto el número de nacimientos que se registran cada año como el nivel de fecundidad del país, y ha llevado la tasa global de fecundidad, como se ha visto, a niveles por debajo del reemplazo de la población.

La pregunta que surge es *cuáles son las razones que han permitido el descenso de la reproducción de las mujeres pobres* (si se encuentran elementos que lo confirmen).

Es de destacar que tradicionalmente las mujeres menos educadas y más carenciadas han tenido un número elevado de hijos. El estudio realizado por Niedworok en 1994 mostraba que, al final del período fértil, el número medio de hijos tenidos (paridez media) por las mujeres sin instrucción y con primaria incompleta era de 3,3, mientras que entre las mujeres más educadas (enseñanza superior) la paridez media era de 1,5.

El presente trabajo se orienta a avanzar en este sentido a partir de algunas hipótesis y realizando algunas indagaciones (limitadas por la escasez de datos) que las sustentan.

Hipótesis de trabajo

1. La reducción de la natalidad y del nivel de la fecundidad en el período 1996-2004 estaría dada por el descenso de la fecundidad de las mujeres más desprotegidas.
2. La caída de la fecundidad adolescente implica un descenso de la fecundidad de las mujeres más carenciadas.
3. La reducción de la natalidad y la fecundidad de las mujeres estaría dada por la caída de las parideces de orden alto (4 y más hijos).
4. La fecundidad de las mujeres de entre 30 y 39 años de edad se estaría manteniendo constante debido a dos procesos simultáneos: el incremento de la tasa de fecundidad en las mujeres más educadas y su descenso en las mujeres menos educadas.

Numerosos trabajos han mostrado que el descenso reciente de la fecundidad en distintos países de América Latina se vincula con la reducción de la reproducción de

los sectores más desprotegidos. Sin embargo, ello no significa necesariamente una disminución de las brechas entre los distintos grupos sociales. Por otra parte, también se ha estudiado abundantemente la vinculación entre la fecundidad adolescente y la pobreza (CEPAL, 2005).

A fin de aproximarnos a analizar las hipótesis planteadas, y con las limitaciones que nos imponen los pocos datos disponibles, partiremos del análisis de las bases de nacimientos entre 1993 y 2004 publicadas en las estadísticas vitales del Ministerio de Salud Pública. Ello se orientó a estudiar la evolución de los nacimientos según establecimiento de ocurrencia del parto, edad, años de estudio y orden de nacimiento de la madre.

Dado que los datos del MSP no proveen información que permita ubicar a las madres según estratos socioeconómicos, en este trabajo tomaremos el nivel educativo y el establecimiento de ocurrencia del parto como indicadores de carencias socioeconómicas.

1.5. Evidencias sobre el descenso de la fecundidad

Los nacimientos ocurridos en 1993 fueron 55 953, mientras que en el 2004 habían descendido a 50 052. El comportamiento que tiene dicha caída según el establecimiento de ocurrencia del parto no aporta elementos significativos para fundamentar la hipótesis de que el descenso de la natalidad se debe mayoritariamente a la reducción del número de nacimientos de las madres más carenciadas.

El elemento que contribuye mayoritariamente a sustentar esa hipótesis es que, entre las mujeres que fueron madres en el sector de salud pública (MSP), se registra una caída de los nacimientos de orden mayor (cuadro 7):

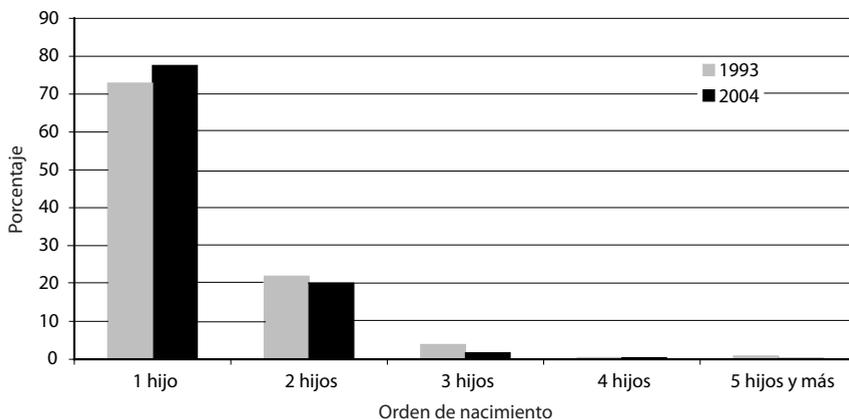
- las adolescentes disminuyeron el segundo y el tercer hijo;
- las jóvenes (20 a 29 años) aumentaron el orden 1 y 2 y disminuyeron los órdenes superiores a 3, y
- las mujeres adultas (30 a 39 años) aumentaron los órdenes 2 y 3 y disminuyeron los órdenes de 5 hijos y más.

El fenómeno señalado se observa —dentro del sector público— en los nacimientos en el Hospital Pereira Rossell. Los gráficos 3, 4 y 5 muestran la disminución del segundo hijo y siguientes entre las adolescentes, el descenso de los órdenes 4 y 5 entre las jóvenes de 20 a 29 años, y de los órdenes 5 y superiores entre las mujeres de 30 a 39 años.

Los datos presentados permitirían inferir que el descenso de la natalidad y la fecundidad de los últimos años es debido, en parte, a la disminución de las parideces altas de las mujeres más carenciadas, cuyos partos son asistidos en el sector público de salud. Vale decir que, según la edad, caen los órdenes de nacimiento 3, 4, 5 y más hijos. Se agrega a ello el menor número de madres adolescentes que tienen 2 hijos o más.

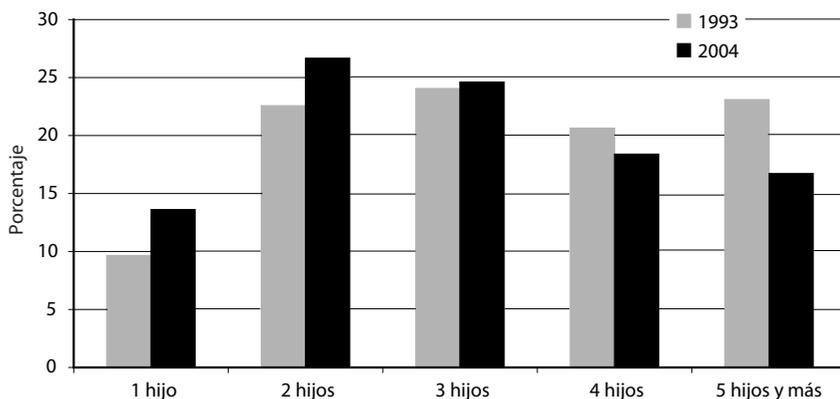
En el sector mutual, entre quienes fueron madres en 1993 y en el 2004, se destaca el aumento de los nacimientos de orden 1 y 2 en las mujeres adultas (30 a 39 años), a la vez que la disminución de los órdenes superiores a 3 (cuadro 8 y gráfico 6). Ello puede

Gráfico 3. Porcentaje del orden de nacimiento en el total de nacimientos de adolescentes de 15 a 19 años en el Hospital Pereira Rossell. Uruguay, 1993 y 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas vitales (MSP).

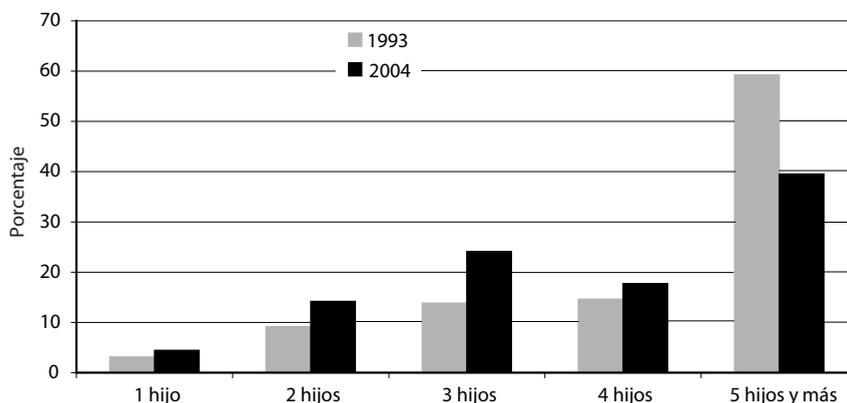
Gráfico 4. Distribución relativa de los nacimientos ocurridos en el Hospital Pereira Rossell por orden de nacimiento y edad de la madre (25 a 29 años). Uruguay, 1993 y 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas vitales (MSP).

ser un indicio del rezago de la fecundidad en las mujeres de mayor nivel socioeconómico, que se podría traducir en un aumento del nivel de la fecundidad en esas edades. El gráfico 7 es elocuente al respecto. Entre 1993 y 2004, entre las mujeres con mayor

Gráfico 5. Distribución relativa de los nacimientos ocurridos en el Hospital Pereira Rossell por orden de nacimiento y edad de la madre (35 a 39 años). Uruguay, 1993 y 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas vitales (MSP).

Cuadro 7. Distribución relativa de los nacimientos ocurridos en el MSP por orden de nacimiento y edad de la madre. Uruguay, 1993-2004

Hijos	15-19		20-24		25-29		30-39	
	1993	2004	1993	2004	1993	2004	1993	2004
1	72,8	74,6	30,6	32,4	12,0	14,3	5,2	6,4
2	22,6	21,5	36,0	37,2	25,2	27,5	12,6	16,4
3	4,2	3,3	21,6	19,6	25,4	24,4	17,9	20,9
4	0,4	0,4	8,4	7,8	18,4	17,0	18,1	18,0
5 y más	0,0	0,2	3,4	3,0	19,0	16,8	46,1	38,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas vitales (MSP).

educación (secundaria y más), los nacimientos de madres menores de 30 años disminuyeron, mientras que los de madres de 30 a 39 años se incrementaron.

Los datos analizados apoyan este planteo, dado que descienden los nacimientos de los órdenes altos (3, 4 y 5) entre las mujeres atendidas en el MSP y se incrementa el orden 1 entre las del sector mutual. A su vez, el aumento de los nacimientos de madres con mayor número de años de estudio, unido al incremento de la edad media al tener

Cuadro 8. Distribución relativa de los nacimientos ocurridos en el mutualismo por orden de nacimiento y edad de la madre. Uruguay, 1993-2004

Edad de la madre Hijos	15-19		20-24		25-29		30-39	
	1993	2004	1993	2004	1993	2004	1993	2004
	1	88,2	90,1	67,2	67,7	47,1	54,0	18,4
2	10,9	9,1	26,2	25,2	36,8	32,9	29,6	39,6
3	0,6	0,7	5,1	5,5	11,6	9,9	28,4	18,0
4	0,2	0,0	1,3	1,1	3,0	2,1	12,8	6,0
5 y más	0,0	0,0	0,3	0,5	1,5	1,0	10,9	4,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas vitales (MSP).

Cuadro 9. Edad media de las mujeres que tuvieron su primer hijo en 1993 y 2004, según nivel educativo alcanzado al momento del parto. Uruguay

Nivel educativo ⁵	1993	2004
Muy bajo	20,8	20,0
Bajo	21,6	21,7
Medio	25,4	26,6
Alto	28,4	30,1
Total	22,9	23,6

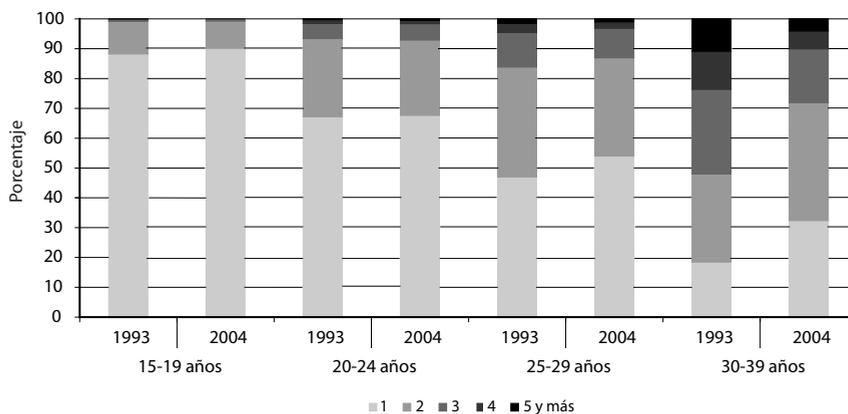
Fuente: Cabella (2006), a partir de microdatos de estadísticas vitales (MSP).

el primer hijo entre las mujeres más educadas (cuadro 9), sustentaría la idea de que estas mujeres están rezagando el inicio de la trayectoria reproductiva.

Al comienzo del trabajo se mostró que las tasas de fecundidad de las mujeres de entre 30 y 39 años (cuadro 3) presentaron un estancamiento entre 1996 y el 2004. A su vez, se planteaba como hipótesis que dicho estancamiento estaría dado por una compensación entre el descenso de la fecundidad de las menos educadas y el ascenso de la fecundidad de las más educadas.

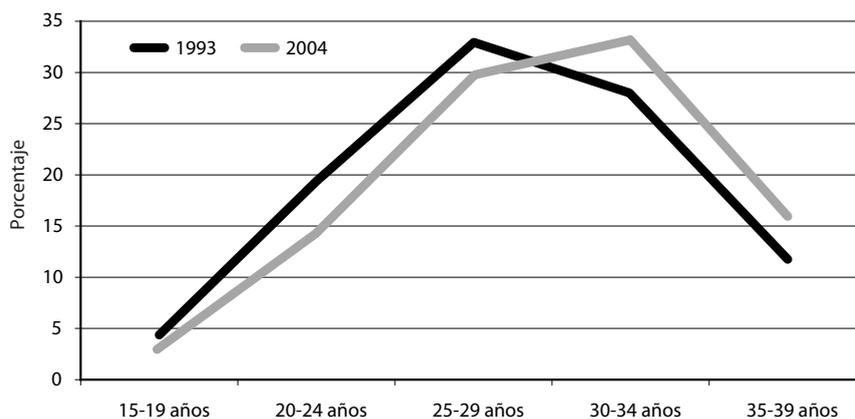
⁵ Nivel educativo: Muy bajo (primaria incompleta), Bajo (secundaria primer ciclo incompleta), Medio (secundaria completa), Medio alto (universidad).

Gráfico 6. Distribución relativa de los nacimientos ocurridos en el mutualismo por orden de nacimiento y edad de la madre. Uruguay, 1993 y 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas vitales (MSP).

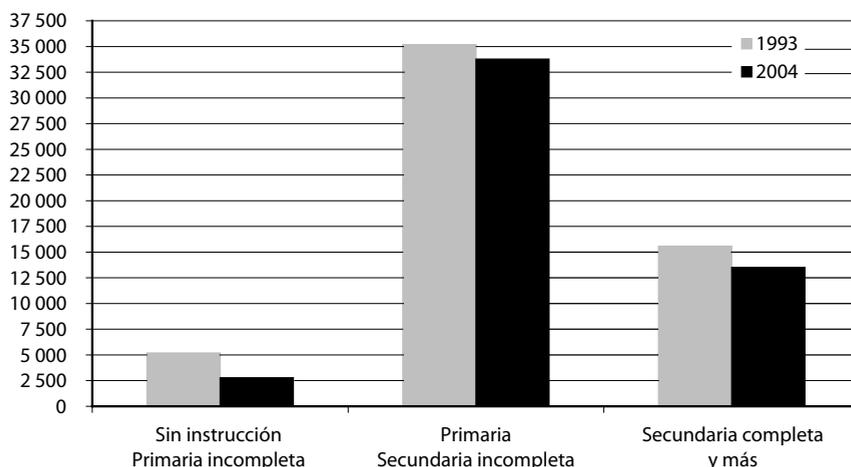
Gráfico 7. Distribución relativa de los nacimientos por edad de la madre, según educación secundaria completa y más. Uruguay, 1993 y 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas vitales (MSP).

Este cuadro también revela, como lo señaló Cabella (2006), que el cambio más sustancial es la profundización de las brechas del calendario entre las mujeres más educadas y las menos educadas. Entre las mujeres que fueron madres en 1993 y el

Gráfico 8. Nacimientos según edad de las madres (números absolutos). Uruguay, 1993 y 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de Estadísticas Vitales (MSP).

2004, la edad media al tener el primer hijo no cambió para aquellas de los sectores más bajos, pero aumentó para las más educadas.

El análisis de la evolución de los nacimientos según años de estudio presenta dificultades debido a las restricciones que imponen las categorías de educación.⁶ Si se pudieran separar los nacimientos de madres con ciclo básico incompleto y los de aquellas que finalizaron ese nivel y están cursando el segundo ciclo, sería posible esclarecer el comportamiento de las mujeres que menos acceden a la educación superior y, por tanto, están en condiciones socioeconómicas más desfavorables.

El gráfico 8 y el cuadro 10 muestran que entre 1993 y 2004 los nacimientos según años de estudio de la madre descendieron en todas las categorías. La variación mayor se registró entre las madres con primaria incompleta, quienes registraron un descenso de 46,6%, contra un 4% y un 10,5% de las restantes (cuadro 11).

En síntesis, los elementos presentados proporcionan algunos indicios para explicar la caída de la natalidad de los últimos diez años en el Uruguay, como consecuencia del descenso de la reproducción de las mujeres carenciadas.

En este sentido, la caída de los nacimientos de orden mayor (3, 4 y 5) de las mujeres jóvenes y adultas, sumada a la reducción del número de madres adolescentes que

⁶ Debido a como se recogen los datos en el *certificado de nacido vivo*, las categorías *primaria completa* y *secundaria completa* incluyen a las personas que tienen entre un año y cinco años de educación en ese nivel. Esto dificulta el análisis de los nacimientos de las mujeres con baja educación, ya que aquellas que ingresan al nivel secundario y abandonan en el primer o segundo año (que se consideran con baja educación) quedan agrupadas con las que terminaron el ciclo básico o están por finalizar el segundo ciclo.

**Cuadro 10. Nacimientos según educación de la madre
(números absolutos). Uruguay, 1993 y 2004**

	1993	2004
Sin instrucción	5 192	2 773
Primaria / Secundaria incompleta	35 182	33 771
Secundaria completa y más	15 579	13 508
Total	55 953	50 052

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas vitales (MSP).

**Cuadro 11. Variación porcentual de los nacimientos
según años de estudio. Uruguay, 1993-2004**

	1993-2004
Sin instrucción / Primaria incompleta	-46,6
Primaria / Secundaria incompleta	-4,0
Secundaria completa y más	-13,3
Total	-10,5

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas vitales (MSP).

tienen el segundo y el tercer hijo en el sector de salud pública, estaría sustentando la caída del número de nacimientos de las mujeres más carenciadas.

A su vez, el incremento de los nacimientos de orden 1 y 2, junto con el aumento de la edad media al tener el primer hijo entre las mujeres de 30 a 39 años con mayor nivel educativo, estaría mostrando el atraso del calendario de la reproducción de estas mujeres.

Por otra parte, no se observan cambios en la edad promedio del primer hijo entre las mujeres menos educadas, pero estas estarían teniendo un menor número de hijos. Ello quiere decir que, aunque el calendario no se modifique, habría una disminución de la intensidad de los nacimientos.

Estos fenómenos parecen indicar una disminución de las brechas reproductivas entre las mujeres de distintos sectores sociales. Sin embargo, como hemos señalado, las distancias entre la descendencia final de unas y otras todavía se mantienen.

Por último, los hallazgos de Peri y Pardo respecto a la fecundidad deseada de los distintos sectores sociales revelan que las mujeres de los diferentes estratos se encuentran insatisfechas respecto al tamaño de la familia que desean. Los sectores bajos tienen más hijos que los deseados y los sectores medios y altos, menos hijos (Peri y Pardo, 2006).

1.6. Posibles explicaciones del descenso de la fecundidad de las mujeres más carenciadas

Si la fecundidad de los sectores sociales más bajos es en parte la responsable del descenso de la natalidad y la fecundidad en el Uruguay, ¿cuáles son los factores intervinientes en este descenso que deberían ser tenidos en cuenta al formular políticas públicas relativas a la reproducción?

Algunos cambios operados en el país en materia de educación y salud sexual y reproductiva en los últimos años coinciden con el descenso de la fecundidad y la natalidad.

Está ampliamente estudiada la vinculación del nivel de fecundidad con una serie de factores sociales, económicos y culturales que actúan sobre ella a través de lo que Davis y Blake llamaron *variables intermedias*.⁷ Diversos estudios señalan que la variable intermedia que tiene mayor influencia en el descenso de la fecundidad es el uso de anticonceptivos. Si se consideran otras de estas variables, como nupcialidad, aborto inducido e infertilidad posparto, la anticoncepción «es responsable de reducir entre un 55% y un 70% el valor de la fecundidad total» (CEPAL, 2004: 121).

Por otra parte, investigaciones recientes en varios países revelan que un año adicional de educación secundaria es significativo en la reducción de la fecundidad total (CEPAL, 2004). El nivel de instrucción de la mujer actúa no solo expandiendo sus aspiraciones y oportunidades de inserción social, en posiciones frecuentemente incompatibles con una familia numerosa, sino también ampliando la información de que dispone para decidir el número de hijos en forma eficaz.

Entre 1994 y 2004, la matrícula de educación media en Uruguay se incrementó un 34%. Por otro lado, hubo una expansión del sistema preescolar para los niños de 4 y 5 años (54%) y se instrumentó el sistema CAIF, con guarderías para niños de sectores carenciados (ANEP-CODICEN, 2005). Estos fenómenos, aún muy recientes, deberían sostenerse en el tiempo para generar un efecto sobre la fecundidad. Por otro lado, si bien en la educación media se incrementó la matrícula, también se verifica una gran deserción.

Aunado a lo anterior, desde 1996 se implementan en el país programas de salud sexual y reproductiva, a raíz de los acuerdos firmados en la Conferencia de Población de El Cairo, en 1994. Estos programas se intensificaron a partir del año 2001, y actualmente, entre otras cosas, se administran gratuitamente anticonceptivos orales en el sector de atención primaria de salud pública.

En el año 2004 se relazó la encuesta «Reproducción biológica y social de la población uruguaya: género y generaciones». Los datos preliminares muestran que, entre las mujeres que han tenido relaciones sexuales recientemente, el 62% utiliza MACS, y que el uso del condón se duplicó entre 1986 y el 2004 (pasó del 34% al 68%).

⁷ Las variables intermedias corresponden a tres grandes grupos: 1) las que afectan la exposición a las relaciones sexuales (patrones de formación y disolución de uniones y patrones que rigen la exposición dentro de las uniones); 2) las que influyen sobre la posibilidad de concebir (esterilidad, uso de anticonceptivos, amenorrea postparto); 3) las que afectan la gestación y el éxito del parto (mortalidad intrauterina y aborto).

Por último, cabe señalar que en los últimos años se han implementado, entre las mujeres que se atienden en el Hospital Pereira Rossell y así lo consienten, medidas para evitar el siguiente nacimiento. En este sentido, el MSP estima que al 30% de las mujeres que tuvieron hijos en ese hospital en los últimos cuatro años se les colocó un dispositivo intrauterino (DIU).

Básicamente, entonces, se puede decir que este descenso de la fecundidad y la natalidad estaría dado por una adecuada política de salud sexual y reproductiva. Los programas implementados en los últimos años, y que el Estado asumió como política desde el 2000, coinciden con la caída de los nacimientos de las mujeres más carenciadas y son algunos de los factores que parecen estar incidiendo en el descenso de la natalidad y la fecundidad.

2. Propuestas: aportes para la discusión de políticas públicas de fecundidad

Las ideas que se desarrollan a continuación toman en cuenta los aportes del grupo de discusión sobre propuestas para la construcción de políticas públicas de fecundidad. Estos reúnen una diversidad de opiniones que no siempre fueron confluyentes, pero se considera relevante incluirlas en su conjunto como insumo para la elaboración de una agenda plural al respecto.

2.1. El escenario de la fecundidad en el Uruguay: transformaciones pendientes

En el diagnóstico presentado sobre el escenario reciente de la natalidad y la fecundidad se destacan fundamentalmente los siguientes aspectos:

Entre 1996 y 2005:

- Descenso de la natalidad: el número de nacimientos cayó de 58 862 a 47 600 por año.
- Descenso de la fecundidad: la reproducción cayó por debajo del reemplazo de las generaciones.
- Caída de la fecundidad en la adolescencia.
(Dichos declives se vinculan con el descenso de la fecundidad de las mujeres menos educadas y, en parte, con el proceso emigratorio de la última década.)
- Retraso del inicio de la trayectoria reproductiva de las mujeres más educadas.
- Se mantiene el calendario de la reproducción de las mujeres más carenciadas, aunque disminuye la brecha reproductiva entre distintos sectores sociales. Sin embargo, pese al descenso de la fecundidad de las mujeres de sectores sociales bajos, aún se está lejos de la equidad reproductiva.
- Fecundidad insatisfecha: las mujeres menos educadas continúan teniendo más hijos que los deseados y las más educadas continúan teniendo menos hijos que los deseados.

La fecundidad en el Uruguay ha traspasado por primera vez en la historia el límite necesario para el reemplazo de la población. Este fenómeno se explica en parte por el descenso de la fecundidad de las mujeres menos educadas, el cual podría estar vinculado a los programas de salud sexual y reproductiva (que empezaron a implementarse en 1996 y se profundizaron en el 2001), al incremento de la matrícula de enseñanza secundaria y técnica, y a la expansión del sistema preescolar (4 y 5 años) y de cuidado de los niños en los primeros años (centros CAIF).

A pesar de ello, las brechas de fecundidad entre sectores sociales se mantienen, y la fecundidad adolescente aún es relevante y es una manifestación de la pobreza.

Por otra parte, las mujeres más educadas enfrentan el dilema entre la incompatibilidad (o las tensiones) de su inserción en el mercado de empleo y su desarrollo profesional con la crianza de los hijos.

Hay evidencias de que las mujeres y los varones de estratos sociales bajos tienen una fecundidad *por exceso* (más hijos de los que realmente desearían tener), mientras que las mujeres y los varones de estratos medios y altos tienen menos hijos de los que realmente desearían (Peri y Pardo, 2006). Esta situación enfrenta a los ciudadanos a un déficit de bienestar respecto a la familia que desean formar (Esping-Andersen, 2004).

Las decisiones reproductivas están inmersas en un complejo entramado en el que confluyen y se contradicen los intereses del mundo del trabajo, la formación y el desarrollo personal, las condiciones de vida y las condiciones de crianza.

Esping-Andersen plantea que el nuevo siglo necesita de una *política familiar nueva*, basada en tres razones fundamentales. Las personas deben poder: 1) tener los hijos que quieren; 2) superar las contradicciones entre desarrollo personal de las mujeres y procreación (conciliar el trabajo, la educación y la reproducción); 3) disminuir los riesgos sociales a los que se enfrentan las familias con hijos debido a la nueva estructura del empleo y de los hogares (Esping-Andersen, 2004: 46).

2.2. Políticas públicas en países de alta y baja fecundidad

A través de diferentes épocas, los distintos gobiernos han implementado políticas públicas que directa o indirectamente han intervenido en el descenso o el aumento de la fecundidad. Al respecto se han generado polémicas relativas a la legitimidad de la intervención estatal sobre los comportamientos individuales y de las parejas y, aun aceptada dicha intervención, sobre los medios para alcanzar los objetivos demográficos propuestos (Calvo, 2002). Tapinós plantea que las modalidades de intervención de algunos gobiernos sobre el comportamiento demográfico pueden estar menoscabando los derechos humanos (Tapinós, 1988).

Las políticas públicas vinculadas a los comportamientos demográficos son variadas, no siempre son políticas explícitas de población y tienen resultados diversos. Mac-Nicoll (2001) plantea que, además de los programas que buscan explícitamente alterar el rumbo de la fecundidad, existen otras acciones gubernamentales que la afectan, y las divide en cuatro categorías: 1) programas de incentivo al control de la fecundidad;

2) agentes de promoción de la movilidad social, particularmente a través de sistemas de estratificación social y género; 3) inversiones en infraestructura y de transferencia selectivas por edad o estatus familiar; 4) agentes de cambios ideacionales. Estas categorías proporcionan «una visión sobre los determinantes de la fecundidad según la cual los resultados de esta son determinados por decisiones y percepciones individuales condicionadas por un amplio espectro de características del ambiente social y económico» (Oliva y Rodríguez, 2004: 363).

De los países de América Latina que iniciaron tardíamente el proceso de transición demográfica y que consiguen reducir de forma importante los niveles de fecundidad, unos han implementado políticas explícitas de población, y otros, políticas gubernamentales que no están necesariamente dirigidas a alterar los comportamientos demográficos, pero que de igual forma logran resultados convergentes con aquellos.

Países como México, Brasil o Cuba son un ejemplo de esta diversidad de medidas. Mientras que en los años sesenta oscilaban entre 7 y 4 hijos por mujer, en el 2000 alcanzaban respectivamente 2,5, 2,3 y 1,6 hijos.

En México el descenso del nivel de fecundidad fue posible gracias a la implementación de políticas de población orientadas hacia la planificación familiar, que abatieron la demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos y fomentaron una maternidad y paternidad responsables. Los programas se apoyaron fundamentalmente en la educación de prácticas que permitieran independizar la sexualidad de la reproducción. Se incrementó la prevalencia de diversos métodos anticonceptivos, lo que contribuyó a limitar y espaciar los nacimientos (Partida, 2004).

En Brasil, la caída de la fecundidad no se ha basado en una política explícita de control de población, sino en un conjunto de políticas de gobierno que no tenían como objetivo la dinámica demográfica, pero que afectaron los cambios en las preferencias reproductivas y la demanda por planificación familiar (Oliva y Rodríguez, 2004).

En Cuba, la fecundidad pasó de niveles medio-altos (4 hijos por mujer) en la década del cincuenta a muy bajos (1,6) en la actualidad, con base en las transformaciones sociales registradas en el país. Entre otros, el cambio del papel de la mujer, a la que se le dio cabida en el mercado de empleo y mayores oportunidades educativas, así como los cambios en materia de salud, con un sistema de cobertura total gratuito al que tiene acceso toda la población, junto con la difusión y gratuidad de los métodos anticonceptivos; todo ello orientado a un modelo de familia pequeño (Fraga, 2004).

Entre los países miembros originales de la Unión Europea, España presenta actualmente la segunda tasa de fecundidad más baja (1,1 hijos por mujer), a pesar de que treinta años atrás se situaba entre las más altas de Europa (3 hijos por mujer). El cambio reproductivo de este país se vincula, entre otros factores, a «la transición del régimen pronatalista de Franco —que prohibía los métodos anticonceptivos y fomentaba las familias numerosas— a un régimen democrático sin una política explícita a este respecto» (Rand Europe, 2006: 3).

El descenso vertiginoso de la fecundidad en España después del franquismo ha conducido a los gobiernos a implementar medidas para incentivar la natalidad. Se puso en práctica una política de deducciones fiscales que ha resultado ineficiente y desigual,

debido a que no ha logrado una recuperación sustancial de la fecundidad y además beneficia fundamentalmente a los hogares con mayores ingresos (Rand Europe, 2006).

Francia fue el primer país europeo en iniciar la caída de la tasa global de fecundidad y en implementar políticas de natalidad que contrarrestaran dicha caída. Si bien en 1975 traspasó los límites del reemplazo de la población, a partir de 1993 presenta una tendencia al alza, y actualmente tiene la segunda tasa más alta de Europa, con 1,9 hijos por mujer. Las medidas implementadas, que han sido exitosas, están orientadas a compatibilizar la vida familiar con la laboral y a invertir el descenso de la fecundidad. En efecto, se han destinado subsidios importantes para el cuidado de los niños, y las familias que tienen tres hijos o más reciben una subvención (Rand Europe, 2006).

Suecia ha implementado medidas que no tuvieron como objetivo incrementar la fecundidad, pero que indirectamente lograron dicho efecto. Consisten en una combinación de, por una parte, políticas orientadas a mejorar las condiciones laborales de las personas y, por otra, servicios de atención y cuidado de los niños pequeños. Todo ello redundó en una mayor flexibilidad laboral para las mujeres y los varones con hijos, licencias prolongadas para ambos progenitores luego del nacimiento, y cuidado infantil de calidad. Estas medidas influyeron en las decisiones reproductivas de las parejas, incentivando la procreación; sin embargo, su efecto sobre la fecundidad no ha sido lineal. Luego de la recuperación obtenida entre los años setenta y ochenta, las tasas se ubicaron por debajo del nivel de reemplazo, situación que parece haberse revertido en el 2000, con una nueva tendencia al alza (Rand Europe, 2006).

2.3. Antecedentes de las políticas de población en Uruguay

El Uruguay se ha caracterizado por la ausencia de reflexión en torno a la problemática demográfica. Los temas relacionados con la población —su número, su reproducción, su crecimiento, su evolución— solo en casos aislados han ocupado la agenda de intereses prioritarios del Estado y de las fuerzas políticas. Como consecuencia, las políticas de población han estado ausentes del escenario político durante buena parte de la historia reciente. Sin embargo, cabe aclarar que en las diferentes etapas históricas hubo grupos de opinión interesados en el tema. En la segunda mitad del siglo XX esta preocupación surgió, en particular, desde los ámbitos del movimiento feminista, vinculada a la problemática de la reproducción.

En lo que se refiere a la reproducción, la preocupación de los actores políticos y del Estado ha sido muy escasa, tanto en la promoción de medidas para enfrentar el temprano y paulatino descenso de la natalidad (que en el corto plazo podía comprometer el nivel de reemplazo de la población), como en programas que pusieran a disposición de las mujeres métodos para el control de su reproducción. Más ausentes todavía han estado los planes que contemplaran una idea más integral y humanitaria sobre la reproducción y la sexualidad de mujeres y varones, como son las políticas y los programas de salud reproductiva y sexualidad. Los únicos dos antecedentes importantes fueron la despenalización del aborto por un breve período en la década del

treinta y la creación del régimen de asignaciones familiares de 1943, que se fue deteriorando con el tiempo y el advenimiento de una muy prolongada crisis económica, política y social.

Los movimientos organizados de mujeres y, más recientemente, la bancada femenina de la Cámara de Representantes del Poder Legislativo fueron los que, luego de la recuperación democrática de 1985, pusieron nuevamente el tema sobre la mesa, con diversos proyectos de ley y de medidas. El objetivo ha sido que las instituciones del Estado implementen programas y normas que faciliten a mujeres y varones el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva.

Este objetivo fue parcialmente alcanzado a partir de mediados de la década de los noventa. Recién entonces Uruguay consiguió implementar proyectos y programas que, desde distintas instituciones estatales, se ocupan de la salud reproductiva y sexual de algunos sectores de la población. Como han mostrado continuidad, estos programas podrían vincularse al descenso reciente de la fecundidad de las mujeres más cercenadas.

Un hito importante fue el proyecto de ley sobre salud reproductiva y sexualidad, presentado por la bancada femenina de la Cámara de Representantes, que entre sus artículos propuso despenalizar nuevamente el aborto. Este proyecto contó con media sanción otorgada a finales del 2002, pero finalmente no fue aprobado en la Cámara de Senadores. Con la asunción del nuevo gobierno, en el 2005, el proyecto fue retomado por el movimiento feminista, organizaciones sociales y algunos parlamentarios; sin embargo, aún no se ha logrado reunir los consensos requeridos para su aprobación.

Los temas relacionados con la salud sexual y reproductiva de la población no están lo suficientemente incorporados en la conciencia pública ni en la agenda política del país. Es por ello que se hace necesario generar una reflexión amplia y plural sobre estos temas, de modo de encaminar la construcción de políticas de Estado que atiendan las cuestiones pendientes en materia de reproducción.

2.4. Programas de salud sexual y reproductiva en el Uruguay

A partir de 1996 el subsector público implementó, por primera vez, dos programas de salud reproductiva. Uno de ellos lo lleva a cabo el Ministerio de Salud Pública y el otro la Intendencia Municipal de Montevideo. Ellos son las primeras repercusiones de los acuerdos firmados en la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD, El Cairo, 1994), suscritos por el gobierno uruguayo.

En el programa implementando por el Ministerio de Salud Pública se distinguen tres etapas que difieren en sus enfoques conceptuales: 1) Programa Maternidad y Paternidad Elegida (1996-2000), que fue financiado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP); 2) Programa de Salud Integral de la Mujer (SIM, 2001-2004), y 3) Programa de Salud de la Mujer y Género (2005 a la fecha).

El Programa Maternidad y Paternidad Elegida no formó parte de las prestaciones básicas del sistema de salud del Ministerio de Salud Pública, sino que fue implementado de forma focalizada en determinados centros de salud.

El enfoque teórico que orientó este primer proyecto fue, básicamente, de corte asistencial y centrado en el fortalecimiento del área materno-infantil. Ello implicaba priorizar, en la atención de la salud, el concepto madre-hijo, es decir, la consideración de las mujeres básicamente como madres y la maternidad como destino esencial de sus vidas. Según este enfoque, el sistema de salud debe proveer las condiciones necesarias para un adecuado desarrollo de la madre y el hijo, pero no tiene en cuenta el desarrollo de sus capacidades y sus derechos como sujetos capaces de construir un proyecto de vida en el que la maternidad constituya uno de los diversos aspectos a considerar.

El Programa de Salud Integral de la Mujer (SIM) se integró a la estructura del Ministerio y pasó a formar parte de las prestaciones que ofrecían todos los servicios de salud pública, y la anticoncepción se incorporó a la cartera de prestaciones básicas. Esta decisión constituyó un hito, dado que, por primera vez en el país y desde la esfera institucional pública, la anticoncepción pasó a formar parte de la atención primaria de la salud. Era una política del Ministerio y no un proyecto o programa aislado.

Entre un programa y otro hubo una transformación que, más allá del nombre, implicó un cambio en el enfoque teórico. El eje anterior, de carácter asistencialista y fundamentalmente proveedor de métodos anticonceptivos a mujeres en condiciones de extrema pobreza, visto como forma de superar la reproducción de la pobreza, se trasladó a la salud integral, sexual y reproductiva, en un programa gestionado internamente por el Servicio de Salud de Asistencia Externa, ejecutado por los centros de salud y otros actores de la comunidad, y dirigido a toda la población usuaria del sistema público de salud.

El enfoque teórico del nuevo Programa se orientó por una perspectiva de género y se basó en el respeto de los derechos individuales de mujeres y varones. En ese sentido se apartó de la concepción de la mujer como esencialmente *madre*.

El Programa de Salud de la Mujer y Género, también con un enfoque teórico que incorpora la perspectiva de género, tiene como novedad que, además de trascender la maternidad y abordar a la mujer en su integralidad, incorpora la condición del varón como una variable de la salud de las mujeres.

La salud sexual y reproductiva abarca indicadores de situación, anticoncepción, maternidad y aborto sin riesgos, salud de adolescentes (en coordinación con el área educativa), climaterio y tercera edad.

El Programa de Salud Reproductiva de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), Programa de Atención Integral a la Mujer (PAIM, 1996 a la fecha), supone una coordinación intrainstitucional ente la Comisión de la Mujer y la Comisión de Salud de la Intendencia. El modelo conceptual que orienta este programa tiene muchos puntos de encuentro con los dos últimos programas implementados por el MSP. Se basa en tres ejes: a) la promoción de los derechos sexuales y reproductivos y el empoderamiento de las mujeres a partir del desarrollo de sus capacidades individuales; b) la participación comunitaria a través del fortalecimiento de grupos de mujeres (comisiones de

vecinas) como apoyo al desarrollo del programa; estas comisiones son las que tienen a su cargo la administración de los métodos y son el nexo entre el servicio médico y la comunidad; y c) capacitación de los recursos humanos de la salud en la perspectiva de género y los derechos en salud reproductiva y sexualidad.

El eje conceptual del PAIM no está puesto en el aspecto asistencial (proveedor de métodos anticonceptivos), sino en el desarrollo personal de mujeres y varones, orientado a brindar elementos para el ejercicio libre, igualitario y saludable de su sexualidad y reproducción, entendidas como uno de los aspectos vitales relevantes.

En este sentido, la IMM apuesta desde el inicio a un cambio en el modelo de atención de la salud reproductiva y sexual, con un enfoque de género, basado en el respeto de los derechos, necesidades e intereses de mujeres y varones. Para ello elabora, por un lado, planes de capacitación y sensibilización del equipo técnico de salud, a fin de generar un cambio en sus enfoques y prácticas. Se entiende aquí que el *cambio* debe operarse en todos los actores involucrados, entre los cuales los operadores de la salud son claves en el proceso de construcción de un nuevo modelo de salud. Por otro lado, promueve la participación activa y el empoderamiento de las mujeres en distintas instancias de la implementación del PAIM, con el objetivo de que asuman responsabilidades de manejo y organización. También desarrolla una estrategia de capacitación dirigida fundamentalmente a las mujeres, que les permita internalizar nuevas pautas de valor y comportamiento en relación con su sexualidad y reproducción.

Por último, desde la Presidencia de la República se implementa, desde el 2003, el Programa Adolescencia, Infancia y Familia en Riesgo (Infamilia), cuyo primer objetivo es la disminución del embarazo precoz. Inicialmente estuvo a cargo de la Secretaría de la Presidencia, coejecutado con el MSP y la IMM. La estrategia consiste en promover la aproximación de las adolescentes a los centros de salud. Para ello se capacitan adolescentes en 200 áreas de influencia, en Montevideo y el interior del país. Se entiende que son las propias adolescentes las que tienen que ser el nexo con sus pares para lograr el vínculo entre la comunidad y los centros de salud. Con la asunción del nuevo gobierno, este programa pasó a formar parte del Ministerio de Desarrollo Social.

2.5. Hacia la equidad reproductiva en el Uruguay: aportes para la construcción de políticas públicas de fecundidad desde una perspectiva de derechos

El diseño de políticas públicas que impacten sobre la reproducción debería estar centrado en una concepción de derechos y desarrollo humano, de modo de generar las condiciones apropiadas para que mujeres y varones puedan elegir la maternidad y la paternidad en el momento en que lo desean y alcanzar el tamaño de familia que anhelan. El segundo eje —que no es contradictorio con el anterior— consiste en definir cuál es el nivel adecuado de la fecundidad para nuestro país. La reproducción es un problema particular y colectivo que involucra a todas las personas y al Estado; en consecuencia, la reproducción de la población debería asumirse como un tema social.

Más allá de que mujeres y varones tengan al alcance las condiciones para controlar su reproducción, es necesario tener en cuenta que el proceso de gestación del ser autónomo no termina con el nacimiento, sino que implica un período prolongado en el cual la persona que cría tiene que dedicarse al niño y contar con condiciones adecuadas para ello.

La crianza humana no está presente en la agenda social, y sería necesario incorporarla. Ello requiere el reconocimiento de los derechos de crianza, que son los derechos adquiridos de aquellas personas que desean criar a sus hijos por sí mismas, y los derechos sustitutos de crianza de los niños en determinados momentos del día, para aquellos que así lo prefieran. Es una cuestión de derechos que las mujeres y los varones no tengan que posponer o limitar su reproducción porque no cuentan con los requisitos adecuados para criar a sus hijos.

En este sentido, se deberían incorporar medidas que al menos permitan: a) planificar la reproducción; b) disminuir las contradicciones entre maternidad y desarrollo personal de la mujer; c) una mayor equidad de género en cuanto a distribución de roles familiares.

Para contemplar estas aspiraciones, se entiende fundamental:

1. Lograr una mayor inclusión y permanencia de mujeres y varones en el sistema educativo, por al menos dos razones: a) para ampliar la formación de los jóvenes y permitir una mejor inserción en el mercado de empleo, y b) para recibir educación en salud sexual y reproductiva. Esto contribuiría a expandir las aspiraciones y oportunidades de inserción social de la mujer, lo cual modificaría las pautas de comportamiento reproductivo al retrasar el calendario de la reproducción y mitigar las brechas reproductivas entre distintos sectores sociales.
2. Disponer de recursos para que el conjunto de las mujeres tenga a su alcance una canasta de métodos anticonceptivos. Ello permitiría a mujeres y varones independizar la sexualidad de la reproducción.
3. Proporcionar las condiciones adecuadas para la crianza y el desarrollo adecuado de los niños. Como plantea Esping-Andersen (2004: 46), de ese modo se promovería el desarrollo de las potencialidades humanas «que son la clave de la eficiencia económica y la integración en la sociedad del mañana», y eso, a su vez, permitiría una mejor conciliación entre desarrollo profesional, mercado de trabajo y maternidad-paternidad.

2.5.1. Ideas para la reflexión y el debate

A continuación se anotan algunas ideas que pretenden ser disparadoras de la reflexión y el debate para la elaboración de una agenda pública que apunte a la equidad de oportunidades en materia de reproducción.

Programas que permitan elegir el momento adecuado para tener un hijo y el tamaño de la descendencia final

Educación:

- Mejorar las posibilidades de inserción y permanencia en el sistema educativo de los adolescentes y los jóvenes.
- Promover la implementación de educación sexual y reproductiva en el sistema educativo desde los primeros años de educación.

Salud:

- Generalización de los programas de salud sexual y reproductiva con perspectiva de género más allá del ámbito de la salud pública. Que abarquen, además de las prestaciones tradicionales de salud materna (control del embarazo y puerperio), la prevención y el cuidado de enfermedades, la anticoncepción gratuita y, fundamentalmente, estrategias de educación a mujeres y varones adultos sobre salud sexual y reproductiva.
- Servicios específicos en esta materia dirigidos a los adolescentes

Programas que permitan disminuir las contradicciones entre maternidad y desarrollo personal de la mujer

Empleo:

Conciliar el empleo de la mujer con la maternidad. Para ello se debería repensar el marco regulatorio del trabajo respecto de:

- Flexibilización la jornada laboral en las etapas de crianza de los niños pequeños.
- Flexibilización de los horarios de trabajo durante los primeros años de vida de los hijos (madre o padre, a elección).
- Evitar que las empresas discriminen a las mujeres madres.
- Controlar que las agencias de contratación de empleo sean discriminadoras de las mujeres embarazadas o con hijos pequeños.
- Otorgar licencias más prolongadas en el momento de tener un hijo, y que incluyan al padre.
- Brindar licencia a la mujer o al varón ante la enfermedad de un hijo pequeño.

Medidas fiscales:

- Descontar impuestos a las empresas que empleen mujeres con hijos chicos.
- Descontar impuestos a las empresas que compensen la disminución del salario de la trabajadora o el trabajador cuando se toma la licencia por maternidad/paternidad (el BPS actualmente paga el 70% del salario).

Educación:

Conciliar la continuidad de los estudios a nivel terciario con la posibilidad de ejercer la maternidad.

- Evitar la deserción del sistema educativo de las mujeres madres.
- Otorgar períodos de exámenes extraordinarios por embarazo y parto.
- Justificar las inasistencias por enfermedad de niños pequeños.
- No considerar como desventaja la pérdida de avances en la formación durante el período de gestación y los primeros años de vida de los niños.

Servicios:

- Generalizar el sistema de guarderías para las madres y los padres que eligen servicios sustitutivos de cuidado en parte de la jornada laboral y/o de estudio.
- Ampliar los horarios escolares de la educación pública.

Reforma tributaria:

- En el marco de la reforma tributaria, disminuir los aportes de acuerdo con el número de hijos.

Programas que habiliten una mayor equidad de género

Avanzar en la equidad de género implica un proceso lento; los cambios son de largo aliento, ya que implican modificaciones culturales importantes. En este sentido se deberían promover las transformaciones que habiliten una redistribución intergénero de las economías de cuidado de los niños, en la que se modifiquen roles de manera sustantiva, de manera que los hombres asuman parte de la carga reproductiva (cuidado de los niños y de la salud de estos, tareas domésticas) que tradicionalmente no han asumido.

Se entiende que en este campo desempeñan un papel importante tanto la educación formal como los medios de comunicación, que deben orientarse a promover una socialización no discriminatoria de niñas y varones en cuanto a la división sexual de roles.

Bibliografía

- ALFONSO, J. (2004): «Cuba: de la primera a la segunda transición demográfica. El descenso de la fecundidad», en *La fecundidad en América Latina: ¿transición o revolución?*, Santiago de Chile: CEPAL, serie Seminarios y Conferencias n.º 36.
- ANEP-CODICEN (2005): *Panorama de la educación en el Uruguay: una década de transformaciones educativas*, Montevideo.
- BARRÁN, J. P., y B. NAHUM (1979): *El Uruguay del Novecientos. Batlle, los estancieros y el Imperio Británico*, tomo 1, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- BID-CEPAL-CELADE (1996): *La transición demográfica en América Latina*, con información actualizada en el *Boletín Demográfico* n.º 62, Santiago de Chile: CELADE, 1998.

- BONGAARTS, J. (1998): «On the quantum and tempo of fertility», en *Population and Development Review* 24: pp. 271-291.
- CABELLA, W. (2006): *Dissolução e formação de novas uniões: uma análise demográfica das tendências recentes no Uruguai*, tesis de doctorado, Núcleo de Estudos de População, Campinas: UNICAMP.
- CABELLA, W., y A. PELLEGRINO (2005): *Una estimación de la emigración internacional uruguaya entre 1963 y 2004*, Montevideo: Universidad de la República, Programa de Población de la Unidad Multidisciplinaria, Documento de Trabajo n.º 70.
- CALVO, J. J. (2002): *Políticas de población para Uruguay*, mimeo, Montevideo.
- (2002). *Las necesidades básicas insatisfechas en Montevideo*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Documentos de Trabajo n.º 59.
- CELADE (2001): «América Latina: Fecundidad 1950-2050», en *Boletín Demográfico* n.º 68, Santiago de Chile.
- CEPAL (2004): *Panorama social de América Latina 2004*, Santiago de Chile: CEPAL.
- (2005): *Panorama social de América Latina 2005*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CHACKIEL, J. (2004): «La transición de la fecundidad en América Latina 1950-2000», en *Papeles de Población*, Nueva época, año 10, n.º 41, julio-setiembre, México: Centro de Investigación y Estudios Avanzados de Población.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2004): «La política familiar y la nueva demografía», en *Consecuencias de la evolución demográfica en la Economía*, ICE, Revista del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, n.º 815, mayo-junio.
- FILGUEIRA, F.; R. KAZTMAN y F. RODRÍGUEZ (2005): «Las claves generacionales de la integración y exclusión social en Uruguay», en *Prisma* (Revista de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay) n.º 21.
- FILGUEIRA, F.; F. RODRÍGUEZ y C. RAFANIELLO (2005): «Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado», en *Prisma* (Revista de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay) n.º 21.
- FRAGA, J. (2004): «Cuba: de la primera a la segunda transición demográfica. El descenso de la fecundidad», en *La fecundidad en América Latina: ¿transición o revolución?*, Santiago de Chile: CEPAL, serie Seminarios y Conferencias n.º 36.
- HENNING, S. (2004): «La transición de la fecundidad en el mundo», en *La fecundidad en América Latina: ¿transición o revolución?*, Santiago de Chile: CEPAL, serie Seminarios y Conferencias n.º 36.
- MACNICOLL, G. (2001): «Government and fertility in transitional and post-transitional societies», en *Population Development Review*, suplemento al vol. 27.
- NIEDWOROK, N. (1994): *Mujer y fecundidad en Uruguay. Factores determinantes directos de la fecundidad y sus implicancias en salud*, Montevideo: Trilce.
- OLIVA, I., y L. RODRÍGUEZ (2004): «Programas y políticas nacionales que afectaron el curso de la fecundidad en el Brasil», en *La fecundidad en América Latina: ¿transición o revolución?*, Santiago de Chile: CEPAL, serie Seminarios y Conferencias n.º 36.
- PARTIDA, V. (2004): «Tendencias y perspectivas de la fecundidad en México», en *La fecundidad en América Latina: ¿transición o revolución?*, Santiago de Chile: CEPAL, serie Seminarios y Conferencias n.º 36.
- PAREDES, M. (2003): «Los cambios en la familia en Uruguay: ¿hacia una segunda transición demográfica?», en *Nuevas formas de familia*, Montevideo: UNICEF.
- PAREDES, M., y C. VARELA (2005): *Aproximación socio-demográfica al comportamiento reproductivo y familiar en Uruguay*, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, Documento de Trabajo n.º 67.

- PELLEGRINO, A. (1991): *Trabajo de la mujer y fecundidad en Montevideo*, Montevideo: CIESU.
- (2003): *Caracterización demográfica del Uruguay*, Montevideo: UNFPA-Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- PELLEGRINO, A., y R. POLLERO (1998): «Fecundidad y situación conyugal en el Uruguay. Un análisis retrospectivo. 1889-1975», en *Seminario internacional «Cambios y continuidades en los comportamientos demográficos en América: la experiencia de cinco siglos»*, Córdoba.
- PERI, A., e I. PARDO (2006): «Nueva evidencia sobre la hipótesis de la doble insatisfacción: ¿Cuán lejos estamos de que toda la fecundidad sea deseada?», ponencia presentada al II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Demografía, Guadalajara, 3-5 setiembre de 2006 (publicación en CD-ROM).
- PNUD (2005): *Desarrollo humano en Uruguay 2005. Hacia una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento*, Montevideo: PNUD.
- POLLERO, R. (1994): *Transición de la fecundidad en el Uruguay*, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, Documento de Trabajo n.º 17.
- RAND EUROPE (2006): «¿Implosión demográfica? La baja fecundidad y las medidas tomadas en la Unión Europea», disponible en <www.rand.org>.
- TAPINOS, G. (1988): *Elementos de demografía*, Madrid: Espasa Calpe, 1988.
- VARELA PETITO, C. (1995): «La fecundidad», en A. PELLEGRINO, J. J. CALVO, A. PERI y C. VARELA: *Atlas demográfico del Uruguay*, Montevideo: Fin de Siglo.
- (1999): «La fecundidad adolescente: una expresión de cambio del comportamiento reproductivo en el Uruguay», en *Revista Salud Problema*, vol. 4, n.º 6, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- (2004): «Programas y políticas nacionales que afectan la fecundidad: el reemplazo de la población en el Uruguay, un fenómeno ausente en la agenda estatal», en *La fecundidad en América Latina: ¿transición o revolución?*, Santiago de Chile: CEPAL, serie Seminarios y Conferencias n.º 36.
- (2006): «Maternidad en la adolescencia: discursos y prácticas de mujeres y varones de sectores sociales medios y bajos de ciudad de Montevideo, Uruguay», ponencia presentada al II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Demografía, Guadalajara, 3-5 setiembre de 2006 (publicación en CD-ROM).
- ZAVALA DE COSÍO, M. (1996): «The demographic in Latin America and Europe», en J. GUZMÁN, S. SINGH, G. RODRÍGUEZ y E. PANTELIDES: *The fertility transition in Latin America*, Oxford: IUSPP-Clarendon Press.
- (1999): *Les deux modèles de transitions démographiques en Amérique Latine et les inégalités sociales: le malthusianisme de pauvreté*, Barcelona: Centre de Estudis Demogràfics, Papers de Demografia n.º 149.

Envejecimiento

Hacia la formulación de políticas

Jaime Mezzera*

Grupo de trabajo: **Homero Bagnulo, Gustavo De Armas, Álvaro Forteza, Mariana Paredes, Rodolfo Saldain**

1. Introducción

A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos, en Uruguay cualquiera de las medidas más usuales del envejecimiento —típicamente, el aumento de la esperanza de vida, la proporción de personas que han cumplido una determinada edad elegida como límite, o la edad media o mediana de la población— está principalmente determinada por la disminución de la población infantil y joven. Ello no solo se debe al fenómeno secular de la baja natalidad de la población uruguaya, sino también a la emigración ocurrida en diversos episodios durante los últimos treinta años, un fenómeno que no es general en la región latinoamericana en su conjunto, aunque sí en algunos países centroamericanos y del Caribe, donde la cercanía de los Estados Unidos ha determinado corrientes migratorias muy intensas.

En efecto, en el caso latinoamericano más usual, buena parte del envejecimiento se debe al fuerte aumento de la población que se registró hace medio siglo, así como a un aumento de la esperanza de vida de la población adulta, que a través del progreso médico-sanitario ha extendido la vida de los que superaron los 50 o los 60 años. Este segundo efecto suele producirse largo tiempo después del primero, ya que aquel se logró mediante medidas como la vacunación, el control de diarreas, etcétera, que mejoran la esperanza de vida de los lactantes y niños. La extensión de la vida de los adultos, en cambio, se debe en la generalidad de la región a la exitosa y reciente implantación de técnicas y procedimientos sanitarios que en el Uruguay están establecidos hace mucho tiempo, razón por la cual no han tenido tanto impacto en nuestro país en las

* Estudió Ciencias Económicas en Montevideo e hizo un Máster en Economía del Desarrollo y un doctorado (ABD) en Economía en la Universidad de Boston, con énfasis en las relaciones entre comercio exterior y el mercado de trabajo. Pasó casi toda su vida adulta trabajando en el exterior, en el área de empleo e ingreso con especial dedicación al sector informal, como funcionario de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de las Naciones Unidas. Jubilado del sistema en el 2002, volvió a radicarse en el Uruguay para integrarse a Rumbos y así canalizar su fe en la necesidad de desarrollar el país con una visión socialdemócrata de la sociedad y la economía.

últimas décadas. Lo que sí ha tenido un efecto muy fuerte sobre el ritmo del envejecimiento en el Uruguay es la significativa disminución de la población infantil y joven por las razones esbozadas arriba.

Para usar el léxico corriente, el problema poblacional del Uruguay no es que haya demasiados viejos, sino que hay demasiado pocos niños y jóvenes. En consecuencia, aunque a primera vista resulte sorprendente, las propuestas de política respecto del envejecimiento incluirán medidas dirigidas a la población infantil y joven.

La propuesta que se somete a consideración es la siguiente: *una forma de atenuar la peculiar forma de envejecimiento que está sufriendo la sociedad uruguaya pasa por idear e introducir políticas que logren reducir, eliminar o aun revertir la emigración de jóvenes y niños, y por aplicar distintas medidas —que no necesariamente serán de orden estrictamente demográfico— que tiendan a fortalecer la tasa de fecundidad.*

2. Diagnóstico

2.1. El proceso de envejecimiento poblacional en los países latinoamericanos: explosión y posterior transición demográfica

En el caso general de los países latinoamericanos, alrededor de 1950 se comenzó a percibir la fuerza adquirida por el llamado *proceso de transición demográfica*, consistente en una fuerte reducción de la mortalidad, especialmente de la infantil, no compensada de inmediato por una reducción paralela de la fecundidad.

La explicación más usual del fenómeno es que, en un continente cuya población era por entonces predominantemente rural, las familias pobres, y especialmente las campesinas, concebían más hijos de los que deseaban tener y criar, porque suponían que una alta proporción de los concebidos, y aun de los nacidos vivos, no sobreviviría. Es necesario recordar que, en buena medida, en poblaciones rurales pobres, para la mayoría de las parejas los hijos constituían una futura reserva de mano de obra para la explotación agropecuaria y, más allá, una forma de seguro de vejez.

Así, «en América Latina la esperanza de vida al nacer aumentó 20 años en promedio (de 50 a 70) durante la segunda mitad [del siglo XX], y se pasó de una tasa global de fecundidad de seis a menos de la mitad en [solo] tres décadas» (Chackiel, 2001).

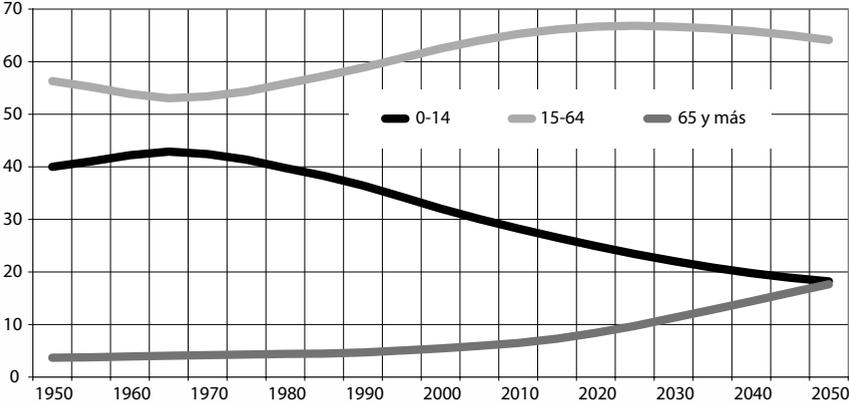
Los adelantos médicos y sanitarios —como las vacunaciones, los cuidados de enfermedades diarreicas o la provisión de agua potable— introducidos durante la primera mitad del siglo XX cambiaron radicalmente la relación entre niños concebidos y niños sobrevivientes hasta, digamos, los cinco años, con la consecuencia de una verdadera explosión de la población infantil.

Como la cultura y, más en general, las costumbres cambian mucho más lentamente que los progresos médicos, se produjo la explosión demográfica. Se preveía —correctamente— que los requerimientos en materia de vivienda, salud y educación estarían más allá de las posibilidades económicas inmediatas de los países. Ello se hizo

particularmente agudo hacia 1960, cuando el número de niños casi se igualaba al de quienes estaban en las edades más propiamente activas, entre 15 y 64 años.

Con todo, como muestra el gráfico 1, a partir de los años setenta la natalidad disminuyó fuertemente y la distribución de la población por grupos comenzó a encaminarse a un mejor equilibrio. En la actualidad, se estima que dos tercios de los latinoamericanos están en la faja de 15 a 64 años. En buena medida ese fenómeno se debió al proceso inmigratorio interno, que estaba haciendo que la región dejara de ser predominantemente rural y, en consecuencia, adoptara patrones de natalidad diferentes, a lo cual coadyuvieron políticas estatales de control de la natalidad.

Gráfico 1. América Latina: un siglo de explosión demográfica seguida de envejecimiento



Fuente: CELADE.

Es importante señalar que hay un desfase entre la caída de las tasas de fecundidad y mortalidad y sus efectos sobre el conjunto de la población, como consecuencia de las altas tasas de fecundidad del pasado. «El promedio de hijos por mujer disminuye, pero el número de nacimientos continúa creciendo debido al alto contingente de mujeres que llegan a la edad de procreación» (Chackiel, 2001).

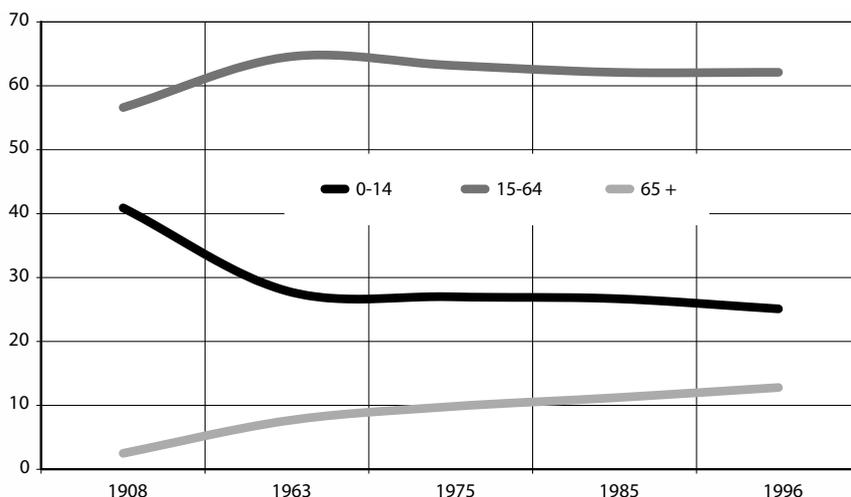
Por su parte, para la región en su conjunto, el proceso de envejecimiento está en el futuro. El mismo gráfico 1 muestra cómo la estimación actual es que poco más del 5% de la población pasó los 65 años, y que ese grupo recién superará el 15% dentro de unos 40 años.

2.2. El caso del Uruguay desde principios del siglo XX: natalidad y mortalidad «a la europea», sin políticas estatales y con envejecimiento progresivo

Es conveniente señalar la diferencia entre el proceso típico latinoamericano, que pasó por aquella transición demográfica muy fuerte, y el proceso uruguayo, que nunca tuvo tasas altas de crecimiento poblacional (salvo por la inmigración, que se concentró en la segunda mitad del siglo XIX) y en el que se produjo un proceso de envejecimiento lento, largo y mucho más profundo que el promedio latinoamericano. Las raíces de este proceso son, en primer lugar, el aumento de la esperanza de vida de las personas de todas las edades y, en grado al menos igualmente importante, la creciente escasez de niños y jóvenes, debida, por un lado, a la disminución de la natalidad y, por otro, a la emigración. Así, el problema del envejecimiento en el Uruguay no puede entenderse sin referencia a esos dos aspectos referidos a la niñez y la juventud, los cuales, a su vez, no pueden entenderse sino refiriéndose a la secular combinación de estancamiento y crisis económica que sufre el país desde hace varias décadas.

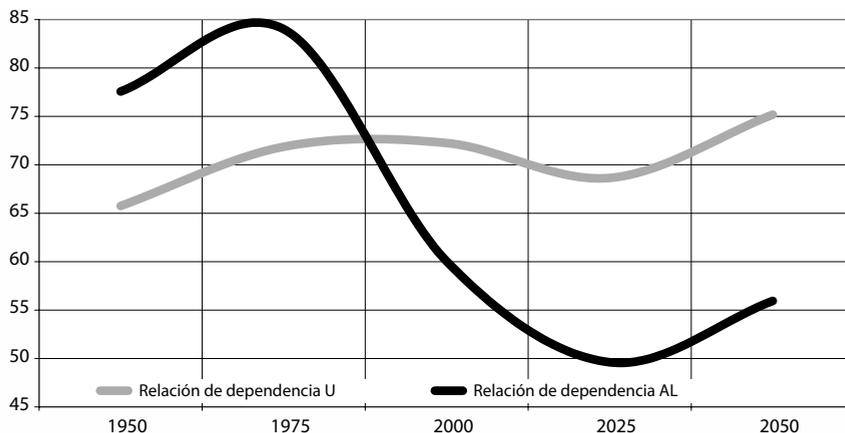
El comportamiento poblacional del Uruguay fue diferente, en buena medida, debido al aporte de las culturas europeas que trajeron los inmigrantes del siglo XIX, junto con condiciones geográficas y climáticas menos proclives a aquellas enfermedades infecciosas que antes de la transición demográfica diezaban la población joven latinoamericana.

Gráfico 2. Uruguay: distribución de la población por grandes grupos de edad, 1908-1996



Fuente: Elaborado con datos del INE contenidos en Damonte (1999).

Gráfico 3. La relación de dependencia en Uruguay y en el promedio de América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos nacionales recopilados por el CELADE.

Queda claro entonces que a lo largo del siglo XX se produjo ese pausado y profundo proceso de cambio de una población *joven* a una *envejecida*, pero ello fue compatible con una permanencia del porcentaje de personas adultas en edades más propiamente productivas, representadas aquí por el grupo de 15 a 64 años, que después de alguna vicisitud en la primera mitad del siglo —período durante el cual no se levantaron censos— mostró una gran estabilidad (algo más del 60%) en los últimos cuarenta años.

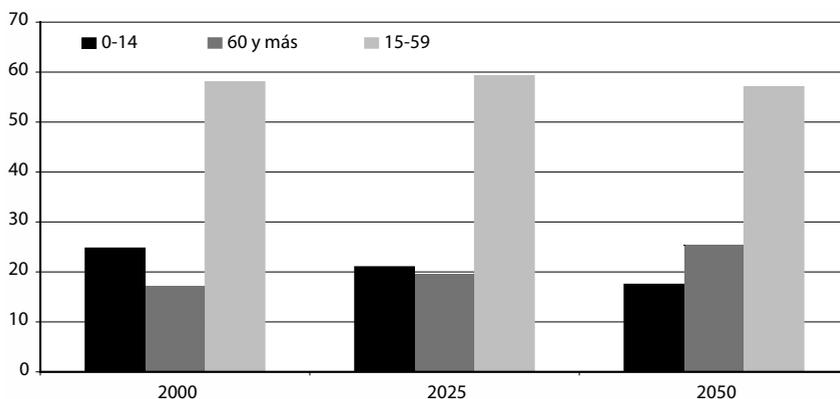
La comparación entre la relación de dependencia¹ del Uruguay y la que se observa en el promedio de América Latina refleja con mucha claridad la diferencia de los procesos. La relación de dependencia regional fue muy profundamente afectada por la disminución del número de niños producida a partir del último cuarto del siglo XX, que se prevé continúe, si bien a ritmo mucho menor, en la primera mitad del siglo XXI.

En cambio, ese fenómeno no existe en el Uruguay. En nuestro país la relación de dependencia aumenta pausada y continuamente, por el comparativamente pequeño desequilibrio entre el aumento de las personas de edad y la disminución de los niños y jóvenes.

Se prevé que en nuestro país ambos procesos —tanto el progresivo reemplazo de personas jóvenes por personas de edades avanzadas como la estabilidad del porcentaje

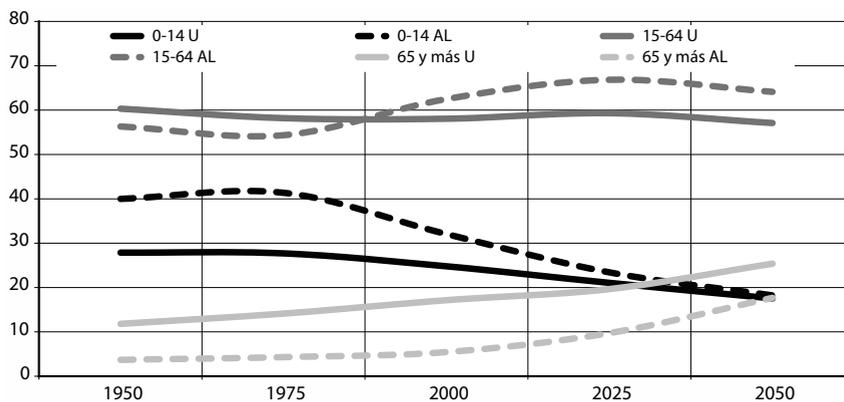
¹ La relación de dependencia se define como el cociente entre la suma del número de niños y jóvenes más el número de los que sobrepasaron la edad productiva, y el número de estos últimos. Los dos primeros grupos mencionados dependen económicamente del trabajo de los adultos que están en edad de obtener ingresos mediante el mecanismo de insertarse en la fuerza laboral.

Gráfico 4. Uruguay: distribución de la población total por grandes grupos de edad, 2000-2050



Fuente: CEPAL-CELADE (2003), con datos nacionales y proyecciones propias.²

Gráfico 5. Población por grandes grupos de edad. Uruguay y América Latina



Fuente: CEPAL-CELADE (2003), con datos nacionales y proyecciones propias.

² Nótese que la información de CEPAL-CELADE viene agrupada con una definición de 60 y más años, la cual difiere de la de 65 y más, que nos parece más relevante para el caso uruguayo.

de población que representan los adultos— se mantengan relativamente estables en varias décadas futuras, como muestra el gráfico 4.

Esto permite arribar a una conclusión importante: si solo se dieran fenómenos propiamente demográficos, la situación poblacional uruguaya estaría lejos de ser dramática. El dramatismo del envejecimiento viene dado por el fenómeno migratorio, que restringe decisivamente el peso de los jóvenes y, consecuentemente, de los niños. A ese fenómeno deben dirigirse, entonces, las políticas orientadas a reducir los problemas del envejecimiento a que nos referiremos más adelante.

Por último, conviene comparar gráficamente los procesos uruguayo y latinoamericano. Al respecto, el gráfico 5 muestra cómo ambos tienen tendencias semejantes pero en niveles muy distintos.

Conjuntamente con el proceso anterior, y en forma semejante a lo que se observa en países —como los europeos— donde el proceso de envejecimiento es aún más profundo y antiguo, se percibe también que las cohortes más ancianas contienen proporciones crecientes de mujeres, debido a la mayor longevidad de estas en comparación con los hombres de cohortes semejantes. Por ejemplo, en Damonte (2002) se concluye del análisis cuantitativo del caso uruguayo:

Los antecedentes rescatados han permitido, en primer lugar, examinar con suficiente detalle el grado y la dinámica del proceso de envejecimiento que afecta a la estructura demográfica de la población uruguaya. El balance nos muestra un alto porcentaje de población de 65 años y más de edad (13%) y dentro del mismo dos rasgos sobresalientes: el acelerado crecimiento de la población de edades adultas avanzadas (80 y más) y la creciente predominancia femenina en la población de adultos mayores, que justifica la denominación de «feminización del envejecimiento».

Una población envejecida, tomada por sí misma, involucra mayores costos de seguridad social y de cuidado (médico y no médico) de ancianos, y, a la vez, en muchos casos exige que una proporción decreciente de ciudadanos en edad plenamente productiva genere los recursos para solventar aquellos gastos.

2.3. El envejecimiento y los gastos del sector público

Con todo, como en el Uruguay el proceso de envejecimiento poblacional proviene en buena medida de la disminución de los niños y jóvenes, a efectos del cálculo de la proporción de población que económicamente «mantiene» a otras, conviene considerar conjuntamente la proporción de los niños y los ancianos. En el caso uruguayo, a lo largo del siglo XX la proporción de los niños de hasta 14 años cayó de casi 41% a solo 25%, más que compensando el aumento de las personas de edad avanzada, quienes aumentaron unos 10 puntos porcentuales de la población total.

De este modo, las personas en edades plenamente productivas —de 15 a 64 años— pasaron de ser el 56,6% de la población en 1908 al 62,1% en 1998, lo que implica una reducción significativa de la relación de dependencia (Damonte, 1999, con datos

oficiales).^{3,4} Incluso usando las proyecciones del CELADE se percibe que una reducción de 3 puntos porcentuales del grupo de los de 15 a 59 años, en cien años, no es dramática.

Estas cifras muestran que el elemento fundamental de la dinámica demográfica uruguaya es que *cambió la composición de la población que está en situación de dependencia*, la cual a principios del siglo XX era primordialmente de *niños que demandaban gastos (privados y públicos) en vivienda, educación y salud materno-infantil y pediátrica*, mientras que a fines del siglo era sobre todo *población mayor que demandaba una proporción creciente de gastos de mayor preponderancia pública, en seguridad social y salud geriátrica*. Asimismo, se percibe que la proporción de los gastos públicos sociales se movió en esa misma dirección, muy especialmente hacia fines del siglo.

Ahora bien, en el Uruguay la cobertura del sistema de seguridad social, en su componente de mantenimiento del ingreso de las personas de edad, es de las más amplias de la región latinoamericana, y no muy inferior a la que se observa en muchos países desarrollados. Junto con ello, mucho influyó la decisión adoptada por vía de una reforma constitucional a fines de la década del ochenta, que determinó que las pensiones y jubilaciones tendrían reajustes alineados con los del índice medio de salarios, que aumenta en relación con la inflación pasada. Como se la aplicó en un contexto de inflación agudamente decreciente, esta medida determinó un alza muy significativa, en términos reales, de aquellos pagos a las personas mayores y del gasto público consiguiente.

En otras palabras, la expansión del gasto público en este programa no fue inducida solo por factores demográficos, sino por una decisión deliberada de política, tomada al retorno de la democracia, a partir de 1985, y en buena medida fundamentada como reacción a la disminución del poder adquisitivo de las pensiones y jubilaciones durante el período dictatorial (Forteza et al., 2004).

En Amarante et al. (2005) se muestra que:

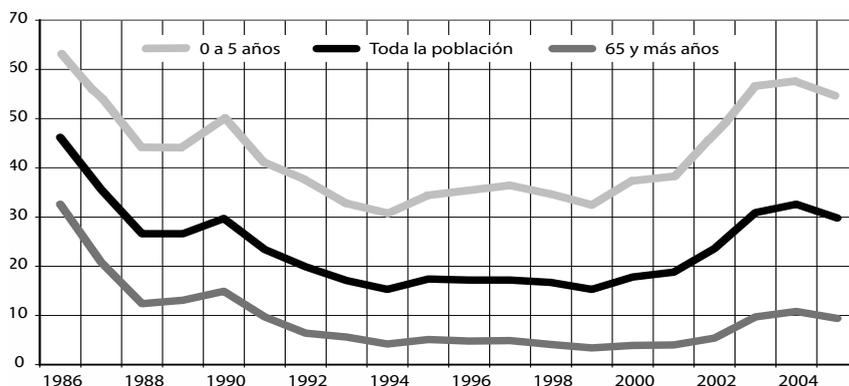
El gasto en seguridad social constituye la principal explicación en la variación del gasto [social] total [del sector público]. El gasto en salud, que representa el 9% del gasto social total en 2002, ha sido el de mayor crecimiento durante los noventa, aunque también es donde se produce la caída más abrupta en el último año. Por otro lado, el gasto en educación, que representa en 2002 un 11% del gasto social total, crece durante la década a un ritmo sensiblemente menor que el resto de los componentes del gasto público social.

En la medida en que el servicio de seguridad social fuera autofinanciado, esa transferencia no sería un problema tan serio como lo es, porque ella implicó una caída enorme en el porcentaje de los aportes de los trabajadores en el gasto del sistema.

³ En este trabajo seguimos la recomendación contenida en Damonte (1999) de usar el límite de 65 años para definir la *población mayor*.

⁴ Es necesario apuntar, con todo, que la necesidad de usar un límite de edad igual para 1908 y 1998 tiende a exagerar la gravedad del proceso, por cuanto los progresos en materia de salud han hecho que la capacidad de producir de las personas haya aumentado significativamente en un plazo tan largo.

Gráfico 6. Uruguay: porcentaje de personas en situación de pobreza. Total y para los grupos de edades extremas



Fuente: De Armas y Filgueira (2006).

2.4. Pobreza, grupos de edad y gasto público

Ahora bien, ocurre que, al mismo tiempo, se observa un cambio en la distribución por edades de la pobreza. En Amarante (2001) se señala:

La vulnerabilidad de las personas frente a la pobreza es diferencial por grupos de edad. D'Ambrosio y Gradín (2000) señalan que existe una gran diferencia entre la evolución del bienestar de los niños y los ancianos en la década pasada en los países industrializados: mientras que los indicadores para los ancianos mejoran, los de los niños se deterioran. Esta realidad también se constata en Uruguay, donde distintos trabajos han señalado la diferente incidencia de la pobreza por tramos de edad (Amarante, 2000; PNUD, 1999).

Ello surge claro del gráfico 6, que muestra varios elementos importantes. El primero confirma lo que se decía sobre el peso relativo con que la pobreza cae sobre grupos diferentes, de los cuales sin duda los niños menores de cinco años son los más desfavorecidos, tanto históricamente como, muy especialmente, en los últimos años para los que disponemos de datos. El segundo hace al perfil temporal de la pobreza y confirma la estrecha relación que tiene con el crecimiento económico y con la política general.

Claramente, los porcentajes de pobreza para el conjunto de la población cayeron abruptamente, desde un 46% de la población a solo 15%, en los ocho años que siguieron a la restauración democrática, período que se caracterizó por un mayor crecimiento y una mayor preocupación por el bienestar de los pobres. Esa mejora alcanzó también a los niños —entre quienes el porcentaje de pobreza bajó a algo menos de la

mitad de su valor inicial— y más aún a los adultos mayores, que pasaron de un 32% de pobres a apenas un 4%.

Se percibe un segundo tramo, de 1994 a 1999, asociado al período en que la economía uruguaya siguió un curso fuertemente determinado por las economías de los socios mayores del Mercosur, que por entonces estaban embarcados en experimentos de control de la inflación por vía del control cambiario (la llamada *ancla cambiaria*). En esos cinco años no hubo ganancia alguna en materia de reducción de la pobreza para ninguno de los tres indicadores que se muestran en el gráfico 6.

A partir de 1999 —cuando el Brasil abandonó el experimento mencionado— y más aún desde 2001 —cuando lo abandonó la Argentina pero no el Uruguay—, los porcentajes generales de pobreza treparon hasta niveles desconocidos después de 1987, encabezados por la pobreza de los niños, que prácticamente volvió a los niveles del fin de la dictadura. Desde este punto de vista, el largo experimento de control de la inflación por vía cambiaria se asocia a la pérdida de unos veinte años de reducción de la pobreza.

El tercer elemento que surge de estos datos es que parece haber un *núcleo duro* de pobreza, situado alrededor del 15% de la población, que es relativamente insensible a los cambios en el nivel de actividad económica. Ello se debe en buena medida a su escaso nivel educativo, en una época en que los requerimientos de calificación para incorporarse al mercado laboral son crecientes.

Finalmente, como muestra el gráfico 6 y explicita más aún el gráfico 7, los movimientos de la economía afectan principalmente a las personas más ligadas al mercado de trabajo, ya sea actualmente —los que trabajan— como en el pasado —los jubilados—, y se manifiestan menos en el bienestar de los niños, que normalmente pertenecen a hogares con padres jóvenes y, por tanto, menos establecidos en aquel mercado.

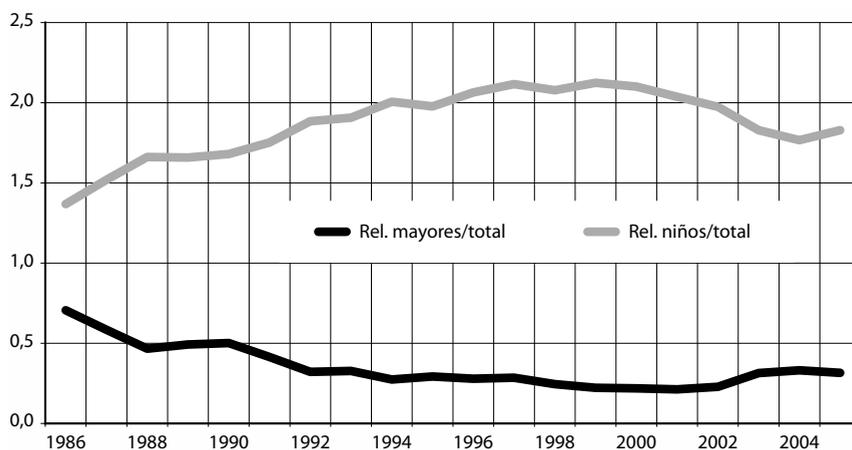
La evolución del mercado laboral beneficia claramente a la mayoría de las personas adultas, y especialmente a los adultos mayores, pero mucho menos a los niños, debido a la más débil inserción laboral de sus padres.

En consecuencia, hacia el 2005 más de la mitad de los niños de hasta cinco años vivían en hogares pobres, mientras entre los adultos mayores estaba en similar situación un porcentaje inferior al 10% —de todas maneras alto, pero comparativamente mucho menor (De Armas y Filgueira, 2007).⁵

Ahora bien, buena parte del gasto público social debe tener el objetivo de proteger a dos grupos que no logran financiarse por sí mismos a través de su inserción en el mercado de trabajo. Uno de ellos es el de los niños y los jóvenes, porque todavía no tienen edad de insertarse efectivamente en aquel mercado, y el otro es el de las personas de edad, que por esa razón han debido abandonarlo.

⁵ Es cierto que hay algo de la causación circular que es inseparable de estimar la pobreza simplemente por ingreso corriente: cuando se agrega un niño, por definición cae el ingreso per cápita de la familia y aumenta la probabilidad de caer bajo la línea de pobreza. Sin embargo, el fenómeno es demasiado fuerte como para que esta circularidad pueda considerarse decisiva.

Gráfico 7. Uruguay: relación entre porcentajes de pobreza de niños y de personas mayores respecto del total de la población, 1986-2005



Fuente: Elaboración propia con los mismos datos del gráfico 6.

Queda claro que desde el retorno de la democracia el eje de la pobreza se trasladó de los adultos mayores hacia los jóvenes. En buena medida este fenómeno es debido a la reforma del cálculo de pasividades de 1989, pero también obedece a la reducción del porcentaje del gasto del sistema que es autofinanciado, así como a las crecientes dificultades de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo.

2.5. La evolución del mercado de trabajo, los jóvenes y la emigración

Según Amarante et al. (2005):

[...] se encontró que los cambios en el nivel y la estructura de remuneraciones han jugado un papel fundamental en el aumento de la pobreza entre 1998 y 2003, pues explican el 40% de la variación en su incidencia. Estas variables se configuran como más relevantes que el desempleo.

Junto con la conocida evolución de las tasas de desempleo, conviene señalar aquí la evolución de los ingresos del trabajo de tres grupos importantes: los asalariados, los trabajadores por cuenta propia, y los jubilados y pensionados. La evolución de esos ingresos se muestra en el gráfico siguiente.

En él se advierte que —aun sin contar el impacto adicional de la tasa de desempleo— la caída del ingreso de los pasivos fue menos intensa que la de los grupos que están en el mercado laboral, y que el ingreso de los pasivos se recuperó más rápido que el de los trabajadores por cuenta propia. De hecho, el ingreso medio de este último

grupo apenas muestra una muy pequeña recuperación después de finalizada la crisis en el 2004.

Ello queda aún más claro al graficar los índices de los ingresos de los tres grupos, como se hace en el gráfico 9. En relación con el año 1999, cuando se inició la crisis económica (a raíz de que se mantuvo el tipo de cambio pese a la devaluación en el principal socio comercial), los ingresos de pasivos y asalariados se encuentran en el orden del 80%, mientras el ingreso de los trabajadores por cuenta propia aparece estancado en el 60%. Esto es especialmente relevante a nuestros efectos por dos razones.

La primera es que buena parte de los pobres son trabajadores por cuenta propia, los que no fueron directamente beneficiados por el mecanismo de alza salarial de los consejos de salarios de 2005-2006 y todavía no lo están siendo por la vía indirecta del mejoramiento general del mercado de trabajo que se está experimentando. Conviene señalar que los trabajadores por cuenta propia son cerca de un cuarto de la población trabajadora en el país: 24,4% en el 2004 y 23,3% en el 2005. Esa reducción de un punto en un año es un dato saludable porque proviene de una caída registrada exclusivamente entre los trabajadores por cuenta propia sin local, una categoría que normalmente está entre las de menor nivel de ingreso y que debe de haberse reducido por efecto del pasaje de un número apreciable de trabajadores a ocupaciones mejor rentadas.⁶

La segunda es que una proporción importante de los trabajadores por cuenta propia son los jóvenes, trabajadores pobres que se ven reducidos a ese tipo de empleo como puerta de entrada al mercado laboral.

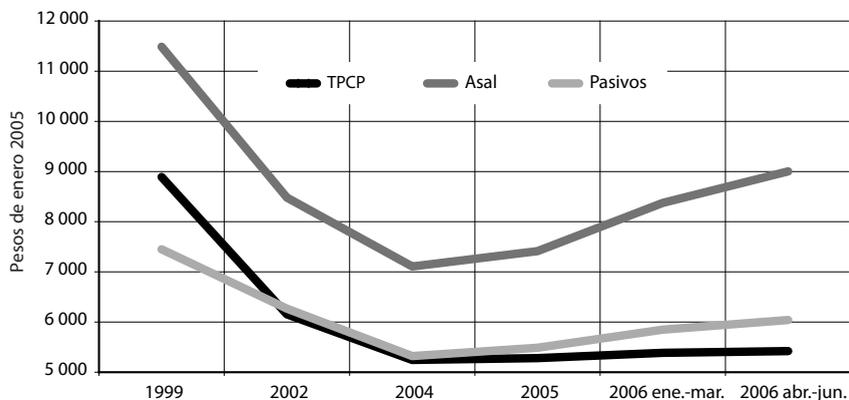
El tamaño de los diferenciales en materia de pobreza que se han detectado es, en parte, producto del momento de la medición utilizada. Las dificultades crecientes en que se encontró la economía uruguaya debido a su pérdida de competitividad tras la devaluación brasileña de 1999 y, adicionalmente, de la argentina del 2001 se tradujeron en crecientes problemas de empleo que hicieron eclosión en los años 2002 y 2003, y se han ido reduciendo progresivamente desde entonces. Estos problemas se manifestaron, en parte, en desempleo y, en proporción probablemente mayor, en la aceptación de empleos mal remunerados, especialmente por parte de los jefes de hogar, para quienes el desempleo no es una alternativa viable.

Los problemas de empleo no afectaron tanto a los pensionados como a los trabajadores, y especialmente a los menos protegidos de entre ellos. Muchos de estos son hombres y mujeres jóvenes, y por tanto madres y padres de niños, que estaban intentando lograr un acceso consolidado al mercado de trabajo y se vieron frustrados por la crisis económica. En una proporción importante se vieron forzados a emigrar por efecto de su situación de pobreza.

En Varela (2006) se señala:

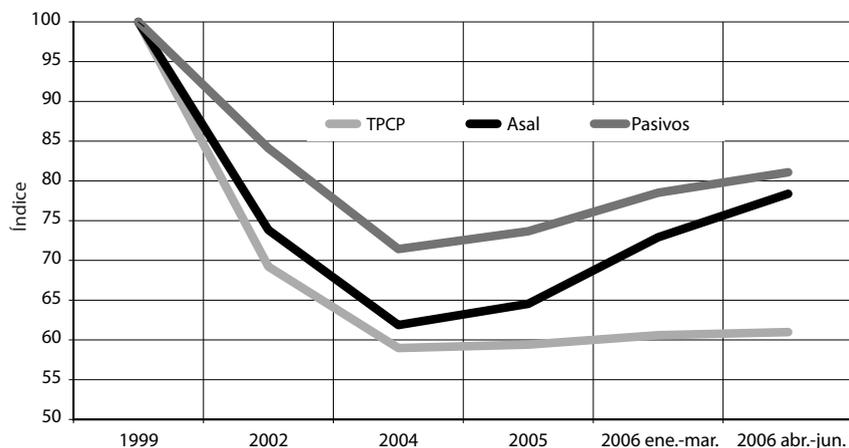
⁶ Cabe recordar, además, que los trabajadores por su cuenta sin local no solo son el grupo con el menor ingreso medio, sino que además «constituyen el grupo menos protegido desde el punto de vista de sus derechos jubilatorios (solo 8% tiene cobertura) y no tienen derecho al seguro por desempleo» (Amarante et al., 2005).

Gráfico 8. Uruguay: ingreso de asalariados y trabajadores por cuenta propia



Fuente: Elaboración propia con datos del INE aportados por la Cra. Alicia Melgar.

Gráfico 9. Uruguay: índices de ingresos de asalariados y trabajadores por cuenta propia



Fuente: Elaboración propia con los mismos datos del gráfico 8.

Una de las estrategias de determinados sectores sociales ante la nueva crisis económica que enfrentó el país desde fines de los años noventa fue la emigración. Se estima que entre los años 1996 y 2004 más de 100 000 personas salieron del país, con la mayor concentración entre los años 2000 y 2003 (Cabella y Pellegrino, 2005).

Este es un elemento básico que diferencia profundamente la situación demográfica uruguaya de casi todas las otras: junto con el aumento de la esperanza de vida y la

edad media que efectivamente alcanzan las personas mayores, así como la progresiva disminución de la natalidad que se observa en nuestro país, como en los demás de la región, en el Uruguay se ha producido una muy significativa disminución de la población joven *por razones no demográficas ni sanitarias sino económicas, vinculadas a la escasez de oportunidades de obtención de ingreso para los jóvenes*, que por eso han emigrado masivamente, a veces en forma individual, otras en pareja.

Nótese que, especialmente en la última ronda, se trata de una emigración a largas distancias, que por tanto requiere una inversión relativamente importante. No se trata, entonces, de un fenómeno de emigración de pobres, sino de personas que enfrentan una perspectiva de empobrecimiento relativo, ya sea en comparación con ellos mismos un tiempo atrás o con sus perspectivas laborales en el exterior.

Inevitablemente, la emigración de jóvenes incide decisivamente en la natalidad en el Uruguay: sea porque no se vive en pareja, sea porque se vive en pareja y se tienen hijos en el exterior, sea porque, para el caso de las parejas que han permanecido en el país, la baja de la tasa de natalidad debe de tener también que ver con el problema económico-laboral, como un condicionante tanto de la postergación temporal de la decisión de tener hijos como de la elección del tamaño de familia económicamente viable, que en muchos casos será menor del que sería deseado en ausencia de tales restricciones.⁷

2.6. Gastos en educación pública como parte del tema de los niños y jóvenes

Un elemento central del tema de la emigración de jóvenes es el de la educación, tanto primaria como secundaria. Los análisis más recientes y cuidadosos muestran una correlación temporal entre ambos fenómenos. Así, Furtado y Llambí [...] encuentran que:

Según el último Informe de desarrollo humano (PNUD, 2003), de los 175 países ranqueados, Uruguay se destaca en el n.º 40, entre los países con «alto desarrollo». Sin embargo, el mismo informe muestra que Uruguay baja casi al final de la lista —al lugar n.º 120 de los 149 países para los que se dispuso de información— en cuanto al gasto público en educación sobre el PBI para el período 1998-2000. En efecto, con un valor de 2,8% del PBI considerando todos los niveles de educación pública, se ubica junto con países en su mayoría africanos y centroamericanos.

Otro estudio internacional (OECD, 2003) muestra que hacia el año 2000 Uruguay aparecía como el país con menor ratio de gasto público en educación primaria y secundaria sobre PBI, en comparación tanto con los países de la OECD como con sus vecinos de la región. En efecto, mientras ambos grupos de países destinan en promedio el 3,4% de su PBI, Uruguay invierte tan solo el 2% [...]. En cuanto a la proporción del gasto en educación terciaria con respecto al PBI sucede algo similar, aunque la distancia que separa a Uruguay de los países de la región es menor [...]. En total, según este informe, Uruguay destina el 2,6% de su PBI a la educación pública en todos los niveles.

⁷ Un análisis más completo puede consultarse en Varela (2006), el componente de este proyecto que enfoca específicamente la fecundidad.

Finalmente, el *Panorama social de América Latina* (CEPAL, 2003) revela que Uruguay, con un ratio de gasto en educación sobre PBI un tanto mayor que las cifras anteriores —de 3,4% para 2000-2001— solo supera a Ecuador, Perú, El Salvador, Guatemala y la República Dominicana, de los 18 países latinoamericanos comparados.

Las cifras son claras: es necesario reforzar significativamente el presupuesto educativo, área en que nuestro país ha avanzado poco, mucho menos que los países vecinos y otros, en las últimas décadas. Cómo se haga, y a costa de qué, debe ser tema de discusión seria y urgente.

2.7. La viabilidad de un sistema de jubilaciones y pensiones en las próximas décadas será afectada por el desequilibrio entre aportantes y beneficiarios

Ya hemos mencionado dos problemas principales que en el futuro se agregarán a los que ya enfrenta el sistema uruguayo de seguridad social. El primero es el creciente desequilibrio entre la población aportante y la población beneficiaria, y el segundo, al que nos referiremos próximamente, tiene que ver con la situación de los que trabajan pero no aportan.

Hay un creciente desequilibrio entre una población que debe ser beneficiaria, en expansión, y la población que aporta, que se va a reducir en el futuro por efecto de la actual reducción en el número de niños y jóvenes, determinada por factores demográficos y más aún por efectos de la emigración. Este es un problema que afectará más directamente al sistema de reparto. Si bien se trata de un fenómeno mundial, en el caso uruguayo se hace particularmente grave porque tenemos una estructura poblacional parecida a la de los países desarrollados pero con niveles de productividad de país en desarrollo, que por eso afectan la capacidad financiera de la sociedad en general y específicamente del Estado.

Esping-Andersen (2001) identifica tres problemas exógenos que afectan de esta manera al sistema de pensiones. Uno, relevante aquí, es el envejecimiento de la población que resulta del descenso de la fecundidad, el cual se combina con otros fenómenos más recientes: la jubilación temprana, que comienza a verificarse en el sector moderno por efecto de las empresas que exigen personal joven de alta calificación; la incorporación tardía al mercado laboral, que es consecuencia del alargamiento de los períodos de estudio, y, más en general, la baja en las tasas de empleo.⁸ La tasa de empleo disminuye cuando baja la tasa de participación en la fuerza de trabajo —sea porque hay gente que permanece más tiempo estudiando, sea porque hay gente que se retira más temprano, sea porque hay gente que se retira de la fuerza de trabajo por desaliento— y cuando aumenta la tasa de desempleo.

⁸ Definimos como *tasa de empleo* o *de ocupación* la relación entre quienes tienen trabajo y quienes están en edad activa. Es aritméticamente equivalente al producto de la tasa de participación por el complemento de la tasa de desempleo.

Varios de estos fenómenos han sido advertidos en el Uruguay reciente, pero el que parece más crucial es que en los países desarrollados que más han avanzado en materia de igualdad inducida por los sistemas de protección social —principalmente los nórdicos— la tasa de empleo fluctúa entre 70 y 75%, en tanto en nuestro país se ubica entre 50 y 55%. En otras palabras, en medida importante la futura estabilidad del sistema jubilatorio y de pensiones depende del éxito que se tenga en materia de promoción de mejores niveles de empleo en general, específicamente de empleo asegurado por el sistema, y de niveles de remuneración de la fuerza laboral. La importancia de este fenómeno como determinante principal de la evolución futura del sistema queda clara al observar que la relación de dependencia no va a disminuir marcadamente en las próximas décadas.

A esos problemas, que son comunes a todos los países, se agrega en el caso uruguayo el del *stock* de beneficiarios del sistema que adquirieron esa condición sin haber aportado a él tal como ahora se prevé. Se trata, por un lado, de los antiguos sistemas de jubilaciones tempranas, como los de las madres con diez años de trabajo, y de personas que han quedado desempleadas después del mismo número de años de trabajo, que con los sistemas anteriores se jubilaban después de aportar por lapsos cortos y con muchos años de prestaciones por delante. Por otro lado, están los casos de aquellos que, antes de la reforma de 1996, se jubilaban usando como causal probatoria las declaraciones de testigos, que con frecuencia eran falsas. Y, finalmente, se afirma (por ejemplo, en Forteza et al., 2004) que han seguido existiendo casos de trabajadores que, por diversos medios y sin haber realizado la totalidad de los aportes correspondientes, se han seguido jubilando aun después de la reforma. Por más que los dos primeros caminos ya han sido cancelados y el tercero parece estar en vías de extinción —con lo que se tiende a equilibrar el flujo futuro de aportes y beneficios—, existe un *stock* de jubilados que recibirá mucho más de lo que aportó, y ese *stock* seguirá pesando sobre las finanzas del sistema durante muchos años.

2.8. La viabilidad de un sistema de jubilaciones y pensiones en las próximas décadas: el problema de los que no aportan

El segundo problema, que afecta por igual a ambos sistemas, es la necesidad de solventar la situación de los que no aportan al sistema que les corresponde. En este, los expertos se encuentran con la dificultad de calcular el impacto beneficioso que tendrá la reducción de la frecuencia de jubilaciones otorgadas sin un correspondiente aporte previo, un fenómeno que estaba muy extendido y se verá reducido al aplicarse de modo cada vez más estricto los registros de trabajo y aportes en el pasado.

De hecho, como base de la reforma de 1996, se ha supuesto que la mayor parte de la mejora proyectada de la situación patrimonial del BPS debería provenir de la disminución de las jubilaciones y pensiones pagadas a individuos que no habían completado los aportes debidos (Forteza et al., 2004). Naturalmente, en este caso, todo lo que beneficie al saldo contable del sistema de protección social tendrá el costo de recaer

sobre aquellos trabajadores que, por distintas razones, no puedan acceder a la jubilación o pensión.

Es este un problema que principalmente recae sobre dos grupos de riesgo: por un lado, los trabajadores de muy bajo ingreso, que por eso mismo no aportan al sistema y han perdido la posibilidad que antes tenían de obtener una jubilación como si hubieran aportado; por otro, los jóvenes de baja calificación que en ningún momento logran insertarse de modo estable en el mercado laboral.

2.9. El resultado previsto en términos de trabajadores excluidos del derecho a jubilación o pensión

Este tema ha sido analizado con notable precisión por Bucheli et al. (2006), quienes concluyen:

[Es previsible que] un porcentaje muy significativo de los trabajadores registrados en la historia laboral del BPS no logre alcanzar el requisito de 35 años de servicio al llegar a las edades usuales de retiro. Como cabía esperar, el problema es sensiblemente mayor en el sector privado y en los trabajadores de menores ingresos, que en el sector público y en trabajadores de mayores ingresos.

Como se mencionó, en parte los resultados reflejan la crisis iniciada en 1999 y que hizo explosión en 2001-2002, pero también se vinculan más permanentemente al cambio en la forma de registrar la historia laboral a partir de la reforma de la seguridad social de 1996. Así, los mismos autores afirman (Bucheli et al., 2006):

[...] aun utilizando información previa a la crisis, el problema tendría una enorme incidencia: solo 16% de los trabajadores privados lograría cumplir con los 35 años de servicio a los 60 años de edad y solo 32% lo lograría a los 65 años de edad.

Cabría argüir, usando una considerable dosis de cinismo, que las preocupaciones sobre la viabilidad financiera del sistema uruguayo, especialmente en el caso del pilar de reparto, se atenuarán sensiblemente en la medida en que se concreten las predicciones del trabajo citado sobre los resultados del uso de los registros de la historia laboral, pero ello se haría a expensas del derecho al sostenimiento de ingreso de gran cantidad de trabajadores. Según Bucheli et al. (2006):

Se encontró que una proporción considerable de los trabajadores estaría realizando aportes durante períodos importantes, pero insuficientes para acceder a una jubilación ordinaria: 25% del total lograría alcanzar 30 pero no 35 años de servicio a los 60 años de edad y 24% lograría alcanzar 25 pero no 30 años de servicio a esa misma edad (estimación basada en información de todo el período). Se trata de un número significativo de trabajadores que estarían sufriendo una fuerte pérdida en su relación con el sistema de jubilaciones y pensiones, en la medida en que habrían aportado durante un número importante de años y no accederían a la jubilación común. Todos estos

trabajadores accederían a la pensión por edad avanzada, pero solo al cumplir 70 años de edad, y después de haber realizado aportes por un período considerablemente mayor de los 15 años previstos en este régimen. La incidencia de este problema entre los trabajadores de bajos ingresos sería mayor que entre los de altos ingresos.

En materia de seguridad social se suele hacer la diferencia entre el llamado *modelo bismarckiano original*, cuyo objetivo era asegurar el ingreso de la vejez a aquellos trabajadores del sector formal que habían aportado durante su vida activa, y el llamado *modelo Beveridge*, que apunta a cubrir también a trabajadores que han estado fuera de aquellos estratos privilegiados, e incluso a universalizar la cobertura. El sistema uruguayo se ha movido de un modelo bismarckiano original, creado por sucesivas iniciativas durante la primera mitad del siglo XX, hacia un sistema más cercano al modelo Beveridge, de muy amplia cobertura, intentado durante buena parte de la segunda mitad de aquel siglo. Sin embargo, como se prevé en el trabajo recién citado, estamos en un proceso que desde fines del siglo pasado apunta a acercarse nuevamente al primer modelo, una vez que se reconocieron las extremas dificultades financieras por las que pasaba el organismo rector y la virtual impotencia del presupuesto público para financiar los déficit crecientes en que aquel incurría.

3. Lineamientos para pensar en políticas

3.1. Toma de conciencia de la sociedad sobre alternativas de uso de recursos públicos escasos

Desde la vuelta de la democracia y especialmente desde 1990, se ha transferido a los adultos mayores una cifra de cerca del 9% del PBI: 5,4% por el sector público y algo más del 3% por el privado, lo cual equivale a una cifra del orden de los 1500 millones de dólares por año, de los cuales cerca de 1000 millones provienen del sector público.⁹ Esto recalca que la reforma de 1989, que respondió a la presión política de organizaciones de jubilados y pensionistas, es en buena medida financiada por ingresos regulares del fisco y cada vez menos por los aportes de los participantes del sistema. Este fenómeno está esencialmente vinculado al rápido crecimiento del gasto en seguridad social y, en medida menor pero importante, al incremento de la calidad, la cobertura y el costo de los cuidados médicos de personas ancianas.

En la última década del siglo pasado, el gasto público social por habitante, medido en dólares constantes, aumentó 73%, con lo cual quedó virtualmente al mismo nivel que el de la Argentina, duplicó al de Chile y es 50% más alto que el de Brasil, según

⁹ Junto con el gasto público referido sería necesario calcular el costo del envejecimiento en términos de gasto privado de las familias en el cuidado de las personas de edad. A él habría que restarle los aportes que las personas de edad hacen a los más jóvenes, especialmente en el caso, frecuente, de familias en las que conviven dos o más generaciones. Tales cálculos exceden las posibilidades de este trabajo.

señalan Saldain y Lorenzelli (2002, con cifras presentadas en CEPAL, 2001), quienes afirman:

En la actualidad, el Banco de Previsión Social abona prestaciones mensuales permanentes, contributivas y no contributivas, al 87% de la población de 65 años y más, a lo que deben adicionarse las prestaciones a cargo de tres organismos no estatales y de las dos dependencias a cargo de los retiros de las fuerzas de seguridad. Esta circunstancia determina la existencia de una cobertura prácticamente universal de las personas de mayor edad.

Sin duda, este es un logro importante de la sociedad uruguaya en materia de justicia distributiva, vigente desde hace casi un siglo, que junto con otros semejantes nos pusieron a la cabeza de América Latina en este aspecto.

Ahora bien, ese crecimiento cambió significativamente la relación entre el gasto en pasividades y el gasto en educación y salud. El primero insumía algo menos del 10% del PBI en 1986 y aumentó hasta 15% en 1999, en tanto los gastos en educación y salud crecieron mucho menos como proporción del PBI, alrededor de un punto a partir de 6% en el caso de la educación y de 4% en el caso de la salud (Saldain y Lorenzelli, 2002, con datos de la Contaduría General de la Nación y el Banco de Previsión Social).

La sociedad uruguaya no tiene conciencia clara de este fenómeno de cambio en las prioridades del gasto público ni respecto de su impacto sobre la situación social. *Este proyecto tiene por objeto hacer un aporte dirigido a que la sociedad, primero, tome conciencia del fenómeno y, segundo, esté en mejores condiciones para decidir informadamente si estas tendencias deben continuar y cuáles serían las consecuencias de ello, o si debe interrumpirse o revertirse ese proceso y, en tal caso, en qué dirección y con qué instrumentos. No se pretende recomendar caminos específicos, sino como máximo sugerir direcciones en que la sociedad podría moverse.*

3.2. El tema de los gastos en que se incurre para extender brevemente la vida de pacientes ancianos

En todas las sociedades en que se produce envejecimiento, el gasto público en seguridad social se incrementa por dos vías: una orientada a mantener el nivel de ingreso —jubilaciones y pensiones—, a que nos referiremos próximamente, y otra dirigida a mantener la salud.

En materia de salud, especialmente preventiva pero también curativa, los gigantes adelantos médico-sanitarios de las últimas décadas son responsables del alargamiento de la vida humana. Los primeros progresos se habían dado en el combate a la muerte prematura de lactantes y niños, mientras los que se produjeron en el Uruguay en el siglo XX tuvieron como efecto principal extender la vida de los adultos para que alcanzaran edades avanzadas —más de 75— o muy avanzadas —más de 85—. La previsible continuación de ese proceso obliga a avizorar costos médicos crecientes, en todas las sociedades.

Una de las sociedades con mejores estadísticas al respecto —los Estados Unidos— muestra que hacia 1990 el número de integrantes del grupo de 75 a 84 años era 11 veces mayor que en 1900, mientras que el de los de más de 85 años era 21 veces mayor. Los más altos costos que aquella sociedad deberá enfrentar en los próximos 50 años pueden deducirse de las siguientes proyecciones: se prevé un aumento de 157% en las consultas médicas, uno de 197% en los días de hospitalización, de 278% en el número de residentes en casas de salud, y un incremento de casi 160% en el costo de la salud para ese grupo, calculado en dólares constantes de 1980 (Callahan, 1995). En nuestro país, la prioridad de hecho otorgada a los adultos mayores queda reflejada en el gasto del Fondo Nacional de Recursos:

Cuadro 1. Gasto del Fondo Nacional de Recursos, 2005

Acto	Cantidad	Edad media de pacientes	Gasto	% del gasto total
Marcapasos	1 537	76	14 520 000	
Prótesis de cadera y rodilla	2 910	73	118 972 000	
Cirugía cardíaca adultos	1 778	65	347 195 000	
Angioplastia coronaria	3 116	63	175 540 000	
Hemodinamia	3 222	62	40 771 000	
Diálisis	2 404	60	610 281 000	
Subtotal				
pacientes de 60 años y más			1 307 279 000	84
Cardiodesfibrilador	65	57	3 507 031	
Trasplante renal	116	47	38 013 000	
Trasplante cardíaco	7	39	10 068 000	
Trasplante de médula ósea	93	37	74 133 000	
Tratamiento de quemados	180	37	59 605 000	
Subtotal				
pacientes en edad laboral activa			185 326 031	12
Cateterismo terapéutico	105	14	7 579 000	
Implante coclear	16	5	286 000	
Cirugía cardíaca niños	164	2	52 735 000	
Subtotal				
pacientes niños y jóvenes			60 600 000	4
Total			1 553 205 031	100

Cabe recordar, en referencia al cambio de la composición de la demanda de atención médica derivada de los procesos demográficos que estamos viviendo, que en medida importante la salud de los niños puede ser, y a menudo es, financiada por la familia, en tanto la salud de los más viejos recaerá en mucho mayor proporción sobre el gasto público.

Ello requerirá discutir la conveniencia y viabilidad de alterar la actual composición del gasto público social (GPS) uruguayo, que en la actualidad se concentra principalmente en mantener el ingreso de los más viejos. En efecto, en comparación con países latinoamericanos de parecida estructura poblacional —como Argentina, Chile o Cuba— se advierte que ellos destinan menos de 9% del GPS al pago de jubilaciones y pensiones y casi 5% a la salud, mientras que en el Uruguay esas proporciones son de casi 15% y apenas más de 2%.

Naturalmente, lo anterior lleva implícita una sugerencia de reducir el gasto público en seguridad social para financiar mejor los otros dos componentes; porque es necesario tener presente que la disponibilidad financiera siempre es más limitada que el costo de satisfacer las necesidades sociales, y que cualquier cambio importante en la distribución del gasto público enfrentaría una presión política semejante a la que, impulsada por organizaciones de jubilados, llevó a la reforma de 1989.

Junto con el tema del incremento de costos de la salud para los más viejos es necesario encarar también el de la calidad de su vida. Hay evidencia que apunta a que las tendencias actuales nos llevarían a vivir en sociedades formadas por personas cada vez mayores —se habla de edades de 100 años como algo frecuente—, pero afectadas por dos enfermedades respecto de las que los progresos han sido menores que aquellos orientados a prolongar la vida: se trata de las enfermedades articulares —como la artrosis y la artritis—, que conducen a pérdidas de movilidad, y de las vinculadas a las demencias en edades avanzadas, como el Alzheimer.

Se presenta así un panorama sombrío, en el que la humanidad se encamina a tener crecientes proporciones de personas con su movilidad y capacidad intelectual severamente reducidas. Aunque en esa dirección el Uruguay no ha recorrido tanto camino como algunas de las sociedades más desarrolladas, es preciso que comience a plantearse cómo va a enfrentar, en un futuro no tan lejano, el problema de las pérdidas de calidad de vida de los mayores junto con el de los crecientes costos públicos.

Como antes, estos son dos temas que no están claramente presentes en la conciencia colectiva de los uruguayos —aunque seguramente comienzan a hacerse presentes en la realidad de muchas familias—, y el objetivo de traerlos a colación en este proyecto es aportar para comenzar a discutirlos seriamente.

3.3. El tema de la solidaridad intergeneracional: pensiones, educación y otros temas del gasto público

El incremento del peso de los gastos dedicados a mantener el ingreso de la población de más de 65 años implicó necesariamente reducir la participación presupuestal de otros gastos, lo que lleva a discutir el tema de la equidad intergeneracional y, como consecuencia, el impacto sobre la distribución desigual de la pobreza —en perjuicio de niños y jóvenes— y el deterioro de la educación.

Como se manifestó, la distribución de los fondos utilizados en protección social muestra un escaso aporte hacia los hogares compuestos por personas jóvenes que

tienen niños. Este aporte se reduce principalmente a las asignaciones familiares, que por ser de bajo monto no tienen un impacto importante. La mayoría de los hogares que deberían ser protegidos por este sistema están compuestos por adultos jóvenes, quienes por su propia condición, normalmente asociada a una precaria inserción en el mercado de trabajo, tienen relativamente escasa capacidad de generar ingresos laborales.

Como aporte a la consideración de alternativas para paliar esa situación, el siguiente ejemplo parte de que las falencias del sistema educativo coadyuvan a la emigración de personas jóvenes, con el consiguiente impacto sobre la natalidad y sobre las cohortes de niños.

Uno de los problemas principales que está presentando nuestra educación primaria es el de la repetición, tanto desde el punto de vista de los alumnos —que no avanzan y se frustran— como en términos del aumento de los costos para el Estado.

Ese problema disminuye visiblemente cuando el horario escolar se extiende, como se hace en las escuelas de tiempo completo. Estos centros atienden a los niños desde los cuatro años de edad, unas siete horas y media por día —es decir, algo menos de 40 horas semanales—, y muchas de ellas les brindan un componente adicional de justicia distributiva, por cuanto ofrecen desayuno, almuerzo y merienda al alumno carentado.

Si las escuelas de tiempo completo ubicadas en áreas de contexto cultural crítico se comparan con las escuelas de horario parcial localizadas en áreas semejantes, se constata que en el 2003 las primeras tenían tasas de repetición muy inferiores a la mitad de las normales (12,4% contra más de 30%). De hecho, las ganancias generales en materia de repetición observadas en años recientes reflejan principalmente los buenos resultados que en este aspecto exhibieron las escuelas de tiempo completo (Llambí y Furtado, 2004), ya que en las otras escuelas la tasa de repetición se mantuvo estable e incluso en algunas se incrementó ligeramente (Filgueira et al., 2004).

Finalmente, hay que considerar que el Censo Nacional de Aprendizajes de 1996 ya había mostrado que las escuelas de tiempo completo tuvieron mejores resultados académicos que las de horario normal, lo que demuestra que la extensión de la jornada y el tiempo adicional que permite enriquecer la propuesta curricular deparan mejores resultados. Las cifras sobre repetición mencionadas en el párrafo anterior demuestran que la asistencia a estas escuelas mejora la calidad de la enseñanza recibida.

El gasto en inversión que requiere construir y amoblar los edificios necesarios para ofrecer escuelas de tiempo completo a 50% de los niños que hoy estudian en escuelas de tiempo parcial sería del orden de 70 millones de dólares, menos de un 0,4% del PBI y menos del 5% de la transferencia de recursos hecha, en los últimos 20 años, a las pasividades y otros gastos orientados a las personas mayores (Llambí y Furtado, 2005).

Desde el punto de vista del gasto público corriente en educación, al reducir las tasas de repetición se logra que el costo total de operación de las escuelas de tiempo completo sea muy poco superior al de las escuelas de tiempo parcial, por más que el gasto por alumno/año en las primeras sea significativamente superior al de las segundas. Así, dicen Furtado y Llambí (2005):

[...] si se mantuviera la situación actual en cuanto a los porcentajes de alumnos repetidores en los distintos tipos de escuela, la extensión de las escuelas TC a unos 100 mil niños implicaría un ahorro de recursos por concepto de repetición de 11%, equivalente a unos 700 mil dólares anuales. En efecto, aun cuando las escuelas TC requieren en términos de presupuesto corriente un 53% más que las UC, la reducción de la repetición opera «liberando» recursos que pueden destinarse a financiar la propia política. En otras palabras, el incremento estimado de 9 millones de dólares corrientes detallado en el escenario A del punto anterior se reduciría a cerca de 8 millones, dados los ahorros por concepto de repetición.

Como contrapartida de ese mayor gasto, que es comparativamente mínimo en términos del presupuesto público, es importante considerar que desde el punto de vista de los alumnos hay una ganancia enorme en términos de aprovechamiento, con una medida cuyo costo es inferior a 1/20 del que significaron los cambios para mantener el ingreso de los grupos mayores durante los veinte años desde el retorno de la democracia.¹⁰

Conviene señalar que las escuelas de tiempo completo también pueden convertirse en una vía para aprovechar las capacidades de las personas de mayor edad, especialmente como apoyos a la tarea docente en materia de enseñanza de la lengua y en el cuidado de los niños menores. Sería de gran valor explorar este camino para incrementar la productividad social de los más viejos.

Adicionalmente, reforzar el peso relativo de la educación mejoraría el perfil distributivo del gasto público, el cual, contrariamente a la percepción usual, tiende globalmente a ser regresivo. En De Armas y Filgueira (2007) se dice:

[...] emerge como un dato preocupante el carácter regresivo del gasto social. Utilizando el coeficiente de Gini constatamos que en los últimos veinte años (desde que existe información disponible de calidad para realizar este tipo de ejercicios) el GPS ha sido globalmente regresivo, es decir, no ha beneficiado a los sectores de menores recursos. Como podemos observar en el siguiente cuadro, la seguridad social es el único sector regresivo dentro del GPS. El peso que tiene la enseñanza primaria en el total de alumnos del sistema de educación pública (aproximadamente la mitad) y la concentración de la población de menores recursos en el subsistema de salud pública explican la progresividad del gasto en estos dos sectores.

¹⁰ Naturalmente, en materia de gasto público hay otras alternativas para financiar el mejoramiento de la enseñanza. Por ejemplo, en los diez años que duró la alianza de PLUNA con Varig, el Estado uruguayo transfirió a la aerolínea nacional algo más de 70 millones de dólares en subsidios. Recientemente el ministro de Economía dijo que la asistencia «tiene un límite». Naturalmente, el subsidio a PLUNA es defendido por los empleados de la aerolínea con mucha mayor eficiencia política de lo que podrían hacerlo los estudiantes o aun sus padres.

Cuadro 2. Progresividad del gasto público social en Uruguay según áreas de política. Años seleccionados entre 1982 y 2003. Cambio inducido en los valores del coeficiente de Gini¹¹

	1982	1989	1993	1999	2002	2003
Educación	-0,16	-0,17	-0,18	-0,28	-0,27	-0,26
Salud	-0,26	-0,24	-0,23	-0,45	-0,44	-0,44
Seguridad social	0,20	0,16	0,16	0,17	0,22	0,21
GPS total	0,10	0,03	0,04	0,02	0,06	0,04

Fuente: De Armas (2006).

Va quedando claro que el proceso verificado durante los últimos veinte años en el Uruguay —es decir, desde el retorno de la democracia— nos llevó a reaccionar con fuerza ante el empobrecimiento de los ciudadanos mayores durante la dictadura, pero ello se hizo, si bien no deliberadamente, a costa de mejoras que habrían podido implementarse en materia de salud y educación, las que hubieran mejorado la situación de los jóvenes y habrían sido más distributivas que las medidas efectivamente implementadas.

En esa línea, existen experiencias recientes de las que podrían tomarse elementos útiles, como el programa Bolsa Escola en el Brasil o el Progresá en México, que han seguido el camino de combatir el trabajo infantil mediante subsidios a las familias que se comprometan a mantener a los niños en la escuela. Parece claro que el problema uruguayo es menos de trabajo infantil que de trabajo juvenil, dado que muchos adolescentes de 13 a 17 años abandonan los estudios secundarios para incorporarse a la fuerza de trabajo. En este caso, un programa de subsidios a la educación debería ofrecerlos en forma limitada a familias con niños, y con niveles de prestación más sustanciosos a familias con jóvenes en edad de cursar los estudios secundarios.

3.4. Intentos de mejorar la fecundidad compatibilizando familia y trabajo, como forma de reducir la velocidad del proceso de envejecimiento de la población uruguaya

Los cálculos que se hacen sobre el proceso de fecundidad en los últimos años apuntan a un panorama difícil para el Uruguay, y ello en alguna proporción debe asociarse con la crisis económica ocurrida progresivamente desde 1999 y explosivamente

¹¹ El coeficiente de Gini, usado para estimar la progresividad o regresividad del gasto público, varía entre -1 y 1. Cuando toma valores negativos, como en el caso de la educación y la salud en el Uruguay, indica que el gasto beneficia principalmente a sectores de menores ingresos. Al contrario, sus valores positivos indican mayor desigualdad, es decir, que el gasto beneficia principalmente a los grupos menos pobres, como ocurre en el caso del gasto en seguridad social.

después del 2001. Sin duda, tanto la aceleración de la emigración de jóvenes como el empobrecimiento de quienes permanecieron en el país deben de haber hecho que se redujera mucho el número de hijos deseados y concebidos. Es razonable pensar que, al superarse la crisis, el proceso de baja de la natalidad retome el ritmo, más pausado, que exhibía hasta alrededor de fines del siglo XX, e incluso podría esperarse que los próximos años nos trajeran la noticia del retorno a niveles más cercanos al mínimo requerido para el reemplazo de la población.

No obstante, aun así, la baja fecundidad uruguaya es un fenómeno de largo plazo que incide fundamentalmente en el proceso de envejecimiento que nos ocupa. En Varela (2006) se demuestra que el reciente descenso de la fecundidad tiende a explicarse, en parte, por el proceso migratorio al que se ha hecho referencia, y en quienes permanecieron en el país parece concentrarse, por un lado, en la población de menores recursos y, por otro, entre las mujeres de más altos niveles de calificación. Razonablemente, se presume que los motivos para comportamientos semejantes son, sin embargo, dispares.

En efecto, hay elementos para pensar que las mujeres de menores recursos han reducido voluntariamente el número de hijos al estar enfrentadas no solo a su situación estructural de pobreza, sino, además, a la coyuntura sumamente adversa de la economía nacional y, muy en especial, al explosivo aumento de la pobreza que se produjo entre los años 2000 y 2004.

Por su parte, las mujeres del más alto nivel educativo parecen haber decidido postergar significativamente su trayectoria reproductiva, bajo la presión tanto del proceso de formación profesional como de las dificultades para conciliar las exigencias laborales con las de la maternidad. En esta materia, conviene señalar que poco más de la mitad de las mujeres uruguayas participan de la fuerza de trabajo, proporción que con certeza es más alta entre las mujeres menores de 60 años y especialmente entre las que ostentan los más altos niveles educativos.

En cuanto a las mujeres de más bajos ingresos, puede presumirse que la actual recuperación del crecimiento, si se mantiene, les ofrecerá algún alivio, en la medida en que la baja del desempleo está beneficiando principalmente a las personas que en mediciones anteriores aparecían como desempleadas y, en consecuencia, casi por definición, como pobres.¹² Sin embargo, es necesario moderar el optimismo, dado que, a los efectos de salir o no de la pobreza, es más relevante la calidad del empleo —aproximada por el nivel de ingreso— que la tasa de desempleo (Amarante et al., 2005), y que buena parte de las familias de bajos ingresos dependen menos de los

¹² Al respecto conviene señalar que la medición de la pobreza a través del ingreso, que registran las encuestas de hogares, siempre tiene el sesgo de asociar pobreza con desempleo. Incluso en hogares con dos personas activas, si una de ellas pierde su trabajo, el hogar casi inevitablemente caerá bajo el umbral de ingreso de pobreza, aunque sean razonablemente altos los niveles de satisfacción de necesidades básicas e incluso las perspectivas de obtención relativamente temprana de un empleo alternativo. En este sentido, si los costos de la medición lo permitieran, el uso de la metodología de necesidades básicas sería una forma superior de estimar los niveles y la composición de la pobreza.

ingresos salariales del estrato formal de la economía (salarios que han aumentado por la dinámica propia del mercado laboral y por el efecto de los consejos de salarios) que de los ingresos por cuenta propia, los cuales, por ser una especie de válvula de ajuste del mercado laboral, suelen reaccionar con mayor rezago y menor intensidad a los incentivos económicos de la reactivación.

En lo que hace a las mujeres de más alto nivel educativo, parece que su conducta es semejante a la de las mujeres de los países desarrollados, en el sentido de que la maternidad y la posterior crianza de niños se posterga y aun reduce por efecto de las demandas de tiempo y energía vinculadas a su inserción en el mercado laboral (Varela, 2006). Siendo así, deberíamos intentar en el Uruguay medidas que han dado frutos en otras sociedades. Citando a Varela (2006):

Francia fue el primer país europeo en iniciar la caída de la tasa global de fecundidad y en implementar políticas de natalidad que contrarrestaran dicha caída. Si bien en 1975 traspasó los límites del reemplazo de la población, a partir de 1993 presenta una tendencia al alza, y actualmente tiene la segunda tasa más alta de Europa, con 1,9 hijos por mujer. Las medidas implementadas, que han sido exitosas, están orientadas a compatibilizar la vida familiar con la laboral y a invertir el descenso de la fecundidad. En efecto, se han destinado subsidios importantes para el cuidado de los niños, y las familias que tienen tres hijos o más reciben una subvención (Rand Europe, 2006).

Suecia ha implementado medidas que no tuvieron como objetivo incrementar la fecundidad, pero que indirectamente lograron dicho efecto. Consisten en una combinación de, por una parte, políticas orientadas a mejorar las condiciones laborales de las personas y, por otra, servicios de atención y cuidado de los niños pequeños. Todo ello redundó en una mayor flexibilidad laboral para las mujeres y los varones con hijos, licencias prolongadas para ambos progenitores luego del nacimiento, y cuidado infantil de calidad. Estas medidas influyeron en las decisiones reproductivas de las parejas, incentivando la procreación; sin embargo, su efecto sobre la fecundidad no ha sido lineal. Luego de la recuperación obtenida entre los años setenta y ochenta, las tasas se ubicaron por debajo del nivel de reemplazo, situación que parece haberse revertido en el 2000, con una nueva tendencia al alza (Rand Europe, 2006).

En síntesis, en Francia se ofrecen subsidios importantes destinados a facilitar el proceso de crianza de los niños, más una subvención a las familias que tengan más de tres hijos, al tiempo que en Suecia se optó por flexibilizar los períodos de trabajo, tanto de la madre como de su compañero, y por ofrecer facilidades de atención infantil para las parejas que la requieran.

Naturalmente, los buenos resultados que en el Uruguay van apareciendo en materia de escuelas de tiempo completo y educación inicial para niños de 3 a 5 años, junto con su extensión a niños menores de esa edad, marcan también un camino promisorio en términos de facilidades de atención infantil.

En la medida en que se supere lo más profundo de la crisis de principios de este siglo y además se facilite la combinación de trabajo y maternidad, es de esperarse algún impacto positivo, aunque limitado, en las tasas de fecundidad.

3.5. Intentos de aumentar la fecundidad por vía monetaria: asignaciones familiares u otros subsidios directos

En Zaffaroni (1999) se dice:

La etapa de crianza de los hijos es el período del ciclo vital en que más difícil les resulta a las familias, en especial si son numerosas, generar ingresos que les permitan cubrir adecuadamente las necesidades de todos sus miembros. Programas que apunten a brindar apoyo a las familias en ese momento pueden ser particularmente efectivos. Esto lleva a plantear la conveniencia de repensar el sistema de Asignaciones Familiares, que apunta a objetivos similares pero no llega a todas las familias que necesitan apoyo, por estar ligado a la prestación de un trabajo formal.¹³

Guardando in mente la expresión «repensar el sistema de Asignaciones Familiares», este puede ser un camino para fomentar la fecundidad, como antes se describió la estrategia francesa al respecto. Con todo, el término *repensar* es especialmente relevante a la luz de los múltiples estudios que muestran que los subsidios en dinero suelen ser menos efectivos que los aportes en especie más focalizados. La experiencia francesa apunta en ese sentido al ofrecer subsidios específicos para facilitar el cuidado de los niños, con lo cual se facilita a su vez la participación de ambos cónyuges en el mercado de trabajo, un tema que fue central en la estrategia sueca.

En nuestro país, como en otros, una estrategia familiar usualmente conducente a salir de la pobreza ha sido la incorporación de un trabajador más a la fuerza de trabajo, por lo cual la compatibilización del trabajo con el cuidado familiar se hace central en cualquier propuesta de solución.

Las evaluaciones sobre el sistema de asignaciones familiares coinciden en señalar que su cobertura es amplia, en el sentido de que dejan pocas familias necesitadas sin cubrir, y ostentan una función redistributiva que resulta muy limitada debido a los escasos montos que distribuyen (Bucheli, 1997; Bucheli y Furtado, 2004; Vigorito, 2005). Con todo, esas mismas fuentes coinciden en señalar que para los grupos más pobres de la población los impactos rondaban el 10% del ingreso familiar total y superaban esa cifra en el caso del interior, donde los ingresos monetarios son inferiores a los de la capital. Incluso, Vigorito (2005) expresa:

[Entre el 2001 y el 2003] entre los hogares beneficiarios del primer quintil, la contribución de las asignaciones familiares al presupuesto familiar resulta similar a la de las jubilaciones y solo es superada por los salarios privados y el valor locativo de la vivienda [...]. Al igual que consignara Bucheli (1997) en referencia al sistema de 1995 y a su

¹³ El comentario final del párrafo quedó superado porque «El 10 de mayo de 2004, la Asamblea General aprobó la Ley 17 758, en vigencia a partir del 1.º de junio de este año. Esta Ley extiende la prestación de la asignación familiar a todos los hogares con ingresos de cualquier naturaleza inferiores a tres salarios mínimos nacionales, no comprendidos en los alcances de las leyes anteriores. La prestación queda establecida en el 16% del salario mínimo nacional» (Vigorito, 2005).

predecesor, la asignación familiar sigue presentando un efecto desconcentrador, aunque de escasa relevancia. Los resultados son similares para Montevideo e interior, los hogares con menores de 18, y no se modifican en el período estudiado.

Como se ha mencionado, el reciente proceso de reducción de la natalidad tuvo uno de sus polos precisamente entre las mujeres de los deciles más bajos de la distribución, de donde cabría presumir que un reforzamiento o una redefinición del sistema de asignaciones familiares —que cuenta con la ventaja de tener ubicados a los potenciales beneficiarios— podría tener un papel en este sentido.

El otro polo de la reducción, las mujeres de grupos medios y altos, debería beneficiarse con la extensión de la jornada escolar en las escuelas de tiempo completo y, quizá más aun, por la expansión efectiva y planeada de la educación inicial. Siguiendo a Amarante et al. (2005):

Dado que se constató que, si bien la crisis económica ha afectado a un amplio espectro de la población, los hogares con niños son los que presentan mayores niveles de privación en Uruguay, en esta sección el análisis se concentra en el estudio de caso de una política recientemente implementada en 1996, destinada a ese sector de la población. Se estudió el impacto de la extensión de la cobertura de la educación preescolar sobre el rezago de los niños durante el ciclo de educación primaria mediante una metodología que pretende corregir la posible endogenidad en los análisis realizados hasta el presente en Uruguay. La política fue exitosa en términos de lograr una cobertura casi integral de la educación preescolar. En 1996, cerca del 80% de los niños en edad preescolar concurría a algún centro educativo, mientras que esa cifra llega a 93% en 2002. El análisis realizado en este estudio indica que no puede descartarse que la expansión de la enseñanza preescolar haya tenido un efecto positivo sobre el desempeño escolar de los niños. La evidencia así obtenida es promisorio, pues parece señalar que, aun en contextos de empeoramiento de la pobreza de ingresos, es posible diseñar políticas sociales que permitan un mejor desempeño de los niños en el largo plazo.

La expansión de la oferta de escuelas primarias de tiempo completo y centros de enseñanza preescolar para niños de tres y cuatro años (donde la cobertura es aún muy escasa) parece fundamental, pues estas no actúan solo revirtiendo la pérdida de ingresos durante la crisis, sino que actúan en el largo plazo permitiendo el desarrollo de capacidades. Las intervenciones en materia de salud y educación en los primeros años de vida de los niños deben ser expandidas a la vez que reforzadas en términos de calidad, dada la importancia de estas etapas en el desarrollo de habilidades cognitivas de los niños y dado que se trata de una población altamente vulnerable. Sería necesario pensar cómo articular estas intervenciones de forma que se logre un seguimiento efectivo de los niños y sus entornos, como lo muestra la experiencia exitosa de los planes CAIF. A la vez, debería considerarse el diseño de un sistema de cuidado y apoyo destinado a niños menores de tres.

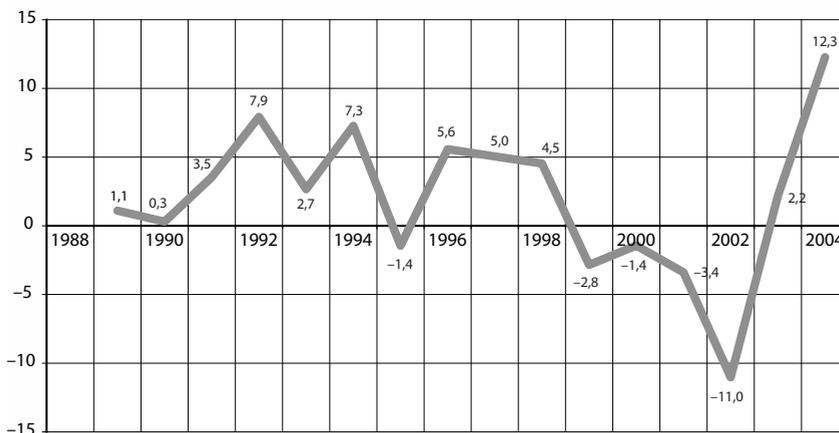
3.6. Intentos de aumentar la ponderación de los niños y jóvenes en la población uruguaya: empleo e ingresos como alternativa a la emigración¹⁴

Se ha señalado ya que nuestra sociedad ha transitado un duro proceso de restricción en las oportunidades de empleo y de obtención de ingresos, que ese proceso ha desembocado en la masiva emigración de personas y parejas jóvenes, y que ello es un componente crucial del envejecimiento de la población.

Por razones de solidaridad social y unidad nacional, que van mucho más allá del deseo de evitar el envejecimiento, la sociedad uruguaya tiene que esforzarse para atenuar, detener y finalmente revertir ese proceso.

Ello tiene al crecimiento económico sostenido como condición necesaria, aunque no suficiente. Hay que subrayar el término *sostenido* porque, durante casi toda la segunda mitad del siglo XX y el principio del actual, la economía uruguaya se ha caracterizado por crecer durante unos pocos años para después enlentecerse, o aun experimentar caídas mayúsculas, como pasó en 1982-1983 y 2001-2003, al final de los dos más recientes experimentos de reducir la inflación mediante el manejo del tipo de cambio nominal. El gráfico 10 muestra ese proceso en los últimos años.

Gráfico 10. Tasa de crecimiento del PBI en años recientes



Aun sin contar los años de la reciente crisis, puede verse que el único período de crecimiento sostenido fue el trienio 1996-1998, en el cual se aprovechó la política cambiaria de los dos grandes vecinos; en el resto del tiempo, años de crecimiento robusto,

¹⁴ El tema de la emigración es analizado con mayor profundidad en otro de los trabajos de este volumen, por lo cual aquí solo se esbozan algunas ideas básicas.

como 1992 y 1994, se alternaron con otros de crecimiento débil o aun caída del producto, como 1993 y 1995. Sin duda, esa profunda inestabilidad conspira contra el empleo y los ingresos laborales, en la medida en que cualquier empresario invierte, emplea y compromete niveles salariales sólo si cuenta con un horizonte relativamente estable de previsible prosperidad que le permita cumplir sus metas de recuperación de la inversión.

En un mercado de trabajo donde las empresas privadas lideran la oferta de empleo de mejor calidad, los ciclos *stop-go* que han caracterizado a la economía uruguaya tienen como una de sus consecuencias el envejecimiento de la población, en la medida en que han tenido responsabilidad principal por el escaso crecimiento de esos empleos de calidad, a los que no pudieron acceder los jóvenes que partieron a trabajar al exterior.

3.7. ¿Cambios en la edad de jubilación? El problema de las tendencias del empleo en economías modernas

Aumentar la edad de jubilación es una respuesta usual al problema de la futura inviabilidad de los sistemas de retiro, apoyada en que los límites actualmente en uso se establecieron hace décadas y en muchos aspectos importantes la vida útil de las personas se ha extendido. Una solución frecuentemente preconizada es que las personas trabajen hasta más tarde en sus vidas. Esta solución se apoya en cuatro razones. La primera es que ello aumentaría el ingreso corriente de los trabajadores, ya que el ingreso laboral suele ser superior al de retiro. La segunda, que se reducirían los descuentos actuariales en el cálculo del monto de las jubilaciones, ya que la tasa de reemplazo es sensible a la edad de retiro y al período contributivo (Forteza et al., 2004). La tercera y principal es que se acortaría el período durante el cual el sistema debe financiar al trabajador jubilado. Y la cuarta razón es que los trabajadores mayores de hoy tienen mejores niveles de capacitación que quienes tenían esa misma edad unas décadas atrás, que ha mejorado mucho su salud y longevidad, y que la mayor proporción de empleos en actividades de servicios ha reducido la carga física del trabajo, con lo que se avienta uno de los problemas de los trabajadores de mayor edad.

Sin embargo, cada vez más las empresas modernas requieren fuerzas de trabajo más jóvenes, y es usual que mucho antes de llegar a la actual edad de jubilación un empleado sea reemplazado por alguien más joven, incluso por una razón de niveles salariales. En tales condiciones, simplemente aumentar la edad de retiro no parece ser una solución viable en lo que refiere al sector moderno, en el que se concentra la enorme mayoría de los aportantes al sistema y los beneficiados por él.

3.8. Una opción para los casos de los trabajadores que resulten privados del derecho a jubilación o pensión

Se ha visto, siguiendo a Bucheli et al. (2006), que la reforma de la seguridad social, al introducir la obligación del registro de la historia laboral, probablemente deje a un gran número de trabajadores —de hecho, a la mayoría— fuera del acceso al beneficio previsto.

Si eso no puede modificarse, será necesario recurrir intensamente al otorgamiento de pensiones no contributivas, un mecanismo que reemplazaría solo en parte a la jubilación, ya que actualmente el monto medio de las pensiones equivale al 42% del de las jubilaciones, pese a que desde 1996 se han reajustado por el valor del índice medio de salarios. Las pensiones no contributivas no alcanzan a cubrir el valor de la línea de pobreza per cápita en Montevideo, aunque sí en el interior del país (Saldain y Lorenzelli, 2002).

En la medida en que las pensiones no contributivas pasen a ser un instrumento de creciente importancia dentro de la política social, será necesario analizar si es equitativo que el programa entregue montos iguales en Montevideo y el interior, reconocida la distinta situación en materia de precios y costos de vida. Asimismo, de acuerdo con Saldain y Lorenzelli (2002):

Se impone una mayor focalización del programa no contributivo, dado que en los hogares pobres son pocos los hogares beneficiarios, aunque el monto transferido es de significación para los hogares perceptores.

Bibliografía

- AMARANTE, V.; R. ARIM, M. RUBIO y A. VIGORITO (2005): *Pobreza, red de protección social y situación de la infancia en el Uruguay*, Washington: BID.
- BUCHELI, Marisa (1997): *Equidad en las asignaciones familiares de Uruguay*, Montevideo: CEPAL, LC/MV/R149.
- BUCHELI, Marisa, y M. FURTADO (2004): *¿Quiénes ganaron y quiénes perdieron en la crisis?*, Montevideo: CEPAL.
- BUCHELI, Marisa; Natalia FERREIRA-COIMBRA, Álvaro FORTEZA y Ianina ROSSI (2006): *El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrían?*, Montevideo: CEPAL-GTZ.
- CALLAHAN, Daniel (1995): *Setting limits: medical goals in an ageing society*, Georgetown University Press, 2.ª ed.
- CHACKIEL, Juan (2001): «El envejecimiento de la población latinoamericana», en R. FRANCO (ed.): *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia: estudios en homenaje a Aldo Solari*, México: Siglo XXI.
- DAMONTE, A. (1999): *Uruguay: envejecimiento demográfico y salud. Características generales de la población adulta mayor. Estudio analítico de datos secundarios*, Montevideo: CEPAL.
- DE ARMAS, Gustavo (2006): «Sociedad y políticas sociales en Uruguay desde la restauración democrática al triunfo de la Izquierda», en *América Latina Hoy* (revista), Madrid, diciembre de 2006.

- DE ARMAS, G., y F. FILGUEIRA (2007): «Memoria, lamento y posibilidades del Uruguay social del siglo XXI», en R. AROCENA y G. CAETANO (comps.): *Uruguay. Agenda 2030*, Montevideo: Taurus (en preparación).
- ESPING-ANDERSEN, G. (2001): «Reestructuración de los regímenes de bienestar en los países adelantados», en R. FRANCO (coord.): *Sociología del desarrollo. Políticas sociales y democracia*, México: CEPAL y Siglo XXI.
- FORTEZA, Álvaro, et al. (2004): «Pay-Roll Contribution Financed Social Protection Programs in Uruguay», inédito.
- FRANCO, R. (2001): *Sociología del desarrollo. Políticas sociales y democracia*, México: CEPAL y Siglo XXI.
- LLAMBÍ, C., y M. FURTADO (2005): «Gasto público en educación en Uruguay: análisis de su composición, evolución reciente y desafíos hacia el futuro», en UNICEF (ed.): *Inversión en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos*, Montevideo: UNICEF.
- PERI, A., e I. PARDO (2006): «Nueva evidencia sobre la hipótesis de la doble insatisfacción: ¿cuán lejos estamos de que toda la fecundidad sea deseada?», trabajo presentado en el II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Guadalajara, 3 al 5 de septiembre de 2006.
- SALDAIN, R., y M. LORENZELLI (2002): «Estudio del programa de pensiones no contributivas en Uruguay», en F. BERTRANOU, C. SOLORIO y W. VAN GINNEKEN: *Pensiones no contributivas y asistencias*, Santiago: OIT.
- VARELA, C. (2006): «Diagnóstico de fecundidad en el Uruguay: propuestas para la formulación de políticas» (incluido en este volumen).
- VIGORITO, A. (2005): «Asignaciones familiares, distribución del ingreso y pobreza en Uruguay. Un análisis para el período 2001-2004», en UNICEF: *Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay*, Montevideo: UNICEF.
- ZAFFARONI, Cecilia, (1999): *Los recursos de las familias urbanas de bajos ingresos para enfrentar situaciones críticas*, Montevideo: CEPAL.

Emigración

Diagnóstico y aportes para discutir políticas

Wanda Cabella* y Adela Pellegrino**

Grupo de trabajo: **Mariela Dardanelli, Mariella Debellis, Diego Hernández, Rinche Rodenburg, Javier Taks y Andrea Vigorito**

Este documento se inscribe en el marco del ciclo de talleres «Políticas de población en Uruguay». En la primera parte se presenta un panorama del conocimiento acumulado sobre la emigración internacional uruguaya en el período reciente, y una agenda pendiente de investigación en esta área. La segunda parte está dedicada a la discusión de los temas relevantes en torno a las políticas migratorias y a los aspectos específicos que deberían ser contemplados en la concepción y la implementación de políticas migratorias en Uruguay.

El documento recoge las opiniones y los aportes del grupo de discusión en torno al diagnóstico de la emigración internacional reciente y del grupo de discusión sobre políticas migratorias. Deseamos agradecer su participación en la discusión y deslindarlos de cualquier responsabilidad por las fallas o carencias de este documento.

Parte I. Elementos de diagnóstico de la emigración internacional reciente en Uruguay a partir de resultados de investigación

Esta primera parte del trabajo está dedicada a describir la magnitud y las características de la emigración de uruguayos en el período reciente. En primer lugar, se presentan algunas consideraciones sobre la naturaleza del fenómeno emigratorio en Uruguay y sobre la complejidad de su medición. En segundo lugar, se resume la información disponible en cuanto a la magnitud de la última ola emigratoria y las principales

* Licenciada en Antropología y doctora en Demografía. Actualmente se desempeña como investigadora y docente en el Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

** Profesora del Programa de Población la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Su formación es de historiadora y ha hecho su doctorado en la École des Hautes Études des Sciences Sociales en París, en temas de demografía histórica. Sus principales intereses de investigación son temas de historia demográfica y, particularmente, la migración internacional.

características de los emigrantes. En tercer lugar, se presenta información respecto a los hogares que incluyen migrantes recientes y, finalmente, se analizan los efectos de la migración sobre el país, con énfasis en el envío de remesas desde el exterior.

La migración internacional ha tenido un impacto importante en la población uruguaya a lo largo de toda su historia. Las diferentes corrientes de inmigrantes que se instalaron en el territorio desde el período colonial contribuyeron de manera muy significativa al crecimiento de la población. Igualmente, el intercambio de población con los países fronterizos, Argentina y Brasil, fue un fenómeno relevante a lo largo de la historia uruguaya.

Desde la década de 1960, al igual que en otros países de América Latina, comienza a observarse un fenómeno nuevo, que implica la reversión en la orientación de las corrientes tradicionales de migración internacional. Por una parte, se intensifica el retorno a sus países —o la reemigración hacia otros— de los inmigrantes europeos llegados en períodos anteriores; por otra, el cambio de la legislación migratoria en los Estados Unidos, Canadá y Australia tiene como resultado un aumento sostenido de la presencia de latinoamericanos en esos países. A mediados de la década de 1950, los indicadores de la economía uruguaya muestran una tendencia al estancamiento y algunos síntomas de crisis, aunque sus efectos sobre el desempleo se hacen más evidentes en el correr de la década de 1960.

A partir de esos años, la emigración se convierte en una alternativa frente a la crisis económica, a la que se sumó la inestabilidad política que culminó con la dictadura militar iniciada en 1973. Desde entonces, y con distintas magnitudes, los saldos intercensales han sido negativos, por lo que se puede afirmar que la emigración internacional se convirtió en fenómeno estructural de la población uruguaya.

A pesar de que la emigración uruguaya reciente es un fenómeno social destacable y de que desde diversos ámbitos se manifiesta preocupación por sus causas y efectos, no existe en el país una acumulación importante de investigación sobre el tema. Esta carencia contrasta con la extensa producción académica que se produjo desde la sociología y la economía en torno a la emigración de las décadas de 1960 y 1970, cuando se constató que el país pasó a ser un expulsor de población. En un período relativamente corto, se generó un cuerpo de ideas y evidencias considerable, que abarcaron desde las causas estructurales del fenómeno hasta sus efectos sobre el funcionamiento del mercado de empleo (en la bibliografía se presenta una selección importante de la producción sobre el período 1960-1990).

En lo que atañe a la emigración de los últimos años, con excepción de la perspectiva demográfica (estimación del número de migrantes, caracterización sociodemográfica básica, etcétera) y de la reciente incorporación del tema en el área de Empleo e Ingresos del Instituto de Economía, no se detectan grupos de investigación que desarrollen líneas sistemáticas de investigación sobre el fenómeno. En consecuencia, la bibliografía sobre la dimensión social de la emigración internacional uruguaya en el período reciente es escasa y fragmentaria.

Más allá de la escasez de los estudios, el tema está presente en la agenda académica de las ciencias sociales. Esta presencia es aún incipiente y parece poco acorde con

la enorme relevancia que ha cobrado esta temática en la opinión pública con posterioridad a la crisis del 2002. Así, es posible encontrar cátedras de algunas licenciaturas (antropología, ciencias de la comunicación, por ejemplo) que designan a la emigración internacional como tema central de sus talleres de investigación. Por otro lado, en los últimos años han sido presentadas numerosas tesis de grado y posgrado, en el país y en el extranjero, que analizan distintos aspectos del proceso emigratorio reciente.¹ Sin embargo, estos productos, al no estar integrados a programas de investigación más amplios, se hicieron con recursos limitados para recoger evidencia empírica, han tenido escasa continuidad y han sido poco difundidos.

Recientemente la antropología social, particularmente desde la Facultad de Humanidades, ha retomado el tema y comienza a producirse acumulación sobre las dimensiones culturales y simbólicas involucradas en la percepción de la emigración y en la decisión de emigrar. Esta línea antropológica hace énfasis en las representaciones, ya sea elaboradas por el propio emigrante o aquellas que otros construyen sobre él, y constituye una línea de investigación relevante a los efectos de profundizar en las conexiones entre la noción de identidad nacional y la emigración y sobre los procesos subjetivos que entrañan las decisiones migratorias en el contexto actual (Diconca y De Souza, 2001 y 2002). Asimismo, también desde el enfoque antropológico, se ha abordado el área de las políticas migratorias (Taks, 2006).

1. Las dificultades para estimar y caracterizar la emigración internacional

Desde la perspectiva de la estimación demográfica, la emigración internacional es una de las variables poblacionales más complejas de medir; por definición, se trata de contabilizar y estudiar a los ausentes del territorio nacional. En este sentido, el análisis demográfico debe buscar respuesta a tres preguntas básicas: ¿cuántas personas salieron del país en un período determinado?, ¿cuál es el perfil de los emigrantes internacionales? y ¿cuáles fueron sus principales países de destino? Estas respuestas constituyen la base del conocimiento para plantearse preguntas más complejas respecto de las causas y los efectos de la emigración internacional y abordar el fenómeno desde distintas ópticas disciplinarias.

Respecto a la medición de la magnitud de la emigración en un período determinado, se suele recurrir a tres modalidades de estimación: la estimación del saldo emigratorio intercensal, que combina dos censos y las estadísticas de flujo demográfico, la realización de encuestas específicas y el seguimiento de la evolución de las colectividades extranjeras en los censos de los países de destino.²

¹ En anexo se presentan las referencias de las tesis de grado y posgrado sobre la emigración uruguayana reciente.

² En los países que cuentan con buenos registros administrativos de movimiento de fronteras también es posible estimar saldos con base en el balance anual entre entradas y salidas. Sin embargo, son escasos los países en que estas estadísticas son confiables, por lo que el método suele ser desaconsejado.

El primer método es el más recomendado —siempre que los censos y las estadísticas vitales sean confiables—, pero tiene la desventaja de que con él se obtienen estimaciones solo cada diez años y no permite acompañar la evolución anual de la emigración.

La realización de encuestas específicas en el país tiene como ventaja que permite estudiar la migración con mayor profundidad, pero a los efectos de la estimación está sujeta a los errores de muestreo. Por otro lado, el fenómeno captado depende de la unidad de análisis escogida y del diseño metodológico: la mayoría de las encuestas indagan sobre la existencia de emigrantes recientes en los hogares; si la emigración de hogares completos es relevante, la magnitud de la emigración reciente estará subestimada y su caracterización, sesgada hacia aquellos hogares de los cuales salió algún miembro. Otra modalidad consiste en preguntar a las madres si tienen hijos que hayan salido del país en el período reciente. En este caso, la estimación depende del número de madres que estén vivas y residiendo en país en el momento de la encuesta, lo que además puede tener un sesgo de selectividad importante. Finalmente, dado que la emigración es un evento raro, estas encuestas implican la necesidad de encuestar un número muy importante de hogares para capturar una cantidad suficiente de emigrantes. Por lo tanto, suelen partir de iniciativas oficiales y dependen de la voluntad política de estudiar el fenómeno.

El tercer método señalado consiste en relevar el número y las características de los connacionales residentes en otros países y captados en los respectivos censos. Su principal ventaja es que permite estudiar a los emigrantes utilizando las variables relevadas en cada censo. Su principal desventaja es que los inmigrantes clandestinos, o en situaciones legales precarias, tienden a no responder el cuestionario censal. Por otro lado, para lograr una estimación razonable en un período, es necesario que la realización de los censos en los principales países de destino esté relativamente acompasada. Finalmente, en el caso de comunidades pequeñas es necesario solicitar procesamientos especiales a las oficinas estadísticas de los países, ya que la información sobre estas comunidades se publica en una categoría agregada, generalmente «otros», que incluye la suma de diversas colectividades pequeñas de nacidos en el extranjero.

Si bien el conjunto de dificultades mencionadas es inherente al estudio de la emigración, en Uruguay el problema está agravado por la escasez de información disponible para cuantificar y caracterizar la subpoblación de emigrantes internacionales. A diferencia de aquellos países en los que también la emigración internacional es un fenómeno estructural y cuantitativamente importante (por ejemplo, México, Turquía, El Salvador), Uruguay ha realizado escasos esfuerzos por estudiarlo con profundidad. Esta carencia ha redundado en la exigua acumulación de conocimiento, no sólo sobre los ausentes, sino respecto a las características de los hogares de los que salen los migrantes y su impacto sobre el funcionamiento de la sociedad uruguaya. La última encuesta oficial sobre migración internacional fue realizada en 1982. Para estudiar las características de la emigración reciente se cuenta solamente con algunas preguntas incorporadas en la Encuesta de Caracterización Social (ECS), realizada por el Banco Mundial en diciembre del 2002. El Instituto Nacional de Estadística incluyó en su relevamiento 2006 de la Encuesta de Hogares Ampliada (EHA) un módulo dedicado a

estudiar la emigración reciente. La disponibilidad de esta información a partir del 2007 significará un avance muy importante en el conocimiento de la última oleada migratoria.

En los apartados siguientes se presenta una estimación de la magnitud de la emigración en el período reciente y una caracterización de los emigrantes.

2. La estimación de la emigración internacional en el período reciente

Al principio de este documento se sostuvo que la emigración internacional es una tendencia estructural de la población uruguaya desde mediados del siglo XX. Esta afirmación se basa en la estimación de saldos residuales y emigrantes para los diferentes períodos intercensales. Al menos desde 1963, el saldo migratorio del país es negativo, lo que equivale a decir que los emigrantes superan en número a los inmigrantes.³ En lo que refiere a los emigrantes, los datos presentados en el cuadro 1 muestran que el volumen de emigrantes uruguayos se estima en alrededor de doscientos mil en el primer período (1963-1975), cerca de ciento ochenta mil en el segundo (1975-1985) y casi cien mil en el último período intercensal (1985-1996). En definitiva, a pesar de que se redujo el número de emigrantes, particularmente en el último tramo intercensal, el período en su totalidad (1963-1996) se caracterizó por una tendencia sostenida a la pérdida de población. Aun cuando hubo ingresos debidos al retorno característico de toda corriente migratoria, en ningún tramo intercensal la emigración dejó de constituir el fenómeno dominante, ni siquiera en el período cercano a la reinstalación del sistema democrático, que implicó el regreso al país de los exilados políticos.

Los resultados presentados en el cuadro 1 fueron elaborados utilizando el método de la ecuación compensadora.⁴ Para aplicar este método es necesario contar con información de flujos demográficos (nacimientos y defunciones) y los censos deben contener preguntas que permitan estimar el volumen de inmigrantes (extranjeros y retornantes). Dado que en el 2004 no se realizó un empadronamiento censal sino un recuento de población —solo se conoció el número de personas, su sexo y edad—, para el período 1996-2004 únicamente es posible estimar el saldo residual. Es decir, se puede obtener un resto no explicable por el crecimiento natural, pero no estimar el número de emigrantes ni de inmigrantes. De todos modos, el signo del saldo permite determinar cuál fue la tendencia dominante en el período y su cuantía refleja la magnitud de la emigración o inmigración.

Como se observa en el cuadro 2, el saldo migratorio del último período intercensal fue negativo, ubicándose en torno a las cien mil personas (si se considera un promedio aproximado de las dos estimaciones presentadas).

³ No debe confundirse saldo migratorio con el número de migrantes. Un saldo de -100 000 personas no significa necesariamente que se fueron 100 000 personas, sino que la emigración superó en 100 000 a la inmigración. Sin embargo, cuando la inmigración es poco importante, el saldo migratorio negativo es una buena aproximación al número de emigrantes de un período.

⁴ Para una descripción detallada del método y las fuentes utilizados para estimar saldos, inmigrantes y emigrantes en el período 1963-1996, véase Cabella y Pellegrino (2005).

Cuadro 1. Saldos residuales y emigrantes de los períodos intercensales (1963-1996)

1963-1975	Mujeres	Hombres	Total
Saldo residual	-80 428	-95 380	-175 808
Inmigrantes	7 400	5 400	12 800
Retornantes	6 352	6 416	12 768
Emigrantes	94 180	107 196	201 376
1975-1985	Mujeres	Hombres	Total
Saldo residual	-49 471	-52 826	-102 297
Inmigrantes	8 326	7 770	16 096
Retornantes	29 610	29 819	59 429
Emigrantes	87 407	90 415	177 822
1985-1996	Mujeres	Hombres	Total
Saldo residual	-16 055	-23 623	-39 679
Inmigrantes	9 203	9 311	18 514
Retornantes	19 458	21 080	40 538
Emigrantes	44 716	54 014	98 730
Total de emigrantes 1963-1996	226 304	251 625	477 928

Fuente: Cabella y Pellegrino (2005), con base en datos censales de DGEC e INE y estadísticas vitales de DGEC, INE y MSP.

Cuadro 2. Saldo residual en el período intercensal 1996-2004

Componentes	Poblaciones sin corregir	Poblaciones corregidas⁵
Población inicial (1996)	3 158 098	3 241 403
Defunciones del período	250 960	250 960
Nacimientos del período	428 498	428 498
Población esperada (2004)	3 335 637	3 418 943
Población censada (2004)	3 241 003	3 301 732
Saldo residual	-94 634	-117 211

Fuente: Estimación con base en datos censales del INE y estadísticas vitales del MSP.

⁵ Las poblaciones fueron corregidas a partir de las estimaciones de cobertura censal proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística.

Dadas las características de la emigración uruguaya reciente, es posible utilizar una fuente alternativa para realizar la estimación de este período, proveniente de los registros administrativos de entrada y salida de uruguayos por el aeropuerto internacional de Carrasco. A pesar de que se trata de una fuente incompleta, debido a que no incluye los movimientos ocurridos por las fronteras terrestres y fluviales, los resultados obtenidos parecen tener un grado de confiabilidad aceptable.

La hipótesis que sustenta la utilización de este registro surge de la información de los censos realizados en otros países y otras fuentes alternativas, las que permiten aseverar que los destinos de los emigrantes uruguayos se modificaron a partir de los años noventa, y que la migración de larga distancia constituye actualmente la modalidad más importante; en particular, las corrientes que se dirigen a Estados Unidos y España. Esto permite suponer que la salida de población por fronteras terrestres ya no involucra un volumen importante de emigrantes y que el transporte aéreo es el medio más utilizado para abandonar el país. La ventaja de esta nueva situación migratoria, en términos de su estimación, reside en el hecho de que la contabilización de pasajeros internacionales salidos y entrados por el aeropuerto de Carrasco se considera completa de acuerdo con las autoridades nacionales, mientras que el tránsito de pasajeros por las fronteras con Argentina y Brasil está sujeto a omisiones e inconsistencias.

En segundo lugar, los resultados de la Encuesta de Caracterización Social también sugieren que el movimiento del aeropuerto internacional de Carrasco es un indicador razonable de la emigración anual. A partir de esta encuesta se estimó que entre marzo y noviembre del 2002 emigraron 33 000 personas (Pellegrino y Vigorito, 2004). Esta cifra es consistente con el saldo que arrojó el aeropuerto para ese mismo año (-28 000 uruguayos). Según se deduce de la información recabada en esta encuesta, a pesar de que las corrientes orientadas hacia los países fronterizos se redujeron considerablemente, ambos destinos continuaron captando migrantes uruguayos, ya que el 10% del total de emigrantes se dirigió a Argentina y Brasil. De modo que, si agregamos 10% al saldo de aeropuerto, suponiendo que algunos migrantes salieron por los pasos fronterizos, el saldo de 2002 alcanzaría la cifra de -31 000 personas.

La información resultante de los saldos del aeropuerto de Carrasco presenta la ventaja adicional de que permite acompañar la evolución anual de la migración. En el cuadro 3 puede observarse que el grueso de la emigración del período 1996-2005 se concentró entre los años 2000 y 2003. La última ola migratoria se inició en simultáneo con los primeros síntomas importantes de la crisis económica, y los saldos negativos alcanzaron su máximo en los años en que esta recrudesció. Debe destacarse que, si bien con la reactivación económica se registró un descenso muy importante de los saldos negativos, su magnitud siguió siendo significativa. Si la rápida respuesta migratoria a los efectos de la crisis se puede interpretar como resultado de la activación de los lazos existentes con las redes en el exterior —las que habrían facilitado la salida y la inserción de los uruguayos en otros países—, la renovación de estas redes que el nuevo empuje implicó, parece incidir en la persistencia de los saldos negativos.

Cuadro 3. Movimiento anual de pasajeros uruguayos en el aeropuerto de Carrasco entre 1996 y 2005⁶

Año	Ingresados	Egresados	Saldo
1996	251 429	249 896	1 533
1997	264 422	265 547	-1 125
1998	273 522	273 515	7
1999	273 519	272 383	1 136
2000	277 018	295 044	-18 026
2001	247 653	268 022	-20 369
2002	216 071	244 373	-28 302
2003	209 582	233 678	-24 096
2004	248 333	255 625	-7 292
2005	249 814	259 407	-9 593
1996-2004	2 261 549	2 358 083	-96 534*

* Total 1996-2004 corregido por migración fronteriza: -106 187.

3. El perfil de los migrantes recientes

Es escaso lo que se sabe sobre los migrantes recientes. Las preguntas incorporadas en la Encuesta de Caracterización Social (ECS) permitieron identificar algunos rasgos de los emigrantes de la oleada iniciada a principios del 2000.⁷ Por otra parte, la información proveniente de la ronda censal del 2000 en los países de recepción permitió conocer las características de los uruguayos empadronados en esos países. Sin embargo, debe hacerse la salvedad de que se trata del *stock* de migrantes uruguayos, es decir, que representa la acumulación de las diferentes corrientes. Además, esta ronda fue realizada antes del empuje migratorio de inicios de la década del 2000.

De acuerdo con la información de la ECS, los emigrantes uruguayos recientes son en su mayoría adultos jóvenes e incluyen una moderada mayoría de varones (54%) (cuadro 4). La juventud de los migrantes es común a todas las corrientes de migración que obedecen a motivos económicos. Estos datos son similares al perfil de los emigrantes registrado por la Encuesta de Migración Internacional de 1982. La sobrerrepresentación de mujeres en el grupo de 60 y más años obedece presumiblemente a procesos de reunificación familiar. En ese sentido, en períodos anteriores se observaba que las parejas jóvenes con hijos tendían a incorporar a sus madres en la experiencia emigratoria (Fortuna et al., 1989).

⁶ Queremos agradecer a la División de Estadística de la Dirección Nacional de Migración su buena disposición y eficiencia para brindarnos los saldos anuales de entradas y salidas de uruguayos.

⁷ La ECS formó parte de una ronda de encuestas realizadas en 2002 en algunos países del Cono Sur afectados por la crisis económica que experimentó la región desde fines de la década de 1990. En Uruguay se relevó una muestra de 2500 hogares. La encuesta captó un total de 180 emigrantes que salieron del país entre marzo y noviembre del 2002.

Cuadro 4. **Emigrantes uruguayos por sexo y grupo de edad (%)**

Grupos de edad	Hombres	Mujeres	Total	% Mujeres
0 a 29	52,9	55,9	54,3	47,1
30 a 44	31,4	22,0	27,1	37,1
45 a 59	10,0	8,5	9,3	41,7
60 y más	5,7	13,6	9,3	66,7
Total	100,0	100,0	100,0	45,7

Fuente: Pellegrino y Vigorito (2005), con base en la Encuesta de Caracterización Social.

El nivel educativo de los emigrantes puede ser considerado como medio y alto cuando se lo compara con los individuos de la misma edad residentes en el país. En el cuadro 5 se presenta el nivel educativo alcanzado por la población de 18 años y más, tanto emigrante como residente en el país. Esta información permite concluir que la emigración uruguaya es selectiva por educación, en la medida en que los emigrantes incluyen una proporción mayor de personas con estudios terciarios y una menor proporción de personas que no sobrepasaron la primaria, respecto a la población que permanece en el país.

Cuadro 5. **Nivel educativo de los emigrantes uruguayos de 18 años y más. Marzo-diciembre 2002**

Grupo de edad	Primaria	Secundaria o técnica	Secundaria 2.º ciclo	Terciaria	No responde	Total
Emigrantes						
18 a 29	16,0	26,2	36,1	32,8	3,3	100,0
30 a 44	14,3	22,9	20,0	40,0	2,9	100,0
45 a 59	0,0	16,7	41,7	33,3	8,3	100,0
60 o más	16,7	25,0	16,7	25,0	16,7	100,0
Total	6,7	24,2	30,0	34,2	5,0	100,0
No emigrantes						
18 a 29	13,0	31,1	29,8	25,6	0,5	100,0
30 a 44	23,1	32,0	23,0	21,2	0,7	100,0
45 a 59	33,0	27,3	17,3	22,0	0,4	100,0
60 o más	62,3	18,3	8,0	10,5	0,9	100,0
Total	31,2	27,6	20,3	20,3	0,6	100,0

Fuente: Pellegrino y Vigorito (2005), con base en la Encuesta de Caracterización Social.

Otro aspecto que cabe destacar es que el nivel educativo de los migrantes difiere según el país de destino. En las décadas anteriores se observó que quienes emigraban

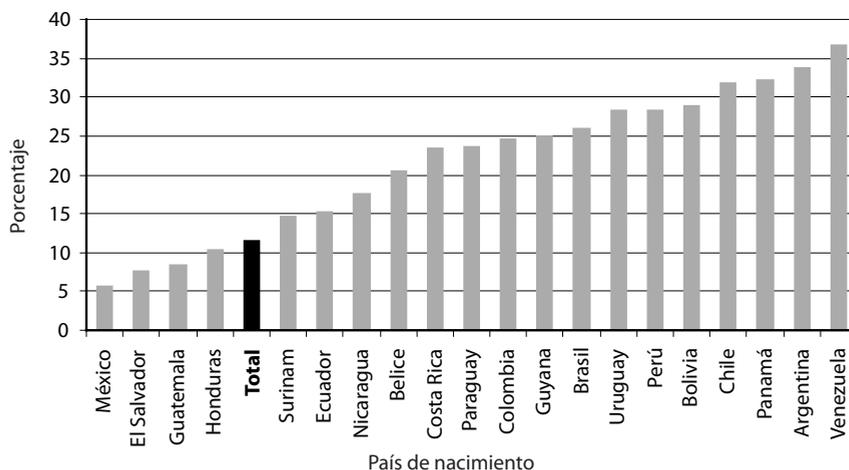
hacia Argentina tenían un nivel educativo menor, equiparable al de la población residente en el país. En este sentido la emigración a Argentina podría considerarse casi como un proceso de migración interna, en el cual la ciudad de Buenos Aires (a la que se dirigía el 80% de la emigración uruguaya) desempeñaba el papel de metrópolis regional. Habiendo perdido peso el mercado de trabajo argentino como centro de atracción de migrantes uruguayos, es probable que la emigración tienda a ser en mayor medida selectiva, dadas las dificultades para emigrar a países que implican mayores distancias geográficas y culturales.

Los emigrantes radicados en Brasil y México presentan los niveles educativos más altos. Esto se explica por distintos factores. Por una parte, el estímulo a las políticas de desarrollo científico y tecnológico en dichos países dio lugar a que acogieran personas con altas calificaciones, tanto en el ámbito del mercado de trabajo profesional como en el académico. Por otra parte, en la medida en que la desigualdad en la distribución del ingreso es importante en ambos países, los retornos de la educación son significativamente más altos que en Uruguay y, por lo tanto, se convierten en destinos atractivos para los trabajadores calificados. Al mismo tiempo, la oferta de trabajadores no calificados es muy alta en esos países, por lo que no son destinos atractivos para los migrantes uruguayos de estas categorías.

El nivel educativo de los inmigrantes uruguayos instalados en Estados Unidos y España es alto respecto a la población residente en Uruguay, aunque la generalización de la emigración hacia esos dos países tuvo como consecuencia una masificación de estas corrientes, lo que probablemente haya incidido en la representación de los diferentes niveles educativos en los contingentes migratorios. Se puede sugerir la hipótesis de que la emigración masiva que se dirigía a Argentina en la década de 1970 ahora se orienta en parte a los Estados Unidos y a España. Hay que tener en cuenta que la demanda de trabajadores inmigrantes en los países desarrollados está dirigida a los dos extremos del mercado de trabajo. De todas maneras, en estos dos países el porcentaje de uruguayos residentes con estudios terciarios culminados es cercano al 20%, es decir, por encima del promedio del nivel educativo de los emigrantes latinoamericanos y muy por encima del valor alcanzado entre la población residente en Uruguay. Con datos de OCDE fue posible comparar el peso de los uruguayos censados en este grupo de países, que culminaron estudios superiores. Más del 25% de los migrantes uruguayos tienen estudios superiores, una proporción muy superior al promedio de los migrantes latinoamericanos, que apenas superan el 10% (gráfico 1) (Pellegrino, 2006).

La ECS no relevó información sobre la inserción ocupacional actual de los emigrantes ni la sobre la previa a la emigración, por lo que no es posible evaluar el perfil ocupacional de los emigrantes de la última ola a partir de este relevamiento. Con base en los datos del censo de Estados Unidos del 2000, se pudo comparar a los migrantes latinoamericanos representados en los estratos más altos de la estructura ocupacional (profesionales, directores, gerentes, etcétera) (gráfico 2). Puede observarse que los uruguayos censados en estas categorías alcanzan al 30% del total de uruguayos residentes en aquel país, lo que también los ubica muy por encima del promedio de los migrantes latinoamericanos y del total de los migrantes en Estados Unidos.

Gráfico 1. Porcentaje de latinoamericanos con estudios de nivel terciario, residentes en países de la OCDE, por país de nacimiento. Circa 2000



Fuente: Pellegrino (2006), con datos de «www.ocde.org».

4. Los nuevos países de destino

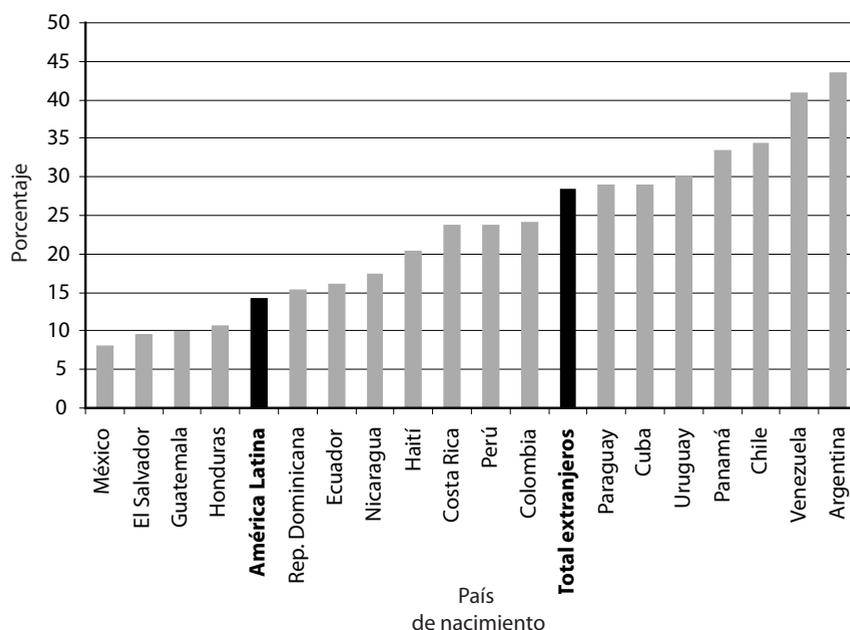
Desde la década de 1990 se registra un cambio sustantivo en los principales países de destino a los que se orientan los emigrantes uruguayos. En el cuadro 6, en el que se comparan los destinos señalados en la encuesta de 1982 con los registrados en la encuesta ECS, puede observarse que se reduce considerablemente el volumen de las corrientes que se dirigen a los países fronterizos, en particular a Argentina, al tiempo que aumenta el contingente de uruguayos que optan por destinos de larga distancia.

Cuadro 6. Distribución porcentual de los emigrantes uruguayos según país de destino en 1982 y 2002

País de destino	1982	2002
Argentina	49,8	8,5
Brasil	7,2	1,5
España	5,1	32,6
Estados Unidos	11,0	33,3
Otros	26,9	24,1
Total	100,0	100,0

Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta Nacional de Migración (1982) y la Encuesta de Caracterización Social (2002).

Gráfico 2. Porcentaje de directivos, profesionales y técnicos nacidos en países latinoamericanos, censados en los Estados Unidos en 2000, por país de nacimiento



Fuente: Pellegrino (2006), con datos de <www.ocde.org>.

A partir de la segunda mitad de la década de 1990, el desempleo en los Estados Unidos se redujo a niveles muy bajos, lo que representó una importante demanda de trabajadores. También durante ese período se modificó la reglamentación migratoria que regía para el ingreso de uruguayos a ese país, con la eliminación de la visa de entrada. En ese contexto, la emigración uruguaya aumentó significativamente. Los sucesos de 11 setiembre de 2001 cambiaron la situación del empleo en los Estados Unidos al tiempo que revertieron la liberalización de la entrada de uruguayos (y otros migrantes), quienes volvieron a necesitar visa de entrada a partir del 2003.

El incremento del volumen de emigrantes uruguayos a Estados Unidos posterior al año 2000 no ha sido evaluado aún. El último censo de ese país fue realizado en ese año y no registró un aumento importante de la colonia uruguaya respecto al censo de 1990. La Current Population Survey que realiza cada año el Bureau of Census, otra fuente de gran tamaño que permite acompañar la evolución de comunidades grandes de migrantes en Estados Unidos, no es suficiente para evaluar el crecimiento de grupos pequeños, como es el caso de la comunidad de migrantes uruguayos.

En el caso de las corrientes uruguayas que se orientaron a los países europeos, la emigración fue muy intensa durante ese período, con una concentración importante en España. La posibilidad de ingresar a los países de la Unión Europea con un pasaporte

europeo ayudó mucho a los que tenían esa posibilidad y creó vínculos y apoyos a otros. La comunidad de uruguayos en España se triplicó entre el 2000 y el 2004, pasando de 24 500 uruguayos empadronados en el censo del 2000 a 70 000 en el padrón municipal del 2005, que representa la información del año 2004.

5. Los motivos de la emigración de los emigrantes recientes

En esta sección se presenta una reseña de las razones aducidas para emigrar durante la gran última ola migratoria, a partir del análisis de Pellegrino y Vigorito (2005), basado en los datos de la ECS. Debe tenerse en cuenta que la información fue proporcionada por los familiares de los emigrantes, por lo que, si bien no se esperan mayores inexactitudes en la declaración de algunas características (edad, país de destino, año de partida, educación alcanzada, etcétera), es factible que la información de corte más subjetivo, como es el caso de las razones para dejar el país, esté mediada por la percepción de los entrevistados.

De acuerdo con la información recabada en los hogares que incluían al menos una persona que emigró entre marzo y noviembre del 2002, los motivos de la emigración se relacionan estrechamente con la situación del mercado de trabajo, tanto por los bajos ingresos como por el desempleo (Pellegrino y Vigorito, 2005). El desempleo fue la causa más invocada en todos los grupos de edades y alcanza al 67% entre los que tienen entre 45 y 59 años, poniendo en evidencia que las personas en ese tramo de edades tuvieron dificultades importantes para reingresar al mercado de trabajo al perder un empleo. Por otra parte, los bajos ingresos son declarados como causa de la emigración en mucho mayor medida por los emigrantes jóvenes. Finalmente, las razones familiares constituyen la principal causa para las personas de sesenta y más años.

Cuadro 7. Principales razones para emigrar de los emigrantes del período reciente (marzo-diciembre 2002), según edad

Razones	Grupos de edad				No responde	Total
	18 a 29	30 a 44	45 a 59	60 y más		
Bajos ingresos	21,3	11,4	8,3	8,3	15,8	14,7
Desempleo	47,5	54,3	66,7	33,3	50,0	48,1
Estudios	0,0	5,7	0,0	0,0	1,7	1,6
Matrimonio	4,9	11,4	16,7	0,0	7,5	7,0
Familiares	3,3	0,0	0,0	33,3	5,0	7,8
Calidad de vida	19,7	11,4	8,3	25,0	16,7	17,8
Independencia	0,0	2,9	0,0	0,0	0,8	0,8
Otras razones	0,0	2,9	0,0	0,0	0,8	0,8
Sin respuesta	3,3	0,0	0,0	0,0	1,7	1,6

Fuente: Pellegrino y Vigorito (2004), Encuesta Caracterización Social, Banco Mundial (2002).

El desempleo es la causa principal en todos los niveles educativos. Sin embargo, a medida que el nivel educativo aumenta, disminuye el desempleo como causa de emigración y aumenta el peso de la insuficiencia de ingresos (cuadro 9). La búsqueda de una calidad de vida mejor también fue indicada por un grupo importante de hogares, lo que puede estar asociado también a la disconformidad con las posibilidades de empleo y con los ingresos percibidos.

Cuadro 8. Principales razones para emigrar de los emigrantes recientes (marzo-diciembre 2002), según nivel educativo

Razón	Nivel educativo				No responde	Total
	Primaria	Secundaria o técnica	Secundaria 2.º ciclo	Terciaria		
Bajos ingresos	0,0	10,3	11,1	26,8	16,7	15,8
Desempleo	50,0	62,1	52,8	39,0	50,0	50,0
Estudio	0,0	0,0	0,0	4,9	0,0	1,7
Matrimonio	0,0	6,9	8,3	9,8	0,0	7,5
Familiar	12,5	10,3	2,8	2,4	0,0	5,0
Calidad de vida	25,0	6,9	19,4	17,1	33,3	16,7
Independencia	12,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8
Otras	0,0	3,4	0,0	0,0	0,0	0,8
Sin respuesta	0,0	0,0	5,6	0,0	0,0	1,7

Fuente: Pellegrino y Vigorito (2003), con base en la Encuesta Caracterización Social. Banco Mundial (2002).

La presencia de comunidades establecidas desde hace varias décadas en los países de recepción no debería considerarse como un motivo de emigración, sino más bien como un factor que contribuye, de manera importante, al mantenimiento y la expansión de las corrientes preexistentes. Las redes de familiares y amigos facilitan mucho la posibilidad de emigrar: cooperan en la búsqueda de empleo, en el pago de los pasajes, en el alojamiento inicial, etcétera, y actúan como efecto de demostración. Se trata de un aspecto clásico en el tema migratorio, y en los estudios empíricos la presencia de familiares y amigos suele tener un poder explicativo importante. En el trabajo citado (Pellegrino y Vigorito, 2005), se estimó un modelo para analizar las características de los hogares con emigrantes; sus resultados mostraron que el hecho de que las madres presentes en el hogar tuvieran hijos emigrados en períodos anteriores fue la variable que tuvo mayor poder explicativo, con un impacto considerable en la probabilidad de que el hogar tuviera un emigrante reciente.

5.1. La propensión migratoria

La propensión migratoria, que recoge la voluntad de emigrar, independientemente de que en el futuro las personas logren concretar este proyecto, es otro de los aspectos

que ha recibido atención a raíz de la fuerte oleada emigratoria de inicios de la década del 2000. En particular, las agencias de opinión pública han dado a conocer en varias oportunidades encuestas sobre las intenciones de los uruguayos de dejar el país. Dado que se trata de medir intenciones, la forma en que se presenta la pregunta arroja resultados diferentes y difíciles de comparar, por lo que en este apartado nos limitamos a recoger los resultados analizados en el trabajo de Pellegrino y Vigorito (2003), basados también en datos de la ECS.

La propensión a emigrar se relevó mediante la pregunta: «¿Algún miembro de este hogar está pensando en emigrar a otra ciudad, departamento o país?». Dentro del grupo que contestó que sí, se seleccionaron aquellos que declaraban su voluntad de emigrar a otro país. Aproximadamente el 30% de los hogares tienen miembros que declaran su intención de emigrar, cifra que se eleva al 34% para los hogares que están por debajo de la línea de pobreza.

Cuadro 9. Propensión migratoria por grupos poblacionales. Uruguay, diciembre 2002) (en porcentaje)

Grupos poblacionales	Propensión migratoria
Condición de pobreza	
Hogares bajo la línea de pobreza	35,9
Hogares no pobres	24,8
Edad del jefe de hogar	
Hasta 29 años	43,3
De 30 a 44 años	33,4
De 45 a 59 años	35,8
De 60 años y más	18,8
Nivel educativo del jefe de hogar	
Primaria	24,0
Secundaria 1.º ciclo o técnica	32,9
Secundaria 2.º ciclo	37,8
Terciaria	31,7
Sexo del jefe de hogar	
Hombre	30,6
Mujer	28,5
Total	29,9

Fuente: Pellegrino y Vigorito (2004), con base en la Encuesta de Caracterización Social.

La propensión migratoria decrece con la edad de las personas, aumenta con el nivel educativo y es ligeramente menor para los hogares con jefatura femenina. Un resultado que cabe destacar es que, si bien en los hogares con menor nivel de ingresos hubo menos emigrantes en el 2002, la propensión migratoria es mayor en los hogares

Pobres. Este hecho sugiere que, dado que los destinos atractivos son distantes, las personas pertenecientes a hogares pobres desean abandonar el país pero no cuentan con los recursos necesarios concretar su proyecto migratorio.

Con base en otra fuente de información, el trabajo de Dardanelli (2001) permitió aproximarse al conocimiento de los procesos de decisión de emigrar entre los egresados que culminaron sus estudios universitarios en el año 1996. Se trata de un estudio sobre propensión migratoria que analizó a 92 egresados de Sociología, Ciencias Biológicas, Ingeniería de Computación y Enfermería. Se observó que la propensión era muy alta: 47 entrevistados tenían decidido emigrar o estaban evaluando esa posibilidad. La propensión resultó superior entre los ingenieros de computación (83,6%) y los biólogos (75%) y mucho menor entre los sociólogos (36,4%).⁸

5.2. La emigración reciente desde la perspectiva de los hogares

El estudio de los hogares que experimentaron la emigración de alguno(s) de sus miembros constituye otro capítulo relevante de los estudios migratorios. Esta perspectiva permite distinguir las características socioeconómicas de las familias que incluyen migrantes, identificar estrategias migratorias colectivas e individuales y analizar las formas de interacción (familiar, social y económica) que se producen entre el emigrante y su hogar de origen. La información que se ha producido en esta área es también restringida, por lo que nos limitaremos a presentar los resultados de investigación que surgen de la ECS, complementados con estimaciones recientes de las remesas desde el exterior.

5.3. Las estrategias migratorias y la capacidad económica de los hogares

A partir del análisis multivariado presentado en Pellegrino y Vigorito (2005) se concluye que los hogares con emigrantes recientes se caracterizaron por disponer de recursos acumulados, tanto educativos como financieros, que permitieron la concreción del proyecto emigratorio. El contacto con emigrantes pertenecientes a olas migratorias anteriores apareció fuertemente asociado a la concreción del proyecto migratorio. También se observó que los hogares con emigrantes experimentaron carencias de ingreso corriente en el período previo al abandono del país de alguno de sus integrantes.

La inserción laboral del jefe de hogar también se asoció a patrones migratorios diferenciales. Se observó una propensión menor entre los empleados públicos y los patronos. En cambio, el grupo de los trabajadores por cuenta propia con local se encontró fuertemente asociado con una probabilidad alta de emigrar y una alta propensión migratoria, mientras que los trabajadores por cuenta propia sin local se comportaron en forma similar a los empleados privados.

⁸ Tesis de Maestría en Estudios Fronterizos (Universidad de la República, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación).

5.4. Los efectos de la emigración sobre los hogares

A pesar de que el envío de remesas es uno de los temas más estudiados desde la perspectiva de los efectos de la emigración sobre los países y hogares de origen, esta faceta no agota la variedad de temas relevantes respecto a los efectos de la emigración sobre los países de origen. Existe otro conjunto de aspectos, no necesariamente asociados a los efectos económicos de la emigración, que reciben considerable atención en la bibliografía internacional, a saber: los efectos demográficos, los procesos familiares, cambios en los roles de género, pérdida de aportantes a los hogares, efectos sobre los recursos del hogar, sobre las redes sociales locales, efectos emocionales y psicológicos sobre los restantes miembros del hogar, etcétera.

En Uruguay es escaso lo que se conoce respecto al impacto económico y social de la emigración sobre los hogares y la sociedad en su conjunto. Un trabajo reciente (Hernández y Ravecca, 2006), basado en entrevistas en profundidad a hogares pobres, se centró en el análisis del impacto de la emigración sobre la calidad de vida, el bienestar material y el capital social de estos hogares. El estudio reveló que en los estratos pobres la salida de un integrante hacia el extranjero tiende a profundizar la vulnerabilidad, más que a mejorar las condiciones materiales y sociales de vida. Según sus resultados, la migración de algún miembro menoscaba los canales de acceso al bienestar, y esta pérdida no se ve compensada por transferencias económicas sostenidas. Las remesas que reciben estos hogares tienen un carácter más bien ocasional y son enviadas cuando el hogar se encuentra ante situaciones límite (enfermedad, pago de vencimientos importantes, etcétera).

De acuerdo con los resultados de Goycochea (2001), la familia cobra un papel fundamental como agente propulsor de la emigración. También los amigos que están en el exterior, quienes no solamente otorgan el soporte material e informativo a los nuevos migrantes, sino que a través de sus propias narrativas construyen, promueven y provocan la ilusión de nuevas oportunidades fuera de fronteras.

5.5. Las remesas hacia los hogares

La información sobre remesas en Uruguay no fue conocida hasta el año 2003. En ese año, el BID financió una consultoría para estudiar el tema y también en el transcurso del 2003 el Banco Central publicó en su página web la estimación de las transferencias del exterior.⁹ La estimación realizada por Vigorito y Pellegrino (2003) estuvo dirigida a cuantificar el monto de las remesas recibidas por los hogares uruguayos en el 2003; a esos efectos se explotó la información disponible de fuentes estadísticas secundarias como la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y el Banco Central del Uruguay.

A partir del análisis de las ECH del período 1991-2002, Vigorito y Pellegrino encontraron que la proporción de personas que reciben remesas desde el exterior es

⁹ El trabajo fue realizado por Adela Pellegrino y Andrea Vigorito, con la colaboración de Daniel Macadar.

extremadamente baja. Por ejemplo, en los años en que se registran los valores más altos, estos no superan el 0,12% de las personas. De todos modos, las autoras concluyen que este instrumento subestima la cantidad de hogares que reciben transferencias del exterior, debido a problemas en la aplicación de las preguntas pertinentes.

A partir de los datos de la ECS, estas mismas autoras sostienen que el 22,7% de los migrantes transfiere ingresos a sus familiares residentes en Uruguay; cabe destacar que esta proporción aumenta a 30,6% si la emigración ocurrió entre 1999 y 2001.

Finalmente, las estimaciones de Pellegrino y Vigorito (2003) basadas en información de empresas e instituciones bancarias y financieras arrojaron un volumen de remesas para el año 2003 de aproximadamente 34,4 millones de dólares, cifra muy cercana a la estimación realizada por el BCU para el año 2002.

Cuadro 10. **Estimación de remesas enviadas a Uruguay en 2003**

Fuente	US\$
Empresas de transferencias	20 929 000
• Western Union	13 875 000
• Moneygram y otros	7 054 000
Bancos	315 108
• BROU	
• COFAC	264 108
• ACAC	0
• Banco Comercial	
• BBVA	27 000
• ABN	
• Santander	24 000
• Leumi Le Israel	
Supermercados	13 200 000
• Tienda Inglesa	12 600 000
• Multiahorro	240 000
• Devoto	300 000
Total	34 444 108
Estimación BCU	40 000 000

Fuente: Pellegrino y Vigorito (2003).

El monto de remesas estimado no parece muy significativo en comparación con las cifras de la economía uruguaya. En términos del PBI representa el 0,28% de dicho agregado en el año 2003, el 1,31% de las exportaciones, el 13% del saldo de la cuenta corriente y el 33% de la inversión directa en ese año. Ello sitúa a Uruguay en el contexto regional como un país de baja recepción de transferencias, situación semejante a la de Argentina y otros países sudamericanos. Las estimaciones realizadas por el Banco Central

desde el 2003 indican que las transferencias no superan el 0,5% de ese agregado. En términos absolutos, se ubicarían en 120 millones de dólares para el año 2005.

En el caso de Uruguay, al igual que otros países sudamericanos, el impacto de las remesas es menor que en México y América Central. En Uruguay, Chile, Argentina Venezuela y Brasil las remesas representan el 1% o menos del PBI; en Bolivia, Paraguay y Perú, menos del 2%. Es solamente en Ecuador y Colombia que las remesas tienen un peso relativamente importante, aunque sus efectos son sensiblemente menores de lo que representan en las economías centroamericanas y caribeñas (Canales, 2006, con datos de FMI, 2005, *International Statistics Financial*).

Se ha observado que existe una relación entre el perfil educativo de los emigrantes sudamericanos y su participación en el mercado de trabajo, por un lado, y el volumen de las remesas, por otro. Se puede hipotetizar que las remesas son menores hacia los países cuyos emigrantes tienen mayor posibilidad de insertarse en las sociedades receptoras, y cuyos proyectos son más independientes de los de los familiares que quedan en el país de origen. También se puede suponer que el monto y la intensidad de las transferencias económicas están relacionados con las modalidades de permanencia en las sociedades de recepción, así como con la interacción de los migrantes con sus familias y sus comunidades de origen. Cuando la migración se proyecta como transitoria, conduce a la acumulación en el núcleo familiar de origen con vistas al retorno. Por el contrario, cuando el proyecto migratorio es o se convierte en una instalación definitiva en el país de recepción, los vínculos económicos con el núcleo de origen tienden a limitarse y los ahorros a canalizarse en un mejor desempeño de la integración en el país de recepción.

5.6. La agenda pendiente de investigación

En este apartado se presentan distintos aspectos de la emigración internacional que el grupo de diagnóstico consideró que debían ser abordados por futuras investigaciones. En términos generales, se destacó la necesidad de trascender los estudios orientados a cuantificar la magnitud de los fenómenos asociados a la emigración internacional (por ejemplo, monto de las remesas, cantidad de emigrantes) y promover la realización de relevamientos cuantitativos que permitan profundizar otros aspectos relevantes del fenómeno. Igualmente, se puso de manifiesto la necesidad de incorporar las dimensiones de género, equidad, discriminación y xenofobia a los programas de investigación en el área de migraciones internacionales. Los temas que se consideraron prioritarios para ser integrados a la agenda de investigación son los siguientes:

Perfil de los emigrantes recientes

- Estudiar la inserción laboral de la última ola migratoria en los países de destino.
- Estudiar a situación laboral de los emigrantes antes de irse de Uruguay.
- Evaluar en qué medida la última ola implicó la emigración de hogares completos y/o salida de algún miembro del hogar y cuáles fueron los factores asociados a migración familiar o individual.

Transferencias y remesas

- Estudiar en profundidad el efecto de las remesas y si este se estratifica socialmente por el origen del hogar del migrante. Evaluar su impacto sobre la pobreza.
- Analizar si las remesas tienen un comportamiento anticíclico o tienden a aumentar tendencialmente.
- Estudiar diversos tipos de transferencia (por ejemplo, inversiones productivas o inmobiliarias que los emigrantes realizan desde el exterior).

Retorno y vinculación con la diáspora

- Identificación y estudio de los retornados (en qué condiciones retornan, cuáles son las secuelas, los tiempos, la capacidad de reinserción, la construcción de redes internacionales, etcétera).
- Identificar mecanismos orientados a establecer vínculos de largo plazo con los emigrantes para que estos contribuyan al desarrollo del país: red de emigrantes calificados, inversión, etcétera.

Mercado de trabajo

- Analizar exhaustivamente el impacto de la emigración en el mercado laboral y el desempleo.
- Estudiar los diferenciales salariales por niveles educativos entre los países de destino y Uruguay.

Estructura demográfica

- Estudiar en profundidad el impacto de la emigración internacional sobre la estructura de edades de la población, el envejecimiento y la natalidad.
- Realizar proyecciones nacionales que tengan en cuenta distintos escenarios de emigración internacional.

Institucionalidad vinculada a la emigración

- Estudiar el asociacionismo vinculado a la emigración en Uruguay y de uruguayos en el exterior (identificación, caracterización y funcionamiento, efectos sociales y de política pública).
- Análisis de las instituciones oficiales a cargo de temas emigratorios (actores oficiales involucrados —Ministerio de Relaciones Exteriores, Parlamento, etcétera—, proceso de toma de decisiones vinculadas a la política migratoria, evaluaciones de política, etcétera).

Política y ciudadanía

- Efecto de la emigración sobre la dimensión política (percepción de responsabilidad de actores políticos por la explosión de la emigración, sus efectos sobre

legitimidad democrática y del sistema político, ciudadanía en el exterior, voto desde el exterior, etcétera).

Contexto internacional

- Efecto de las políticas migratorias en el exterior (especialmente en países centrales) y sus repercusiones sobre las olas migratorias en nuestro país.
- Derecho internacional y sus efectos sobre el flujo de migrantes.

Parte II. Algunos elementos para la discusión de políticas de emigración internacional

Esta segunda parte recoge las principales ideas y propuestas del grupo de discusión sobre políticas migratorias. Dado que las políticas concernientes a la inmigración fueron tratadas en otro grupo, este se orientó especialmente a discutir y sugerir acciones dirigidas a la población uruguaya que reside fuera del territorio y a su vinculación con el país.

Esta parte se organiza de la siguiente manera: en primer lugar se presentan algunas líneas de discusión en torno a la política migratoria, con énfasis en la migración calificada y las transferencias económicas; en segundo lugar se presenta una breve síntesis de los programas implementados en el país —actuales y recientes— en relación con la emigración, y por último se pone a consideración el conjunto de sugerencias volcadas por los integrantes del grupo de discusión de políticas.

1. El contexto de la migración internacional y las líneas de discusión sobre política

Si bien las migraciones constituyen un fenómeno tan antiguo como la humanidad, desde los últimos dos siglos los movimientos migratorios han estado estrechamente relacionados con el desarrollo del capitalismo, la industrialización y la expansión del comercio internacional. Se puede sostener que en las etapas de auge de los procesos caracterizados como globalización, la migración internacional ha sido uno de sus componentes. El gran proceso migratorio ocurrido en el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX combinó una importante demanda de trabajadores en las regiones receptoras con un gran crecimiento de la población en los países de origen. En la fase de la globalización que tiene lugar en las últimas décadas del siglo XX el fenómeno migratorio vuelve a adquirir relevancia, al compás de la aceleración de la movilidad del capital y de un desarrollo sin precedentes de los sistemas de información. Este fenómeno ocurre simultáneamente a la fase expansiva de la transición demográfica en los países menos desarrollados.

A pesar de sus similitudes, la migración global actual es un fenómeno social relativamente más complejo, ya que la integración de los emigrantes en los países de

destino tiene que enfrentar las barreras que imponen las sociedades fuertemente estructuradas y los mercados de trabajo controlados. Por otra parte, en esa fase de la globalización, la gran expansión territorial de las actividades productivas, financieras y comerciales fue acompañada por la concentración del poder económico en grandes corporaciones, en las que la toma de decisiones y su gestión se realiza en algunos puntos neurálgicos del mundo desarrollado.

Desde el punto de vista de la migración internacional, se puede observar que sus efectos han alcanzado a la mayoría del planeta y se ha producido una gran diversificación de los orígenes de los migrantes. Pero, si bien hay movimientos migratorios entre todas las regiones del mundo, las tendencias se orientan a una concentración de los movimientos desde los países menos desarrollados hacia los más desarrollados, por lo que la diversidad étnica, religiosa y cultural de las sociedades posindustriales es uno de sus rasgos identificatorios.¹⁰

Otra característica de la migración internacional actual es la multiplicidad de formas que ha adquirido la movilidad. El desarrollo de las comunicaciones y los transportes permite una variedad mucho mayor de modalidades migratorias, tanto en lo que refiere a la duración de las estadias como a la frecuencia de los movimientos y a la multiplicidad de residencias. Una modalidad que se generaliza es la de trabajar en proyectos que se desarrollan fuera de fronteras mediante la utilización de medios telemáticos, que permiten la comunicación instantánea y continua. Es discutible si esta situación implica una migración, en la medida en que no supone la movilidad física de las personas. Pero constituye una forma particular de integración a los mercados de trabajo que establece relaciones de trabajo nuevas, donde las normas laborales, de seguridad social, impositivas y de convivencia se enfrentan a situaciones que desafían a la organización social y, más en general, a las relaciones de los individuos con los estados nacionales (Pellegrino, 2001).

En ese contexto, la discusión sobre las políticas referidas a la migración internacional ha evolucionado hacia lo que se ha llamado la «gobernabilidad de la migración» (Mármora, 1997). En particular, estas políticas se orientan a superar la contradicción existente entre el proyecto liberal en materia de circulación de capital y de mercancías, y el severo control que imponen las legislaciones nacionales a la radicación de trabajadores migrantes en sus territorios. Esta inconsistencia del discurso liberal se debe fundamentalmente a la necesidad de evitar los conflictos que surgen de la competencia entre los trabajadores nacionales y los inmigrantes, así como a otros procesos más globales de resurgimiento de nacionalismos y expresiones de xenofobia que han tomado peso en las últimas décadas (Pellegrino, 2002).

Las políticas de migración se han orientado fundamentalmente a la administración de la inmigración en los países de recepción, por lo que la integración de los migrantes es un tema central de la discusión en estos países. La preocupación por los

¹⁰ Según las Naciones Unidas (2006), en el año 2005 la estimación del número de migrantes internacionales llegó a 191 millones, de los cuales 115 millones se dirigieron a países desarrollados. Por otro lado, el 75% de los migrantes se concentraba en 28 países.

efectos de la emigración sobre los países de origen, por el contrario, ha ocupado un lugar periférico en el debate de las políticas migratorias. Los gobiernos de los países de origen, en general, han mantenido una actitud pasiva con respecto a los emigrantes y a los derechos de los ciudadanos que residen fuera de sus fronteras.

En la última década del siglo XX comenzaron a intensificarse las gestiones orientadas a proteger los derechos de los ciudadanos expatriados, las que en algunos casos han desembocado en la realización de acuerdos bilaterales tendientes a resguardar los derechos de los trabajadores migrantes. Por otra parte, también están en discusión iniciativas multilaterales propuestas en el marco de los organismos internacionales y en los ámbitos de los proyectos de integración. En este nuevo contexto, la inclusión de los derechos de los migrantes como derechos humanos se ha convertido en un tema de discusión de las relaciones internacionales.

En este período también se incrementó la discusión sobre las políticas dirigidas al área identificada como *migración y desarrollo*, con el propósito de emprender acciones que permitan convertir a la migración en un beneficio para los países de origen y los de recepción. Se han multiplicado las reuniones orientadas a incluir la migración en los acuerdos de cooperación entre los países y regiones y a incorporar el concepto de que la migración debe ser un beneficio para todas las partes involucradas. En setiembre del 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas incorporó el tema de la migración y el desarrollo en su agenda, y representantes de alto nivel de los estados miembros de las Naciones Unidas se reunieron para buscar un consenso a fin de que «mediante la cooperación, los países puedan triunfar en tres frentes a la vez: los migrantes, el de los países de origen y el de las sociedades de acogida» (Naciones Unidas, Informe del Secretario, 18 de mayo de 2006).

Entre los temas incluidos en la agenda del capítulo «Migración y desarrollo», las transferencias económicas de los migrantes a sus familias y la migración calificada ocupan un lugar destacado.

2. El impacto de las remesas sobre el desarrollo

A mediados de la década de 1990, y en particular en América Latina, se observó que el crecimiento de la migración había tenido como consecuencia un incremento considerable de las transferencias de dinero enviadas por los migrantes a sus hogares en los países de origen. Aun cuando su estimación es compleja, la magnitud de los montos que han alcanzado estas transferencias a los principales países de emigración es muy significativa. Los estudios sobre las remesas se han multiplicado en los países latinoamericanos, en particular en la región de América Central y México.

Los efectos las remesas sobre el desarrollo han sido evaluados desde diversas ópticas. Algunos trabajos empíricos realizados en países como México concluyeron que las remesas se destinaban al consumo familiar y que sus inversiones productivas eran de menor cuantía, por lo que su impacto sobre el desarrollo era limitado. Sin embargo, a inicios de la década de 1990, Adelman y Taylor (1990) estimaron que por cada dólar

adicional que ingresaba a la economía mexicana por concepto de remesas, el producto bruto nacional se incrementaba en otros 2,9 dólares.

A fines del siglo XX, el volumen creciente de las transferencias de los migrantes hacia los países de América Latina generó un manifiesto optimismo sobre sus impactos en los países de origen de los migrantes. Se multiplicaron las investigaciones y las reuniones impulsadas por organismos internacionales —fundamentalmente el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional—. Estas organizaciones encontraron en las remesas una veta importante de impulso económico a los países de emigración y, en consecuencia, asesoraron a los gobiernos para que propulsaran políticas que permitieran orientar las remesas a actividades productivas. Esta orientación es coherente con el nuevo enfoque adoptado por esos organismos en los años recientes, que se basa en la promoción de la gestión de los activos y recursos de los pobres para que ellos mismos enfrenten y superen de situación de pobreza. Según este enfoque, dice Canales (2006:4), «los pobres pueden ser los protagonistas del proceso de desarrollo porque cuentan con los recursos necesarios para el fin, entre ellos las remesas».

En los últimos años, tanto desde la academia como desde los organismos internacionales, comenzaron a incrementarse las críticas y la investigación reciente atenuó considerablemente el papel de las remesas en los procesos de desarrollo de los países de origen. Canales (2006) realizó una crítica metodológica a la estimación de las remesas y a sus efectos macroeconómicos en América Latina. Recientemente, dos investigadores del Banco Mundial (Fajnzylber y López, 2006) publicaron un artículo en el que señalan que las remesas tienen efectos positivos sobre la reducción de la pobreza, el ahorro, el acceso a la salud y la educación, estimulan el espíritu empresarial y la estabilidad macroeconómica y reducen la volatilidad económica y la desigualdad. Sin embargo, encuentran también diversos efectos negativos que incluyen las pérdidas potenciales de ingreso asociadas con la ausencia de los migrantes de sus familias y comunidades, dado que las remesas son transferencias exógenas y un sustituto de los ingresos que tendrían si no se hubieran ido. Igualmente, las remesas reducen la fuerza de trabajo en los países de origen, aumentan la sobrevaluación de la tasa real de cambio y disminuyen la competitividad en el país receptor.

La preocupación de los gobiernos y los organismos internacionales financieros como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en torno a las políticas de remesas es el costo de las operaciones para concretar las transferencias. Una recomendación fundamental fue encontrar mecanismos que permitieran reducir el costo que deben pagar los migrantes cuando envían dinero a sus familias. Otras medidas de política relativas a este tema son las relacionadas con el fomento de la canalización de remesas al sistema bancario, con el objetivo de promocionar el acceso al crédito para invertir en actividades productivas. Otras propuestas están relacionadas con programas gubernamentales asociados con migrantes en el exterior, también con el objetivo de invertir capital en actividades productivas. Un ejemplo de este tipo de programa es el «Tres por uno» de México, en el que las asociaciones de migrantes, el gobierno nacional y los gobiernos locales se asocian para

aportar capital por partes iguales, con el objetivo de realizar inversiones u obras de infraestructura para las regiones de origen.

3. La migración calificada y la vinculación con los países de origen

La pérdida de recursos humanos calificados es uno de los temas que más han preocupado a los países de origen. El impulso al desarrollo científico y tecnológico que se observa en el período que sigue al fin de la Segunda Guerra Mundial, como también el proceso de descolonización de los países de África y Asia, tuvieron como consecuencia un incremento del flujo de migrantes calificados hacia los países más desarrollados y a las ex metrópolis coloniales. Por su parte, el desarrollo económico de los Estados Unidos y su política de estímulo a la migración calificada llevaron también al incremento de los migrantes calificados provenientes de otros países desarrollados. La presencia de médicos y científicos originarios de Gran Bretaña en los Estados Unidos fue el origen del fenómeno llamado *brain drain*, un concepto que generó grandes controversias y nuevas propuestas de política.

En las discusiones sobre la migración calificada, el debate tendió a polarizarse desde la década de 1960, cuando las posiciones se dividieron en corrientes que fueron denominadas *nacionalistas* e *internacionalistas*. Los *internacionalistas* consideraban que los migrantes que tienen calificaciones y especializaciones buscarán su máxima retribución en las regiones donde encuentren el mayor beneficio. Según esta posición, tanto el emigrante como el país receptor se benefician de la migración, mientras que el país de origen no se vería necesariamente afectado. El modelo *nacionalista* consideraba que los recursos humanos calificados son un elemento indispensable para el desarrollo económico de cada país. Por su parte, los países de origen, en la medida en que han invertido dineros públicos en dichas capacitaciones profesionales, resultarán perdedores netos en beneficio de los países más ricos (Pellegriño y Calvo, 2001).

El debate de las últimas décadas se ha apoyado en argumentos similares, a los que se han agregado consideraciones sobre las modalidades de las migraciones en cuanto a la duración y al tipo de integración de los migrantes en sus sociedades de recepción y de origen. El gran desarrollo de los transportes y comunicaciones posibilitó una movilidad mayor, y se ha observado que los migrantes calificados tienen una movilidad alta. Por otra parte, la facilidad de los traslados permite mantener un *espacio de vida* ampliado que incluye residencias y vínculos laborales y de otro tipo en diferentes lugares, creando situaciones de *transnacionalismo*.

La intensificación de la demanda de trabajadores calificados y de las políticas selectivas de los países desarrollados han tenido como consecuencia un incremento considerable de la migración calificada desde el sur hacia el norte (Carrington y Detragiache, 1998). Por otro lado, se debe observar que el mayor intercambio de personas calificadas tiene lugar entre los países desarrollados (Lowell y Findlay, 2001).

Varios proyectos de investigación (ILO, 2001) y conferencias internacionales (OCDE, 2002) han evidenciado que las pérdidas por migración calificada pueden convertirse

en un freno al desarrollo. En el informe final del proyecto de ILO, se concluye que los impactos de la emigración calificada resultan de un equilibrio entre efectos directos e indirectos. Entre los efectos directos se destaca la reducción del número de trabajadores educados en los países de origen, los cuales son claves para la productividad y el crecimiento económico. Sin embargo, se señala que actúan también otros factores que pueden estimular el desarrollo económico en los países de origen —por ejemplo, el retorno de migrantes con capacitación y experiencias que estimulan la productividad, o las remesas de dinero y el conocimiento y la tecnología que los migrantes transfieren a sus países—. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el *brain exchange* actúa como un componente de los flujos de bienes e información en la economía global, fundamentalmente entre los países desarrollados. Para los países no desarrollados, el desafío es incorporarse en ese intercambio de capacidades que se está procesando en el mercado de trabajo global (Lowell y Findlay, 2001).

4. Antecedentes de políticas migratorias: los programas implementados a partir de la década de 1980

Antes de presentar las propuestas que surgieron del grupo de discusión de políticas, creemos conveniente incluir un esquema de las medidas que se implementaron en relación con el proceso emigratorio que enfrenta el país desde hace varias décadas.

Cabe destacar que es prácticamente inexistente la investigación en torno a los programas públicos orientados a la diáspora uruguaya, los que tampoco han sido evaluados. Recientemente se publicó un trabajo Javier Taks (2006) en el que se describe y analiza el conjunto de acciones y programas implementados con relación a la emigración uruguaya a partir del retorno a la democracia. El cuadro siguiente sintetiza la información reseñada en ese trabajo en lo que refiere los programas orientados a la emigración.¹¹

5. Sugerencias propuestas en el grupo de discusión

En términos generales, el grupo compartió la idea de que existe una diáspora uruguaya, que es cuantitativamente relevante en relación con el tamaño de la población del país, y que hay un importante contingente de uruguayos, aunque aún no cuantificado, vinculado con los proyectos del país. En este sentido, las apreciaciones coincidieron en que la diáspora uruguaya presenta, entre otras características, una voluntad manifiesta de acompañar de cerca la evolución de la realidad uruguaya. Este interés se expresa en la búsqueda permanente de información de lo que ocurre en Uruguay, muchas veces canalizada a través del creciente número de organizaciones que actúan de nexo entre las distintas colectividades de emigrantes y el país.

¹¹ Javier Taks (2006): «Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo trasplantado a diáspora vinculada», en *Theomai*, <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO14/contenido_14.htm>.

Principales programas implementados e instituciones creadas en relación con la diáspora uruguaya en el período posdictatorial

Programa	Año	Área	Objetivos	Instituciones participantes
Comisión por el Reencuentro de los uruguayos	1983	Retorno	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a crear las condiciones sociales, económicas y políticas para el reencuentro. • Colaborar en el esclarecimiento de violaciones a derechos humanos y casos de desaparecidos. • Apoyar la reinserción de los retornantes. 	Comité ejecutivo integrado por todos los partidos políticos, MLN, PIT-CNT, Coordinadora del Desexilio y Comisión Nacional de Liberados Políticos.
Servicio Ecuménico de Reintegración	1984	Retorno	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar el retorno de todos los uruguayos, sin limitaciones de ninguna índole. • Promover el espíritu de reconciliación. 	Arzobispo de Montevideo, Iglesia Evangélica Metodista del Uruguay, Asociación Cristiana de Jóvenes, SERPAJ, ACNUR (observador).
Programa de Retorno de Refugiados	1985	Retorno	Apoyar el retorno de refugiados políticos.	Presidencia y ACNUR.
Comisión Nacional de Repatriación	1985-1990	Retorno	Facilitar el regreso al país de todos los uruguayos residentes en el exterior.	MEC (sede del programa), MI, MRREE, MTSS, BHU. Comisión del Reencuentro. Servicio Ecuménico de Reintegración.
Programa de vinculación con Uruguayos Altamente Calificados Residentes en el Exterior	2001	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculación con la diáspora. • Migración calificada. 	Elaborar una política de Estado en materia de vinculación con los uruguayos residentes en el extranjero.	Universidad de la República y Presidencia de la República (instituciones promotoras), MRREE, OIM, PNUD-UNFPA.
Comisión Nacional para la Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Extranjero	2001	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculación con la diáspora. • Derechos de emigrados. 	Elaborar una política de Estado en materia de vinculación con los uruguayos residentes en el extranjero.	Comité interministerial con representación de la Universidad de la República, OIM, PNUD-UNFPA.
Dirección de Servicios Consulares y de Vinculación con los Uruguayos en el IRCULAC (Departamento 20)	2005	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculación con la diáspora. • Migración calificada. • Derechos de emigrados. • Ejercicio de la ciudadanía de emigrados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar, planificar y ejecutar una política nacional de vinculación con la emigración. • Crear de canales de participación de uruguayos en el exterior. 	MRREE Se crean consejos consultivos con representación de residentes uruguayos en el exterior. Hasta el momento se han creado 20.

Fuente: Taks (2006), Aguiar y otros (1990).

Asimismo, fue unánime la consideración de que las políticas deben estar basadas en investigación y que las intervenciones políticas deben apoyarse en el conocimiento de la diversidad de situaciones que engloba la diáspora uruguaya, en términos de las múltiples historias migratorias, de los contextos de origen y de destino, etcétera.

Se consideró también necesaria la elaboración de una política de Estado en torno a la problemática de la emigración internacional, cuyos objetivos estén claramente definidos e incluyan la participación coordinada de las distintas esferas estatales.

En el marco de esta política de Estado, se consideró también que es imprescindible incluir las siguientes acciones en el diseño de políticas y programas en torno a la emigración: a) adecuar la normativa vigente, proponer la que sea necesaria y fijar reglamentaciones que contribuyan a la efectiva aplicación de las normas; b) capacitar en temas migratorios a los recursos humanos, tanto en las instituciones uruguayas como especialmente al personal diplomático; y c) diseñar sistemas de evaluación de los programas en torno a la emigración con participación de todos los actores involucrados.

Finalmente, hubo acuerdo en que es necesario incorporar los aportes de las organizaciones de emigrantes en la discusión y la implementación de políticas relativas a la diáspora.

Se identificaron cuatro grandes grupos de posibles políticas:

1. las políticas orientadas a proteger los derechos humanos de los emigrantes en sus lugares de residencia;
2. las políticas dirigidas a aceptar los derechos ciudadanos de los emigrantes (participación política: voto en las elecciones nacionales, participación en los consejos consultivos, etcétera);
3. las políticas orientadas al retorno;
4. las políticas orientadas a la vinculación.

A continuación se detallan las sugerencias concretas que se formularon en estas cuatro categorías.

Derechos humanos de los emigrantes

- Las autoridades nacionales deben velar por los derechos humanos de sus ciudadanos cualquiera sea el territorio en que residan.
- Los gobiernos deben apoyar y ratificar los instrumentos internacionales, convenios, convenciones y declaraciones que se han propuesto en los organismos internacionales sobre el tema.
- Se deben impulsar acuerdos bilaterales y multilaterales entre los países con vínculos migratorios.
- Se deben realizar esfuerzos por proteger a los trabajadores que han sido explotados, los emigrantes sin documentos, las mujeres, los niños y los hombres que han sido víctimas de tráfico y trata, tanto en el exterior como en territorio nacional.

Derechos ciudadanos de los emigrantes

- El voto extraterritorial, en las formas en que pueda ser implementado, es una de las primeras demandas de los emigrantes organizados en el exterior.
- También es una demanda de los emigrantes organizados la obtención de la plena ciudadanía para aquellos uruguayos nacidos en el exterior.
- Es preciso vigorizar el papel de los consulados en lo relativo al apoyo y la oferta de información a los ciudadanos uruguayos que están fuera del país.

Se señaló la necesidad de organizar en Uruguay oficinas de información, orientadas tanto a los individuos que pretenden emigrar como a los emigrantes que realizan visitas al país, con el fin de informarlos sobre sus derechos ciudadanos. Asimismo, se consideró que debía asegurarse a los hijos de los emigrantes modalidades de educación pública a distancia para que logren culminar el ciclo de enseñanza primaria.

Programas de retorno

Las sugerencias sobre políticas de retorno fueron particularmente abundantes y enfáticas. En particular, se destacó la importancia de crear condiciones que estimulen y faciliten el retorno de aquellos que aspiran a volver al país. Las propuestas formuladas son las siguientes:

- Adecuar la normativa para facilitar los trámites burocráticos: trámites de residencia de familiares de uruguayos al retorno al país, visas a familiares de ciudadanos uruguayos cuando corresponda, información necesaria para el establecimiento de las familias en Uruguay.
- Facilitar los trámites de reválida en el sistema educativo (primario, secundario y terciario). Se subrayó la necesidad de que los consulados estén en condiciones de asesorar a los candidatos al retorno y que estos puedan iniciar o culminar esos trámites antes de regresar al país. (Un inconveniente es la necesidad de disponer de una cédula de identidad para iniciar los trámites.)
- Proporcionar información sobre el mercado de trabajo en Uruguay. También se propuso que periódicamente se difunda entre la diáspora información sobre llamados públicos, a fin de que los emigrantes puedan participar o concursar.
- Asegurar que los uruguayos residentes en el exterior puedan conseguir información rápida, concreta y completa sobre requisitos para trabajar en situación de dependencia o por cuenta propia en Uruguay.
- Elaborar un registro de uruguayos que residen en el exterior que eventualmente estarían dispuestos a volver a Uruguay, indicando su oficio o profesión. Ese retorno podría ser definitivo o transitorio, según el caso.
- Poner a los consulados en condiciones de informar y dar inicio a los trámites ante el sistema de seguridad social para aquellos emigrantes que pretendan acceder a sus derechos jubilatorios.
- Generar convenios bi- o multilaterales con aquellos países donde residen muchos uruguayos jubilados, a fin de asegurar que ellos estén atendidos en uno de los dos países, sin que sea necesario pagarles dos veces.

- Implementar programas focalizados para el retorno de personal calificado: científicos, académicos y personas con competencias laborales en áreas clave para cooperar al desarrollo del país.
- Implementar programas focalizados para los estudiantes que han culminado estudios en el exterior y están buscando reinsertarse en Uruguay.
- Buscar fórmulas creativas para que el retornado pueda acceder a una vivienda.

Programas de vinculación

Los países afectados por los procesos de migración internacional han desarrollado redes que les permiten relacionarse con sus diásporas calificadas, para que estas contribuyan al proceso de desarrollo de sus países de origen. Dicha colaboración puede tomar varias formas, desde asistencia técnica y docencia hasta la identificación de oportunidades de negocios para empresas locales que trabajan en sectores de alta tecnología. Estas redes tienen en general una personería jurídica y una institucionalidad distintas de las agencias de comunicación con los emigrantes.

El grupo consideró que sería beneficioso que los programas de retorno coexistieran con programas de vinculación, y propuso en general estimular las redes que vinculan a los uruguayos residentes en el exterior con los residentes en el país, en sus diversas modalidades. Asimismo, sugirió que la política de vinculación con la diáspora debe ser elaborada y discutida por diferentes ministerios, el poder legislativo, la academia, centrales sindicales, empresas del Estado, servicios consulares, ONG y representantes en Uruguay de OIM, PNUD, UNESCO y de la propia diáspora.

Estas fueron algunas de las propuestas específicas:

- Implementar programas orientados a fomentar acuerdos bilaterales, que permitan vincular a los empresarios, científicos, artistas, etcétera, de la sociedad receptora y la uruguaya.
- Estimular la canalización de flujos de inversiones en el país por parte de ciudadanos emigrados, para fomentar la generación de emprendimientos productivos.
- Instrumentar programas focalizados en el sector empresarial (pequeñas y medianas empresas) para fomentar el intercambio de experiencias, la coparticipación en proyectos de la sociedad uruguaya, la divulgación, etcétera.
- Implementar convenios bancarios en el sistema financiero público y privado, de manera de reducir los costos de las transferencias.
- Negociar convenios con países de grandes aglomeraciones de uruguayos, con vistas a posibilitar el tratamiento médico en el país de origen a cargo del país de residencia. Asegurar un ágil intercambio de historias clínicas entre las instituciones de salud.
- Fomentar convenios que permitan compartir proyectos de investigación, que impulsen formaciones innovadoras, becas para estudiantes que se proponen formarse en el exterior, etcétera.
- Elaborar políticas que aseguren la difusión en el exterior de las manifestaciones culturales del país —para la diáspora y por intermedio de ella— y que posibiliten la retroalimentación de los artistas uruguayos que están en el exterior.

Bibliografía

Obras generales

- ADELMAN, I., y E. TAYLOR (1990): «Is structural adjustment with Human Face Possible? The case of Mexico», en *Journal of Development Studies* 26 (3).
- CANALES, Alejandro (2006): «Migración, remesas y desarrollo. Mitos y realidades», ponencia al Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo. Secretaría General Iberoamericana, Madrid.
- CARRINGTON, W., y E. DETRAGIACHE (1999) «How Extensive is the Brain drain», en *Finance and Development*, vol. 36, n.º 2, junio.
- FAJNZYLBER, Pablo, y J. Humberto LÓPEZ (2006): *Close to Home: The Development Impact of Remittances in Latin America*, The International Bank for Reconstruction and Development y The World Bank.
- LOWELL, Lindsay; y Allan FINDLAY (2001): «Migration of Highly skilled persons from developing countries: impact and policy responses», informe preparado para la International Labour Office.
- MASSEY, D.; J. ARANGO, G. HUGO, A. KOUAOUCCI, A. PELLEGRINO y E. TAYLOR (1998): *Worlds in Motion*, Oxford: Clarendon Press.
- MYRDAL, Gunnar (1957): *Rich Lands and Poor*, Nueva York: Harper and Row.
- OECD (2002): *International Mobility of the Highly Skilled*, París: OCDE.
- PAPADEMETRIOU, D., y Ph. MARTIN (eds.) (1991): *The Unsettled Relationship. Labor Migration and Economic Development*, Greenwood Press.

Estudios sobre migración internacional en Uruguay. Período 1960-1990

- AGUIAR, C. A. (1980): *Salario, consumo, emigración*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- (1982): *Uruguay, país de emigración*, Montevideo, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- (1987): *La emigración de recursos humanos calificados y el ajuste en el mercado de empleo del Uruguay*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, Documento de trabajo.
- (1987): «Reinserción laboral de los migrantes de retorno», ponencia al seminario «Migración de retorno y reinserción laboral de los retornados», Montevideo: CIEDUR, mayo.
- APEZEACHEA, H.; C. FILGUEIRA y S. PRATES (1976): *Estudio y trabajo en el exterior*, Montevideo: CIESU, Cuaderno n.º 10.
- BARRÁN, J. P., y B. NAHUM (1973): *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico*, t. 1: «El Uruguay del Novecientos», Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- CEPAL-OIM (1991): *Uruguayos en Argentina y Brasil. Movimientos de población entre los países del Plata*, Montevideo.
- DE SIERRA, Gerónimo (1977): *Migrantes uruguayos hacia la Argentina (tendencias recientes)*, Informe de investigación, CLACSO, serie Migración y Desarrollo n.º 5.
- FILGUEIRA, C. (1976): *Predisposición migratoria. La situación de egresados profesionales*, Montevideo: CIESU, Cuaderno n.º 5.
- (1990): «El éxodo oriental», en *Cuadernos de Marcha*, Montevideo, setiembre.
- FORTUNA, J. C.; N. NIEDWOROK y A. PELLEGRINO (1989): *Uruguay y la emigración de los 70*, Montevideo: CIESU-UNRISD y Ediciones de la Banda Oriental.

- LONGHI, A. (1987): «Reinserción laboral de retornantes: primeras aproximaciones», ponencia al seminario «Migración de retorno y reinserción laboral de los retornados», Montevideo: CIEDUR, mayo.
- (1987): «Sobre la composición de la migración de retorno al Uruguay», ponencia al seminario «Migración de retorno y reinserción laboral de los retornados», Montevideo: CIEDUR, mayo.
- MÉNDEZ, Estela (1987): «Algunas tendencias recientes en la evolución del mercado de empleo y estimaciones de migración», ponencia al seminario «Migración de retorno y reinserción laboral de los retornados», Montevideo: CIEDUR, mayo.
- NIEDWOROK, N., y J. C. FORTUNA (1985): *La migración internacional de uruguayos en la última década. Proyecto de migración hemisférica*, Comité Intergubernamental para las Migraciones, Universidad de Georgetown.
- NOTARO, J.; A. CANZANI, A. LONGHI y E. MÉNDEZ (1987): «El retorno y las respuestas de la sociedad uruguaya», en *Migración de retorno*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria y CIEDUR.
- OEA (1986): *Migraciones laborales en América Latina. Diagnóstico Demográfico: Uruguay. 1986*, Montevideo.
- PELLEGRINO, A., con la colaboración de C. LUJÁN (1994): *La propensión migratoria de los jóvenes uruguayos. Estudio en base a datos de la Encuesta Nacional de Juventud 1989-1990 del Instituto Nacional de Estadística*, Montevideo: INJU, CEPAL y OIM.
- PELLEGRINO, A. (1995): «Prólogo», en A. PELLEGRINO (comp.): *Migración e integración. Nuevas formas de movilidad de la población*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República) y Trilce.
- PETRUCELLI, José L. (1975): *Migración y perspectivas de la población en el Uruguay*, Montevideo: CIESU.
- (1977): *The Migration Movement from Uruguay to Australia*, Montevideo: CIESU.
- (1979): «Consequences of Uruguayan Emigration: Research Note», en *International Migration Review*, vol. XIII, n.º 3, otoño, pp. 519-526.
- PETRUCELLI, José L., y Juan C. FORTUNA (1976): *La dinámica migratoria en el Uruguay del último siglo, 1875-1975*, Montevideo: CIESU.
- RIAL, Juan (1983): *Población y desarrollo de un pequeño país. Uruguay, 1830-1930*, Montevideo: CIESU-ACALI.
- WONSEWER, Israel, y Ana M. TEJA (1982): *Condicionantes económicas de la emigración internacional en el Uruguay en el período 1963-1975*, Montevideo: CINVE.

Trabajos citados sobre migración internacional en Uruguay, 1996-2006

- CABELLA, W., y A. PELLEGRINO (2005): *Una estimación de la emigración internacional uruguaya entre 1963 y 2004*, Montevideo: Facultad Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria, Documento de trabajo n.º 70.
- DARDANELLI, Mariela (2002): *La propensión migratoria de personal calificado: el caso de los egresados universitarios*, tesis de Maestría en Estudios Migratorios, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- DICONCA, B., y L. DE SOUZA (2001): «Percepciones en torno al uruguayo emigrante: Enfrentamientos reales y virtuales», en anuario *Antropología Social y Cultural en el Uruguay*, Montevideo: Nordan-Comunidad.
- (2002): «El camino del 'afuera': la opción de emigrar», en anuario *Antropología Social y Cultural en el Uruguay*, Montevideo: Nordan-Comunidad.

- GOYCOCHEA, A. (2004): «Las recientes olas migratorias latinoamericanas: el caso uruguayo. Un estudio de los imaginarios migratorios en las familias de migrantes», proyecto de iniciación a la investigación (CSIC) (mimeo).
- HERNÁNDEZ, D., y P. RAVECA (2006): «Emigración, capital social y acceso al bienestar en entornos vulnerables», en *Cuadernos del CLAEH* n.º 92, Montevideo.
- MOREIRA, C., y A. PELLEGRINO (2001): «Ciudadanía y migración: las fronteras del Uruguay como comunidad política», en Laura GIOSCIA (comp.): *Ciudadanía en tránsito*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- PELLEGRINO, A. (2006): «La migración calificada en América Latina», ponencia al Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- PELLEGRINO, A.; VIGORITO, A. (2005): «Emigration and Economic Crisis: Recent Evidence from Uruguay», en *Migraciones Internacionales*, n.º 8, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- (2005): «Estrategias de sobrevivencia ante la crisis. Un estudio de la emigración uruguayo en 2002», en *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies (Revista Nórdica de Estudios Latinoamericanos y del Caribe)*.
- PELLEGRINO, A.; A. VIGORITO y D. MACADAR (2003): «Informe sobre emigración y remesas en Uruguay», informe de consultoría inédito realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- TAKS, Javier (2006): «Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo trasplantado a diáspora vinculada», en *Theomai. Estudios sobre sociedad, naturaleza y desarrollo*, n.º 14, segundo semestre.

Anexo: Producción reciente sobre la emigración uruguayo (no citada en el trabajo)¹²

Tesis de grado y posgrado realizadas en Uruguay

- DEBELLIS IRAZÁBAL, Mariela (2005): *Uruguayos for export'. Análisis de las razones y proyectos de vida de inminentes emigrantes uruguayos al exterior*, tesis de maestría, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República), Departamento de Sociología.
- PÉREZ, Leticia (2001): *El impacto del exilio político en las redes sociales de pertenencia*, monografía final de grado, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República), Departamento de Trabajo Social.
- ROMANO, Javier (2003): «Otro futuro es posible lejos de mi país». *Reconocimiento y análisis de las experiencias, problemas y expectativas de los migrantes del Uruguay reciente*, monografía final de grado, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República), Departamento de Sociología.
- SPERANZA, Cecilia (2005): *Uruguayos en Suiza: de emigrantes a transnacionales*, monografía de Licenciatura de Ciencias Antropológicas, Montevideo: Facultad de Humanidades (Universidad de la República).

¹² Deseamos agradecer a Mariela Debellis y Diego Hernández por su extensa búsqueda bibliográfica y los diversos contactos que realizaron para elaborar este anexo. También queremos disculparnos de antemano por eventuales omisiones.

Realizadas en el exterior

- BOGGIO, Karina (2003): *Inmigración y creación artística en la ciudad. El caso de los uruguayos residentes en Madrid*, tesis de grado, Madrid: Universidad de Salamanca. (La autora se encuentra en proceso de elaboración de la tesis de doctorado «Procesos migratorios y expresiones culturales. Un estudio antropológico sobre uruguayos residentes en Madrid», por la Universidad Nacional de Educación a Distancia.)
- MORAES, Natalia: «Migraciones, prácticas transnacionales e identidad: un estudio etnográfico de la migración uruguaya en España», tesis de doctorado en elaboración, Universidad de Granada, Departamento de Antropología Social.
- ROMANO, Javier: «¿Qué hay de nuevo, viejo? Un acercamiento a la construcción de la alteridad en el discurso sociológico», tesis de doctorado en elaboración, Universidad Autónoma de Barcelona, Facultad de Psicología.
- DARRE, Silvana: «Situación y perspectivas de la diáspora uruguaya en Argentina. La cultura uruguaya de la emigración desde una dimensión demográfica, histórica y cultural», tesis de doctorado en elaboración, Buenos Aires: FLACSO.

Artículos, libros e informes de investigación

- BID (2004): «El aporte de la diáspora al fortalecimiento del capital social en el Uruguay», informe de resultados, Nodo Uruguay de Capital Social, Ética y Desarrollo.
- COLOMBO, Valeria, y Mariela DEBELLIS (2004): «Uruguayos más allá de fronteras. Una aproximación a la temática de los vínculos transfronterizos», en *Cuadernos del CLAEH* n.º 89, Montevideo.
- COSTA ADANO, A., y SERNA, M. (2002): *El retorno del exilio y la integración de la segunda generación. Continuidades y rupturas intergeneracionales*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República), Departamento de Ciencia Política.
- DUTRÉNIT, Silvia (coord.) (2006): *El Uruguay del exilio. Gente, circunstancias, escenarios*, Montevideo: Trilce.
- MARKARIAN, Vania (2006): *Idos y recién llegados. La izquierda uruguaya en el exilio y las redes transnacionales de derechos humanos. 1967-1984*, México: La Vasija y Correo del Maestro.
- MORAES, Natalia (2004): «El asociacionismo inmigrante como estrategia de integración», en *Actas del VIII Congreso Español de Sociología*, Alicante: Federación Española de Sociología.
- (2004): «Entre el transnacionalismo y la relocalización: un estudio del movimiento asociativo de migrantes uruguayos en España», en *Actas del 4.º Congreso Sobre la Inmigración en España: Ciudadanía y participación*, Girona: Universidad de Girona.
- (2005): «Internet y ciberespacio en el estudio de comunidades diaspóricas: análisis de una experiencia», en Elisenda ADREVOL y Jorge GRAU (coords.): *Antropología de los media*, Sevilla.
- (2005): «La nación como frontera: Identidad transnacional y diáspora uruguaya», en R. BERTONCELLO et al. (coords.): *La experiencia de la movilidad y la construcción de «otras geografías»*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Geografía.
- (2006): «Migraciones, transnacionalismo y multiterritorialidad: Un análisis de la participación del Estado uruguayo y las asociaciones transnacionales de migrantes uruguayos en España en el vivir transnacional», en *Geodomos. Migración y Transnacionalismo*, n.ºs 11 y 12, Buenos Aires.
- TRIGO, Abril (2003): *Memorias migrantes: Testimonios y ensayos sobre la diáspora uruguaya*, Montevideo: Trilce.

Inmigración

Perspectivas y oportunidades para una política inmigratoria

César A. Aguiar*

Grupo de trabajo: Ruben Kaztman y Alicia Melgar

1. Introducción

El presente documento parte de una doble postura *valorativa*. Por una parte, supone que el Uruguay gana si dispone de una política demográfica orientada al aumento responsable de población y, particularmente, si ese aumento le permite corregir ciertos aspectos potencialmente disfuncionales de su estructura de edades. Supone, además, que esa ganancia se irá incrementando con los años si es que —como parece sostenible— el país ha entrado en un ciclo de crecimiento relativamente sustentable y comenzará a enfrentar progresivamente fenómenos de *shortage* en diferentes segmentos de la oferta de fuerza de trabajo. Por otra parte, supone también que una política inmigratoria es parte importante de ese tipo de política demográfica —inclusive en el caso de un país afectado por fuertes corrientes emigratorias— y considera que es bueno abrir una reflexión en torno a ella. Las cursivas en el término *valorativa* quieren subrayar que ambos presupuestos quedan fuera de examen en este artículo, aun cuando en otro contexto pudieran considerarse proposiciones susceptibles de evaluación empírica.¹

Dada la inexistencia reciente de reflexión sobre el tema y, más aún, dada la irrelevancia que el tema inmigratorio tiene en la actualidad y tuvo en la mayor parte del siglo XX, parece sin sentido proceder a un «diagnóstico» de la temática o sugerir una lista aunque sea preliminar de ideas de políticas posibles. En ese marco, el documento

* Sociólogo, profesor de Teoría Social y Metodología en la Universidad Católica y en la Universidad de la República, con varias publicaciones en torno a la problemática migratoria. Ha sido consultor de CEPAL, OIM y OIT en cuestiones vinculadas al tema. Director de Equipos MORI.

Agradezco a Alicia Melgar y a Rubén Katzman la oportunidad de discutir con ellos algunas ideas. Los errores son todos míos.

¹ Por ejemplo, partiendo de la base de un desempleo del orden del 10% y algún coeficiente de elasticidad producto/empleo, es relativamente sencillo estudiar qué implicaría una tasa media de crecimiento del producto del 3,5% promedio en los próximos cinco años. Es posible enriquecer el modelo con hipótesis de crecimiento alternativas o con enfoques diferentes de la elasticidad producto/empleo. El Instituto de Economía de la Universidad de la República ha investigado bastante el tema. Cf. Notaro (2005).

opta por subrayar la importancia del tema y trata de identificar algunas líneas posibles de investigación y acción capaces de despertar el interés en él y de formular los primeros esbozos de políticas. Conviene advertir que el documento es una primera aproximación exploratoria sobre el tema, no una revisión exhaustiva —que el autor no podría hacer por falta de especialización.

La estructura del documento es la siguiente:

- En primer lugar se presenta alguna información general sobre las características del *mercado migratorio* y las oportunidades para la captación de algunos contingentes de población inmigrante, aunque sean modestos.
- En segundo lugar se discuten algunas ideas sobre la inmigración en el Uruguay, se evalúa la importancia de la inmigración pasada y se presenta en términos sucintos la información disponible a partir de fuentes públicas secundarias.
- En tercer lugar, bajo el formato de *estudios exploratorios*, se revisa bibliografía y se analizan algunos casos de inmigración reciente que ilustran sobre oportunidades de diferente perfil.
- En cuarto lugar se discuten los resultados preliminares de algunas acciones de *inmigración selectiva*.
- Finalmente se presentan algunas *ideas para la acción*, que no pretenden convertirse en *políticas*, pero se supone que, si efectivamente se implementan, pueden ayudar en poco tiempo a la formulación de primeras —y efectivas— *ideas de políticas*.

2. Los mercados de una política inmigratoria

En los últimos treinta años la problemática de las migraciones internacionales ha adquirido un peso crecientemente relevante en la investigación académica, en la temática política de algunos países directamente afectados por ellas y en la agenda de varias organizaciones internacionales. La reciente reunión en Montevideo de la XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, concentrada en el análisis del tema migratorio, es apenas un ejemplo de esto. En cualquier caso, más allá del aumento acelerado de su importancia en el *Mundo 3* de Popper, en rigor existen todavía muchos vacíos teóricos y empíricos en su comprensión global.

En efecto: las bases de información disponibles sobre los fenómenos migratorios adolecen de dificultades varias.² Las más frecuentes —basadas en estadísticas de entradas, salidas y actos administrativos de las oficinas migratorias— no necesariamente cubren todos los procesos migratorios y en muchos casos ofrecen fuertes debilidades en términos de la calidad con que registran los movimientos que efectivamente cubren. Los censos, utilizados normalmente para los estudios globales de tipo *macro*, más allá

² El tema es ampliamente conocido y, aunque se ha mejorado mucho en los últimos quince años, subsisten inmensas debilidades en los sistemas nacionales de información. Una discusión general de la calidad de la información sobre migraciones internacionales puede encontrarse en Roig Vila (2002).

de ser de diferente calidad entre los países —y, a lo largo del tiempo, en el mismo país—, normalmente subestiman a la población inmigrante debido a que tal condición es frecuentemente subdeclarada. Cuando la registran, en muchos casos lo hacen en forma incompleta, e identifican con más frecuencia la condición de extranjero que el lugar de origen. Las encuestas de hogares, finalmente, son todavía poco utilizadas para el estudio detallado de los procesos migratorios, en la medida en que estos, aunque globalmente sean muy relevantes, en la mayor parte de los países son estadísticamente escasos y heterogéneos. En cualquier caso, más allá de estas debilidades —que sugieren que todavía hay mucho por conocer sobre el tema—, la investigación acumulada y particularmente los estudios desarrollados en los últimos quince años han permitido identificar con claridad algunas certezas y algunos puntos de controversia.

La certeza más elemental es que desde el pasado más remoto la movilidad geográfica, asociada o no al nomadismo, ha sido una condición generalizada de la vida en sociedad. Desde que algunas sociedades fueron dándose formas de Estado y adquiriendo identidades nacionales, buena parte de esa movilidad asume la forma de *migración internacional*, sean cuales sean sus determinantes y tipos. Pero más allá de su antigüedad, existe razonable evidencia de que estos procesos se han acelerado en los últimos dos siglos y de que en los últimos treinta años se ha entrado en una nueva etapa, con características marcadamente distintivas, que no siempre son iguales para los diferentes países de origen y destino, pero cuyo análisis en términos comparativos es, por cierto, una estrategia fecunda de investigación.

Aunque los autores difieren en términos de si estamos o no en presencia de una verdadera *era de la migración*,³ todos coinciden en señalar su inmensa importancia. En una evaluación reciente, a partir de estimaciones de la División de Población de las Naciones Unidas apoyadas centralmente en censos de población, se indica que el número total de migrantes internacionales aumentó de 75 000 000 en 1965 a 120 000 000 en 1990, a una tasa del 1,9% anual. En la medida en que la tasa de crecimiento de la población global para el mismo período fue de 1,8% anual, todo indica que es un exceso hablar de *era de la migración*, pero no hay que olvidar que los censos estiman población migrante en un momento cualquiera del tiempo, y que probablemente la estimación aumentaría significativamente si además se consideraran todos los desplazamientos o migraciones temporarias que determinan que un ciudadano sea censado en su país —y considerado nativo— aun cuando en el pasado haya emigrado y retornado: la proporción de personas migrantes en un punto dado del tiempo es presumiblemente bastante menor que la proporción de personas que han sido migrantes en algún momento de su vida.⁴ En cualquier caso, conviene marcar que las tendencias

³ Justamente en estos términos pueden cotejarse enfoques recientes: mientras algunos hablan explícitamente de «the age of migration» (Castles y Miller, 1998), otros lo rechazan explícitamente, subrayando que no hay elementos para pensar que en estos tiempos la migración internacional asuma magnitudes significativamente mayores que en otros (Roig Vila, 2002).

⁴ Diferencia equivalente a la que se establece entre *incidencia* y *prevalencia* en los estudios aplicados a cuestiones sanitarias, y a la que se establece entre *rating* y *cobertura neta* en los estudios de audiencia.

estimadas por la División de Población de las Naciones Unidas suponen una aceleración de los flujos migrantes: la tasa de crecimiento del *stock* pasó de un 1,2% anual entre 1965-1975 a un 2,6% anual entre 1985-1990, y «los datos disponibles de la ronda de censos de los 2000 sugieren que esta aceleración ha continuado durante los años noventa».

Desde nuestro punto de vista, cuando se analiza la migración internacional reciente como *mercado* para una política inmigratoria activa, importa subrayar cuatro características más: el aumento de la diversidad de los destinos, el mantenimiento de circuitos *autónomos* de migración regional, el desarrollo acelerado de corrientes migratorias especializadas y la sensibilidad de ciertos flujos a políticas inmigratorias activas.

- La primera, relativamente menos estudiada, refiere al *incremento relativamente acelerado de la diversidad de destinos migratorios*, marcadamente por encima de la evolución en la heterogeneidad de los orígenes. Los datos disponibles sugieren que cada vez más países cuentan con una proporción atendible de ciudadanos inmigrantes: mientras que en 1965 treinta países bastaban para reunir al 90% de la población inmigrante, en 1990 se necesitaban cincuenta países para alcanzar la misma proporción (Roig Vila, 2002). Esto indica —a su vez— que, para un lugar de destino cualquiera, parecen incrementarse las oportunidades de competir en términos de atracción de inmigrantes.⁵
- La segunda característica refiere al funcionamiento —surgimiento o mantenimiento— de algunos *circuitos migratorios relativamente independientes de los procesos globales, que operan en forma localizada y sistemática a escala regional*. De esta forma, sistemas migratorios como los que conectan —por ejemplo— los países de Europa del Este con los de Europa Occidental, los países de África Central con Nigeria, África del Sur con Sudáfrica o los del Cono Sur sudamericano especialmente con Argentina, parecen registrar determinantes *locales* que no son explicables simplemente a partir de las teorías de la globalización o del capitalismo multinacional. Ello indica que, más allá de su posición en un sistema internacional de flujos migrantes, y aun cuando en un sentido fuerte esté también afectado por flujos de emigración importantes, un país cualquiera puede intentar competir como destino de atracción en el marco de un subsistema migratorio regional.⁶
- La tercera característica refiere a la existencia de *flujos migratorios especializados* que, si bien existen dentro del marco del proceso de globalización, requieren ser explicados a partir de especificaciones propias, vinculadas, por ejemplo, al surgimiento de ciertos mercados de trabajo progresivamente

⁵ Otro indicador, en la misma línea, muestra que en 1965 solo doce países tenían más del 15% de su población nacida en el extranjero, mientras en 1990 ese total había subido a veintiséis (Roig Vila, 2002).

⁶ La experiencia inglesa ilustra en términos interesantes cómo una política inmigratoria puede integrarse en el marco de una sociedad fuertemente afectada por procesos de emigración (Baines, 2003). Pero no es el único caso: mirados en perspectivas de larga duración, son muchos los ejemplos que combinan ambos fenómenos: España, Italia, Portugal, Alemania...

internacionalizados por razones tecnológicas que determinan al menos procesos migratorios temporales. La migración internacional de científicos y técnicos, largamente analizada desde los sesenta a la fecha, es un ejemplo muy claro, pero por cierto no el único. Existe evidencia abundante de la existencia de otros mercados similares asociados a actividades como la energía, la construcción de grandes obras de infraestructura, el deporte, el espectáculo, la creación literaria, las telecomunicaciones, la pesca de altura, etcétera. La tecnología y la nueva división internacional del trabajo, sin embargo, no alcanzan a explicar todas las migraciones especializadas de este tipo: el aumento de la esperanza de vida y la disminución del tamaño de las familias, asociadas a razones de costos y de calidad de vida, están detrás del cada vez más importante movimiento migratorio vinculado a la tercera edad, y las migraciones del tipo *transnacionalización y diáspora*, explicadas más bien por razones políticas, étnicas y culturales, también escapan a la sencilla determinación tecnológica (Fagundes Jardim, 2003). Todo indica, por lo tanto, que, en el marco de un mundo progresivamente globalizado e hipercomunicado, un país cualquiera que intente una política inmigratoria activa puede intentar competir operando en estos segmentos del proceso de migración internacional.

- Finalmente, la cuarta característica remarcable indica la existencia frecuente de procesos inmigratorios que son el resultado de *políticas inmigratorias activas*, sean más o menos amplias o estrictamente selectivas, que compiten en el mercado migratorio global por razones de política demográfica o por diferentes tipos de razones de política económica o científica. Los ejemplos son muchos, pero aun sin un análisis exhaustivo de todos los casos existentes es posible indicar los de Australia, Canadá, Inglaterra, Estados Unidos, Francia, Japón, los países árabes o Sudáfrica, como ejemplos para analizar en relación con políticas de muy diferente tipo. Organismos internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones disponen de una amplia experiencia para contribuir en la formulación e implementación de políticas migratorias activas focalizadas. La experiencia internacional sugiere, así, que una política inmigratoria activa es un recurso extremadamente valioso para obtener metas nacionales en el mercado de la migración internacional.

3. La experiencia uruguaya: aspectos generales

Un análisis preliminar de la información disponible sobre la experiencia uruguaya en materia de captación de migración internacional sugiere que, en rigor, esta no es ninguna maravilla.

Aun cuando no sea el principal objetivo de este documento, quizás convenga comenzar por subrayar que el Uruguay no fue un país exitoso en términos de captación de inmigrantes. Esto no es algo que se acepte fácilmente, pero un análisis somero del tema indica con claridad que esta es la afirmación más correcta. Aunque en un sentido

trivial es cierto que en buena medida *venimos de los barcos*, en un sentido más fuerte esta idea nos impide una comprensión cabal de nuestra evolución demográfica.⁷

De hecho, la tarea de reconstrucción de nuestra evolución demográfica moderna tiene ya casi setenta años, y empieza con los estudios en su momento pioneros de Narancio y Capurro Calamet (1939). Pero fue recién en los años cincuenta cuando los estudios demográficos comenzaron a encararse en forma profesional, llevados adelante por profesionales en la materia. En los trabajos de Cataldi (1957, 1961, s/f), García Selgas y Gaudiano (1958), Pereira y Trajtenberg (1966), Rothman (1969) y Solari et al. (1966) se echaron las bases de una visión más ajustada y completa de la demografía como disciplina, que de alguna manera implica una visión fuertemente crítica de la calidad de la información con que el país había trabajado hasta esos años. El Uruguay, según Cataldi (1957), había sobreestimado muy significativamente su población total, ya fuera porque haber sobreestimado la inmigración, por haber subestimado la emigración o por ambas cosas. De hecho, como decían Pereira y Trajtenberg (1966: 74):

El desconocimiento de los verdaderos desplazamientos de población de y hacia nuestras fronteras ha sido —más que las series de natalidad y mortalidad— el principal obstáculo para un conocimiento de la población residente en el país.

Una rápida mirada sobre las series de crecimiento demográfico debidamente reconstruidas permite observar la menguada participación que el crecimiento migratorio aportó al crecimiento total. Como puede observarse en el cuadro 1, al menos desde 1895 el peso del crecimiento migratorio en el crecimiento total es francamente minoritario: el crecimiento de la población del país se explica por su crecimiento vegetativo.

Antes de 1895, es razonable pensarlo, el impacto debe de haber sido mayor, aun cuando no disponemos de series confiables que permitan evaluarlo. Pero es difícil pensar que haya sido tan grande como para superar en importancia al crecimiento vegetativo, al menos en el marco de la historia del Uruguay independiente. Otra cosa sería si se intentara reconstruir la historia demográfica hasta los tiempos de la Patria Vieja y los orígenes de la nacionalidad. Pero, claro, allí entraríamos en el campo en que la afirmación se trivializa: el Uruguay era *tierra de ningún provecho* y llegó a la vida independiente con menos gente de la que cabe en el Estadio Centenario. Así, es razonable pensar que, muy en el principio, se creció por inmigración, pero no solo de los barcos: también de guaraníes, mestizos, criollos y afroamericanos, que entraban por las fronteras brasileña y argentina, y no sólo ni principalmente por el puerto de Montevideo.

De cualquier forma, en los años en que Europa volcaba masivamente población en las tierras nuevas —después de 1880—, el Uruguay captó poca inmigración. La sola comparación con Argentina alcanza para avalar la fuerza de esta afirmación. En el cuadro 2 se presenta un análisis del aporte de la tasa de migración neta en el crecimiento

⁷ Un análisis honesto y completo de esta temática, extraordinariamente importante y desatendida en términos de *conciencia histórica*, puede verse en Padrón Favre (2000). No es el único, en el marco de una preocupación creciente por la reconstrucción de una verdadera historia social —o sociología histórica.

total para Argentina y Uruguay, utilizando para el caso argentino estadísticas oficiales y para el caso uruguayo las dos mejores fuentes disponibles. Los comentarios huelgan: en la hipótesis más *optimista*, que corresponde a Pereira y Trajtenberg, solo en cuatro quinquenios de los doce observados el crecimiento migratorio llegó a explicar más del 10% del crecimiento total. Si nos atenemos a la hipótesis más *pesimista*, de Cataldi, tan solo lo hizo en dos (Cataldi, 1957; Pereira y Trajtenberg, 1966).

Cuadro 1. Crecimiento vegetativo, crecimiento migratorio y crecimiento total de la población uruguaya: tasas brutas por mil habitantes, 1895-1959. Promedios quinquenales

Quinquenio	Crecimiento vegetativo	Crecimiento migratorio	Crecimiento total
1895-1899	28,6	0,1	28,7
1900-1904	25,2	0,9	26,1
1905-1909	23,6	2,2	25,8
1910-1914	23,0	1,3	24,3
1915-1919	17,8	0,2	18,0
1920-1924	17,5	2,6	20,1
1925-1929	16,7	3,9	20,6
1930-1934	14,3	1,2	15,5
1935-1939	11,2	0,6	11,8
1940-1944	11,3	-0,1	11,2
1945-1949	12,0	0,5	12,5
1950-1954	12,7	1,4	14,1
1955-1959	13,0	0,4	13,4

Fuente: Rothman (1969), citada por Sánchez Albornoz (1973: 204), en Aguiar (1982).

¿Por qué, entonces, este error sistemático en nuestra percepción del aporte inmigratorio a la conformación de la población uruguaya? Podrían formularse algunas hipótesis de tipo *sociología del conocimiento* partiendo de la base de que la inmensa importancia que la inmigración tuvo en la formación de las elites en el país pudo haber llevado a sobreestimar su importancia demográfica.⁸ También podrían desarrollarse hipótesis del tipo *sociología de la ciencia*, reconociendo que la importancia que el tema tuvo en la historiografía y en la sociología argentinas de los cincuenta fue lo que estimuló estudios similares en el Uruguay de los cincuenta y sesenta.⁹

⁸ No es una hipótesis trivial. De hecho, casi toda la tradición de la sociología del conocimiento permitiría pensar que *algo de eso debe haber*. Quede para otros, sin embargo, la responsabilidad de hacerse cargo de validar esta idea.

⁹ Tampoco es una hipótesis trivial. De hecho, es posible mostrar la fuerte influencia intelectual de la naciente sociología argentina y de algunos de los principales historiadores del vecino país en el origen de la preocupación académica uruguaya por la inmigración.

**Cuadro 2. Impacto migratorio en el crecimiento total
(Argentina y Uruguay, 1895-1959)**

Periodo	Argentina			Uruguay I			Uruguay II		
	TMN (1)	TCT (2)	% M (3)	TMN	TCT	% M	TMN	TCT	% M
1895-1899	13,8	29,4	46,9	0,1	28,7	0,4	—	—	—
1900-1904	9,7	27,9	34,8	0,9	26,1	3,4	—	—	—
1905-1909	15,8	45,2	57,1	2,2	25,8	8,5	—	—	—
1910-1914	19,6	39,1	50,1	1,3	24,3	5,3	2,4	25,8	9,3
1915-1919	-1,6	17,2	-9,3	0,2	18,0	1,1	0,4	18,4	2,1
1920-1924	10,3	30,1	34,2	2,6	20,1	12,9	4,5	22,2	20,3
1925-1929	8,6	27,0	31,9	3,9	20,6	18,9	6,8	23,4	29,1
1930-1934	2,1	18,6	11,3	1,2	15,5	7,7	2,1	16,4	12,8
1935-1939	2,4	15,6	15,4	0,6	11,8	5,1	1,0	12,2	8,2
1940-1944	1,2	15,4	7,8	-0,1	11,2	-0,1	0,1	11,2	0,1
1945-1949	4,4	20,2	21,8	0,5	12,5	4,0	0,9	12,6	7,1
1950-1954	4,2	20,5	20,5	1,4	14,1	9,9	2,5	15,1	16,6
1955-1959	1,6	17,4	9,2	0,4	13,4	3,0	0,7	13,8	5,1

(1) Tasa de migración neta. (2) Tasa de crecimiento total. (3) Porcentaje del crecimiento imputable a la migración neta.

Fuentes: INDEC (1975), Rothman (1969), Pereira y Trajtenberg (1966), en Aguiar (1982).

Pero no es necesario correr tantos riesgos. Probablemente una hipótesis más tolerable es la de tomar como base la *sobredeterminación técnica* de la investigación histórica y social de la época: la afirmación que subrayaba en exceso la importancia demográfica de la inmigración se basaba en la mala calidad de la información disponible a partir de las entradas y salidas del país. Esta mala información, en todo caso, ayudaba a hacer viables las hipótesis de *sociología del conocimiento* o de *sociología de la ciencia*, porque sin demasiado esfuerzo sugería que la inmigración era realmente importante. Sin embargo, el cuadro 3 muestra que, aun así, una mirada atenta a la información disponible habría sembrado la duda: si bien en el Uruguay entraba mucha gente, en los hechos *también salía* una buena cantidad. El país no retenía a los inmigrantes en igual grado en que lo hacía la Argentina. Pero no solo eso: todo indica que, aunque los hubiera retenido, su importancia no habría alcanzado la colosal influencia demográfica que la inmigración tuvo en la Argentina entre 1880 y 1950.

De esta forma, entonces, el Uruguay sobreestimó el impacto demográfico de la inmigración y, al no entender los flujos de retorno ni los de *migración en dos pasos*, desatendió su dinámica. En los últimos veinte años un creciente volumen de producción académica o de divulgación atendió a las diferentes colectividades inmigrantes, a las modalidades de su inserción en el país, a las formas de mantenimiento de su identidad o su impacto cultural, económico y social en la sociedad uruguaya. Los estudios muestran, casi por unanimidad, los resultados indudablemente exitosos que dichas colectividades obtuvieron en su inserción inmigratoria, e ilustran también sobre los

**Cuadro 3. Índices de radicación* de pasajeros de ultramar
(puertos de Buenos Aires y Montevideo), 1895-1924**

Año	Buenos Aires (a)	Montevideo (b)	Relación (a/b)
1895	66,1	30,3	2,18
1896	79,5	43,7	1,82
1897	56,4	25,8	2,19
1898	54,3	32,3	1,68
1899	54,9	35,5	1,56
1900	56,1	24,6	2,28
1901	44,5	30,7	1,45
1902	22,6	-0,8	—
1903	42,6	14,1	3,02
1904	65,0	15,8	4,11
1905	72,1	22,9	3,15
1906	71,1	33,1	2,15
1907	49,7	24,7	2,01
1908	63,6	34,2	1,86
1909	56,0	16,8	3,33
1910	62,5	24,3	2,47
1911	42,5	36,8	1,15
1912	59,1	44,6	1,32
1913	44,6	25,6	1,74
1914	-45,0	-10,7	—
1915	-119,1	-22,9	—
1916	-100,6	-5,7	—
1917	-139,1	9,5	—
1918	-57,8	18,3	—
1919	0,5	47,3	0,01
1920	31,6	30,1	1,05
1921	49,7	42,4	1,17
1922	58,6	42,8	1,37
1923	71,6	62,1	1,15
1924	67,2	56,1	1,20

* Índice de radicación = (Entrados - Salidos) / Salidos × 100.

Fuente: Aguiar (1982) con información de Mourat (1968).

fuertes beneficios que de esa emigración obtuvo el conjunto del país. Pero no bastan para corregir el mito, sino que más bien lo confirman: en todos los casos esos estudios se refirieron a la inmigración de cada colectividad como una experiencia, viable y compartida, en una país abierto a la inmigración.

Lo que los estudios no registran son los casos de fracaso, de retorno o de *dos pasos*, ni, mucho menos, la escasez cuantitativa del fenómeno en relación con otras experiencias e inmigrantes hacia otros destinos, algunos de los cuales están muy cerca —la

Argentina, el sur de Brasil, Chile—. Por el contrario, la inmigración que registran es una experiencia cerrada, arraigada en el pasado, y que no era percibida como puerta para la definición de una política migratoria futura. Es más: existen indicios de que muchas de esas colectividades tienen una actitud relativamente cerrada frente a la eventual continuidad de flujos migratorios provenientes del mismo origen (Equipos, 1992).

4. La inmigración en la actualidad

Una revisión de la cuestión de la inmigración en el Uruguay actual se encuentra con dificultades agravadas en términos de disponibilidad de información. El último relevamiento censal recoge información sobre aproximadamente 176 000 personas nacidas fuera del país, pero casi 81 000 fueron registradas sin identificar el origen. Habida cuenta de que a esa fecha ya existía en el país un contingente apreciable de emigrantes uruguayos retornados, es posible que algunos de ellos fueran, en realidad, ciudadanos uruguayos que no cabría calificar como inmigrantes ni como extranjeros, aunque hayan nacido en otro país. Un análisis más afinado de la base de datos censales seguramente permitiría mejorar mucho el análisis, pero no podría corregir esta fuerte limitación inicial: no sabemos el origen de un poco menos de la mitad de los extranjeros residentes en el país.

La información disponible en la Dirección Nacional de Migración es de muy escasa utilidad para el tema, por cuanto presenta datos sobre ingresos y egresos y sobre residencias permanentes, cuando es perfectamente posible que una proporción apreciable de inmigrantes efectivos permanezcan en condiciones más o menos irregulares al menos durante un tiempo. Como en el caso anterior, seguramente es posible extraer mucho más jugo de la escasa información presentada por la DNM, pero va a ser difícil cubrir a partir de ella a la población que, habiendo ingresado al país por medios legales, permanece en él de manera irregular.

Más allá de eso, en el estado actual de conocimiento sobre el tema, los factores más relevantes en la discusión de la problemática migratoria son los propiamente conceptuales: ¿existen oportunidades para el país a partir de una política migratoria?, ¿cuáles son los *mercados migratorios* relevantes?, ¿en qué medida es posible atraer algunos segmentos especializados de inmigrantes particularmente atractivos en términos de capacidades y recursos? Una mejor formulación de estos temas, adecuadamente definidos y discutidos, permitiría comenzar a caracterizar una problemática en términos lo suficientemente precisos como para fundar, al menos, una agenda de investigaciones y una estrategia de definición de un sistema de información. Por esa razón, comenzamos esta sección situando la cuestión migratoria a la luz de algunos conceptos específicos, oportunamente discutidos en el punto 2.

4.1. El subsistema migratorio del Cono Sur

Tal como indicamos en la sección 2, la visión *excesivamente* global de la migración internacional a veces impide verla como un proceso heterogéneo y segmentado, dentro del cual cabe identificar trayectorias y circuitos específicos, regidos por leyes propias. Toda la información disponible indica que este es el caso del Cono Sur sudamericano, un área geográfica relativamente integrada que nuclea con certeza a Argentina, Paraguay, Uruguay, Chile y el sur del Brasil, y que según factores más o menos coyunturales tiene capacidad de expandir su influencia hasta Bolivia, Perú, Ecuador y en algunas ocasiones hasta Colombia.

Varios factores explican la sustentabilidad del Cono Sur como un área migratoria dotada de entidad propia, con una estructura relativamente estable de centros de atracción y áreas expulsoras, con flujos e inmigración y emigración regional de largo plazo. Entre esos factores no son los menores la relativa homogeneidad de algunas lenguas dominantes, la existencia generalizada de franjas culturales que ofrecen escasas barreras al tránsito migratorio y la relativa facilidad y bajo costo del transporte entre lugares de origen y destino.

De esta forma, como puede verse en los cuadros 4 y 5, el Cono Sur es en sí mismo un *mercado migratorio* importante, donde es posible *ganar o perder* población a partir de interacciones de diverso tipo. Aunque en los últimos años es probable que algunas tendencias hayan registrado inflexiones más o menos relevantes, los datos confirman la idea del dominio abrumador del Cono Sur en su conjunto como área de destino de los emigrantes de cualquiera de los países que lo integran. La segunda área, que recién se encuentra en los primeros momentos de su desarrollo, es el conjunto del continente americano: mirado en perspectiva, no hay duda de que en un tiempo no demasiado lejano será cierto lo de *América para los americanos*, aunque en un sentido bastante diferente al original.

En nuestro enfoque, por tanto, el marco más general para el análisis de las políticas migratorias está conformado por dos conjuntos teóricos que, aunque encuentran su lugar en la teoría general de la migraciones internacionales en el marco de la globalización, deben ser considerados como *regiones* requeridas de un tratamiento específico: los subsistemas regionales de migración y las migraciones especializadas. Cualquiera de los dos tiene autonomía suficiente como para que no deba ser reducido puramente a una cuestión *de globalización*.

4.2. Inmigrantes en el Uruguay a fines de los noventa

Los cuadros 6 al 9 presentan información preliminar para evaluar la situación de los inmigrantes en el Uruguay a fines de los noventa y principios del siglo XXI.

Como puede observarse en el cuadro 6, el Censo de Población de 1996 registra 176 811 personas que declaran haber nacido fuera del país, de las cuales algo menos de la mitad no informan sobre su nacionalidad de origen. Los principales orígenes

**Cuadro 4. Migrantes intrarregionales en países del Cono Sur
(circa 1990 / 2000, en miles)**

Residencia	País de origen						Total
	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay	
Argentina 91		144	34	218	251	134	780
Argentina 01		233	35	212	325	117	923
Bolivia 92	18		9	4	1	—	31
Bolivia 01	29		15	4	3	—	52
Brasil 91	25	16		20	19	22	103
Brasil 00	28	21		17	28	25	119
Chile 92	34	8	5		1	2	49
Chile 01	50	12	8		1	2	73
Paraguay 92	49	1	107	2		3	161
Paraguay 02	63	1	(180)	2		3	249
Uruguay 96	26	—	13	2	2		43
Uruguay 05	(35)	(1)	(30)	(2)	(2)		(70)
Total ++95	152	168	168	247	279	161	1168
Total +-05	204	268	267	238	360	148	1487

Fuente: Pereira Morató (2006) y estimaciones propias, entre paréntesis, para Uruguay 2006.

**Cuadro 5. Emigrantes de los países del Cono Sur residentes
en diferentes regiones (circa 1990 / 2000)**

Residencia	País de origen						Total
	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay	
Cono Sur 90	152	168	167	247	279	160	1027
Cono Sur 00	199	284	268	238	380	148	1517
Andinos 90	42	5	8	33	1	7	96
Andinos 00	11	2	9	20	—	5	47
Estados Unidos 90	78	29	82	50	5	18	262
Estados Unidos 00	89	44	160	81	(15)	73	462
España 01	193	13	33	18	2	24	283

Fuente: Pereira Morato (2006) y estimaciones propias, entre paréntesis.

mencionados son Argentina, España, Brasil e Italia, sin que ninguna otra nacionalidad alcance relevancia.

El cuadro 7, a su vez, sugiere que los inmigrantes tienen diferente propensión en términos de localización. Si se observa a los inmigrantes argentinos, puede advertirse que en términos relativos estos aumentan en los departamentos de Maldonado,

Colonia y Montevideo, aunque también en Río Negro y Paysandú, y que los brasileños lo hacen en los departamentos de Rivera, Artigas, Cerro Largo y Rocha. En ambos casos, las localizaciones elegidas —y las no elegidas— tienen algún vínculo con la distancia relativa frente a los núcleos urbanos desde los cuales se emigra, lo que permite suponer que ambos flujos obedecen al menos en parte a la lógica de migraciones fronterizas, en las que la distancia desempeña un papel relevante en la explicación. El crecimiento relativo de los inmigrantes de origen desconocido en varios de esos departamentos sugiere, como hipótesis, que buena parte de ellos puedan ser argentinos o brasileños.

El cuadro 8 presenta alguna información a partir del análisis de las radicaciones definitivas otorgadas por la Dirección Nacional de Migración, las que confirman que nuevamente son ciudadanos argentinos y brasileños los que más frecuentemente se acogen a trámites de radicación. El cuadro 9, finalmente, presenta información ilustrativa sobre indicadores de radicación para algunas nacionalidades específicas que en los últimos años parecen haber tenido un incremento atendible.

En cualquier caso, más allá de sus debilidades y de la probabilidad de que subestimen la inmigración efectiva y particularmente la inmigración temporaria, la información disponible de fuentes públicas confirma ampliamente la idea inicial, que otorga al subsistema migratorio del Cono Sur un rol prevalente en la actual inmigración al Uruguay. Como veremos, conclusiones similares pueden extraerse de un análisis preliminar, de tipo exploratorio, proveniente de fuentes privadas.

Cuadro 6. Uruguay: inmigrantes declarados en el Censo de 1996

	N	%
Total	176 811	5,6
Argentinos	27 361	0,9
Brasileros	14 355	0,5
Sin identificar origen	81 368	2,6

Fuente: INE, Censo de Población 1996.

5. Algunas colectividades inmigrantes

5.1. Los argentinos

Toda la información disponible a partir de fuentes periodísticas, informantes clave, entrevistas en profundidad o estudios específicos sugiere una alta probabilidad de que la inmigración argentina a Uruguay se haya incrementado en los últimos años. Ya sea por expansión del área de influencia del sistema urbano del Gran Buenos Aires, por expansión hacia el oeste de la frontera agrícola argentina, por inclusión del Uruguay en

Cuadro 7. Radicación de inmigrantes por departamento, según origen (1996)

	Argentinos	Brasileros	Sin identificar origen
Montevideo	127	66	86
Artigas	29	395	125
Canelones	97	44	97
Cerro Largo	17	328	149
Colonia	141	16	82
Durazno	23	20	91
Flores	32	24	48
Florida	27	12	103
Lavalleja	31	20	86
Maldonado	151	65	102
Paysandú	107	28	111
Río Negro	118	24	77
Rivera	19	805	139
Rocha	32	234	120
Salto	71	40	144
San José	65	18	152
Soriano	62	6	103
Tacuarembó	15	67	157
Treinta y Tres	13	132	51
Total país	100	100	1001

Fuente: INE, Censo de 1996.

la áreas de demanda de servicios calificados o por el desarrollo de atractivos intrínsecos de la oferta uruguaya, la inmigración argentina a Uruguay parece haber crecido sistemáticamente en los últimos diez años —es decir, desde antes de la crisis—, aun cuando no se registre estrictamente como residente ni necesariamente se considere inmigrante.

Un estudio reciente sugiere que el fenómeno puede llegar a tener una magnitud relevante, visto desde la perspectiva del Uruguay (Braun, 2004). En el año 2002, en plena crisis económica y social de Argentina y Uruguay, una encuesta de Mori Argentina revelaba que aproximadamente un 30% de los argentinos residentes en áreas urbanas deseaban emigrar del país. Ese porcentaje se elevaba al 40% entre los jóvenes y los sectores medios, y era particularmente relevante entre la población más educada (Braun, 2003). La encuesta mostraba que la predisposición emigratoria se orientaba con toda claridad hacia España, pero que las razones que llevaban a elegir España como destino no eran demasiado diferentes de las que podrían utilizarse para elegir Uruguay: la calidad de vida, el afecto, el sentimiento de que sus habitantes son *parecidos a uno* y, sobre todo, la similitud de idioma. Del total de propensos a emigrar, un 1% deseaba hacerlo a

Cuadro 8. Residencias definitivas otorgadas por año según áreas de origen

Origen	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total	1219	2125	1041	993	1680	1851	1631
Mercosur	783	1269	581	512	937	1071	787
• Argentina	407	728	325	336	664	829	519
• Brasil	355	502	236	149	242	177	215
• Paraguay	21	39	20	27	31	65	50
Resto América	226	471	261	250	418	460	490
Europa	191	308	139	156	221	227	249
Resto global	29	77	60	75	104	93	105

Fuente: Dirección Nacional de Migración.

Cuadro 9. Promedio de residencias definitivas otorgadas anualmente para ciertas nacionalidades seleccionadas

País de origen	Promedio	Máximo	Tendencia aparente
Bolivianos	17	26	Leve descenso
Colombianos	45	59	Ascenso
Peruanos	110	148	Ascenso oscilante
Chinos	30	35	Ascenso oscilante
Coreanos	13	20	Ascenso oscilante
Cubanos	55	84	Descenso
Estadounidenses	100	177	Ascenso

Fuente: Elaborado esforzadamente a partir de información disponible en la web de la Dirección Nacional de Migración. Los promedios refieren a los años 1999, 2004 y presumiblemente a uno de los dos siguientes: 2002 o 2003.

Uruguay —digamos, aproximadamente 100 000 personas—, por las mismas razones que orientaban a muchos a emigrar a España.

Razonablemente, la encuesta del año 2002, particularmente afectada por el clima de crisis, sobreestimaba bastante la predisposición migratoria media de la población. Pero la propensión migratoria se mantenía alta en el 2003 (23%) y en el 2004 (28%), y todo indica que la orientación a la emigración había crecido en la Argentina desde antes del 2002 y aun en períodos en que el país vivía una bonanza efectiva: en un estudio reciente basado en un modelo de dinámica de la población se detectó un aumento significativo del volumen de argentinos emigrantes durante el período 1995-99, por encima de la tasa tendencial (Lattes et al., 2003). La predisposición migratoria de una proporción relativamente alta y calificada de argentinos debería ser uno de los

datos de entorno relevante para la formulación de cualquier política inmigratoria uruguaya.

Todas estas razones, entonces, hacen pensar en un incremento atendible de inmigración argentina que no es posible cuantificar, pero que puede ser importante y que va a continuar en el futuro en la medida en que se mantengan activos todos los factores que contribuyeron a incrementarla y se definan políticas inteligentes para atraerla.

Una indagación preliminar en Maldonado y Colonia confirma la idea de que existe una inmigración creciente y atendible. Estimaciones probablemente exageradas hablan de 7000 argentinos residentes en Maldonado, aunque las más pesimistas coinciden en 4000,¹⁰ y alrededor de 2000 en Colonia. En buena parte de los casos, se trataría de inmigrantes que no han roto sus vínculos con los países de origen, sino que, por el contrario, han elegido residir en Maldonado o Colonia como una forma de no romper del todo las relaciones familiares, profesionales, económicas y sociales con un entorno de origen que en muchos sentidos todavía valoran particularmente.

En el caso de Maldonado, puede relevarse información abundante sobre participación de residentes argentinos en actividades económicas regulares, ya sea mediante la integración de capital en emprendimientos preexistentes o mediante la inversión en nuevos negocios, a veces de perfil típicamente familiar y a veces más típicamente societarios. La presencia permanente de residentes argentinos ha facilitado la creación de emprendimientos educativos privados de excelente nivel¹¹ y el desarrollo de actividades culturales que muestran una fuerte filosofía de integración en la zona. Todo indica que no existe restricción alguna para que esta presencia de residentes argentinos se consolide y desarrolle en un futuro próximo, si no se cometen errores en la gestión de las diversas dimensiones políticas del proceso migratorio.

El caso coloniense es diferente, pero también relevante. Indagaciones preliminares sugieren que en los últimos años se ha acelerado el proceso de radicación de argentinos, en forma definitiva o por fines de semana, así como la compra de tierras con fines productivos o de descanso en buena parte del territorio circundante a las ciudades de Colonia y Carmelo. Los estudios disponibles (Romero Gorski, 2000, 2001) sugieren con bastante claridad que buena parte de la población del departamento ha aceptado la condición de ciudad fronteriza ampliamente integrada en la dinámica de la sociedad vecina, y, si bien se manifiesta preocupada por la necesidad de mantener su identidad, muestra una fuerte apertura al cambio y un claro reconocimiento de los beneficios que pueden obtenerse si se logra alcanzar un tipo de vínculo adecuado. Es razonable pensar que, si todo esto es así en la actual realidad *sin puente*, cómo podría llegar a serlo en una eventual situación *con puente* (Campodónico, 2002).

¹⁰ Entrevistas a Luis Sader, Carlos Tassano, Isabel Álvarez, Gustavo Barceló y Félix Boix (Maldonado, noviembre del 2006).

¹¹ Las entrevistas confirman la existencia de proporciones apreciables de hijos de argentinos en la matrícula primaria y secundaria de los abundantes emprendimientos educativos privados de la zona de Punta del Este. Las mismas entrevistas sugieren que, al llegar a la etapa universitaria, muchos de ellos retornan a sus países de origen o van a otro país del exterior, pero ya se registran casos de personas retornadas una vez concluidos sus estudios universitarios.

5.2. Los brasileros

La información disponible confirma la presencia continuada de un apreciable contingente de población de origen brasiler en el norte y extremo este del país, lo cual sugiere que la bibliografía nacional ha desatendido el tema del aporte hoy brasiler y antes portugués en la conformación demográfica y cultural del Uruguay.

Lamentablemente, no existen estudios específicos que permitan profundizar estos temas, particularmente relevantes en zonas como Rivera, Artigas o Cerro Largo, pero todo indica que la inmigración brasiler —al igual que la argentina— refiere a un proceso de largo aliento que en el futuro continuará aumentando. De hecho, desde fines del siglo XIX existe abundante evidencia de que la población brasiler se extiende sobre las fronteras de los países vecinos y, en el caso del Cono Sur, el tema se encuentra planteado con diversa intensidad en Argentina, Paraguay y Bolivia.

Al menos parte de esa migración se explica por la tradicional práctica brasiler de continuar extendiendo su frontera agrícola, pero probablemente esta no es la única explicación. De hecho, en las áreas de frontera donde hay urbanizaciones integradas (Chuy-Chui, Rivera-Livramento, Río Branco-Yaguarón, Artigas-Quaraí, pero también Foz de Iguazú-Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero-Ponta Porá y Puerto Suárez-Corumbá), la dinámica demográfica parece registrar pautas sistemáticas que implican el mayor crecimiento relativo del polo brasiler, la atracción de Brasil sobre parte de la población urbana fronteriza del país vecino y el *derrame* —de proporciones pequeñas pero atendibles— de población brasiler a través del control de diverso tipo de actividades económicas, particularmente agrícolas.¹² Cuando no existen ciudades limítrofes, algo parecido ocurre igualmente entre la población agrícola, como es el caso de Misiones en la Argentina.

Si este análisis es correcto, sería razonable pensar que la inmigración brasiler en los departamentos fronterizos continuará aumentando lentamente, combinándose con un efecto —un poco perverso— que implique el menor desarrollo relativo y el debilitamiento demográfico de las ciudades fronterizas.

5.3. Los andinos

El tercer contingente inmigratorio relevante que debe analizarse cuando se estudian los procesos asociados al subsistema inmigratorio del Cono Sur refiere a la

¹² Una punta de explicación relevante de este proceso podría referir a la diferencia entre la política brasiler de urbanización fronteriza respecto —al menos— a la política uruguay. Según se ha observado para el caso del Chuy/Chui (Fagundes Jardim, 2003), la política brasiler de equipamiento urbano ha sido normalmente «agresiva», tendiente a dotar a las ciudades de frontera de una sólida estructura de servicios y capacidad de sustentación, superando la mera función de *aduana* y *limite* que se le asignó al Chuy en la política fronteriza uruguay. Esta diferencia, según la autora, estaría en la base de la estrategia de localización de inmigrantes árabes, palestinos y jordanos, quienes buscarían al mismo tiempo un equipamiento urbano moderno y una condición habitacional *de frontera* en la que se pueden disminuir los compromisos impuestos por los Estados nacionales.

inmigración andina. La información disponible sugiere la existencia creciente de inmigrantes de origen andino y particularmente peruanos, que han comenzado a radicarse con mayor frecuencia en el Uruguay desde fines de la década de los noventa.¹³

La emigración de los países andinos es uno de los procesos más conocidos a escala global, en la medida en que en los últimos treinta años los emigrantes de ese origen —especialmente peruanos, ecuatorianos y bolivianos, pero también chilenos, colombianos y argentinos del Noroeste— han generado inmensos procesos de desplazamiento poblacional, alimentando importantísimas corrientes de migraciones internas y, más recientemente, internacionales. En el marco de esos procesos, ya hace más de veinte años que se registran importantes contingentes de inmigrantes chilenos, peruanos y bolivianos en la Argentina —particularmente en el sur los primeros y en la provincia de Buenos Aires los bolivianos y peruanos—, y es probable que la creciente radicación de algunos de ellos en Montevideo no sea más que un subproducto que ese otro proceso regional.

En cualquier caso, la inmigración de peruanos, colombianos y en menor medida bolivianos es actualmente un proceso atendible, que despierta atención pública en forma creciente. Como concluye un estudio universitario reciente (De los Campos y Paulo, 2001): «la presencia de estas comunidades constituye una realidad, con una importancia cuantitativa creciente, que como tal merece ser estudiada y atendida en sus diversas manifestaciones». El estudio subraya la importancia particular de la inmigración peruana y muestra la aparición de estrategias de inserción, formas organizativas y ámbitos de coordinación que tienden a facilitar esa inmigración, en un contexto en el cual existen indicios de muchas restricciones de diferente tipo para viabilizarla —desde falta de políticas hasta ciertas actitudes de tipo xenófobo, en el ámbito general o sindical.

La migración peruana —que es la más importante y conocida—, aun cuando año a año muestra un comportamiento oscilante, parece mostrar una tendencia creciente y, al mismo tiempo, ciertas características estructurales que permitirían considerarla un flujo migratorio relativamente permanente, a poco que se ayude a levantar ciertas restricciones que la dificultan.¹⁴

Conformada en general por población de bajos recursos y escasa calificación, la inmigración peruana sufre dificultades importantes en términos de su acceso a una condición digna que le permita efectivizar sus derechos básicos, pero, al mismo tiempo, cuenta ya con estructuras organizativas con cierta capacidad de absorber y canalizar información básica al inmigrante que llega al país. Igualmente, existen algunos segmentos del mercado de trabajo —normalmente informales y con características de empleo precario, como la pesca o el servicio doméstico— donde la población peruana

¹³ El único estudio de referencia en el Uruguay fue desarrollado en el año 2001, en el marco de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, por convenio con el Servicio Ecueménico para la Dignidad Humana y con financiamiento de la Organización Internacional para las Migraciones. Cf. De los Campos y Paulo (2002).

¹⁴ Entrevista a Carlos Valderrama, de la Casa del Inmigrante César Vallejo.

tiene algunas oportunidades de obtener empleo. Por otra parte, los inmigrantes disponen de algunos enlaces rudimentarios que pueden ser eventualmente movilizados para resolver problemas de urgencia y necesidades puntuales —desde organizaciones privadas y ONG hasta servicios municipales o diplomáticos—. Y, fundamentalmente, parece haber un número suficientemente amplio, identificable y reconstruible de *cadena migratorias* que pueden minimizar los costos y riesgos de la emigración desde el país de origen y asegurar una más adecuada inserción en el de destino.

Un trabajo adecuado de *institution building* probablemente permitiría convertir este flujo en algo estable, ampliarlo y mejorar su condición en los términos exigibles a partir de los tratados internacionales en la materia.

6. Corrientes migratorias especiales

Tal como se ha indicado, para la formulación de políticas migratorias proactivas, a la comprensión de las corrientes asociadas al subsistema migratorio del Cono Sur deben agregarse la identificación y el análisis de otras corrientes que en más de un sentido cabe considerar *especiales*. Así, por ejemplo, pueden considerarse corrientes inmigratorias de interés las de recursos humanos calificados, las de personas con capital, las vinculadas a proyectos de colonización, etcétera. El Uruguay no ha sido exitoso en estimular estas corrientes de inmigración, pero en algunos casos ha habido en torno a ellas proyectos de interés.

6.1. Radicación de recursos humanos calificados

Así por ejemplo, en 1992, el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones, contrató un estudio para la posible formulación de un proyecto tendiente a estimular la radicación de inmigrantes provenientes de Europa Oriental (Equipos, 1992). Partiendo del supuesto de que la crisis de la Unión Soviética y la caída del Muro de Berlín implicarían la existencia de una fuerte demanda de salida de los países socialistas, se entendió que era una buena oportunidad para estimular la inmigración de recursos calificados, eventualmente subsidiada con fondos de la entonces Comunidad Europea. El estudio relevó los requerimientos de personal calificado, evaluó las actitudes de las colectividades de Europa del Este radicadas en el país para la recepción de nuevos connacionales, evaluó la disposición de las oficinas diplomáticas acreditadas en Uruguay para respaldar un proceso de este tipo y midió las actitudes de la opinión pública nacional ante la recepción de nuevos inmigrantes de diversos orígenes. El estudio concluyó sugiriendo que el proyecto podría tener viabilidad a poco que fuera adecuadamente formulado. Lamentablemente, nunca se llegó a formularlo.

Ese proyecto, sin embargo, no fue el único en el que se identificaron buenas oportunidades para políticas migratorias o de retorno de emigrantes calificados. De hecho, se realizaron relevamientos similares en estudios hechos para la Comisión de Retorno de

los Orientales, el Programa de Ciencias Básicas o el más reciente Programa de Revinculación, y en todos los casos se concluyó que, aunque no fueran abundantes, había oportunidades para atraer recursos humanos calificados, que podían ser viabilizadas en el marco de programas internacionales de cooperación razonablemente probados. Es más, existen muchos indicios de que en la actualidad el Uruguay está comenzando a experimentar diferentes tipos de *shortages* de recursos humanos calificados, y que la única forma razonable de corregirlos en el corto plazo es a través de políticas de este tipo.

6.2. La inmigración gris

Un segundo caso de corriente migratoria especial que puede ser sensible a políticas refiere a lo que se ha llamado *migración gris*: la migración interna o internacional de personas de tercera edad que buscan minimización de costos y optimización de la seguridad y la calidad de vida. Existe razonable evidencia de que, sin que sean resultado de política alguna, procesos de ese tipo han comenzado a darse entre algunos públicos específicos y en algunas zonas del país.

La inmigración europea a Punta del Este (Maldonado) es un caso bastante claro, sobre el cual es sencillo relevar información a partir de entrevistas en profundidad e informantes. En la actualidad existen casos identificables de *migrantes grises* alemanes, suizos, italianos, yugoslavos, franceses y norteamericanos que han optado por residir al menos la mitad del año en la zona de Maldonado, manteniendo en general los vínculos económicos con sus países de origen. Aun cuando este movimiento no tenga efectos demográficos, sus impactos económicos son claros.

La *migración gris* es un caso interesante, además, porque en él es casi imposible obtener resultados relevantes si no se logra una adecuada cooperación público-privada. Aunque es el sector público el que debe desarrollar el marco regulatorio para encarar una política de este tipo, es obvio que solo el sector privado puede realizar las inversiones que se requieren a fin de ofrecer la infraestructura necesaria para una *migración gris* de alta calidad. La experiencia indica, en el mundo, que estas inversiones son, en cualquier caso, muy rentables, alimentadas por una demanda que tenderá a crecer aceleradamente en el entorno del 2010-2020.

6.3. Algunas otras corrientes migratorias

La información internacional indica la existencia de otras corrientes migratorias internacionales que pueden ser puntualmente relevantes y deben ser atendidas.

Algunas de ellas refieren a porciones minoritarias y posiblemente transitorias de corrientes migratorias más vastas, como la china o la coreana. La migración asiática —fundada en razones muy diferentes— será una característica estructural de los movimientos internacionales de población en los próximos treinta años. La magnitud de esas corrientes es en cualquier caso gigantesca en comparación con los posibles requerimientos inmigratorios del Uruguay. La información disponible muestra que, aun

cuando en su inmensa mayoría la población asiática opta por emigrar a países al norte del ecuador, contingentes minoritarios se han orientado a otros destinos, incluyendo varios países relativamente desarrollados del sur —desde Australia a Argentina, pasando por Brasil o Sudáfrica.

Otras refieren a las corrientes espontáneas, fácilmente aprovechables, que obedecen a la oferta de formación universitaria para estudiantes de la región, especialmente en el caso de países que tienen universidades reguladas por *númerus clausus*. En el pasado Uruguay tuvo buenas capacidades de atraer estudiantes universitarios bolivianos o paraguayos, muchos de los cuales decidieron luego quedarse en el país. En la actualidad, ciudadanos brasileños estudian en nuestros servicios universitarios del norte del país. Si bien las condiciones actuales de financiamiento de la educación universitaria pública no hacen razonable practicar una política amplia de oferta de servicios en un marco regional, es posible que el planteamiento del tema lleve a considerar la necesidad de poner en práctica mecanismos de financiamiento diferentes, que impidan que la Universidad transfiera, sin contrapartida, recursos importantes al exterior y que, al mismo tiempo, permita obtener a costos bajos inmigrantes jóvenes de alta calificación relativa.

Un tercer tipo de análisis sugiere la existencia de procesos de expansión de religiones orientales que llegan al Uruguay luego de atravesar Argentina o Brasil. Así, una revisión rápida de las estadísticas oficiales o de las webs que tienen referencia a Uruguay sugieren la existencia de pequeños núcleos migrantes chinos, coreanos, árabes, japoneses y budistas de diversas nacionalidades, que mantienen cierto dinamismo y pueden ser susceptibles de estudio. Aun cuando su importancia demográfica sea siempre escasa, suma en el marco de una política inmigratoria amplia.

Más allá de esos casos, y aunque no se trate *stricto sensu* de inmigración a Uruguay, parece conveniente mencionar también el pequeño núcleo de población palestina residente en el Chui —lado brasileño—, el cual, como es frecuente en la población de ese origen, se inserta en ambos lados de la frontera con impactos significativos. Estudios recientes lo tipifican como un proceso migratorio asociado a fenómenos de *transnacionalización y diáspora* que, en la medida en que son duraderos, se constituyen finalmente en un proceso de migración definitiva o con impactos perdurables en las comunidades locales (Fagundes Jardim, 2003).

7. Ideas para alguna política

De la información presentada hasta aquí no se pretende, obviamente, inferir una propuesta global de política inmigratoria. Ideas e instrumentos para ello hay muchos, ya sea para una primera formulación de políticas o en el marco contemporáneo de las *políticas consensuadas* (Marmora, 2002, 2003). El documento habrá cumplido su misión si permite abrir una discusión sobre cinco temas:

1. La necesidad de una política inmigratoria proactiva como componente básico de la política orientada al crecimiento razonable.

2. La conveniencia de considerar el subsistema migratorio del Cono Sur como el foco principal, aunque no excluyente, de cualquier política inmigratoria activa.
3. La conveniencia de concentrar el interés en algunos flujos ya existentes y poco conocidos de inmigración actual, particularmente los argentinos, brasileros y andinos.
4. La conveniencia de atender a ciertas oportunidades de política inmigratoria en el marco de los recursos humanos calificados, la *inmigración gris*, el mercado regional de formación superior y los migrantes con capital.
5. La necesidad imperiosa de formular e implementar una pequeña agenda de investigación para evaluar, corregir y ampliar estas ideas iniciales.

Bibliografía

- XIV CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO / XI FORO IBEROAMERICANO DE MINISTROS Y AUTORIDADES MÁXIMAS DEL SECTOR DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO (2006): *Migraciones para un desarrollo compartido*, Montevideo.
- AGUIAR, César A. (1982): *Uruguay, país de emigración*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- BAINES, D. E. (2003): «Política de Inmigración en un país de emigración. Gran Bretaña en el siglo XX», en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 17 (50), Buenos Aires, abril, pp. 17-50.
- BRAUN, María (2003): *Emigration's Image: What do Argentineans think about emigration*, Buenos Aires: Mori Argentina, mimeo.
- (2004): *La voluntad masiva de emigrar como hecho de opinión pública: un estudio de la imagen de la emigración en un contexto de crisis*, Buenos Aires: FLACSO.
- CAMPODÓNICO, Gabriela (2002): «Locales y visitantes en Colonia del Sacramento: un estudio de caso», en *Antropología Social y Cultural en el Uruguay. Anuario 2002*, Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (Universidad de la República), Departamento de Antropología, y Nordan Comunidad.
- CASTLES, Stephen, y Mark MILLER (1998): *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Nueva York: Palgrave, 2.ª edición.
- DE LOS CAMPOS, Hugo, y Laura PAULO (2001): «La migración andina en Uruguay», disponible en <<http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/laurapaulo/migracionandina.pdf>>.
- EQUIPOS CONSULTORES ASOCIADOS: *Posibilidades de transferencia y asentamiento de migrantes calificados de Europa del Este*, Montevideo: Organización Internacional para las Migraciones y Ministerio de Relaciones Exteriores.
- FAGUNDES JARDIM, Denise: «Identidade étnica e recriação das tradições entre migrantes de origem palestina no extremo sul do Brasil», disponible en <<http://calvados.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/campos/article/viewFile/1575/1323>>.
- (2001): «Palestinos no extremo sul do Brasil: identidade étnica e os mecanismos sociais de produção de etnicidade», tesis de doctorado, GPS/MN, Chui (Rio Grande do Sul).
- LATTES, Alfredo, Pablo COMELATTO y Cecilia LEVIT (2003): «Migración Internacional y dinámica demográfica en la Argentina durante la segunda mitad del siglo XX», en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 17(50), Buenos Aires, pp. 69-110.
- MARMORA, Lelio (2002): *Las políticas de migraciones internacionales*, Organización Internacional para las Migraciones, Buenos Aires, 2.ª edición.
- (2003): «Políticas migratorias consensuadas en América Latina», en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 17(50), Buenos Aires, pp. 111-142.

- MAZZOLINI, Susana (1992): «Aproximación al análisis de la identidad cultural: inmigrantes en el contexto uruguayo actual», en *Estudios Antropológicos*, vol. 1, Montevideo: Universidad de la República y Ediciones del Quinto Centenario.
- NOTARO, Jorge (2005): *El problema del empleo en el Uruguay: diagnóstico y propuestas*, Montevideo: Universidad de la República y Ediciones de la Banda Oriental.
- PADRÓN FAVRE, Óscar (2000): «No venimos sólo de los barcos», en *Revista del Instituto de Estudios Genealógicos del Uruguay*, n.º 20, pp. 250-260.
- PALAU, Tomás (1995): «Migración transfronteriza en Paraguay», en A. PELLEGRINO (comp.): *Migración e integración: nuevas formas de movilidad de la población*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República), Programa de Población, y Trilce.
- PELLEGRINO, Adela (comp.) (1995): *Migración e integración: nuevas formas de movilidad de la población*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República), Programa de Población, y Trilce.
- PEREIRA MORATÓ, René (2006): «Migración y desarrollo», documento presentado a la Conferencia Parlamentaria Subregional Andina, Santa Cruz de la Sierra
- PEREIRA, Juan José, y Raúl TRAJTENBERG (1966): *Evolución de la población total y activa en el Uruguay: 1908-1957*, Montevideo: Instituto de Economía (Universidad de la República).
- RODRÍGUEZ, Ricardo E. (2006): «Plan Patria Grande: Una experiencia argentina para América del Sur», en Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo, Madrid.
- ROIG VILA, Marta (2002): «Un análisis de las tendencias de la migración mundial», en *Las migraciones internacionales en América Latina y el Caribe*, SELA.
- ROMERO, Sonia (1992): «Lugares de producción de sentido en la frontera Rivera-Livramento», en *Estudios Antropológicos*, vol. 1, Montevideo: Universidad de la República y Ediciones del Quinto Centenario.
- ROMERO GORSKI, Sonia (2000): «Cuestiones de identidad en la región coloniense», en *Antropología Social y Cultural en el Uruguay. Anuario 2000*, Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (Universidad de la República), Departamento de Antropología, y Nordan Comunidad, pp. 127-146.
- (2001): «Estudios sobre la situación fronteriza en Colonia del Sacramento», en *Antropología Social y Cultural en el Uruguay. Anuario 2002*, Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (Universidad de la República), Departamento de Antropología, y Nordan Comunidad, pp. 69-94.
- SANS, Mónica (1992): «Genética e historia. Hacia una revisión de nuestra identidad como "país de inmigrantes"», en *Estudios Antropológicos*, vol. 1, Montevideo: Universidad de la República y Ediciones del Quinto Centenario.

La situación demográfica del Uruguay obliga a prestar atención inmediata a su composición y sus tendencias, a fin de elaborar respuestas que permitan modificar o al menos atenuar sus efectos más negativos.

Un país que conjuga baja fecundidad con fuerte envejecimiento de la población, la que se caracteriza, además, por una importante tendencia emigratoria, a lo que se suman muy escasa inmigración, concentración creciente del efectivo demográfico sobre la franja costera y transformaciones importantes de la estructura de arreglos familiares, es un país con problemas poblacionales graves que deben resolverse en forma urgente.

Esta publicación busca, con propuestas de iniciativas y políticas concretas, promover la reflexión ciudadana sobre la necesidad de articular esfuerzos sistemáticos, ordenados y continuos que puedan incidir positivamente en nuestra realidad demográfica.



RUMBOS