



Comisión Sectorial *de* Población

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

Montevideo, junio 2017

Diseño y diagramación:

Departamento de Comunicación

Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Presidencia República Oriental del Uruguay - junio 2017



**Comisión Sectorial
de Población**

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

Montevideo, junio 2017



ÍNDICE

01. Marco para el desarrollo de políticas con enfoque de población en Uruguay	pág. 7
02. Visión y objetivo de una política con enfoque de población	pág. 11
03. Breve síntesis de la situación demográfica del Uruguay	pág. 13
04. Lineamientos estratégicos para orientación de políticas	pág. 17
05. Conclusiones	pág. 22

Presentación

La Comisión Sectorial de Población (CSP) fue creada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto a través de la Resolución N° 180/2010 del 3 de agosto de 2010, ampliada en la Resolución N° 58/2016, las cuales establecen tanto sus objetivos como la integración institucional.

Para su funcionamiento operativo, la CSP cuenta con dos instancias: un Plenario, con representantes del Poder Ejecutivo, Parlamento, Academia, organismos de cooperación internacional y organizaciones de la Sociedad Civil; y un Comité Ejecutivo integrado por representantes de los siguientes organismos:

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Ministerio de Educación y Cultura (MEC)
Ministerio de Salud Pública (MSP)
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
Ministerio de Turismo y Deporte (MINTUR)
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)
Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE)
Secretaría de Derechos Humanos
Secretaría Nacional del Deporte

La CSP tiene los siguientes cometidos:

- a. Proponer políticas que promuevan la equidad intergeneracional en las condiciones de vida y acceso a oportunidades.
- b. Proponer políticas que aborden el tema de la natalidad así como la compatibilización de la vida productiva con la reproductiva.
- c. Proponer la articulación de las políticas de vinculación con la población uruguaya residente en el exterior y retorno de nacionales con el Plan Nacional de Desarrollo.
- d. Analizar la conveniencia de una política activa de promoción de la inmigración y de sus características.
- e. Proponer políticas que permitan una distribución territorial más adecuada de la población y de los procesos migratorios internos, incluyendo la migración temporal transfronteriza, en armonía con los sistemas ambientales.
- f. Proponer una política de producción de datos, información y análisis socio demográficos y poblacionales, cuyos productos sean insumos para el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas.
- g. Asesorar en materia de política demográfica poblacional toda vez que le sea requerido.

01



Marco para el desarrollo de políticas con enfoque de población en Uruguay

01 Marco para el desarrollo de políticas con enfoque de población en Uruguay

1. Las desigualdades sociales y económicas tienen causas estructurales que impiden que determinadas poblaciones accedan a las condiciones de vida necesarias para hacer efectiva su dignidad humana. Estas desigualdades requieren que el Estado ejerza su cometido esencial de garante y promotor de los derechos humanos. En Uruguay, para asumir esa responsabilidad, la institucionalidad, el marco normativo y la combinación de políticas públicas universales y focalizadas, buscan construir la equidad en base al ejercicio pleno de los derechos y las decisiones conscientes de los ciudadanos/as.
2. Las políticas con enfoque de población y desarrollo ¹ deben estar orientadas al servicio del bienestar social y la realización de los derechos humanos de todas las personas. En Uruguay, un amplio abanico de políticas y programas basados en diversos acuerdos internacionales, en particular en los principios del Plan de Acción de Cairo y en su expresión regional, el Consenso de Montevideo, testimonian el compromiso del país con la agenda de población y desarrollo. En los últimos años, el gobierno nacional, junto con los movimientos sociales, ha acelerado los procesos de transformación necesarios para cumplir los acuerdos intergubernamentales alcanzados en materia de población y desarrollo.
3. Los derechos establecidos en las constituciones y los tratados de derechos humanos establecen las condiciones de la dignidad humana como una atribución universal que constituye una relación de igualdad fundamental entre todas las personas. Esas condiciones, son las que hacen posible que las personas alcancen el potencial de las capacidades que les permiten desarrollar un proyecto de vida autónomo y participar en la construcción de un destino común en sus ámbitos de pertenencia. La aplicación de un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas requiere evaluar la situación de acceso efectivo al ejercicio de los derechos, no sólo respecto al conjunto de la población, sino también, respecto a la diferencial situación de las poblaciones específicas. La mirada de poblaciones es una dimensión sustancial del enfoque de derechos humanos.

La distribución de la desigualdad en el acceso a derechos y la dimensión de las brechas de la desigualdad, según poblaciones específicas, definen problemas que deben ser abordados desde las políticas públicas por los Estados como obligación de garantía de los derechos humanos.

1 - Ver Anexo 2 con definiciones y clasificaciones de políticas de población

4. La igualdad en derechos humanos encuentra desafíos de realización efectiva en poblaciones específicas que ven vulnerados sus derechos porque existen prácticas discriminatorias y excluyentes que son la expresión de causas estructurales que operan sistemáticamente. También porque las particulares situaciones de vulnerabilidad requieren respuestas diferenciadas para hacer efectiva la dignidad de las personas que muchas veces no son tomadas en cuenta por las políticas por la invisibilidad de esas situaciones diferenciadas.
5. En el diseño, implementación y monitoreo de estas políticas es imprescindible adoptar un enfoque de género. El mismo se vuelve un eje central y transversal que necesita estar presente en toda la acción del Estado, por lo que debe adoptarse en todos los planes, programas y políticas públicas, y se lo considera un factor clave para consolidar la democracia y avanzar hacia un modelo de desarrollo más participativo e inclusivo (Consenso de Santo Domingo) (CEPAL, 2013a) ². La división sexual del trabajo, la autonomía de las mujeres y los cuidados son aspectos centrales a considerar en este enfoque.
6. Teniendo en cuenta lo anterior, las políticas con enfoque de población en Uruguay evitan establecer objetivos demográficos/poblacionales de orden cuantitativo, tales como alcanzar un determinado número de habitantes o un nivel de fecundidad. El objetivo es revalorizar la condición de la persona humana y colocar en el centro de la acción del Estado el ejercicio integral de los derechos humanos.

2 - La CSP se compromete a elaborar un documento sobre los enfoques poblacionales de vulneración de derechos.

02



Visión y objetivo de una política con enfoque de población

02 Visión y objetivo de una política con enfoque de población

1. Las políticas públicas, incluyendo aquellas con enfoque de población, requieren de imágenes objetivo, visiones de futuro hacia el cual dirigirse. Es posible trazar una visión deseable del Uruguay futuro.
2. Un país que garantice el ejercicio pleno de los Derechos Humanos y haga efectivo el acceso a bienes públicos fundamentales. En el que se garantice un alto nivel educativo capaz de incorporar la innovación y la calidad en todos los procesos. En el que la salud sea garantizada a todos como un derecho universal, con calidad en la atención, orientada a la prevención y con equidad. En el que la matriz de protección social coordine el catálogo de prestaciones frente a los riesgos en un sistema único basado en derechos universales. En el que los cuidados constituyan un componente fundamental del sistema de protección.
3. Un país en el que la igualdad en derechos sea un concepto arraigado culturalmente que se exprese en el involucramiento ciudadano en los procesos de transformación. Una población diversa en su composición por edades, distribución territorial, raza/etnia, orientación sexual y de arreglos familiares, abierta a la recepción de migrantes, donde la diversidad no constituya un escollo para el ejercicio de los derechos y el desarrollo sino, por el contrario, que los favorezca.
4. Una población que no condicione las oportunidades de las generaciones actuales y futuras por su distribución en el territorio. Una población que permita conservar los recursos naturales y el medio ambiente respetando la capacidad de carga de los ecosistemas. El derecho a vivir en las localidades de preferencia debiera poder ejercerse sin que las migraciones, dentro o fuera de fronteras, estuvieran motivadas por la limitación de las oportunidades o servicios existentes. Las personas no debieran padecer desigualdades en sus oportunidades y en el ejercicio de los derechos por pertenecer a determinado estrato social, sexo, grupo de edad, arreglo familiar, etnia- raza, lugar de residencia u orientación sexual. Alcanzar esta visión requiere condiciones económicas favorables, políticas públicas acordes y diseñar y acordar políticas con enfoque de población de largo plazo.

03




Breve síntesis de la
situación demográfica
del Uruguay


03 Breve síntesis de la situación demográfica del Uruguay

1. El Uruguay atraviesa la etapa avanzada de la transición demográfica, caracterizada por una baja tasa de fecundidad, elevada esperanza de vida, estabilización del crecimiento poblacional y envejecimiento de la estructura por edades. En las pasadas tres décadas, el país avanzó muy velozmente en lo que se denomina “la segunda transición demográfica”; este proceso se caracteriza por altas tasas de divorcio, cambios importantes en la estructura de hogares, y modificaciones en el patrón reproductivo, incluyendo la aparición de un nivel de fecundidad por debajo del reemplazo.
2. La migración internacional siempre fue un factor del cambio demográfico muy significativo en Uruguay, tanto en sus etapas fundacionales, por el fuerte impulso que supuso la llegada de inmigrantes, así como en el período comprendido entre la década de los años 60 y la primera década del nuevo siglo, donde el saldo migratorio fue persistentemente negativo. Se estima que el volumen de uruguayos residentes en el resto del mundo supera el medio millón de personas (Vigorito, Pellegrino; 2005). La emigración internacional, además de disminuir el crecimiento, afectó la estructura por edades, acentuando el envejecimiento, puesto que la propensión a migrar es mayor en las personas en edades activas jóvenes. Este grupo etario es el que concentra la reproducción biológica de la población, por lo cual su emigración conlleva también el descenso de los niveles futuros de natalidad. Por otro lado, el nivel educativo de los emigrantes se caracterizó por ser más alto que el promedio de la población, transformando a la emigración en un mecanismo importante de pérdida de capital humano en el que la sociedad ha invertido. En los últimos años esta tendencia llegó a anularse e incluso revertirse, volviendo a ser un país receptor de inmigrantes, producto principalmente de la coyuntura europea y del surgimiento de nuevos orígenes migratorios.
3. La distribución territorial de la población se caracteriza por un fuerte grado de urbanización, con una concentración en algunas capitales departamentales y especialmente en el área metropolitana de Montevideo. En los pasados períodos inter censales se constató un importante descenso de la población en muchas ciudades y localidades intermedias y pequeñas e incluso de la población rural en general. A ello se suma una tendencia que se observa también en el mundo, que es la concentración en las áreas costeras.

4. La sociedad uruguaya dista de encontrarse satisfecha en relación a los niveles de su fecundidad. Dicha insatisfacción se manifiesta en que el 34 % de las mujeres de menor nivel socioeconómico y educativo dice tener más hijos que los que desearían; mientras que el 46% de mujeres de estratos socioeconómicos medios y el 42 % de estratos altos responde que tiene menos hijos de los que desearía (Pardo, Peri; 2008). Esta disconformidad con la fecundidad existente evidencia la necesidad, por un lado, de profundizar lo avanzado en materia de salud sexual y reproductiva y, por otro, de generar las políticas necesarias para compatibilizar la vida reproductiva con la productiva y políticas de responsabilidad compartida en el cuidado y crianza de los hijos.
5. El país presenta dos modelos de fecundidad polarizados y con diferencias basadas en los proyectos de vida y en las condiciones sociales, culturales y económicas. Por un lado, las mujeres con mayores niveles de educación y mejores niveles socioeconómicos postergan su maternidad y tienen menor cantidad de hijos. Pero esta postergación no siempre es satisfactoria o coincidente con los proyectos de vida. Por otra parte, aquellas menos educadas y que viven en hogares pobres tienen más hijos y a edades más tempranas. Estos contrastes hablan de brechas sociales y dificultades en el ejercicio de derechos. La realidad del embarazo en adolescentes en Uruguay, es una importante expresión y consecuencia de la desigualdad y segmentación social. Se da en los sectores más pobres y con más necesidades básicas insatisfechas. Es parte de una cadena de problemas vinculados a la exclusión, la vulnerabilidad y a barreras para el acceso a bienes, servicios, derechos y oportunidades. En su gran mayoría son embarazos no intencionales.
6. El descenso de la natalidad y de la fecundidad y la emigración internacional de población registrada por décadas hasta hace pocos años (relativamente más joven y en edades reproductivas), explican, en gran medida, el fuerte envejecimiento de la estructura por edades, el cual continuará profundizándose de acuerdo a las proyecciones demográficas existentes. Asimismo la mayor esperanza de vida de las mujeres conduce a un proceso de feminización de la vejez.

- 
7. En todos los escenarios potenciales, se estima que el tamaño y proporción de la población mayor de 65 años (y en particular, la de 80 y más años) seguirá aumentando a un ritmo muy superior al de la población total como consecuencia de los bajos niveles de natalidad proyectados y del incremento de la esperanza de vida de hombres y mujeres. El número de niños, adolescentes y jóvenes está en disminución, tanto en términos relativos como absolutos.

Ello significa entre otros aspectos que si bien es de esperar cierta estabilidad en la cantidad de población en edad de trabajar, en el largo plazo esto podría variar si el país alcanzara niveles de muy baja fecundidad, como ya ocurre en varios países del mundo. De esta manera, se presenta un escenario de crecimiento de la relación de dependencia de la vejez.

8. Los cambios en la estructura de edades de la población redimensionan y resignifican a su vez las necesidades que surgen de las transiciones generacionales, condicionando las políticas públicas que deban atenderlas. Por ejemplo en las denominadas transiciones de la juventud a la adultez (signadas básicamente por la emancipación del hogar de crianza, la salida del sistema educativo, el ingreso al mercado laboral y el inicio de la vida reproductiva) existen notorias diferencias entre los distintos sectores sociales, en las edades y condiciones en la que estas transiciones se producen que condicionan los proyectos de vida de los jóvenes y generan desafíos para la gestión pública. En una misma línea de análisis deben ser consideradas las transiciones a la vejez.
- 

04



Lineamientos estratégicos
para orientación de
políticas

04 Lineamientos estratégicos para orientación de políticas

1. Vinculados al bienestar de la población

- a) Reconocer y ampliar derechos a todas las formas de familias y de constitución de hogares, como garantía de la igualdad en derechos.
- b) Promover políticas que se orienten a garantizar el acceso a derechos en términos de igualdad de todas las personas y hogares, atendiendo la diversidad de arreglos familiares y estructuras de riesgos de los mismos.
- c) Disminuir los riesgos sociales y fortalecer las capacidades institucionales, familiares y de sus integrantes en materia de cuidados, profundizando las líneas de trabajo generadas en el Sistema Nacional de Cuidados.
- d) Promover iniciativas que estructuren la prestación de servicios (cuidados de niños, enfermos y adultos mayores; transporte; vivienda, etc.) para apoyar a las personas activas y en particular a las mujeres, que en el marco de la división sexual del trabajo asumen mayoritariamente la carga de las tareas domésticas y de cuidado.
- e) Promover iniciativas que adecuen los espacios públicos para una convivencia intergeneracional armoniosa (incluyendo la adaptación del mobiliario urbano y de su servicio de transporte, atendiendo al creciente peso de la población de adultos mayores).
- f) Fortalecer a las políticas públicas en su capacidad de dar respuesta de forma eficiente a la nueva estructura de riesgos sociales de la población.
- g) Potenciar las capacidades de las políticas públicas de adecuarse a las nuevas y futuras características demográficas de la población.
- h) Promover iniciativas que conduzcan a que la estructura productiva y el mercado laboral permitan aumentar el bienestar y la igualdad de oportunidades de la población.
- i) Promover políticas públicas sensibles a las problemáticas sociales vinculadas a las minorías étnico/raciales mejorando el acceso a los bienes básicos, igualdad de trato y especialmente en la reducción de las brechas entre afrodescendientes y no afrodescendientes.

2. Vinculados a la fecundidad y reproducción

- a) Garantizar que las personas puedan ejercer su derecho de decidir libremente y de manera informada sobre tener o no tener hijos, cuándo tenerlos, en qué número y con qué frecuencia. La orientación de política en esta materia no debería promover medidas de corte natalista.
- b) Promover los mecanismos que permitan a las parejas decidir libremente, con plena conciencia, debidamente informada y con capacidad de acceder a las diferentes opciones para su reproducción.
- c) Estudiar la factibilidad y eficacia de introducir medidas que busquen eliminar las razones por las cuales las personas tienen menos hijos que los deseados, o bien, no pueden criar a los mismos en las condiciones que deseen.
- d) Promover acciones de acompañamiento a la crianza, socializar costos de reproducción social entre el Estado, mercado, familia y entre hombres y mujeres, que garanticen un ejercicio libre de la maternidad y paternidad, que asegure su compatibilización con el desarrollo personal y laboral, priorizando el apoyo a los hogares monoparentales con jefatura femenina y jóvenes con hijos.
- e) Afianzar y profundizar la política actual en materia de salud sexual y reproductiva y derechos sexuales y derechos reproductivos. El Estado debe garantizar el acceso a la educación sexual, a la interrupción voluntaria del embarazo y a servicios adecuados que permita tomar decisiones libres e informadas y ejercer esos derechos. Entre ellos, el derecho a decidir cuándo, cuántos y con qué frecuencia tener hijos, y acceder a servicios integrales de salud sexual y reproductiva, especialmente por parte de mujeres, adolescentes y jóvenes.

3. Vinculados a la migración internacional

- a) Reafirmar el derecho a la libre movilidad y circulación de las personas y garantizar su ejercicio.
- b) Analizar la conveniencia de trabajar de forma interinstitucional en el diseño de políticas integrales de migración.
- c) Promover acciones dirigidas a los impactos culturales de la migración, pensadas estas como mecanismos de integración y protección de los patrimonios culturales y étnicos de las diferentes comunidades de inmigrantes.
- d) Profundizar la vinculación con el país de la población uruguaya emigrada.
- e) Fortalecer y profundizar las acciones desarrolladas en los últimos años que buscan facilitar el retorno de aquellos uruguayos residentes en el exterior que deseen regresar al país.

4. Vinculados a la distribución territorial

- a) Impulsar acciones para que la población, en particular en el medio rural y en pequeñas y medianas localidades urbanas, no se vea obligada a emigrar, utilizando para ello las herramientas del ordenamiento territorial y programas de desarrollo local.
- b) Potenciar la complementariedad entre centros poblados que permita brindar servicios a la población rural dispersa y en pequeñas y medianas localidades.
- c) Analizar la realización de inversiones en infraestructura (educativa, de salud, deportiva, caminería, saneamiento, electricidad, telefonía, etc.) necesaria para brindar iguales condiciones de bienestar y acceso a derechos para todas las personas en todo el territorio. Lo anterior implicaría entre otras medidas analizar las consecuencias en términos de eficiencia de la promoción, por ejemplo mediante incentivos (fiscales, de mejoramiento en la prestación de servicios, en particular de transporte), de la motivación a la residencia donde ya existe una importante inversión en infraestructura básica y de servicios.

5. Vinculados a la generación de información sociodemográfica aplicada a la gestión

- a) Promover el desarrollo y mejoramiento de las estadísticas nacionales y su comparabilidad pertinentes con otros países para poder dar seguimiento a los compromisos en materia de información asumidos por la Comisión.
- b) Analizar las necesidades de desarrollar y consolidar fuentes de información y estrategias de uso de la misma que favorezcan el diseño, implementación y monitoreo de políticas con enfoque de derechos humanos en poblaciones.
- c) Promover el mejoramiento en la producción y difusión estadística mediante la utilización de nuevas fuentes de datos a través del aprovechamiento de los registros administrativos con fines estadísticos así como de las fuentes alternativas generadoras de macrodatos (big data).

05 Conclusiones

Uruguay se caracteriza por encontrarse en una etapa muy avanzada de la primera transición demográfica y estar recorriendo muy rápidamente la denominada “segunda transición”. Sus históricamente bajas tasas de natalidad y mortalidad han determinado un crecimiento vegetativo lento, y un envejecimiento de su estructura por edades, que marca una clara feminización. Los saldos migratorios negativos observados en la segunda mitad del Siglo XX y la primera década del XXI acentuaron lo anterior, además de provocar una pérdida de población joven y con mayor grado de capacitación que el promedio: más de medio millón de uruguayos viven en el exterior. La actual tendencia de incremento de la inmigración si bien no genera por su dimensión grandes modificaciones a la situación, plantea nuevos desafíos en las esferas de la integración e interculturalidad.

La urbanización se acentúa, y descende la población localizada en pequeñas ciudades o localidades y en el medio rural. Al mismo tiempo, el crecimiento de la población residente en áreas costeras es mucho mayor al promedio de otras áreas.

El arribo de grandes contingentes de personas a edades avanzadas presiona al Estado (sistema de retiro, de salud y de cuidados), a las familias (cuidados) y a las localidades (garantizar el uso intergeneracional de servicios, espacios e infraestructura públicos).

No hay satisfacción con los niveles de fecundidad existentes por parte de las personas en edad reproductiva, si se compara la fecundidad observada (hoy por debajo de los niveles de reemplazo) con la deseada. Asimismo, se ha consolidado un sistema dual de reproducción, segregado por condición socioeconómica, con una muy alta tasa de fecundidad adolescente en los sectores de menor nivel de educación e ingresos. La estructura de hogares está modificándose rápidamente, perdiendo peso la estructura tradicional, conformada mayoritariamente por hogares nucleares biparentales, dando paso a una mayor diversidad y complejidad en los arreglos familiares.

Esta realidad genera desafíos que requieren respuestas desde las políticas públicas. La orientación general de estas respuestas debe estar guiada por el enfoque de promoción al ejercicio de los derechos de las personas. Las políticas de desarrollo y las políticas con enfoque de población orientadas a la consecución de esta visión deben estar consustanciadas en una estrategia nacional de largo plazo.

Cada una de las acciones posibles para avanzar hacia esa visión debe ser evaluada antes de ser puesta en práctica, considerando si efectivamente es una acción que promueve el ejercicio de derechos; si es efectiva, considerando experiencias ya formuladas en nuestro país y en otras realidades; y si es eficiente, considerando los recursos necesarios para desarrollarlas en relación a los resultados esperados.



Depósito Legal N°: 371982 – Julio 2017
Año 1 – Primera Edición
Impreso en: Imprenta Diagonal - Nesta Ltda.
Convención 1319 - Tel.: 2901 2151
Montevideo - Uruguay



PRESIDENCIA
OFICINA DE PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO

Apoya:



Fondo de Población
de las Naciones Unidas