

Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050

Serie de divulgación - Volumen III
Dirección de Planificación
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Escenarios Demográficos Uruguay 2050



Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050

*Serie de divulgación - Volumen III
Dirección de Planificación
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

Escenarios Demográficos Uruguay 2050



Dirección de Planificación

Torre Ejecutiva Norte
Plaza Independencia 710, 6to piso
Montevideo, Uruguay
Teléfono: (+598-2) 150 int. 3560
Mail: planificacion@opp.gub.uy
Sitio web: www.opp.gub.uy

La selección de los capítulos y la elaboración de los contenidos de la presente publicación es producto del trabajo colectivo del equipo de la Dirección de Planificación de la OPP.

Coordinación general y redacción:

Fernando Isabella
Carolina Da Silva
María Pía Mascari

El presente informe toma como insumo un documento de consultoría elaborado por María Elena Lournaga y Natalia Pastori.

Agradecimientos

Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UDELAR).
Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA – Uruguay).
Ministerio de Salud Pública (MSP).
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Dr. Rodrigo Arocena por sus valiosos comentarios al documento.
Agradecemos especialmente a la Ec. Lucía Pittaluga que, en carácter de Subdirectora de la Dirección de Planificación, realizó importantes aportes al proceso.

Los contenidos del documento son considerados por la OPP como insumo para el debate ciudadano, pero no reflejan necesariamente la opinión de las instituciones que participan del proceso de elaboración del presente estudio prospectivo.

Se autorizan las reproducciones y traducciones siempre que se cite la fuente.

Edición y corrección: Sylvia Pardo
Maqueta y diseño: Gustavo Daneri
Foto de tapa: Ricardo Antúnez
Impresión: Imprenta Rojo
Depósito legal:

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Tabaré Vázquez
Presidente

Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Álvaro García
Director

Santiago Soto
Subdirector

Dirección de Planificación

Fernando Isabella
Director

Tabla de contenidos

Prólogo	7
Introducción	9
Aspectos conceptuales y metodológicos	11
Sobre la metodología prospectiva	11
El proceso prospectivo Cambio demográfico y sus consecuencias económicas y sociales	12
Tendencias demográficas del Uruguay	15
Mortalidad y Esperanza de Vida	17
Natalidad y Fecundidad	19
Migración	24
Crecimiento y estructura de edades	26
En resumen	28
Escenarios demográficos al 2050	29
Hipótesis de comportamiento futuro de determinantes del cambio demográfico	29
Descripción de escenarios demográficos a 2050	33
En resumen	42
Adelanto de algunas implicancias sociales y económicas del envejecimiento	43
Índice de Figuras, Gráficos y Tablas	47
Bibliografía	49

Prólogo

Dentro de nuestra agenda de gobierno una de las prioridades ha sido la planificación a largo plazo, buscando recuperar la capacidad de pensar más allá de la coyuntura, anticipando riesgos y oportunidades para informar a la toma de decisiones del hoy.

Estamos trabajando en la construcción de una Visión del Uruguay hacia el 2050 que nos permita construir una Estrategia Nacional de Desarrollo. Se trata de un insumo fundamental para la elaboración de políticas públicas eficaces, que no sólo den cuenta de la situación presente y su evolución pasada, sino que también recojan y respondan a la información existente en el presente sobre los futuros posibles.

En el camino hacia esa estrategia de desarrollo sostenible el cambio demográfico es una realidad y prioridad a tomar en cuenta en nuestras políticas públicas. De cómo se configure el cambio demográfico dependerán las acciones y medidas que tomemos para la construcción de un mejor futuro.

Uruguay presenta una transición demográfica avanzada, lo que implica una disminución en número de niños, un aumento en cantidad de adultos mayores y una tendencia a la estabilización de su estructura poblacional. Este proceso es generado por tres fenómenos: el aumento de la expectativa de vida, la disminución de la mortalidad en todas las edades y la reducción de la fecundidad.

Estamos ante una buena noticia: los uruguayos y las uruguayas vamos a vivir más años. Mejorar la calidad de vida en esa etapa es el gran desafío.

Esta realidad sumada a los avances tecnológicos y el consiguiente aumento de productividad implica importantes desafíos para Uruguay, vinculado con la dinámica macroeconómica, las instituciones y la vida de los uruguayos.

Por todo esto, una mirada al futuro de la demografía, nos dará indicios valiosos sobre la conformación futura de nuestra sociedad; y sobre sus futuras necesidades y potencialidades. Adelantarnos, generar políticas públicas para lograr el futuro que delineamos nos hace más fuertes como sociedad, nos permitirá aprovechar mejor las buenas oportunidades y mitigar los escenarios menos alentadores.

Para eso planificamos, para generar el mayor valor para nuestra población y para estar preparados para lo que vendrá. Las y los invito entonces a sumergirse en esta mirada al futuro de nuestra población, a pensar, a partir de esta aproximación, el Uruguay del futuro. Un país que construiremos entre todos.

Álvaro García

Introducción

Esta publicación es el tercer volumen de la serie “Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050”, impulsada por la Dirección de Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). En esta entrega se recogen los primeros resultados del estudio prospectivo “Cambio demográfico y sus consecuencias económicas y sociales”. La Dirección de Planificación desarrolla líneas de trabajo prospectivo en cinco áreas: Cambio Demográfico y sus consecuencias económicas y sociales, Transformación Productiva, Desarrollo Cultural, Sistemas de Género y Desarrollo Territorial.

La elaboración de una estrategia nacional de desarrollo, que defina los lineamientos estratégicos hacia un proceso de desarrollo sostenible, que articule el crecimiento económico, la justicia social, el cuidado del ambiente, el desarrollo cultural e institucional, es una de las metas definidas para este quinquenio por la OPP.

Este estudio inició en marzo de 2016 con el propósito de generar una reflexión sistemática y estructurada sobre las posibles evoluciones de la estructura demográfica nacional y anticipar así posibles riesgos y oportunidades que puedan plantearle a la sociedad uruguaya. En este marco se realizaron diferentes instancias de trabajo (estudios, talleres y eventos) en las que participaron cerca de cien actores provenientes de la academia, organismos públicos y privados, y de la sociedad civil. Durante estas instancias se analizaron diversas perspectivas del proceso de envejecimiento que vive la sociedad uruguaya, característica que comparte con los países de alto desarrollo humano. Se hizo foco en el desarrollo histórico de este proceso, en interpretar sus determinantes y anticipar su posible evolución a futuro. De los insumos recogidos surge este informe que presenta los escenarios alternativos posibles sobre la conformación demográfica de Uruguay con horizonte en el año 2050.

Tomando como punto de partida el libro de CEPAL y el Banco Mundial denominado “Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales de Uruguay en el siglo XXI” y luego de relevar e interpretar las ten-

dencias históricas de las variables determinantes de la demografía nacional, se realizaron instancias con demógrafos para asignar hipótesis alternativas a las variables más relevantes. Con esos insumos se proyectaron los escenarios resultantes de las distintas combinaciones de esas alternativas, generando ocho escenarios que marcan el espacio de lo posible en este ámbito, siempre desde la perspectiva de los expertos. Estos escenarios constituyen el punto de partida para desarrollar otros estudios que profundicen sus consecuencias y desafíos en ámbitos sociales tan variados y relevantes como en el mercado laboral, la protección social, la salud y la educación.

La primera etapa del estudio prospectivo que posibilita la publicación de este informe contó con el apoyo metodológico de la empresa del Grupo Mondragón Prospektiker y con el acompañamiento técnico del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La elaboración de las hipótesis alternativas de las variables fundamentales fue posible gracias al compromiso del Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelAR.

El informe se estructura de la siguiente manera: El apartado a continuación desarrolla la metodología prospectiva y su aplicación a este estudio; el capítulo siguiente desarrolla e interpreta la evolución histórica de las principales variables demográficas del país: mortalidad y esperanza de vida, fecundidad y migraciones. El capítulo 3 expone y explica las hipótesis consideradas por los expertos en cada variable y desarrolla los diferentes escenarios que surgen de su articulación. Finalmente se presentan algunas conclusiones generales y se esbozan algunos desafíos que serán desarrollados en próximas entregas de esta serie.

Aspectos metodológicos

Sobre la metodología prospectiva

Los estudios prospectivos consisten en procesos de reflexión estructurada y sistemática, acerca de las alternativas futuras del país mediante la interacción, organizada y basada en datos y hechos, entre expertos de distintas áreas vinculadas a la temática de estudio. En efecto, como señala CEPAL, “La prospectiva establece espacios democráticos para construir sentido y movilizar la inteligencia colectiva para pensar, debatir sobre el futuro y modelarlo (...). Se producen

interrogaciones sistemáticas y organizadas acerca del futuro, a través de métodos, procesos y sistemas de análisis.”*

Estos procesos buscan examinar el presente y comprender los futuros posibles, integrando resultados de investigaciones de diferentes campos del conocimiento y visiones multidisciplinares. El objetivo es dar insumos a los tomadores de decisiones estratégicas para realizar mejores elecciones de políticas en el presente, teniendo en cuenta las alternativas de futuro que dichas políticas ayudan a construir. A continuación se describe brevemente la metodología de estos procesos¹.

Figura 1: Etapas del proceso prospectivo



El ejercicio prospectivo se inicia con la elaboración de un diagnóstico prospectivo que supone un análisis técnico de la situación de partida del sistema de estudio y de las tendencias históricas de sus principales elementos, buscando identificar también los principales fenómenos emergentes con potencial de ruptura de dichas tendencias. A partir de este diag-

nóstico, se identifican y conceptualizan los factores determinantes del sistema de estudio. Con estos insumos se realiza el análisis estructural donde, a través de una matriz de impacto cruzado, se evalúan las relaciones de influencia y dependencia entre los mismos². El objetivo del análisis estructural es identificar aquellos factores con mayor capacidad de in-

1 La Dirección de Planificación elaboró una síntesis metodológica (“Introducción a la prospectiva”) donde las metodologías mencionadas en este apartado se encuentran desarrolladas. Ver: <http://www.opp.gub.uy/documentos-de-planificacion/item/1739-introduccion-a-la-prospectiva-sintesis-metodologica>

2 Esta matriz permite clasificar los factores en función del impacto que cada uno de ellos tenga en los demás factores y de la dependencia que cada uno de ellos muestre respecto a los otros en las siguientes categorías: autónomos (constituyen inercias del sistema o factores desconectados), de resultado (suponen generalmente indicadores descriptivos de la evolución del sistema), determinantes (aquellos que, según la evolución que sufran a lo largo del período, se transforman en frenos o motores del sistema) y claves (significa que tienen la capacidad de alterar el funcionamiento normal del sistema).

* (Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe, ILPES – CEPAL, 2014, pág. 157).

cidencia en el sistema y, por lo tanto, con mayor potencialidad a futuro de determinar las variaciones en el mismo; a estas variables se las denomina estratégicas. Es en ellas que se focaliza el trabajo a partir de esta instancia, elaborándose hipótesis sobre su comportamiento futuro que, combinadas, conforman los escenarios futuros posibles del sistema de estudio. Luego, a través de un proceso de análisis técnico y de definición política, se selecciona el escenario deseable o “apuesta”, para el cual se elabora el mapa de acciones estratégicas.

El mapa estratégico consiste en recomendaciones de política pública para apalancar el escenario meta y es, por tanto, el objeto de todo el proceso prospectivo que, como se dijo, busca generar acciones estratégicas en el presente que hagan posible un futuro deseado.

El proceso prospectivo Cambio demográfico y sus consecuencias económicas y sociales

El diagnóstico de partida del presente estudio prospectivo se basó en el libro “Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI” presentado en marzo de 2016 por CEPAL Uruguay y el Banco Mundial (BM). En este estudio, se analizan “los efectos potenciales del cambio demográfico sobre la protección social, las demandas de servicios de salud y educación, el funcionamiento del mercado de trabajo y la dinámica macroeconómica, considerando los cambios institucionales y normativos que serán necesarios para responder a esa nueva realidad”³.

Con este insumo, en marzo de 2016, se realizaron 5 talleres para priorizar las variables a analizar en el

proceso prospectivo e identificar también aquellas variables relevantes que no habían sido abordadas en el estudio de CEPAL – BM⁴. En cada taller se abordó una dimensión de análisis: demografía, protección social, educación, mercado laboral y salud. A cada instancia se convocó a un grupo de expertos en la temática provenientes de la academia, del sector público, del sector privado y de los organismos multilaterales.

A partir de estos talleres, se identificaron 43 factores como determinantes de este sistema de estudio que fueron analizados y priorizados por un grupo de expertos interdisciplinario y multisectorial a través de la metodología de análisis estructural⁵. El resultado de esta fase consiste en la identificación de factores clave para la evolución del sistema de estudio mediante una clasificación de los mismos en función de sus relaciones directas primero e indirectas después. Los resultados de la matriz de relaciones directas e indirectas pueden observarse en un gráfico en el cual se mapean las variables según su relación de influencia (en qué medida afecta) o dependencia (en qué medida es afectada) respecto a las demás⁶. A continuación se presenta dicho gráfico de efectos indirectos en donde se pueden identificar la motricidad y la dependencia de los 43 factores analizados (Ver Figura 2).

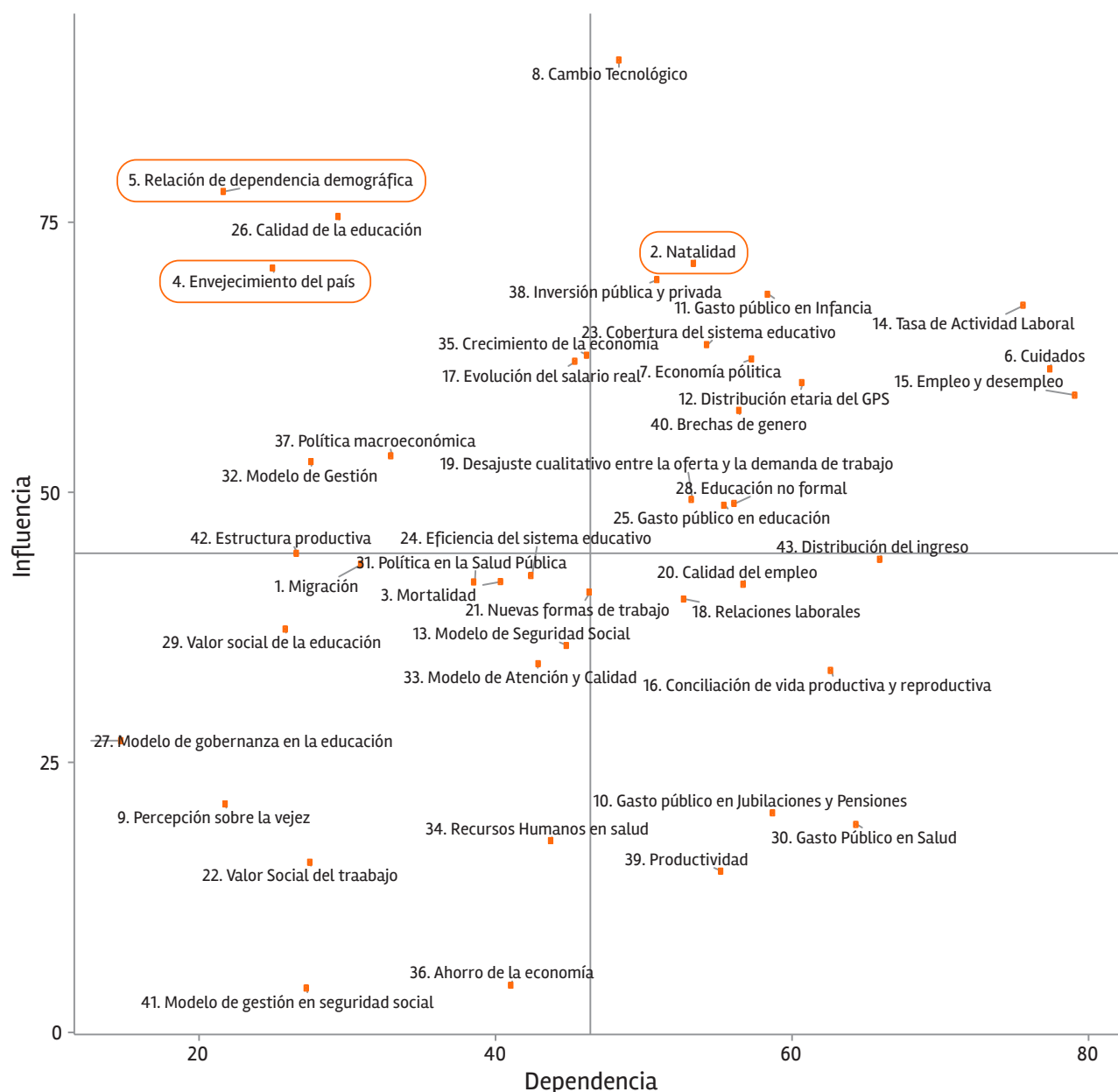
3 Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI, CEPAL – BM, 2016, pág. 11.

4 En cada taller, se realizó una presentación inicial del capítulo correspondiente del mencionado estudio (demografía, protección social, educación, mercado laboral y salud) por parte de CEPAL – BM y luego se procedió a espacios de trabajo en grupo donde se analizaron los resultados y se sugirieron otras variables a analizar que no habían sido tenidas en cuenta por el enfoque del libro y que resultaban prioritarias para pensar los escenarios futuros de este estudio.

5 Este análisis se inició en mayo de 2016 con una jornada de trabajo donde tres grupos compuestos por una decena de expertos de diversas áreas cada uno, completaron una matriz de impacto cruzado de estos 43 x 43 factores. Dichos grupos se reunieron durante el mes de junio para finalizar el análisis de las variables ya que el mismo es fruto de un análisis sistemático entre los expertos donde se generan consensos argumentados sobre los impactos (o la inexistencia de ellos) entre los factores. En caso de no lograrse consenso, se tomó nota de las discrepancias. La mayoría de las discrepancias se basaron en los grados de fuerza de algún impacto (baja, media o alta).

6 Para la obtención del gráfico, se utilizó el programa MICMAC que va calculando los impactos indirectos a partir de elevar en potencia la matriz original (ver: <http://es.lapropective.fr>). En este caso la estabilidad de los resultados se obtuvo luego de elevar la matriz hasta la tercera potencia.

Figura 2: Resultado del análisis de efectos indirectos de la matriz de impactos cruzados



Fuente: Elaboración propia.

Como puede verse en el gráfico, los factores “Envejecimiento”, “Relación de dependencia” y “Natalidad” se encuentran dentro de los más influyentes del sistema, convalidando la hipótesis de partida del estudio respecto al impacto decisivo de las variables demográficas sobre las demás dimensiones de análisis. En efecto, una sociedad cuya estructura de edades envejece, se encuentra frente a un desafío significativo que no solo supone un cambio en los perfiles de los servicios sociales (educación, salud, vivienda, jubilaciones y pensiones) sino también en la realidad económica y productiva así como una reconfiguración de los aspectos culturales y de convivencia.

Para la construcción de hipótesis sobre el comportamiento futuro de los factores determinantes del en-

vejecimiento poblacional (natalidad, migración y esperanza de vida), se realizó un taller en noviembre de 2016 con demógrafos del Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales, del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y del Centro de Estudios Demográficos de la Universidad Autónoma de Barcelona. En base a la combinación de hipótesis de futuro que surgieron de dicho taller, el equipo técnico de la Dirección de Planificación, con apoyo de UNFPA y CEPAL Montevideo, llevó adelante el proceso de construcción de escenarios de futuro. Así se conforman los escenarios que se explican y desarrollan en este informe.

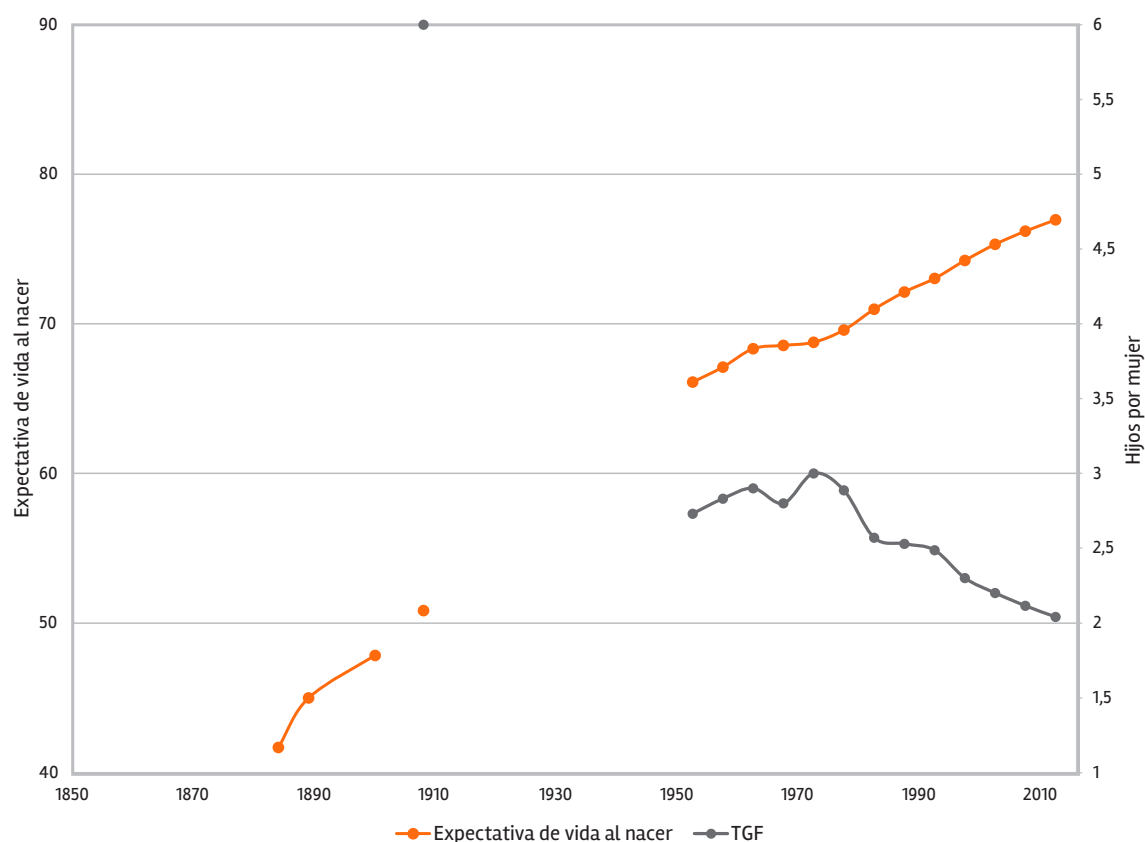
Tendencias demográficas del Uruguay

Uruguay se caracteriza por ser un país demográficamente pequeño, de escaso crecimiento de su población y con una desequilibrada distribución de la misma sobre el territorio. Los tres componentes del cambio demográfico (natalidad, mortalidad y migración) han tenido una evolución que, desde mediados del siglo pasado, ha conducido al permanente declive de su tasa de crecimiento.

La evolución de los componentes del crecimiento natural de la población (nacimientos y defunciones),

de acuerdo a la evidencia histórica conocida como transición demográfica⁷, ha conducido a la baja de la fecundidad y a un aumento de la esperanza de vida, como se aprecia en el Gráfico 1- Evolución de la Tasa Global de Fecundidad y de la Esperanza de Vida al nacer, 1900-2017, Uruguay. Uruguay se encuentra en un estado muy avanzado de este proceso transicional que conduce a la disminución del número de niños, la reducción de las tasas de crecimiento poblacional y al aumento de la proporción de personas mayores en la estructura por edades de la población; proceso conocido como envejecimiento poblacional.

Gráfico 1- Evolución de la Tasa Global de Fecundidad y de la Esperanza de Vida al nacer, 1900-2017, Uruguay



Fuente: CEPAL y Banco Mundial, 2016 (en base a World Population Prospects: The 2012 revisión).

⁷ La transición demográfica refiere a “un proceso de larga duración, que transcurre entre dos situaciones o regímenes extremos: uno inicial, de bajo crecimiento demográfico con altas tasas de mortalidad y fecundidad, y otro final de bajo crecimiento pero con niveles también bajos en las respectivas tasas.” Chesnais (1986) en BID/CEPAL/CELADE 1996.

Estos procesos, que han vivido y viven todos los países, no se han dado al mismo tiempo. La transición demográfica en el Uruguay se inició en las primeras décadas del siglo XX, más tempranamente que en la mayoría de los países de América⁸. Esto llevó a un enlentecimiento precoz de su ritmo de crecimiento poblacional, que había sido alto durante el siglo XIX⁹, y al progresivo envejecimiento de la estructura de edades de su población.

“En Uruguay, el crecimiento natural (o vegetativo) fue alto durante el siglo XIX, pero desde las últimas décadas de ese siglo las tasas de mortalidad y natalidad comenzaron a bajar casi simultáneamente y la tasa de crecimiento natural decreció a lo largo de todo el siglo XX” (Pellegrino, 2008).

El inicio temprano de la transición demográfica se asoció a diversos factores. En primer lugar, la consolidación de la ganadería extensiva, muy poco demandante de mano de obra y orientada a la exportación como principal actividad económica, determinó un mercado laboral poco dinámico y fomentó la concentración de los habitantes en centros urbanos, particularmente en la capital. Asimismo, generó las condiciones para la inserción del país en el sistema económico internacional. Esta temprana urbanización y localización metropolitana facilitó la expansión de valores propios de las sociedades consideradas modernas o industrializadas. En segundo lugar, la fuerte inmigración europea durante el siglo XIX y parte del siglo XX contribuyó a integrar a la sociedad uruguaya mentalidades y comportamientos “modernos”, reflejados a su vez en el cambio de la familia, la relación entre los sexos y las actitudes frente a la reproducción. De la misma forma, las elites dominantes europeizadas impulsaron transformaciones sociales (alfabetización, acceso a la educación laica y obligatoria) que repercutieron en la trayectoria po-

blacional del país. Finalmente, las inversiones en salud pública contribuyeron a disminuir la mortalidad por enfermedades infecciosas y determinaron que el país alcanzara niveles elevados en la esperanza de vida al nacer desde los inicios del siglo XX (Pellegrino, 2003 y 2008).

Durante el siglo XX, el crecimiento poblacional fue bajo, reduciéndose aún más sobre el final del mismo y al comienzo del siglo XXI. Más allá de la transición de la fecundidad, el componente migratorio cambió de signo sobre la década de 1960, momento a partir del cual Uruguay dejó de ser un país de inmigración para pasar a ser un país de alta emigración internacional. Estos cambios, además de acentuar el descenso del ritmo de crecimiento, impulsaron también el proceso de envejecimiento demográfico¹⁰. La información correspondiente al último período intercensal (1996–2011) demuestra que el crecimiento fue escaso y que se mantiene una tendencia a la baja en la tasa de crecimiento poblacional¹¹.

En el año 2017, con una población de 3.493.205¹² habitantes, Uruguay se encuentra en una fase avanzada de su transición demográfica, con un escaso crecimiento demográfico, producto de varias décadas de bajos valores de natalidad y mortalidad. El saldo migratorio internacional durante las últimas cuatro décadas ha sido negativo y si bien en los últimos años se ha observado un empuje inmigratorio intra regional puntual, no se puede afirmar que el saldo haya dejado de ser negativo en forma sostenida.

Desde los años 90 el país ha venido experimentando el proceso denominado segunda transición demográfica, caracterizado por: el descenso de la fecundidad por debajo de los niveles de reemplazo¹³, un fuerte incremento de la divorcialidad, la ocurrencia de la mayoría de nacimientos por fuera de las uniones legales y la diversificación de los arreglos familiares, con descenso de la proporción de hogares biparentales y aumento de los monoparentales y de los unipersonales (Calvo y Pardo, 2013).

8 En la mayoría de los países de la región la transición se produjo de manera más dilatada, con períodos de gran crecimiento debido a que el descenso de la mortalidad precedió durante un período de tiempo relativamente largo al descenso de la fecundidad. En cambio, en Uruguay se produce de forma contemporánea a la ocurrida en el sur de Europa, lugar del que provenía la mayoría de los inmigrantes al país. Con ello Uruguay se adelantó al menos 30 años al resto de los países de la región en el descenso de la fecundidad (Pellegrino, 2008).

9 Durante el siglo XIX el Uruguay tuvo un alto crecimiento demográfico, tanto debido al crecimiento vegetativo como al componente migratorio.

10 La emigración sustrae población con un perfil etario más joven (las personas que migran y sus hijos tenidos o potenciales).

11 En el período intercensal de 1996–2004 la tasa anual media de crecimiento es de 0.32%, mientras que en el período intercensal 2004–2011 la tasa anual media de crecimiento es de 0.19%. (INE, S.F y Cabella 2012).

12 En base a las estimaciones y proyecciones actualizadas por el INE en 2013.

13 Se considera nivel de reemplazo cuando cada mujer se reproduce a sí misma (es decir tiene una hija). Esto ocurre cuando la tasa global de fecundidad es de 2.1 hijos por mujer, dada la desigual relación de masculinidad al nacer, de 105 varones por cada 100 mujeres.

Otros aspectos sobresalientes de la demografía en Uruguay refieren a su alto grado de urbanización, su baja densidad de población y su desigual distribución sobre el territorio, con preeminencia de las zonas costeras del litoral y sur del país y con una alta concentración de habitantes en la capital y su zona metropolitana¹⁴.

Es esencial destacar que las principales tendencias demográficas que caracterizan al país, más allá de sus desafiantes consecuencias para el futuro, son consideradas poderosos indicadores de progreso social. Tanto la reducción de la fecundidad como el envejecimiento y el aumento de la esperanza de vida, se asocian a mejoras sustanciales en las condiciones de vida de la población y presentan tendencias similares a las experimentadas por países de alto desarrollo humano en el mundo. En particular, los países de muy alto desarrollo de Europa, América y Asia se encuentran en etapas bastante más avanzadas del mismo proceso que hoy vive Uruguay, pasando por ciclos semejantes de baja fecundidad y envejecimiento poblacional.

Las mejoras en la calidad de vida (alimentación, educación, acceso a sanidad, etc.) promovieron la ganancia en años de vida. Muchas de estas mejoras, junto con la expansión de horizontes de la realización vital, contribuyeron a la pérdida de primacía de la maternidad en las mujeres y los proyectos exclusivamente familiares en las mujeres. Así, el desarrollo profesional, académico, el acceso a nuevas experiencias asociadas al consumo, al arte, la cultura o el esparcimiento, rivalizan con el proyecto tradicional de maternidad y conformación de familias grandes impulsando de esta manera la caída en la fecundidad.

Si bien el objetivo de este estudio está vinculado a identificar los desafíos que los cambios demográficos implican para el país, también busca desestimar la mirada catastrofista con que se suele abordar este debate, aportando una lectura desde una perspectiva histórica amplia que permita observar los enormes logros sociales que están en su base de sustentación.

Los siguientes apartados dan cuenta brevemente de la evolución histórica de los tres componentes del cambio demográfico (Mortalidad, Natalidad y Migración) y su impacto en la evolución de la tasa de creci-

miento y en la estructura de edades de la población; dejando establecidas las bases para la construcción de escenarios futuros tendenciales y alternativos.

Mortalidad y Esperanza de Vida

A fines del siglo XIX, el Uruguay comienza a experimentar una reducción de su tasa de mortalidad general, que continúa profundizándose a lo largo del siglo XX. Como ya se ha mencionado, la evolución de este indicador se vincula a mejoras en materia sanitaria y a avances sociales, así como a “las políticas orientadas a fortalecer la salud pública, que tienen lugar desde fines del siglo XIX y se consolidan e incrementan con el Uruguay batllista, así como las políticas generales orientadas a la consolidación del Estado Bienestar, (que) tuvieron como resultado una sociedad con mayores niveles de acceso a la educación y a la salud” (Pellegrino, 2003:15). Así, las mejoras en la calidad de vida de la población y la nutrición, contribuyeron en gran medida a esta transición.

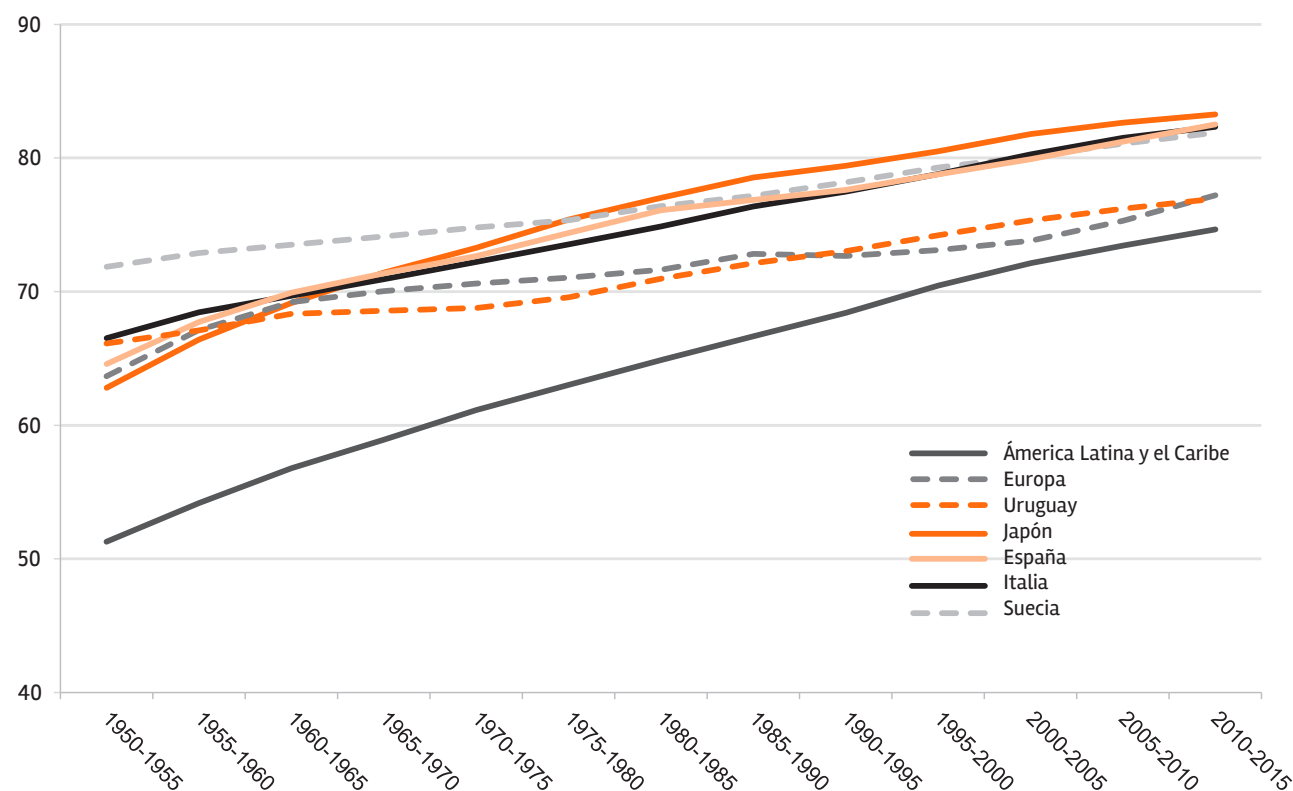
El nivel de la mortalidad suele expresarse a través de la esperanza de vida al nacer¹⁵. El aumento de la esperanza de vida es el resultado de la reducción de los niveles de mortalidad a diferentes edades. El Gráfico 2 muestra el aumento experimentado por Uruguay en dicho indicador desde finales del siglo XIX a la actualidad, en comparación con la experiencia de algunos otros países y regiones seleccionados¹⁶.

14 De acuerdo al censo de 2011 el 40.2% de población residía en la capital: Montevideo.

15 La esperanza de vida al nacer es una medida sintética que resulta de considerar en su conjunto la probabilidad de sobrevivencia a cada edad. Se expresa como una estimación del promedio de años que viviría un grupo de personas nacidas el mismo año si las tasas específicas de mortalidad de la región evaluada se mantuvieran constantes.

16 Se han seleccionado promedios de regiones y países medios y extremos que podrían dar indicios de la situación demográfica del Uruguay en las próximas décadas.

Gráfico 2: Evolución de la Esperanza de vida al nacer en regiones y países seleccionados (1950-2015)



Fuente: World Population Prospects 2017.

La evolución más reciente de la esperanza de vida, durante los últimos veinte años, muestra una ganancia de 3.3 años de vida como promedio para ambos sexos. La discriminación por sexo muestra que en todos los años considerados las mujeres exceden en siete años el promedio proyectado de vida para los varones, confirmando la mayor longevidad de las mujeres y la conocida feminización de la vejez. Sin embargo, en los últimos años se evidencia una mejora del ritmo de crecimiento de la esperanza de vida masculina (3.7 años frente a 2.41 de las mujeres) que contribuye a cerrar la brecha, aunque muy moderadamente.

La reducción de la mortalidad se sustenta en el cambio del perfil epidemiológico (de las causas de muerte), básicamente por la reducción de las enfermedades infecto-contagiosas. Esto ha operado tanto para la prolongación de los años de vida en la edad adulta como para la reducción de la mortalidad infantil.

En efecto, la tasa de mortalidad infantil (TMI)¹⁷, que también mantuvo una tendencia a la baja desde el siglo XX, fue una deuda histórica del Uruguay (ya que sus niveles no lograban bajar a valores acordes al grado de desarrollo relativo del país como puede verse en el Gráfico 3) que comenzó a saldarse a

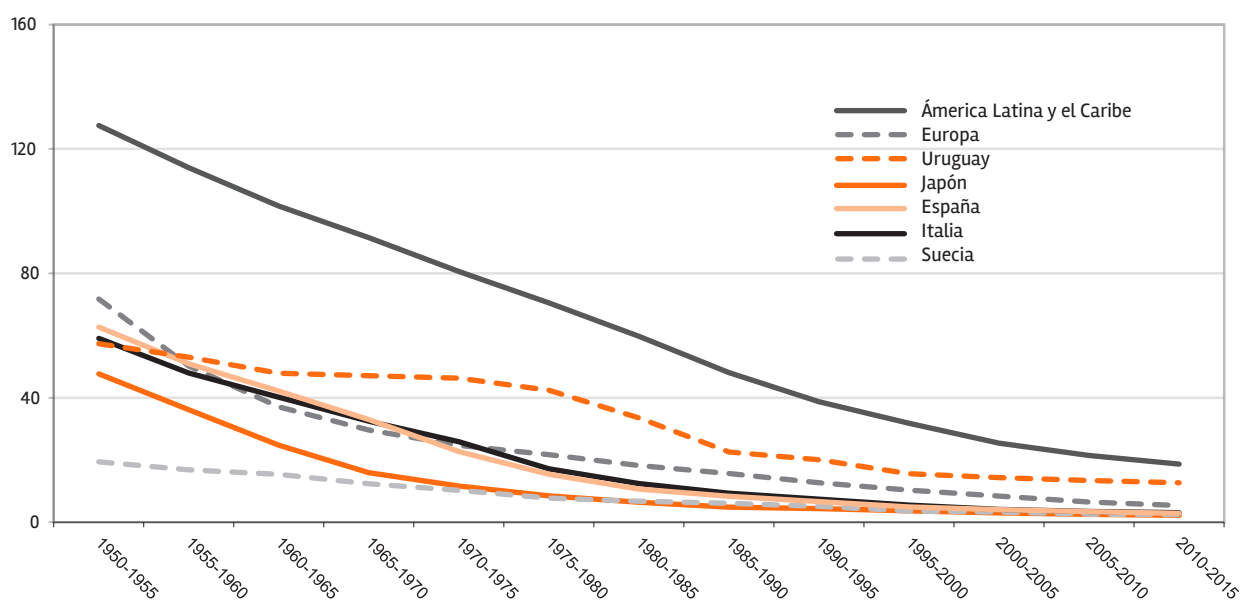
Tabla 1. Evolución reciente de la Esperanza de Vida al nacer, 1996-2015, Uruguay

Año	Ambos sexos	Mujeres	Hombres
1996	73.92	78.05	69.92
2006	76.06	79.81	72.28
2015	77.23	80.46	73.62

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

¹⁷ La tasa de mortalidad infantil se define como el número de fallecidos menores de un año por cada mil nacidos vivos a lo largo de un año.

Gráfico 3: Evolución de la Tasa de Mortalidad Infantil en países seleccionados (1950-2015)



Fuente: World Population Prospects 2017.

mediados de la década de los ochenta. Desde ese momento hasta la actualidad la tasa de mortalidad infantil se ha reducido a la cuarta parte (de 30.1 en 1984 a 7.9 en 2016), con el consecuente aumento de la esperanza de vida al nacer que esta reducción proporciona.

Los valores alcanzados aún distan de los que tienen los países más desarrollados y su progreso estará basado en las mejoras en el control de las muertes neonatales¹⁸, un desafío que se genera cuando la mortalidad posneonatal (producida básicamente por enfermedades infecto-contagiosas) ya ha sido en gran parte controlada.

Cabe señalar que este indicador es extremadamente sensible y (aunque mantiene una tendencia a la baja) presenta fluctuaciones asociadas al cambio de los contextos socioeconómicos como a intervenciones específicas orientadas a reducirla. A comienzos de la década del 2000, período en el que el país se enfrentó a la crisis económica más importante de la historia contemporánea, se constató un “aumento de la tasa a 15 por mil y su reducción a 13,4 en 2004. En el lar-

go plazo se ha observado que los períodos de crisis económicas tuvieron repercusiones negativas sobre la mortalidad infantil durante el siglo XX y XXI.” (Cabella, 2012:41).¹⁹

Natalidad y Fecundidad

Igual que en el caso de la mortalidad, la natalidad viene manteniendo una tendencia decreciente a nivel global, con ritmos diferenciales en los distintos países. El Gráfico 4 muestra la evolución de la tasa bruta de natalidad (TBN)²⁰ de Uruguay y un conjunto de regiones y países seleccionados. Este indicador nos habla del potencial reproductivo de una población, pero es importante tener claro que responde a dos fenómenos independientes: la cantidad de mujeres en edad de procrear (dada por la estructura de edades de la población) y la cantidad de hijos que tienen dichas mujeres (nivel de la fecundidad)²¹.

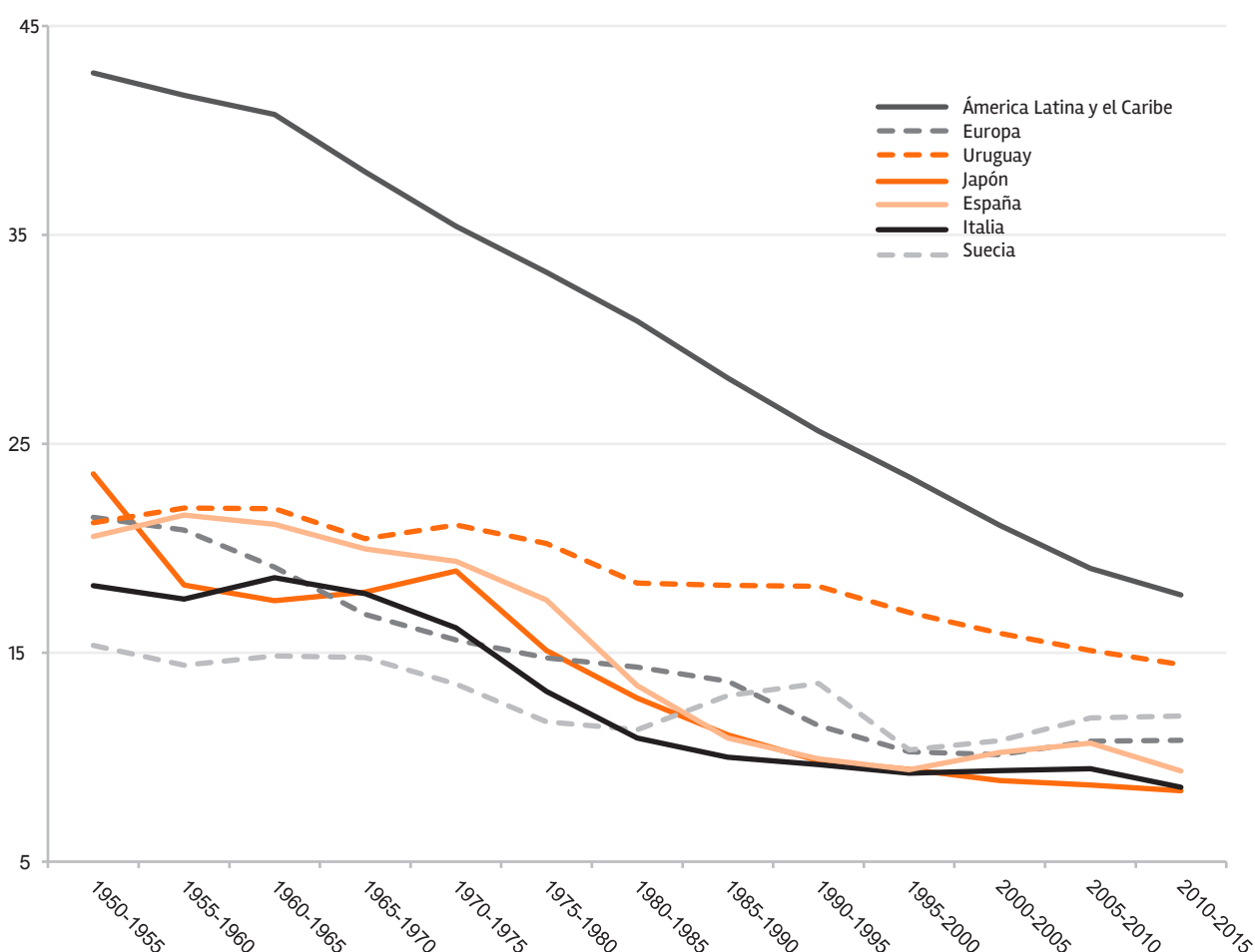
18 La mortalidad neonatal refiere a la mortalidad de los nacidos antes de alcanzar los 28 días de vida, mientras que la post-neonatal refiere a los niños fallecidos entre los 28 y los 365 días de vida.

19 En la década que siguió a la crisis, se ha dedicado una política específica de atención a la primera infancia en Uruguay lográndose resultados auspiciosos en la medida que la tasa de mortalidad infantil pasó de ese 13.4% en 2004 a un 7.5% en 2015.

20 La tasa bruta de natalidad se define como el número de nacimientos cada 1000 habitantes.

21 Es decir, un país podrá tener menos nacimientos tanto si su estructura de edades está más envejecida como si sus mujeres tienen menos hijos que otro país.

Gráfico 4: Evolución de la Tasa Bruta de Natalidad en países seleccionados (1950-2015)

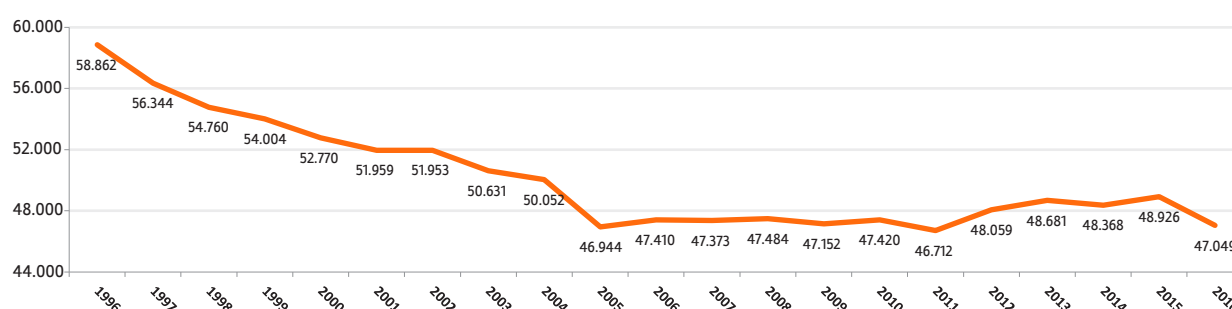


Fuente: World Population Prospects 2017.

En Uruguay, este indicador mostró un importante descenso durante los últimos 20 años. De acuerdo a datos del INE en el año 1996, la tasa se ubicaba en un 18 por mil y para el año 2015 la misma había descendido en forma constante hasta alcanzar un 13 por mil.

En términos absolutos, luego de un pronunciado descenso del 20% entre 1996 y 2006, el número de nacimientos se estabilizó en los años posteriores en torno a 48.500 con oscilaciones de +/- 1500 durante la última década, como puede verse en el gráfico siguiente.

Gráfico 5: Evolución reciente del número de nacimientos (en miles) en Uruguay (1996-2016)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

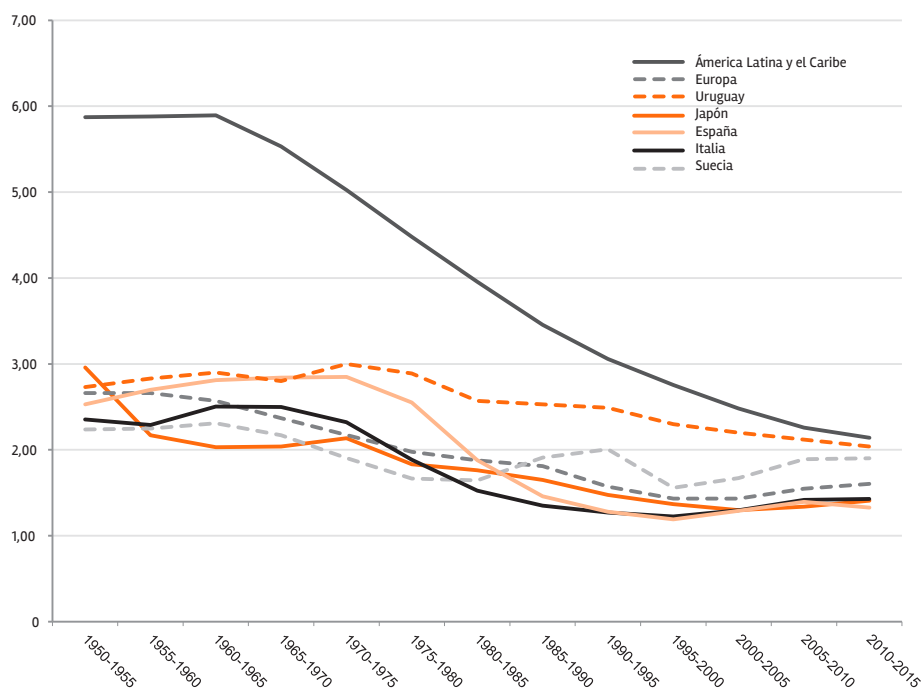
La disminución de la natalidad en el país se explica básicamente por una temprana reducción de la fecundidad²² de sus mujeres. El descenso de la tasa global de fecundidad (TGF)²³ durante la primera mitad del siglo XX parte de niveles cercanos a los 6 hijos por mujer y desciende pronunciadamente hasta llegar a menos de 3 hijos en 1950. Luego se mantuvo semi-estable por unos años (ver Gráfico 1) para retomar su descenso hacia finales de la década de 1970²⁴. Luego, a partir de 1997 la TGF retoma el descenso hasta llegar en 2004 a 2,04 hijos por mujer, un valor inferior al nivel de reemplazo poblacional. Este descenso continuó en los años siguientes; actualmente la TGF se encuentra en 1,88 hijos por mujer²⁵.

El descenso de la TGF a niveles inferiores al de reemplazo (2.1) no significa que la población urugua-

ya detenga inmediatamente su crecimiento, sino que la misma mantiene un crecimiento moderado. Sin embargo, la paridez media final²⁶ fue de 2,45 hijos, de acuerdo al censo de 2011. Es decir que hasta ahora ninguna cohorte de uruguayas terminó su vida reproductiva con un promedio de hijos inferior al reemplazo. Para que el descenso del nivel de la fecundidad tenga efecto en el reemplazo efectivo de la población, la misma debería continuar cayendo durante un período prolongado de tiempo²⁷.

Como puede verse en el gráfico a continuación, los países de Europa occidental tuvieron trayectorias similares y en la década de 1970 ya comenzaban a alcanzar el nivel de reemplazo, que Uruguay alcanzará algunas décadas después.

Gráfico 6: Evolución de la Tasa Global de Fecundidad en países y regiones seleccionados (1950-2015), (hijos por mujer/año)



Fuente: World Population Prospects 2017.

22 El nivel de la fecundidad refiere a la cantidad de hijos que en promedio tienen las mujeres.

23 La TGF es el número de hijos que en promedio tendría una mujer de una cohorte hipotética de mujeres que durante su vida fértil tuvieran sus hijos de acuerdo a las tasas de fecundidad por edad del período en estudio y no estuvieran expuestas a riesgos de mortalidad desde el nacimiento hasta el término del período fértil.

24 A partir de 1960 el descenso de la fecundidad se enlenteció llegando a estancarse en el período intercensal 1985-1996, lo que se atribuye: al incremento del nivel de la fecundidad de las mujeres adolescentes en ese período y al mantenimiento de brechas en el comportamiento reproductivo entre áreas geográficas (menor fecundidad en Montevideo) y fundamentalmente entre estratos sociales. El mayor número de hijos de los estratos más bajos limita el descenso de la fecundidad. De allí en más, dado que la población en situación crítica se iría incrementando paulatinamente, con un 31% bajo la línea de pobreza en 2002 (PNUD, 2005), el número de hijos tenidos por las mujeres que vivían en esas condiciones se mantuvo alto (Varela, Pollero y Fostik, 2008).

25 De acuerdo a los registros de nacimientos de 2016 y la población de mujeres 15-49 de ese mismo año obtenida de las proyecciones actualizadas por el INE en 2013.

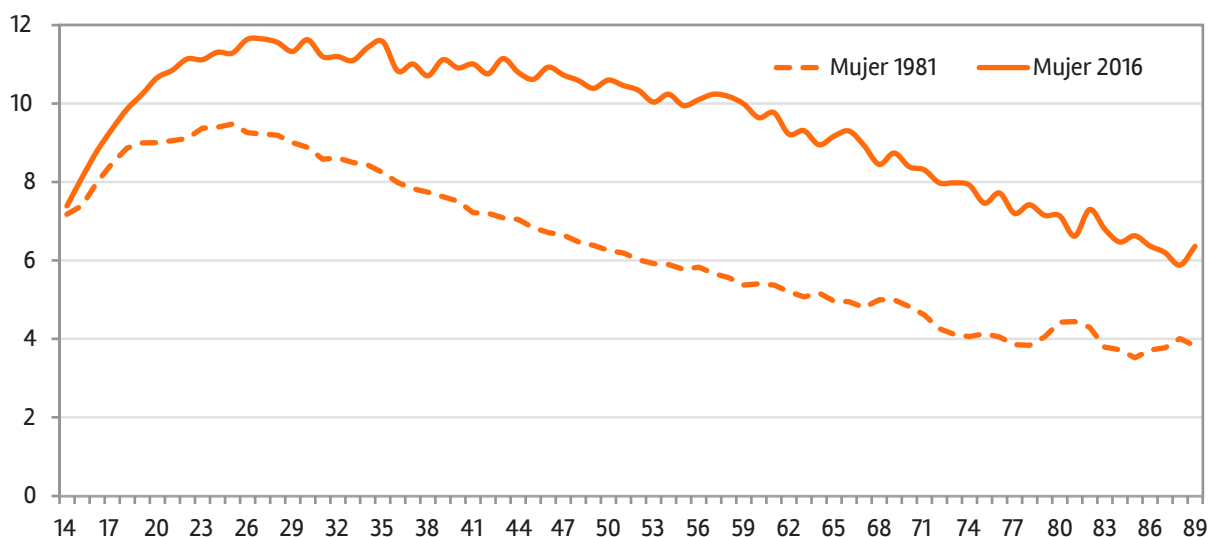
26 La paridez media final es el promedio de hijos efectivamente tenido por las mujeres al final de su vida reproductiva (45 a 49 años de edad). Este último indicador elimina el efecto calendario en el promedio de hijos.

27 Estudios realizados en países con larga trayectoria de descenso de la fecundidad (Suecia o Italia, por ejemplo) muestran que una TGF de 1,5 hijos suele deberse a un cambio en el calendario y que la paridez media final muy raramente ha descendido sustancialmente por debajo de los dos hijos por mujer, por lo que la reproducción real de las cohortes no suele ponerse en riesgo con valores como los que se observan en Uruguay hasta el momento (Varela Petito, 2014:13).

Los patrones de fecundidad en Uruguay son claramente heterogéneos respecto de los estratos sociales. La fecundidad más elevada se concentra mayoritariamente en subpoblaciones con condiciones de vida desfavorables. La disminución de la fecundidad en los últimos 20 años convivió con la persistencia de brechas en el nivel de la fecundidad, que incluso se incrementaron si comparamos los estratos sociales más extremos. La paridez media final de las mujeres en hogares sin Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es de 2,08 hijos por mujer, bastante por debajo de la media nacional (2,45). Las mujeres que, en cambio, viven en hogares con al menos una NBI alcanzan un promedio de 3,45 hijos por mujer y de 4,47 hijos por mujer las que viven en hogares con dos o más NBI. La brecha existente entre los extremos es de más de dos hijos por mujer (Varela Petito et al, 2014).

A su vez las mujeres uruguayas además de tener menos hijos los tienen ligeramente más tarde²⁸ (Nathan, 2013). Este retraso de la maternidad no es generalizado, sino que se concentra en las mujeres que alcanzan mayor nivel educativo y, por lo general, cuentan con mayores oportunidades en su proyecto de vida. Las Encuestas Nacionales de Juventud de 2008 y 2013 evidencian incluso que las jóvenes con menos de nueve años de educación no sólo no retrasaron, sino que adelantaron la edad de inicio de la maternidad, incrementando las brechas respecto a las de mayor nivel educativo. De esta forma, el mayor nivel educativo de las mujeres se correlaciona con la postergación y la disminución de la fecundidad. Este tema resulta central ya que el nivel educativo de las mujeres ha venido aumentando (ver Gráfico 7) acompañando la tendencia a la caída en los niveles de fecundidad.

Gráfico 7: Años promedio de educación acumulados de las mujeres según edad (1981 y 2016) - Uruguay



Fuente: CEPAL-BM actualizado en base a ECH.

En la medida que sigan mejorando los niveles educativos de las mujeres, esto impactará en la continuación de la tendencia a la caída de la fecundidad.

Por otra parte, las encuestas que han investigado el número de hijos tenidos y deseados por las mujeres dan cuenta de una doble insatisfacción: las mujeres de los estratos socioeconómicos superiores tienen menos hijos que los deseados y las de los estratos más bajos tienen más hijos que los deseados (Peri y Pardo, 2008).

Existen distintos motivos por los cuales la fecundidad observada excede la deseada: la fecundidad no planeada (en menor escala dado los avances de los anticonceptivos), la reposición de hijos (de efectos reducidos en las sociedades modernas) y las preferencias de género (la insistencia por concebir un sexo determinado). Entre los motivos que hacen que la fecundidad observada sea inferior a la deseada se encuentran: el aumento de la edad del primer hijo (elemento que contribuye al descenso de la tasa global de fecundidad y se vincula estrechamente con

28 El análisis comparado de las Encuestas Nacionales de Juventud de 1990 y 2008, por caso, permitió retratar cambios en ese sentido: en 1990, a los 29 años de edad el 70% de las mujeres ya había sido madre. En 2008, solo el 60% lo había sido (Varela Petito et al, 2014).

la estabilidad laboral de las mujeres), la infertilidad involuntaria (dificultades para encontrar la pareja adecuada, rupturas o esterilidad), y la fuerte incidencia de las condiciones económicas como el temor al desempleo o la inestabilidad laboral y otros factores sociales que llevan a cerrar la etapa reproductiva antes de tener el número de hijos deseado (Cabella y Amarante, 2015).

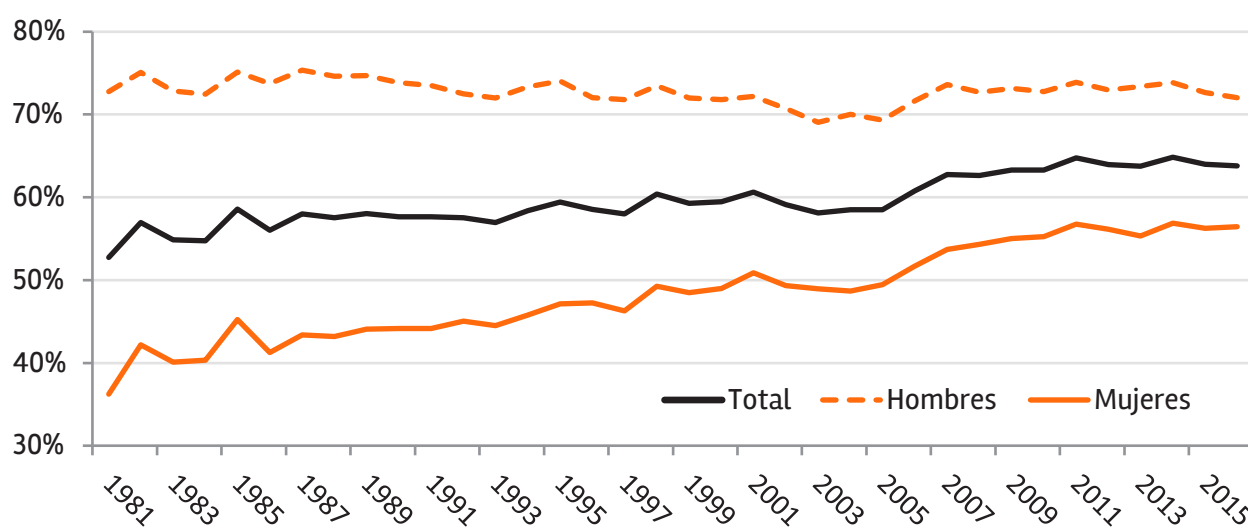
La fecundidad adolescente continúa siendo un elemento crítico en el análisis de la fecundidad. La misma “alcanzó su punto más elevado en el año 1996–1997 (72 nacimientos cada mil adolescentes), para comenzar su descenso en los años siguientes, con oscilaciones, hasta situarse en el nivel actual de 60 nacimientos cada mil adolescentes. El nivel es muy superior al promedio de Europa (18 por mil) y algo superior al promedio del mundo (55 por mil), aunque no está tan distante del de América Latina y el Caribe (77 por mil). Este escenario muestra que, si bien la fecundidad adolescente ha disminuido tras el pico de 1996, todavía se encuentra por encima del valor registrado en 1963 (54 por mil)” (Varela Petito et al, 2014)²⁹.

En suma, la existencia de brechas en materia de fecundidad temprana y final se asocia a la participación en distintos «mundos» socioeconómicos, que generan dos (o más) modelos reproductivos en la población uruguaya (Varela Petito, 2014). El cambio cultural que ha implicado la extensión de la realización de los derechos de las mujeres (los derechos se-

xuales y reproductivos así como la expansión de los derechos económicos, sociales y culturales de última generación) y su impacto en la distribución sexual del trabajo son factores que están en la base de las transformaciones de las pautas de reproducción biológica y social, así como en los arreglos familiares y en los modelos de convivencia.

A su vez, la relación entre fecundidad y el ingreso al mercado laboral implica que, a mayor participación en el mercado laboral, más baja es la fecundidad y, por el contrario, las mujeres con hijos tienen menores niveles de inserción laboral. Esto se sustenta en distintos enfoques; por un lado, desde un enfoque social “el trabajo femenino tiende a dotar a las mujeres de un proyecto de vida alternativo al tradicional, típicamente concentrado en el ámbito doméstico y en la reproducción” (CEPAL, 2004:129). Por otro lado, desde un enfoque económico “incrementa el costo de oportunidad de tener hijos, pues el embarazo y la crianza suelen ser actividades alternativas (y hasta contrapuestas) al trabajo por lo cual dedicarse a ellas implica perder remuneración”. Por último, haciendo hincapié en un enfoque cultural “el trabajo empodera y reposiciona a la mujer frente al hombre, tendiendo a incrementar su papel en las decisiones reproductivas”. Este otro aspecto es especialmente relevante en nuestro caso ya que la Tasa de Actividad Femenina ha aumentado de manera sostenida en las últimas décadas en nuestro país, tal como se observa en el Gráfico 8.

Gráfico 8: Evolución de la Tasa de Actividad, 1981-2016, Uruguay



Fuente: CEPAL – BM, actualizado en base a ECH.

29 “Las claves para la interpretación de la particular evolución de este fenómeno deben buscarse en las importantes desigualdades sociales, culturales y de las relaciones de género: la fecundidad adolescente no es sino otra cara de estas inequidades y está altamente asociada a la escasa capacidad de elección entre proyectos de vida alternativos” (Varela y Fostik, 2011: 116).

Si bien la evidencia empírica apoya lo recién descrito, “la contradicción entre trabajo y crianza puede moderarse, sobre todo cuando se han alcanzado bajos niveles de fecundidad (...) mediante transformaciones institucionales, tanto en el mercado de trabajo (jornadas flexibles, trabajo en casa, etc.) como en materia de políticas sociales y de familia (subsidios maternales, licencias masculinas), etc.” (CEPAL, 2004:129). Este punto es fundamental para seguir profundizando en políticas de cuidados y laborales con perspectiva de género.

Dadas las brechas observadas, es plausible anticipar que la convergencia de la fecundidad entre estratos, la disminución de la brecha entre hijos tenidos y deseados así como la posible continuidad de la tendencia del ingreso femenino al mercado de trabajo y la mejora en los niveles educativos de las mujeres, continuarán empujando a la baja el nivel de la fecundidad del país.

Migración

El componente migratorio constituye un factor esencial en la historia del país y en especial en el ámbito demográfico. El Uruguay contó con una fuerte inyección migratoria básicamente de origen europeo, con preeminencia de población española e italiana como los primeros y principales flujos que contribuyeron fuertemente al crecimiento poblacional. A lo largo del siglo XX la inmigración de ultramar fue descendiendo su incidencia, minimizando sobre mediados de siglo su impacto sobre el crecimiento demográfico del país. Pasada la mitad de siglo, Uruguay dejó de ser un país “atractor” de población para vivir circunstancias económicas y políticas que provocaron la mayor emigración de su historia desde la segunda mitad de la década de los sesenta hasta finales del siglo XX. Esa emigración (que, según CELADE, se estima en 7.2% de su población³⁰) fue selectiva, perdiendo así capital humano joven y generalmente con formación técnica o profesional. Este proceso contribuyó fuertemente al envejecimiento de la estructura de-

mográfica nacional y a la pérdida de capital social (CEPAL-Banco Mundial, 2016).

Desde la recuperación de la democracia en 1985 hasta el año 2005 hubo variaciones en el flujo de salida e ingreso de población migrante³¹. Por un lado, se registró una primera corriente de “uruguayos retornados”, que habían emigrado tanto por razones políticas como económicas durante la dictadura, y que se vieron atraídos o motivados por el cambio de coyuntura política en el país. La crisis económica del 2000 al 2004, generó otro muy fuerte flujo de emigración con España y Estados Unidos como principales destinos. A partir de 2009 se comenzó a observar un nuevo flujo de “retornados” en coincidencia con una mejora económica local y fundamentalmente debido a una crisis que golpeó fuertemente a los países desarrollados que fueron tradicionales destinos de los uruguayos. A su vez, la pérdida de capacidad de absorción de la inmigración latinoamericana, debido a la crisis en EE.UU. y principalmente en Europa, sumado al sostenido crecimiento experimentado por el país en el pasado reciente, estimuló un nuevo flujo de inmigración latinoamericana al Uruguay.

A la luz de los resultados del censo 2011 se concluyó que “el retorno de uruguayos emigrados fue el principal componente explicativo de los saldos migratorios positivos registrados en los años anteriores al censo más que la inmigración de población no nativa”, (Koolhaas, M. y Nathan M, 2013:3). Con la información censal, el INE estimó el número de retornados, calculando un promedio de 5.000 retornados por año desde 2009 a febrero de 2013. De su caracterización surge que la mayor parte se encontraba en edad económicamente activa, entre los 30 y 39 años, y más de la mitad de los retornados vivían con una persona nacida en el exterior. De acuerdo al INE, España era el primer país de origen del retorno y también aumentó el peso relativo de los retornados que provienen de los Estados Unidos. Sin embargo, a partir de esa fecha parece haberse enlentecido nuevamente el número de retornantes y aumentado el número de inmigrantes principalmente de origen latinoamericano y caribeño.

30 “Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI)”, OEA, 2015:128) elaborado con base de datos de CELADE, datos estadísticos y datos administrativos tanto de los países de origen como de los principales receptores.

31 Desde un punto de vista demográfico, se define como *inmigrantes internacionales* a todas las personas que llegan a vivir a Uruguay luego de haber residido en el extranjero. Puede tratarse tanto de retornados (también llamados migrantes de retorno), es decir personas nacidas en Uruguay que han vivido en un país extranjero; o inmigrantes extranjeros, es decir las personas que pasan a residir en el Uruguay habiendo nacido en el exterior. Cabe señalar que los hijos de uruguayos nacidos en el extranjero pueden aumentar los flujos de inmigración extranjera cuando en realidad podrían estar relacionados con el proceso de retorno de sus padres.

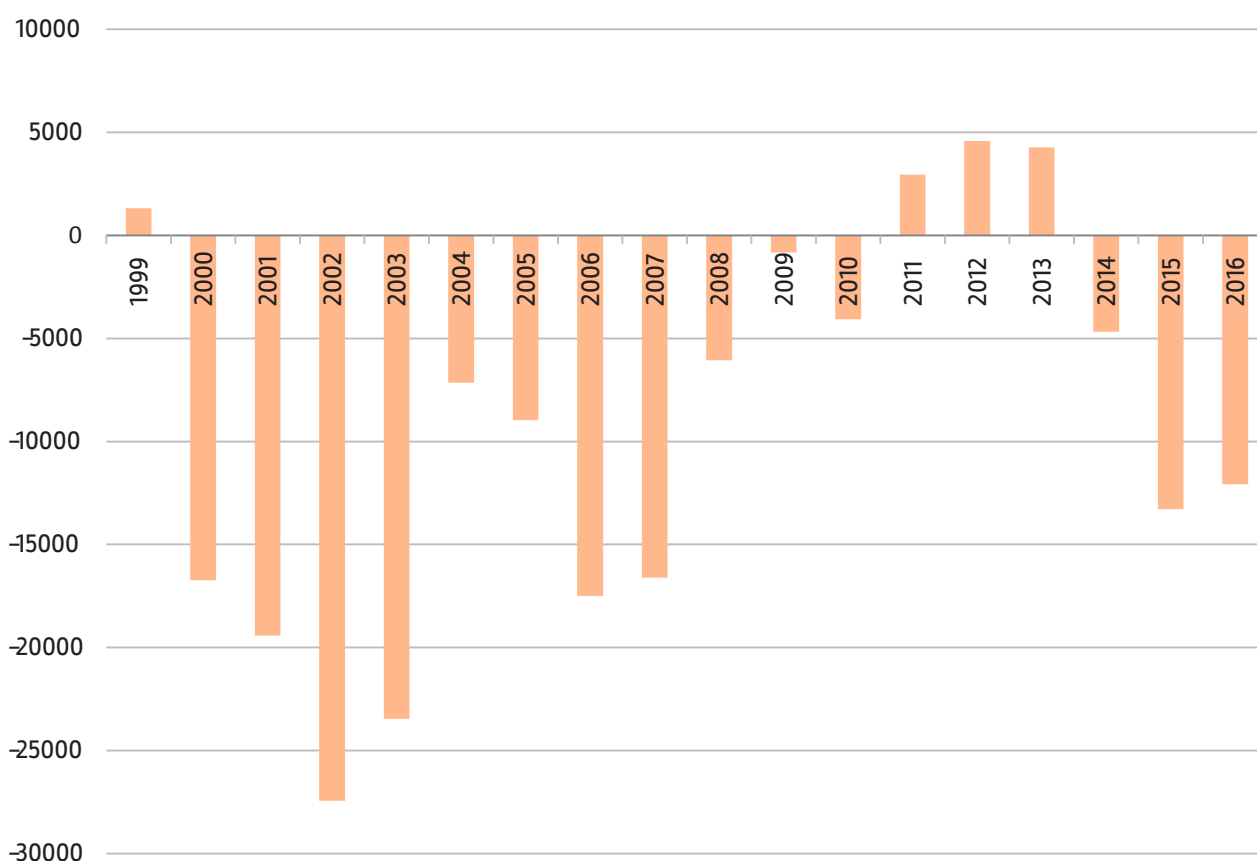
Cabe destacar que si bien el flujo de inmigrantes ha aumentado recientemente en Uruguay, su stock ha disminuido³² debido al efecto de la mortalidad sobre los inmigrantes antiguos. Estimaciones de la OEA³³ señalan que, en 2010, Uruguay contaba con 80 mil personas nacidas en el extranjero y esa cifra cae a 74 mil en 2013 reduciéndose a 2,2% su participación en el total de población residente en el país.

A su vez, se observan cambios en la composición de los flujos de inmigrantes por sexo tendiendo a la feminización de la migración. De acuerdo a una investigación reciente, el 54% de la inmigración arribada al país entre 2009 y 2014 son mujeres (MIDES, 2017).

La cuantificación de los saldos migratorios del país constituye el mayor desafío informativo para la de-

mografía y las estimaciones anuales de población³⁴. En el caso de Uruguay, la evolución del tránsito de pasajeros por el Aeropuerto Internacional de Carrasco ha sido durante las últimas décadas una fuente idónea (un indicador proxi) para observar la tendencia del saldo migratorio, como puede verse en el Gráfico 9. Se trata de un saldo de pasajeros y no de migrantes (no se sabe si la persona que entra o sale viene a residir al país o viaja para residir en el exterior). De todas maneras, la realización de un conteo anual de ingresos y egresos permite tener una cierta aproximación a las tendencias migratorias. También es cierto que esta fuente no da cuenta de los movimientos registrados través de las fronteras con países limítrofes, por lo que los movimientos migratorios en uno u otro sentido podrían estar subestimados.

Gráfico 9: Saldo de pasajeros por el Aeropuerto de Carrasco (1996-2016)



Fuente: Dirección Nacional de Migración 2016.

32 El "stock" de migrantes es el acumulado total de inmigrantes residentes en el país, mientras que el "flujo migratorio" son los contingentes de ingreso o egreso de migrantes sobre el que se determina el saldo neto por año.

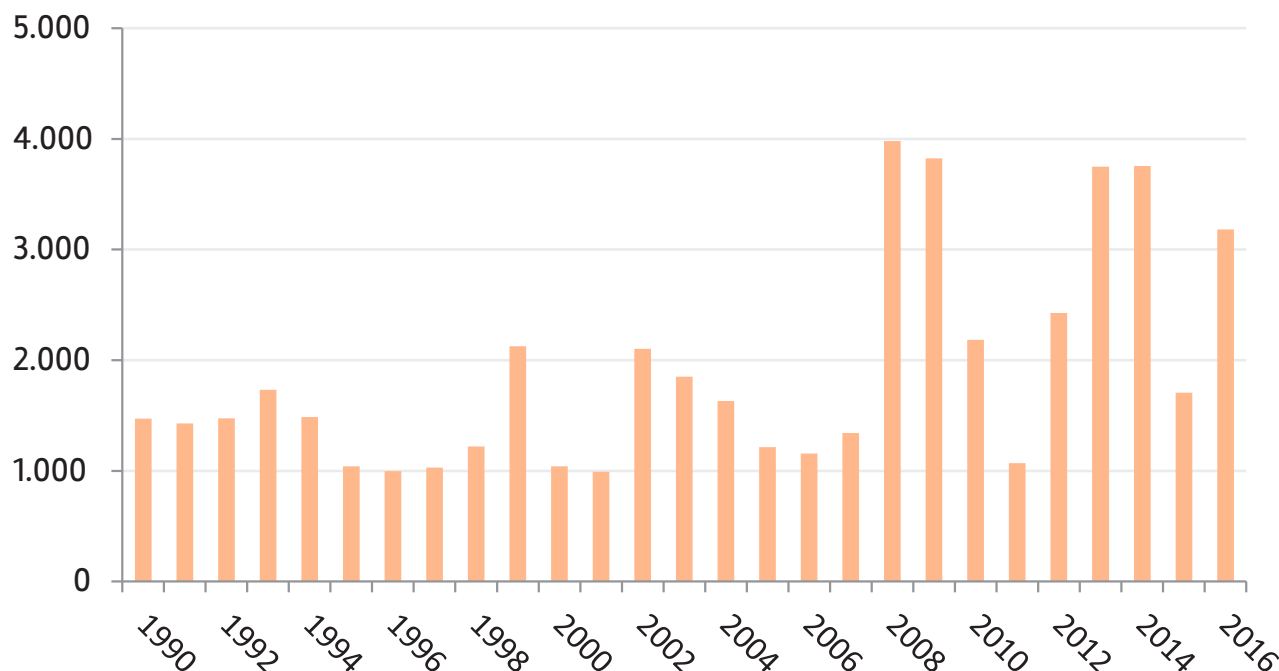
33 OEA, tercer Informe de SICREMI 2015 sobre Migración Internacional en las Américas.

34 A falta de registros que permitan dar cuenta de la emigración internacional se debe recurrir a indicadores proxi o a cálculos indirectos, realizados a partir de los totales de población captados cada 10 años por los censos de población y la evolución del crecimiento natural registrado por las estadísticas vitales.

A los efectos de cuantificar las personas que pasan a residir en el país, pueden ser consideradas las solici-

tudes de residencia a la Dirección Nacional de Migración (ver Gráfico 10)³⁵.

Gráfico 10: Residencias totales (definitivas y temporales) concedidas por la DNM (1990-2016)



Fuente: Dirección Nacional de Migración 2016.

Las tendencias inmigratorias recientes probablemente sean coyunturales y difícilmente se consoliden y puedan modificar el perfil que ha caracterizado por décadas a Uruguay como un “país de emigración”. Los saldos ya muestran nuevamente signo negativo (Ver Gráfico 9), lo que indica que a pesar de los flujos de inmigrantes regionales que se han recibido recientemente, los flujos de salida los superan. La cultura emigratoria de Uruguay ha generado un entramado de “redes” de soporte, familiares y culturales en los países de destino que ha consolidado la emigración y que la hacen difícilmente reversible. Es verosímil suponer que con la superación de la crisis en los países desarrollados (principalmente España) se reactive la emigración latinoamericana hacia ese destino, tanto de uruguayos como de otros latinoamericanos que posiblemente sustituyan la migración intrarregional por la trans-oceánica.

Crecimiento y estructura de edades

La evolución de los tres componentes del cambio demográfico: natalidad, mortalidad y migración tienen su efecto inmediato tanto en el crecimiento como en la composición por edades de la población.

En la Tabla 2 puede observarse la serie histórica de la tasa de crecimiento demográfico anual desde 1950 al 2015. La tendencia histórica marca un descenso constante³⁶, con instancias extremas producidas por períodos de muy elevada emigración internacional, como en la primera mitad de la década de los '70 (dictadura militar) y en el período 2000-2005 (marcado por una profunda crisis económica).

35 Esto no puede ser realizado para cuantificar la emigración desde el país hacia el exterior por lo que no hay forma de determinar el saldo migratorio de manera más precisa que las estimaciones que surgen de los movimientos de pasajeros.

36 La tasa anual de crecimiento intercensal 1908-1963 había sido de 1.7.

Tabla 2 - Uruguay: Evolución de la tasa de crecimiento demográfico (%) (1950-2015)

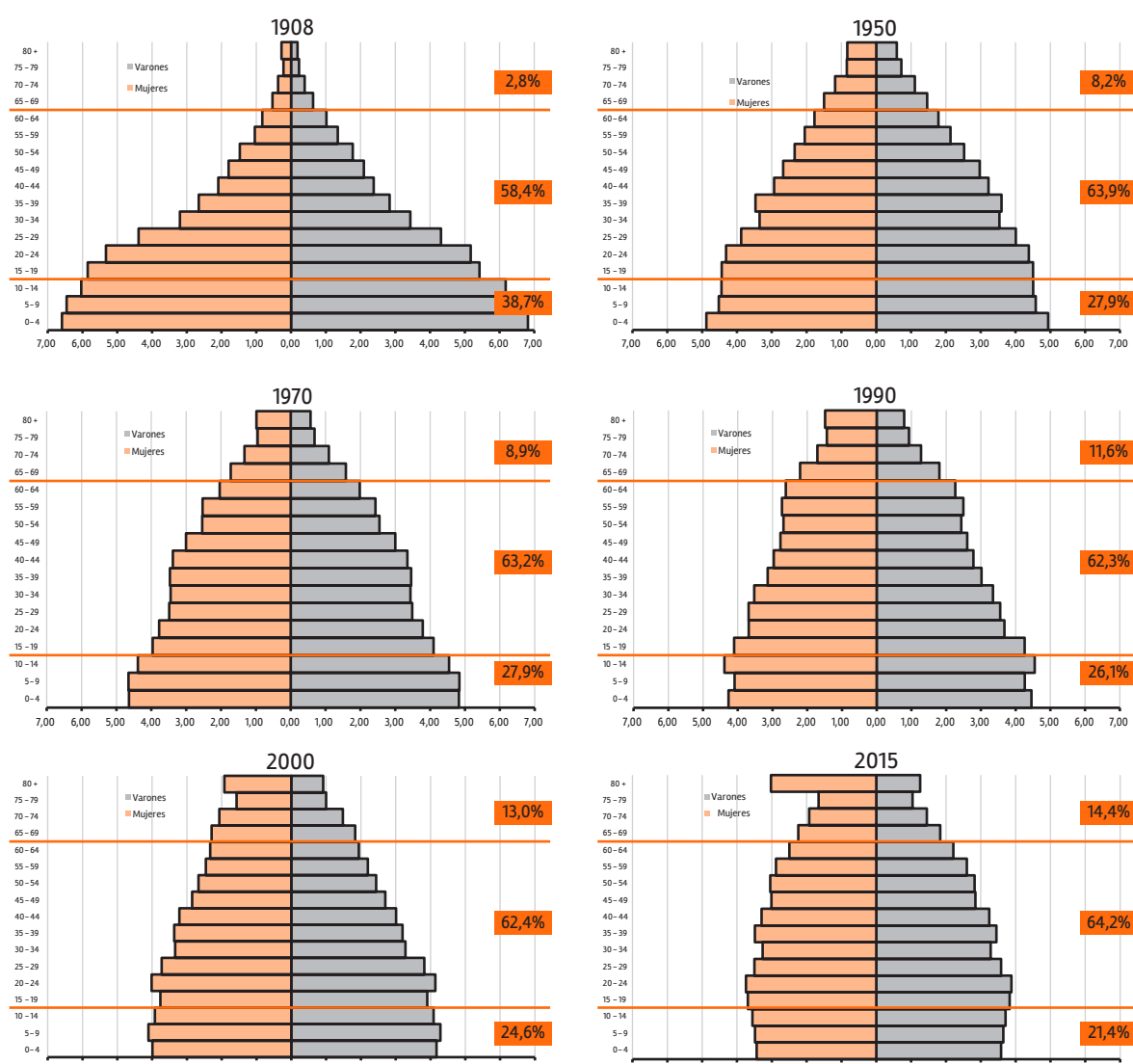
1950-1955	1.16
1955-1960	1.35
1960-1965	1.19
1965-1970	0.84
1970-1975	0.14
1975-1980	0.60
1980-1985	0.65
1985-1990	0.64
1990-1995	0.73
1995-2000	0.59
2000-2005	0.03
2005-2010	0.29
2010-2015	0.34

Fuente: World Population Prospects 2017.

En cuanto al efecto de la evolución de los componentes del cambio demográfico sobre la estructura por edad y sexo de la población, basta observar el Gráfico 11 para comprobar el proceso de envejecimiento de la pirámide poblacional. El descenso de la natalidad produce una reducción en el ancho de la base de la pirámide, donde se representan las edades más jóvenes, mientras que el incremento de la esperanza de vida trae aparejado un aumento de la proporción de población de mayor edad. A su vez, la emigración también deja señales (“mordidas”) en la pirámide que evidencian faltantes de población en las edades centrales.

Considerando los tres grandes grupos de edad (0-14, 15-64, 65 y más), puede resumirse el constante envejecimiento de la estructura poblacional, observando el significativo descenso de la proporción de la niñez y el aumento de la proporción de población de 65 años y más.

Gráfico 11: Evolución de la estructura de edades en Uruguay (1908-2015)



Fuente: Censo Uruguay 1908 y World Population Prospects para pirámides de 1950 al 2015.

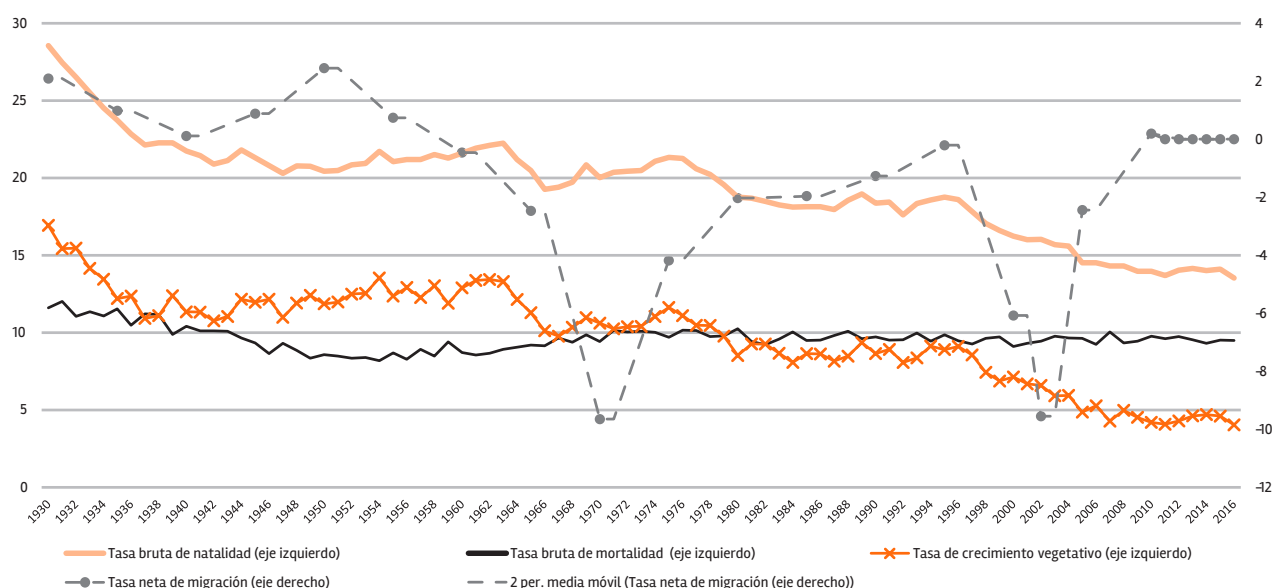
La evolución futura del tamaño de la población, la estructura de edades y su envejecimiento tendrán un impacto determinante en la mayoría de los ámbitos de la sociedad: economía, educación, salud, vivienda, cultura, etc. y es por ello que los escenarios demográficos de futuro elaborados en este documento constituyen un insumo básico e imprescindible para la planificación estratégica y el diseño de la política pública del país del futuro.

En resumen

Hasta aquí se ha observado el contexto demográfico en función del comportamiento pasado de sus componentes: mortalidad, fecundidad y migración. La evolución reciente y las tendencias proyectadas, que se resumen en el siguiente gráfico, señalan que el país se dirige a un escenario de mayor envejecimiento, con un crecimiento vegetativo tendiendo a nulo o negativo. Esta evolución es consecuencia de profundos cambios en la sociedad uruguaya asociados a mejoras sostenidas en la calidad de vida de sus habitantes. Por otra parte, implica grandes desafíos sobre la matriz productiva, el mercado laboral, la protección social, la salud y la educación.

Esta situación genera algunas interrogantes: “¿es bueno o es malo tener un crecimiento tan pequeño como el que tenemos? ¿Somos demasiado pocos para sostener el proceso de desarrollo nacional? ¿O, por el contrario, esto es una ventaja?” (Calvo y Pellegrino, 2013:16). La discusión sobre el vínculo entre el tamaño de la población y el desarrollo o poderío de una nación encuentra respuestas variadas y es relevante ser tomada en cuenta, si bien trasciende los objetivos que se propone este informe, resulta clave para pensar en una estrategia nacional de desarrollo. Por lo tanto, es pertinente mencionar que países como Noruega, Suiza, Dinamarca o Singapur, los cuales ocupan los primeros lugares en la clasificación según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2016, cuentan con una población menor a 10 millones de habitantes, lo que puede implicar que tal vez lo central para el desarrollo no sea el crecimiento poblacional³⁷.

Gráfico 12: Tasas de natalidad, mortalidad, migración y crecimiento vegetativo (cada mil habitantes) del Uruguay entre 1930 y 2016



Fuente: Elaborado por el Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales. En base a estimaciones de diversas fuentes (INE, CELADE, MSP).

37 De acuerdo al IDH 2016, Uruguay se encuentra en el segundo grupo de países, considerados de Alto Desarrollo Humano (ADH) ocupando el lugar número 54.

Escenarios Demográficos 2050

Teniendo como diagnóstico de partida el análisis de tendencias presentado en el apartado anterior, en esta sección se elaboran hipótesis sobre cada uno de los componentes demográficos del envejecimiento poblacional (natalidad, mortalidad y esperanza de vida) y, en la siguiente, se las combina en escenarios que permitan anticipar las posibles evoluciones demográficas del país como aporte al abordaje de los mencionados desafíos.

Hipótesis de comportamiento futuro de los determinantes del cambio demográfico

A partir de los insumos recabados en el taller realizado con los demógrafos (ver apartado 1) en noviembre de 2016³⁸, se elaboraron una serie de hipótesis sobre el comportamiento futuro (al 2050) de los tres componentes del cambio demográfico (esperanza de vida, fecundidad y migración), que definirán el tamaño y la estructura de edades de la población uruguaya.

Hipótesis referidas a la prolongación de la esperanza de vida

En todos los supuestos de futuro analizados, y dadas las tendencias analizadas previamente, la Esperanza de Vida (EV) a 2050 será mayor a la actual (77.23 años), sin vislumbrarse en ningún caso una hipótesis rupturista que supusiera una caída de la misma. En consecuencia, se elaboraron dos hipótesis alternativas sobre el comportamiento futuro

de esta variable: una tendencial y otra de máximo crecimiento.

- a) La hipótesis tendencial supone asumir los valores utilizados por el INE en la revisión de las proyecciones realizadas en 2013. Esto significa que la esperanza de vida global llegaría a 82.2 años en 2050 (los hombres llegarían a los 80.1 años y las mujeres a 85.2 años³⁹).
- b) En la hipótesis de máximo crecimiento, menos probable para los expertos, pero aún así posible, Uruguay estaría convergiendo en el 2050 hacia los valores previstos para los países más desarrollados⁴⁰ en dicho año, donde la esperanza de vida llegaría a 88 años promedio (85.5 los hombres y 90.7 las mujeres). Este aumento de la esperanza de vida sería posible debido a una baja de la mortalidad asociada a políticas que combatan los factores de riesgo en enfermedades no transmisibles; por ejemplo, seguir avanzando en temas relativos a tabaquismo, de alimentación y hábitos de vida saludables en general.

Como se mencionó, no se prevé una reducción de la esperanza de vida por lo que las hipótesis consideradas continuarán acentuando la tendencia al envejecimiento de la estructura de edades. También se mantendrá la feminización de la vejez, ya que en todas las hipótesis se mantiene la brecha y la esperanza de vida continúa siendo mayor en las mujeres.

Hipótesis referidas a la fecundidad

Como ya se señaló, la Tasa Global de Fecundidad (TGF) en 2016 se situó en 1.88 hijos por mujer. Tenien-

38 A continuación, se listan los expertos participantes en dicho taller a quienes agradecemos su participación y exoneramos de toda responsabilidad con relación a lo vertido en el presente documento: Amand Blanes, Juan José Calvo, Daniel Macadar, Mariana Tenenbaum, Carmen Varela, Mathías Nathan, Gabriela Pedetti, Mariana Paredes, Mariana Fernández Soto, Wanda Cabella y Martín Koolhaas.

39 Este aumento de la esperanza de vida al nacer es coherente con los valores proyectados por las Naciones Unidas y el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

40 Según datos de Proyecciones de Población de Naciones Unidas, Revisión 2015.

do esto como referencia, se elaboró una hipótesis tendencial y dos hipótesis alternativas sobre el comportamiento futuro de esta variable.

El escenario tendencial supone que la tasa se reduciría a 1.7 hijos en 2050 continuando la tendencia histórica que fue detallada en el capítulo anterior. Este valor⁴¹ “expresa la hipótesis más plausible para la evolución de la fecundidad en Uruguay hasta 2050 y se apoya en el supuesto de que el nivel de la fecundidad continuará descendiendo lentamente durante los próximos años.” (INE 2014) Esto se explica por profundos cambios culturales actualmente en curso (y cuya evolución más avanzada puede observarse en los países desarrollados) asociados a la ampliación de los horizontes de realización para las mujeres, más allá de la maternidad. Además, dos procesos que están actualmente en pleno desarrollo en Uruguay, como el aumento del nivel educativo y la tasa de participación laboral de las mujeres, se asocian a una caída en la Tasa de Fecundidad. Por lo cual, la continuación de la caída de la TGF es la hipótesis más probable.

Por otro lado, fueron elaboradas dos hipótesis de evolución de la TGF alternativas a la tendencial:

- a) Una hipótesis de crecimiento significativo, calificada como de muy baja probabilidad, que supone una recuperación paulatina de los niveles de fecundidad que al 2050 alcanzan la tasa de reemplazo (2.1 hijos por mujer);
- b) Otra hipótesis de fuerte disminución de la tasa de fecundidad (considerada más probable que la anterior) que situaría su estimación en los niveles mínimos actuales de los países desarrollados, es decir, en el entorno de 1.3 hijos por mujer⁴².

El aumento de la fecundidad sólo se podría explicar por un cambio cultural profundo que redefine los modos de vida e influya en las preferencias de la población sobre el tamaño de la familia. Por ejemplo, asociado al avance de movimientos de corte evangélico que promuevan los valores de la familia tradicional y el aumento de la natalidad. Esta hipótesis de incremento significativo es percibida como muy improbable por los expertos consultados, dadas las pautas reproductivas observadas en los últimos

años. En efecto, si se observa el comportamiento reproductivo actual de la fecundidad, la misma se reduce en todos los tramos etarios, al tiempo que se hacen esfuerzos por evitar el embarazo adolescente.

Pese a ello, algunos expertos han manejado la hipótesis de un incremento de la fecundidad que responda al desfase observado entre la fecundidad deseada y la fecundidad observada. Los sectores de más alto nivel socioeconómico, que postergan la maternidad y reducen su fecundidad, expresan una fecundidad deseada por encima de la observada, produciéndose el efecto contrario en los sectores de menores ingresos y más bajo nivel educativo. En este caso el incremento de la fecundidad podría estar sustentado en la ampliación de los servicios de cuidados, a la ampliación de la corresponsabilidad en la pareja, o a cambios significativos en las condiciones de trabajo.

Sin embargo, en este sentido, sumando otros aspectos culturales y la vigencia normativa de derechos sexuales y reproductivos, hay bastante consenso en que resulta poco probable que los sectores medios y altos puedan encontrar incentivos para incrementar su fecundidad que no interfieran con sus intereses y aspiraciones en el mercado laboral y la vida social.

Por otra parte, la hipótesis de una caída más fuerte en la fecundidad, considerada más probable que la anterior, estaría asociada a logros importantes en la baja de la maternidad adolescente (que como se mencionó previamente es aún alta en Uruguay y para lo que hay políticas especialmente dirigidas) y a la reducción de la brecha entre la fecundidad real y la fecundidad deseada en los estratos socioeconómicos más bajos. Esto se reforzaría si se dan avances fuertes en la cobertura y retención en la enseñanza secundaria, especialmente en las mujeres.

Hipótesis referidas a la migración

Todos los expertos concuerdan en que la migración es el componente demográfico más difícil de predecir⁴³. La hipótesis tendencial de migración utilizada en la revisión de las proyecciones 2013 del INE asume un saldo migratorio nulo⁴⁴. Aquí se adopta la misma decisión, por lo que la hipótesis tendencial sobre

41 Dicho valor también se encuentra próximo a la TGF proyectada por el CELADE (1,72 hijos).

42 Actualmente diversos países desarrollados como España, Austria, Alemania e Italia presentan tasas que oscilan entre 1.3 y 1.4 hijos por mujer.

43 Dado que responde a determinantes de índole diversa: económicas, sociales, políticas, etc.

44 En general las proyecciones de población consideran los saldos migratorios previos como punto de partida y referentes en el corto plazo, pero se hacen tender a cero en el largo plazo. En el caso de Uruguay el saldo era nulo en los períodos previos de referencia por lo que se adoptó mantener esta hipótesis durante el período de la proyección y hacer una revisión cuando hubiera indicios de que el saldo se alejara en forma sostenida de dicha situación.

saldo migratorio (diferencia entre cantidad de inmigrantes y de emigrantes) a 2050 será cero para todo el período comprendido.

Dada la relevancia de este factor y su variabilidad histórica⁴⁵ resulta imprescindible contar con hipótesis alternativas. Por lo cual, se realizó un esfuerzo colectivo para obtener dichas hipótesis y se definieron así dos situaciones sobre el saldo migratorio desde la actualidad hasta el 2050 que suponen los extremos del espacio de posibilidades; es decir, se trata de hipótesis límite.

- a) Por un lado, una hipótesis basada en saldos migratorios positivos anuales constantes de 5.000 personas por año;
- b) Por otro lado, una hipótesis basada en saldos negativos anuales constantes de 10.000 personas al año⁴⁶.

Los expertos señalan que el saldo positivo de migración que se registró estos últimos años fue en un contexto excepcional, causado principalmente por una migración de retorno debido a la existencia de una fuerte crisis económica en los países de destino. Por otro lado, la aparición de flujos inmigratorios de origen latinoamericano observada en los últimos años si bien alcanzan un promedio anual de 3000 personas no revierten como en otros momentos, el saldo negativo registrado (Ver Gráfico 7).

A su vez, los expertos consultados otorgan mayor probabilidad en el mediano plazo a saldos migratorios negativos. Se entiende que en la medida que España continúe reactivando su economía y la coyuntura de dicho país mejore se reactivará la emigración con ese destino. Desde la década de 1970 la emigración es un proceso consolidado en el país. La cultura de la emigración está instalada en los uruguayos y los recursos humanos y materiales para facilitar la movilidad humana están fortalecidos.

45 Como fue mencionado, Uruguay a lo largo de su historia ha sabido definirse como un *país de inmigración* y como un *país de emigración*.

46 Este valor es una referencia cercana al promedio del saldo migratorio anual de Uruguay entre 1999 y 2016.

Descripción de escenarios demográficos a 2050

A partir de la articulación de las distintas hipótesis planteadas se construyeron ocho escenarios demográficos (metodológicamente, es lo que se denomina “reducción del espacio morfológico”). Seis de estos escenarios se conforman en base a la alteración de una sola de las variables que afectan a la estructura poblacional, mientras el resto se mantienen incambiadas en su valor tendencial⁴⁷. Esto permite tener una idea más clara del impacto demográfico de cada hipótesis alternativa. A su vez, se elaboran dos escenarios basados en la combinación de hipótesis alternativas de máxima y de mínima (estos escenarios suponen los extremos en cuanto al nivel poblacional que puede alcanzar Uruguay al 2050). Debe tenerse presente que

estos escenarios extremos son de muy baja probabilidad y su función consiste en establecer un límite al espacio de lo posible en términos demográficos.

En la tabla siguiente se presenta un resumen de los ocho escenarios. En la primera columna del cuadro se describe la situación actual de las variables seleccionadas en base a los datos censales de 2011 y las proyecciones del INE. Como se ha señalado en el documento, Uruguay está experimentando un proceso de transición demográfica semejante al de países desarrollados con una tasa global de fecundidad baja y prolongación de la esperanza de vida, lo que explica una estructura de edades envejecida.

Tabla 3 - Escenarios demográficos 2050

	Uruguay 2016	Uruguay 2050 Tendencial	Uruguay 2050 con caída extrema de la fecundidad	Uruguay 2050 con aumento extremo de Esperanza de vida	Uruguay 2050 con Inmigración	Uruguay 2050 con Emigración	Uruguay 2050 con recuperación de Fecundidad	Uruguay 2050 Población extrema mínima	Uruguay 2050 Población extrema máxima
Tasa global de fecundidad	1,88	1,70	1,36	1,70	1,70	1,70	2,10	1,36	2,1
Esperanza de vida (en años)	77,4	82,0	82,0	88,0	82,0	82,0	82,0	82,0	88,0
Saldo migratorio	0	0	0	0	5.000	-10.000	0	-10.000	5.000
Población total (en millones)	3.48	3.70	3.57	3.93	3.95	3.24	4.00	3.12	4.54
% Población 65 años y más	14,1%	22,2%	22,9%	25,7%	20,9%	25,3%	20,4%	26,1%	22,4%

Fuente: Elaboración propia⁴⁸.

47 Los valores tendenciales para las variables son: 1.7 para la TGF, 82.2 años para la EV y 0 para el SM.

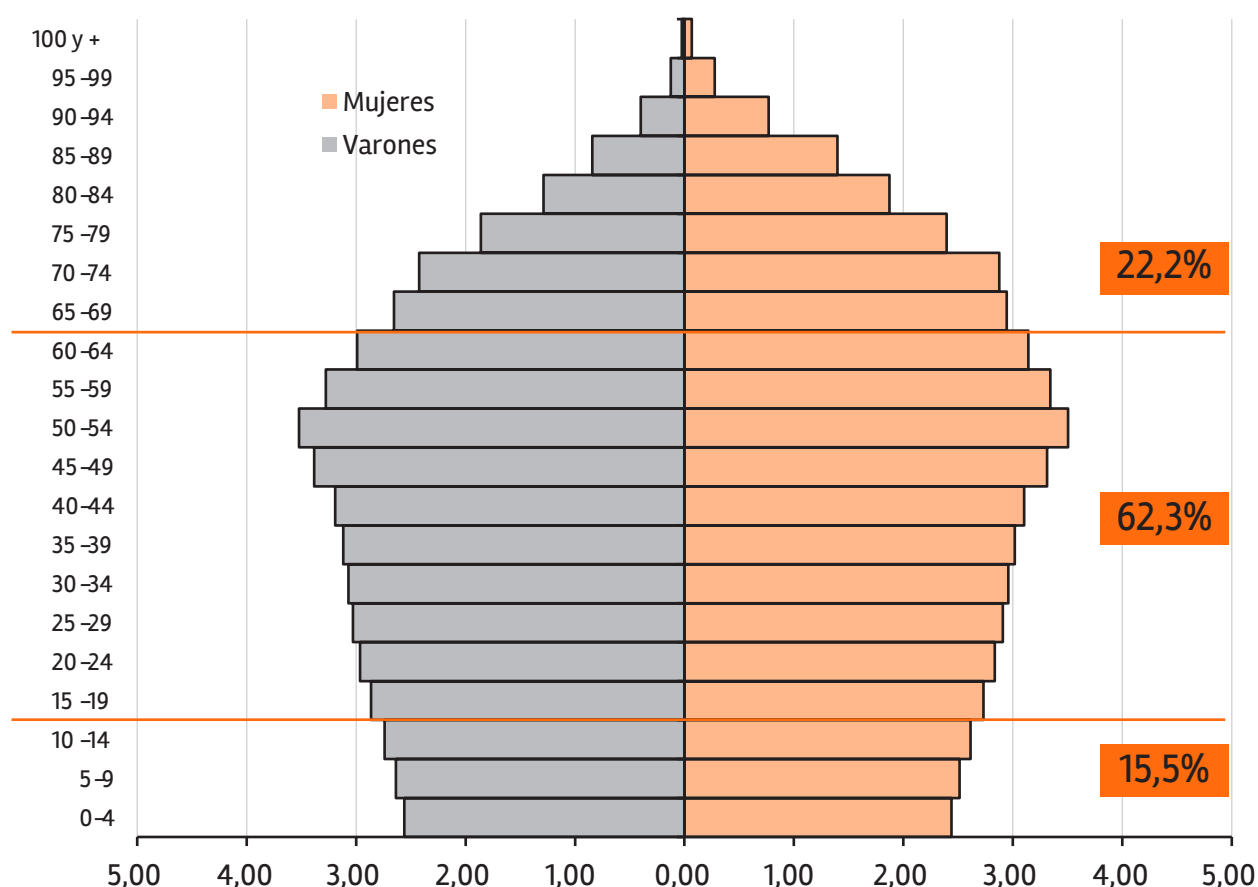
48 Agradecemos especialmente a UNFPA por el apoyo técnico en la realización de estas proyecciones.

Escenario tendencial

El primer escenario proyectado se denomina tendencial ya que el comportamiento de las variables obedece a las proyecciones de población que realiza el INE. Es decir, se considera que a 2050 la TGF será de 1,7 hijos por mujer y la EV al nacer será de 82 años. Por otro lado, se asume un saldo migratorio nulo, de aquí hasta 2050. De la proyección de estas hipótesis, se obtiene una población total en el horizonte temporal manejado de 3.7 millones de personas donde el 22,2% de

la población sería adulta mayor, es decir, de 65 años y más. Como se observa, esto implica una profundización de la situación de envejecimiento poblacional respecto a la situación actual, ya que el peso de los mayores de 65 años⁴⁹ habrá crecido en más de 8 puntos porcentuales respecto a la situación actual. Esto implica casi 825.000 adultos mayores en una población de 3.7 millones, mientras que los menores de 15 serán algo más de 570.000. Este escenario supone que no hay factores disruptivos externos que modifiquen las tendencias siendo, por tanto, el considerado como más probable.

Gráfico 13: Pirámide poblacional Escenario Tendencial



Fuente: Elaboración propia.

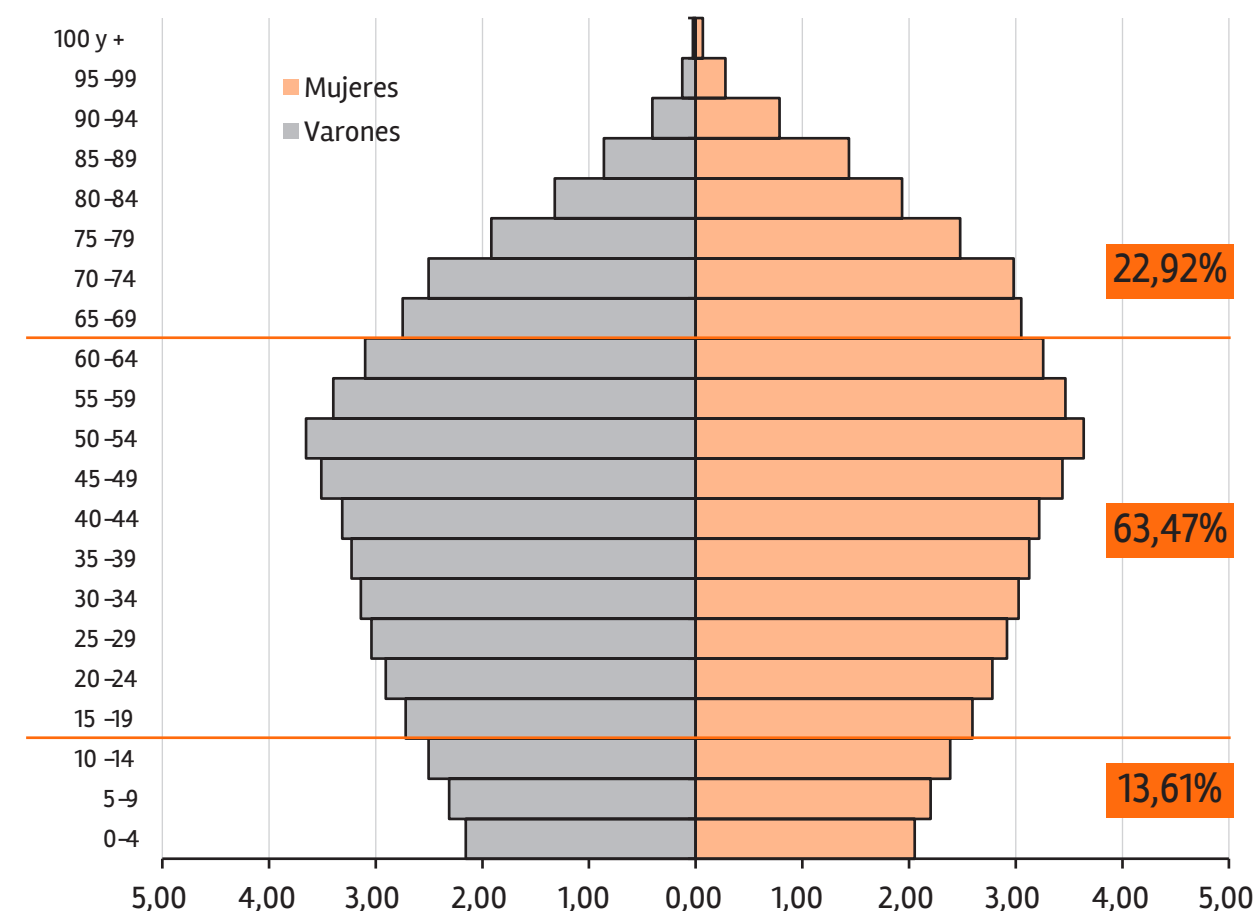
49 El límite de 65 años de edad para referirse a “adultos mayores” es una referencia actual, que seguramente se modifique con el tiempo. Es decir, a medida que se incrementa la esperanza de vida y cada vez más personas llegan a esa edad en buenas condiciones de salud, posiblemente se aumente la edad que marque el límite. De todas formas, aquí mantenemos esa referencia simplemente para que se pueda visualizar con los parámetros actuales lo que implicará el proceso de envejecimiento en curso. Por otra parte, cualquiera sea el límite que se tome, aunque el peso de los adultos mayores pueda variar, la tendencia al crecimiento en la incidencia de los adultos mayores se mantendrá.

Escenario con caída extrema de la fecundidad

Este escenario supone una aceleración en la tendencia a la caída de la TGF alcanzando al 2050, los valores más bajos actualmente observados en el mundo de 1.36 hijos por mujer. Esto profundizaría la fuerte modificación de la estructura de edades de la población ya observada en los escenarios anteriores con incremento del peso relativo del grupo de 65 años y más, que varía del 14,07% en 2016 al 22,92% en 2050. El total de la población sería de 3.57 millones de personas,

de los cuales 818.000 serían mayores de 65 años. En contrapartida, los menores de 15 años serían apenas 486.000. Como se comentó, este escenario, sin ser el más probable, es considerado moderadamente probable, y la aceleración en la caída de la TGF se asociaría a caídas fuertes en la fecundidad adolescente y en las mujeres más pobres, debido a logros educativos que permitan expandir fuertemente la retención y culminación de la educación secundaria y, por tanto, también iría de la mano de un fuerte incremento de la participación laboral femenina.

Gráfico 14: Pirámide poblacional. Escenario con caída extrema de la fecundidad



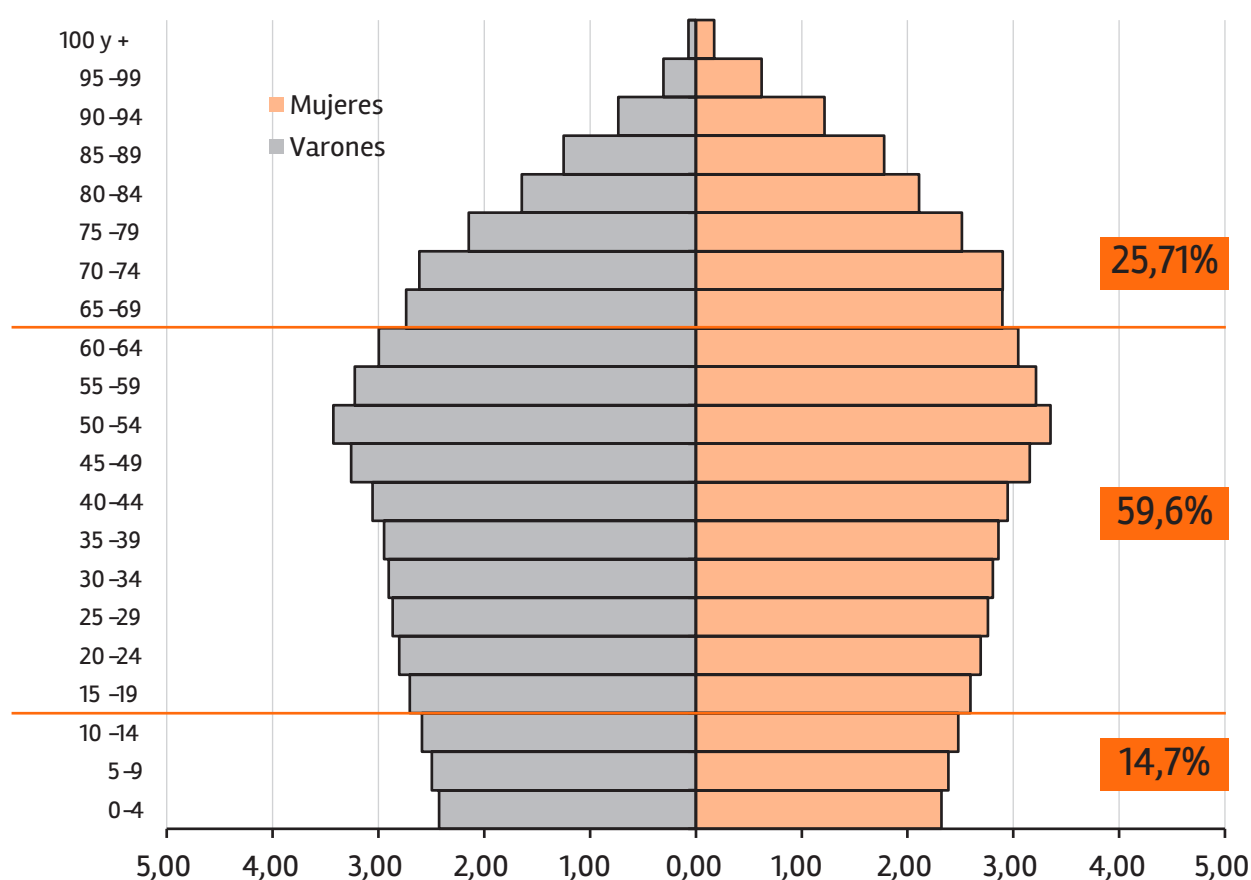
Fuente: Elaboración propia.

Escenario con aumento extremo de la esperanza de vida

Este escenario supone un incremento más fuerte de la esperanza de vida que la hipótesis tendencial; alcanzando a 2050 los 88 años, valor que a dicha fecha alcanzarán algunos de los países desarrollados de Europa⁵⁰. Esto resulta en el envejecimiento poblacional

más fuerte de todos los escenarios (exceptuando el escenario extremo de población mínima) donde el tramo etario de más de 65 años pasaría a ser de 25,71%. Por otro lado, la población uruguaya se acercaría a los 4 millones, situándose en 3.930.000 personas; de los cuales, algo más de 1 millón serían mayores de 65 años y unos 579.000 menores de 15 años.

Gráfico 15: Pirámide poblacional. Escenario con aumento extremo de la esperanza de vida



Fuente: Elaboración propia.

50 Por ejemplo, España, Italia y Suiza, según las Proyecciones de Población de Naciones Unidas, Revisión 2017.

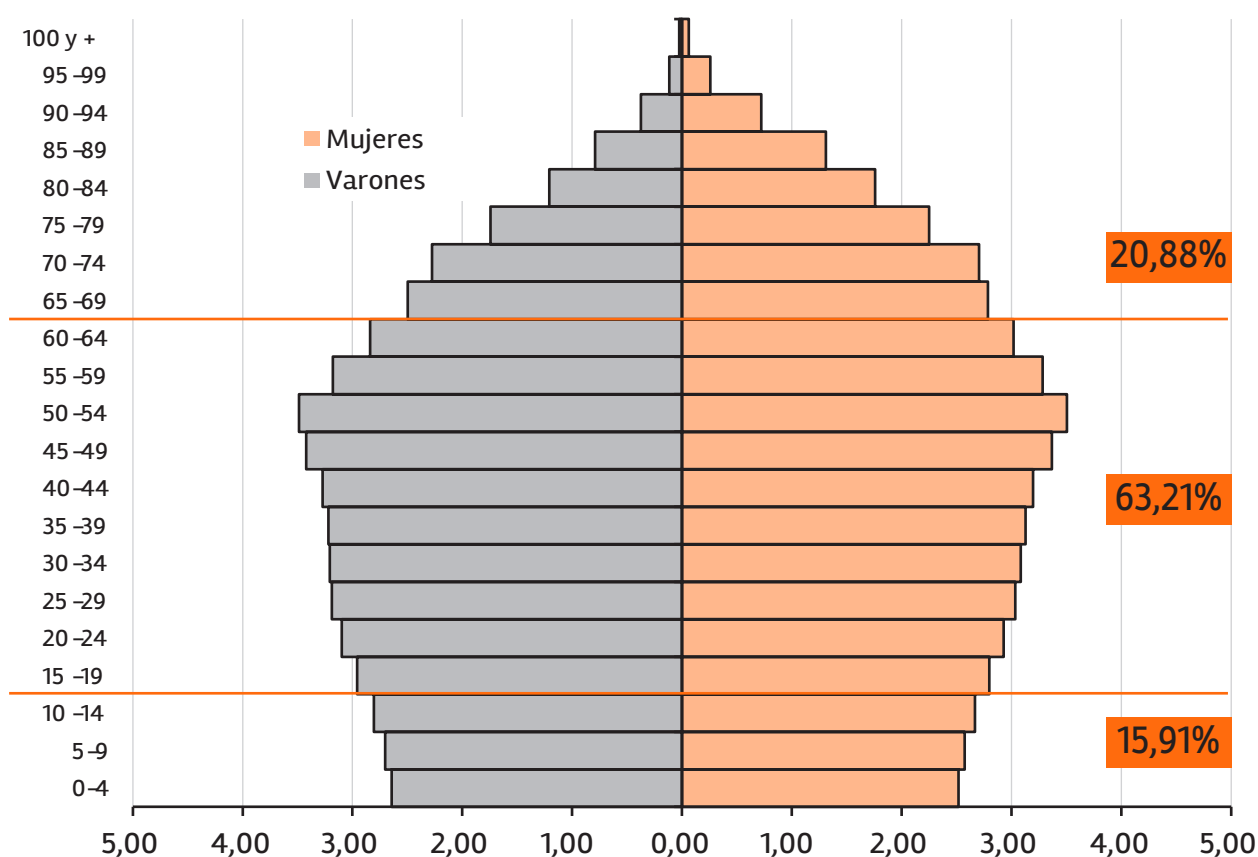
Escenario con inmigración

En la hipótesis de flujo neto inmigratorio se consideró, a los efectos de establecer un techo, el valor máximo considerado posible por los expertos; es decir un ingreso neto de 5.000 personas por año hasta el 2050. En este caso, se produce una leve reducción del peso relativo de población mayor de 65 años respecto al escenario tendencial, ya que los flujos inmigratorios siempre tienen un efecto rejuvenecedor sobre la población del país de destino, llegando al 20,9% de mayores de 65 años. Sin embargo, es importante observar que, aun suponiendo fuertes niveles de inmigración como en este caso, el proceso de envejecimiento continúa, ya que el peso de los mayores de

65 años crece respecto a la situación actual en casi 7 puntos porcentuales. La población total se acerca a los 4 millones de personas, llegando a 3.950.000 personas, de las cuales 826.000 serían mayores de 65 años y 629.500 menores de 15 años.

Cabe recordar que este escenario es considerado por los expertos de probabilidad baja, pese a las nuevas corrientes inmigratorias que experimenta el país, ya que buena parte de este fenómeno es considerado coyuntural. Por otra parte, a la vez que actualmente experimentamos estos flujos de inmigrantes, también se mantienen flujos de emigración, considerados estructurales en el Uruguay, de forma que los saldos netos actuales ya presentan tendencia a ser negativos.

Gráfico 16: Pirámide poblacional. Escenario con inmigración



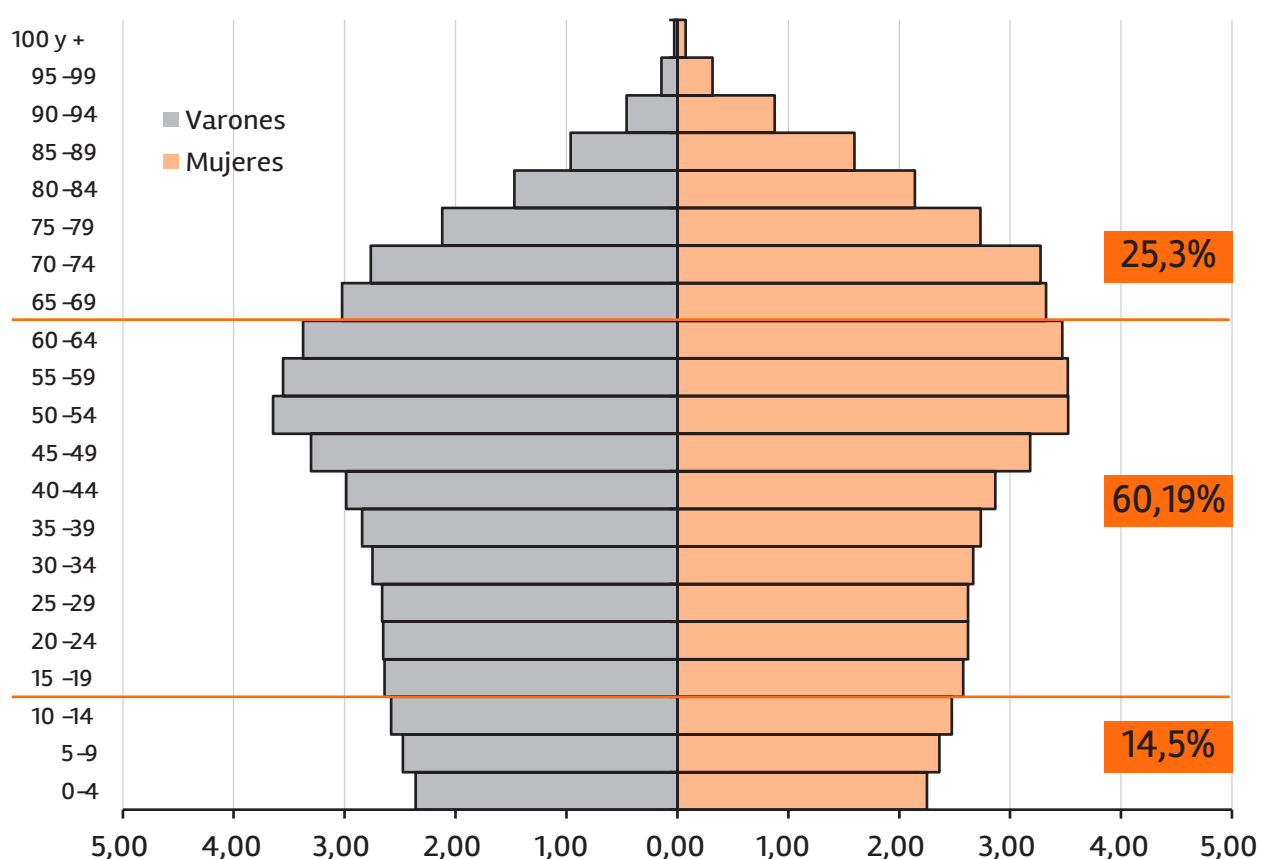
Fuente: Elaboración propia.

Escenario con emigración

Este escenario supone una hipótesis de saldo migratorio negativo, asumiendo, de acuerdo a las tendencias históricas recientes, un valor neto de 10.000 personas por año. Este escenario, junto con el de aumento máximo de la Esperanza de Vida, es de los que presentan la estructura más envejecida de la población con 25,3% de población mayor de 65 años

y a su vez es el escenario con menor cantidad de población proyectada al 2050 (a excepción, en ambos casos del escenario extremo de población mínima), ya que apenas se alcanzarían unos 3.24 millones de personas, es decir, que en este caso, la población al 2050 sería menor que la población actual, iniciándose el proceso de caída alrededor del año 2025. De las 3.240.000 personas, unas 820.000 serían mayores de 65 años y 470.437 menores de 15 años.

Gráfico 17: Pirámide poblacional. Escenario con emigración



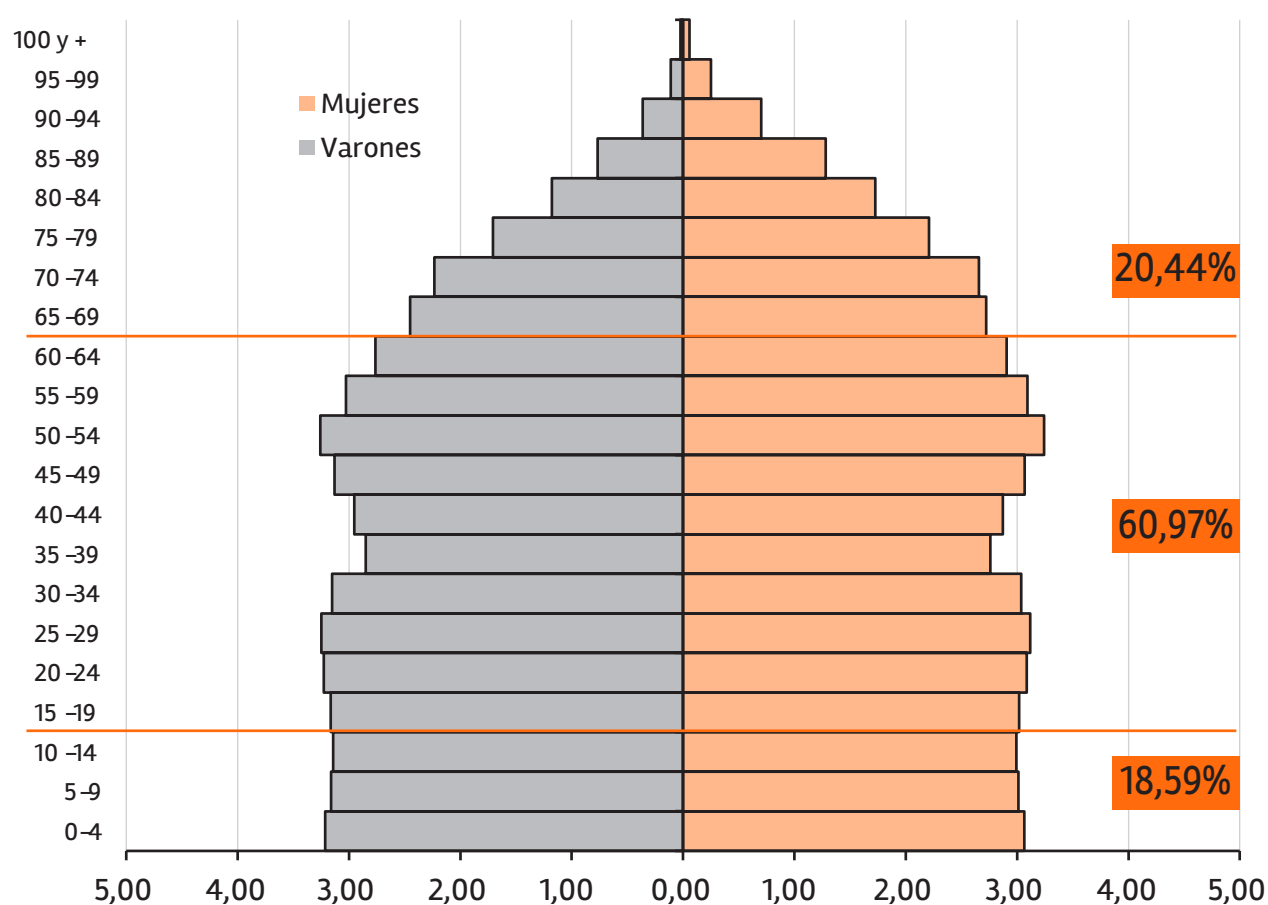
Fuente: Elaboración propia.

Escenario con recuperación de fecundidad

Este escenario, supone la realización de un profundo cambio cultural global, que revierte la tendencia a la caída en la fecundidad y la lleva a aumentar sostenidamente hasta alcanzar nuevamente el valor de la tasa de reemplazo (2,1) en 2050. En este caso, al llegar a la tasa de fecundidad de reemplazo, la población en 2050 llegaría a los 4 millones de uruguayos; único escenario de los trabajados que logra alcanzar dicho valor, exceptuando el escenario extremo de pobla-

ción máxima. Sin embargo, el proceso de envejecimiento continuaría ya que el porcentaje de personas mayores de 65 años sería de 20,44%. Es decir, que aun un cambio cultural de esta magnitud (del que no hay experiencias recientes en el mundo) que modifique los valores sociales e incremente la valoración de la maternidad y la familia, generaría un impacto bastante acotado en el total de la población, y no lograría revertir la tendencia al envejecimiento. La cantidad de mayores de 65 años en este caso sería de 818.500, mientras que los menores de 15 años serían 744.000.

Gráfico 18: Pirámide poblacional. Escenario con recuperación de fecundidad



Fuente: Elaboración propia.

Como se mencionó, los expertos participantes encuentran muy poco probable este escenario considerando las pautas hasta ahora observadas en el

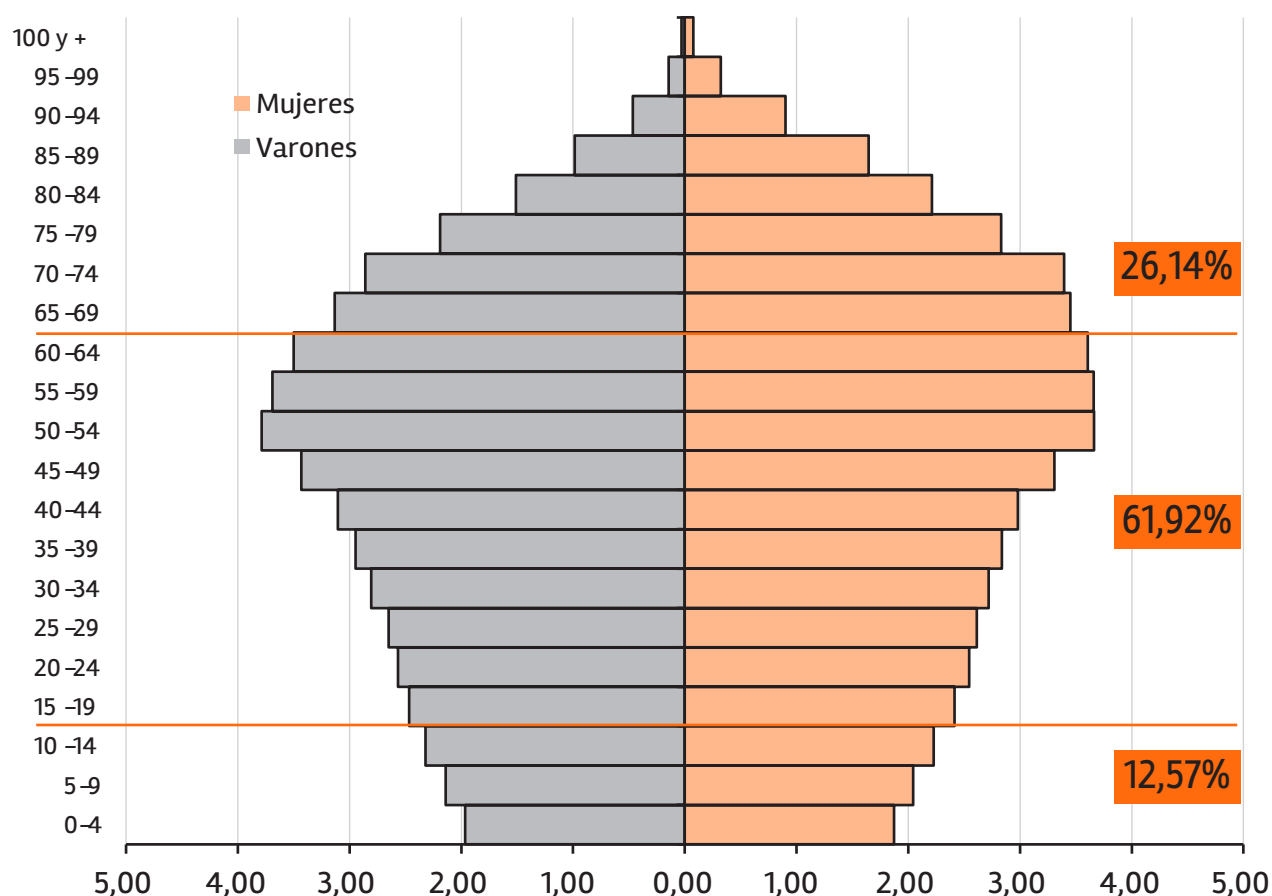
Uruguay, más allá de la disociación entre fecundidad observada y fecundidad deseada.

Escenario de población mínima

Este escenario supone la combinación de todas las hipótesis que contribuyen a la reducción de la población: baja extrema de la fecundidad, emigración sostenida y aumento tendencial de la esperanza de vida. En este caso la población en 2050 se reduciría a 3.12 millones de personas y el porcentaje de personas mayores de 65 alcanzaría el valor máximo (26.1%) de las combinaciones consideradas. La población de 65 y más años de edad sería de

815.516, mientras que los menores de 15 años serían 392.000. La proporción de personas de 65 y más solo sería mayor si, en este escenario, se sustituyera el aumento tendencial de la esperanza de vida por la hipótesis de aumento extremo de la misma (este escenario tendría el valor extremo del envejecimiento pero no el valor mínimo en términos de total de población). En este caso la población máxima se alcanzaría alrededor del año 2020 a partir del cual la misma iniciaría el descenso.

Gráfico 19: Pirámide poblacional. Escenario de población mínima



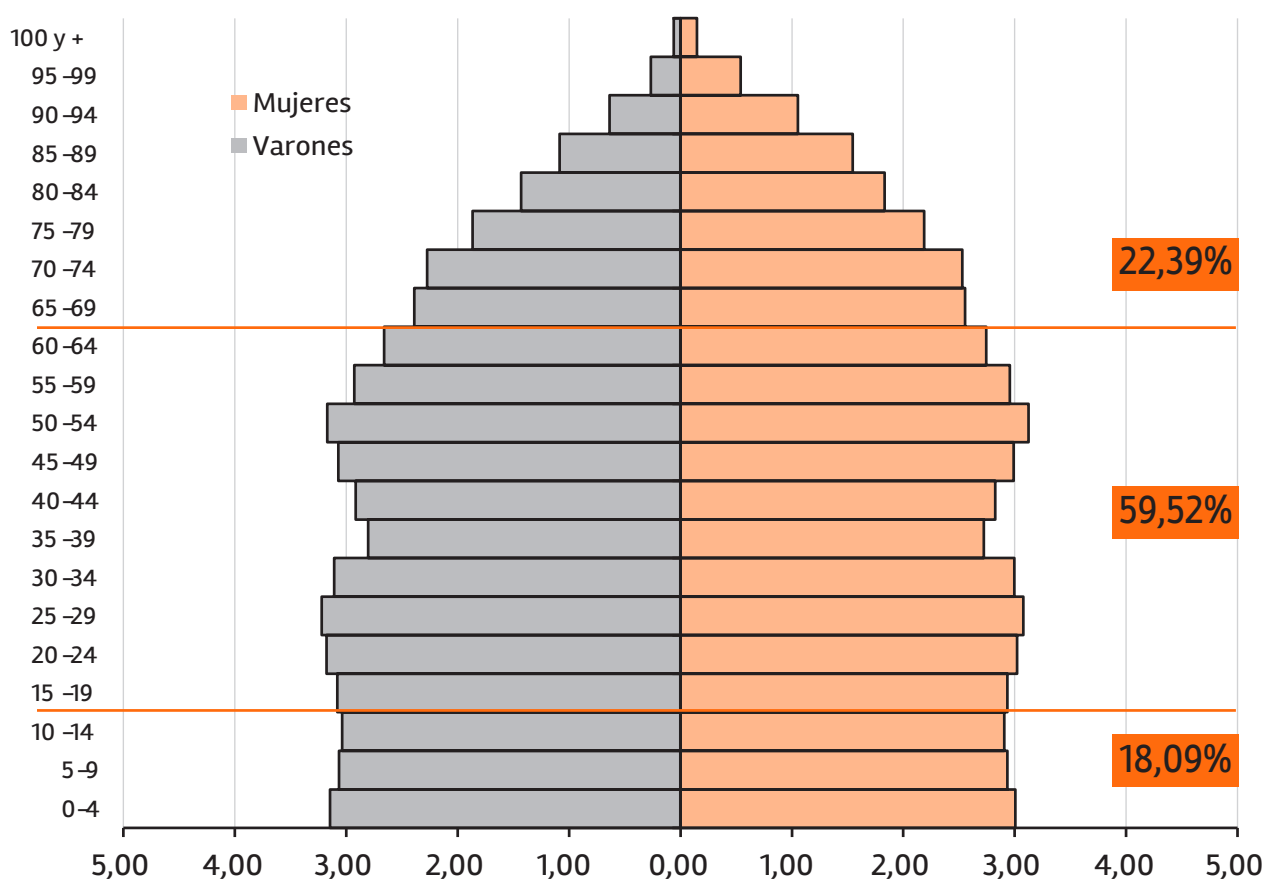
Fuente: Elaboración propia.

Escenario de población máxima

Este escenario supone la combinación de todas las hipótesis que contribuyen al aumento de la población: recuperación de la fecundidad, inmigración sostenida y aumento extremo de la esperanza de vida. En este caso la población en 2050 alcanzaría los 4.54 millones de personas y el porcentaje de personas mayores de 65 sería 22.4%. La población de 65 y más años de edad sería de 815.516, mientras que los menores de 15 años serían 392.000. Una vez más

es importante notar que aun en este caso absolutamente extremo, donde todas las hipótesis fueron seleccionadas para alcanzar el máximo de población, el envejecimiento sigue siendo muy fuerte en relación a la situación actual, ya que el porcentaje de personas mayores de 65 años habría crecido en más de 8 puntos. Esto señala la inevitabilidad de este proceso y por tanto la importancia de poner el foco en adaptarnos para afrontar los desafíos que éste implica más que en luchar contra el mismo.

Gráfico 20: Pirámide poblacional. Escenario de población máxima



Fuente: Elaboración propia.

En resumen

En todos los escenarios planteados, el envejecimiento de la población uruguaya se incrementa con el tiempo. Esto es válido aun si se considera un muy improbable cambio en la tendencia a la caída de la tasa de fecundidad que la devuelva a los valores de la tasa de reemplazo, y si además, se asumen saldos migratorios positivos sostenidos durante el período, ya que ambos factores suelen favorecer el rejuvenecimiento poblacional. El envejecimiento puede acelerarse de manera importante si se produjera una reactivación de los flujos emigratorios a los niveles promedio de nuestro pasado reciente, o en caso de que la caída en la fecundidad se acelerara como resultado de eventuales logros de algunas políticas en curso, como las que buscan combatir el embarazo adolescente y la ampliación de la cobertura educativa. El impacto es aún mayor si estos dos procesos se dan en forma combinada (como en el escenario de población mínima).

De esta forma, se entiende que el proceso de envejecimiento es inevitable en el caso uruguayo y además es un fuerte indicador de progreso social. El desafío para el país no es combatir el envejecimiento sino prepararse para convivir con él anticipando sus efectos negativos y aprovechando las potencialidades que puede implicar.

Respecto al total de la población, en ningún caso se espera que Uruguay sea, en 2050, un país de más de 4.5 millones de habitantes; los números oscilan entre 3.16 y 4.5 millones. De hecho, si no se consideran los escenarios extremos de muy baja probabilidad y contruidos solo a los efectos de tener los límites máximos y mínimos de la población total, podemos afirmar que con muy alta probabilidad la población del país al 2050 se va a ubicar en un margen mucho más estrecho de entre 3,24 y 4 millones de habitantes.

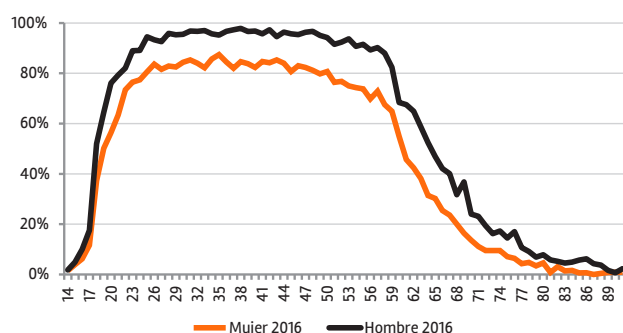
Estos escenarios demográficos al 2050 representan un primer paso del estudio prospectivo en cambio demográfico que continuará luego con la incorporación de las variables referidas a la matriz económica productiva, el mercado laboral, la protección social, la salud y la educación. Las nuevas combinaciones permitirán la construcción de escenarios de futuros que posibilite la anticipación de desafíos y evaluar las acciones e intervenciones estatales más pertinentes frente a los mismos.

Adelanto de algunas implicancias sociales y económicas del envejecimiento

Presentados los escenarios demográficos, el envejecimiento del país se presenta como una tendencia constante hacia 2050 que tendrá impactos en diferentes dimensiones económicas y sociales. A continuación apenas se repasan algunos de los desafíos centrales que afrontará el país. En el estudio prospectivo en curso se están abordando dichas temáticas con diferentes enfoques cuyos resultados serán divulgados en siguientes informes, siendo el próximo a publicarse el referido al impacto del cambio demográfico en el mercado laboral.

Evidentemente, uno de los ámbitos más impactados por este proceso es justamente el mercado de trabajo, dado que la oferta (personas que trabajan o buscan activamente trabajo) se concentra en ciertas edades, fundamentalmente entre los 20 y los 55 años de edad (Ver Gráfico 21 – Tasa de Actividad por sexo y tramo de edad (2016), Uruguay1).

Gráfico 21 - Tasa de Actividad por sexo y tramo de edad (2016), Uruguay



Fuente: CEPAL – BM, actualizado en base a ECH.

Tabla 4: Porcentaje de población entre 20 y 55 años para cada escenario

Uruguay 2016	Uruguay 2050 – Tendencial	Uruguay 2050 – Fecundidad disminuye	Uruguay 2050 – Esperanza de vida Aumenta	Uruguay 2050 – Inmigración	Uruguay 2050 – Emigración	Uruguay 2050 – Fecundidad aumenta	Uruguay 2050 – Población extrema mínima	Uruguay 2050 – Población extrema máxima
48%	44%	45%	42%	45%	41%	43%	42%	42%

Fuente: Elaboración propia.

51 La tasa de actividad se calcula como la Población Económicamente Activa (PEA, personas que trabajan o buscan activamente trabajo) en relación a la Población en Edad de Trabajar (PET, en Uruguay personas de 14 años y más).

incluido en próximos informes dentro de esta línea de trabajo⁵².

Como se observa en la tabla 5, las tasas de actividad globales asumiendo estos supuestos, caen para el 2050 en todos los escenarios planteados. Como era de esperarse en el escenario que más fuertemente

caen es en el escenario demográfico de emigración, (junto con el escenario extremo de población mínima) ya que el flujo de emigrantes acentúa la caída, mientras que el escenario demográfico que logra suavizar en mayor medida la caída es el de inmigración.

Tabla 5: Tasa de Actividad global a 2050 asumiendo constantes las tasas específicas por sexo y edad

	Uruguay 2016	Uruguay 2050 Tendencial	Uruguay 2050 Fecundidad disminuye	Uruguay 2050 Esperanza de vida Aumenta	Uruguay 2050 Inmigración	Uruguay 2050 Emigración	Uruguay 2050 Fecundidad aumenta	Uruguay 2050 Población extrema mínima	Uruguay 2050 Población extrema máxima
Tasa de Actividad global	63,42%	59,48%	59,57%	57,59%	60,39%	57,39%	59,70%	57,45%	58,78%
Tasa de Actividad masculina	72,25%	68,78%	68,92%	66,68%	69,60%	66,90%	68,88%	67,03%	67,71%
Tasa de Actividad femenina	55,35%	50,70%	50,75%	48,90%	51,67%	48,47%	51,00%	48,49%	50,21%

Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, la demografía jugará en contra de la participación laboral en las próximas décadas, reduciendo el peso de los grupos etarios que más fuertemente se desempeñan en el mercado laboral.

Este proceso dificultará el crecimiento económico, afectando de esta forma la recaudación fiscal, justo en un contexto en que las presiones fiscales asociadas a los servicios públicos se van a ver incrementadas.

Otro impacto importante de los escenarios planteados refiere al sistema de seguridad social. Una población más envejecida implica una fuerte presión financiera, derivada, por un lado, de los mayores egresos asociados a la mayor cantidad de pasivos en la sociedad; por el otro, de los menores ingresos provocados por la reducción en las tasas de actividad y la proporción de cotizantes a la seguridad social.

Esta situación lleva a pensar en la posibilidad de incrementar los incentivos para que aquellos que llegan a esas edades en condiciones de salud y con ganas de seguir desempeñándose laboralmente, tengan estímulos económicos para hacerlo. Además, se hace relevante considerar modalidades que permitan al adulto mayor del futuro mayor flexibilidad

para compatibilizar el disfrute de su retiro con la posibilidad de realizar actividades laborales remuneradas, ya sean puntuales o a tiempo parcial. Este tema, junto a los desafíos que el envejecimiento pondrá en otras áreas sociales, será tratado en próximos trabajos.

Es necesario destacar dos lineamientos estratégicos centrales para enfrentar los impactos económicos del proceso de envejecimiento creciente de la población (que serán desarrollados en profundidad en siguientes informes): por un lado, dado que el resultado de la caída en las TA se basa en suponer que las tasas específicas de participación laboral están constantes (supuesto irreal) una primera opción radica en la necesidad de promover la continuidad y profundización de la tendencia al crecimiento de la TA femenina, ya constatada en nuestro país desde hace al menos 3 décadas, (ver Gráfico 8). Dado que la tasa de actividad masculina se encuentra en niveles máximos en los tramos de edad centrales, el crecimiento en la participación laboral sólo podrá darse en las mujeres, donde aún existe margen de crecimiento.

En segundo lugar, es vital mantener altos niveles de crecimiento de la productividad laboral, de forma que un porcentaje menor de trabajadores activos

52 El ejercicio consistió en aplicarle a la población proyectada a 2050 (agrupada por grupos quinquenales de edad y sexo) las tasas de actividad –por sexo y edad– de 2016. De esta forma se obtuvo la nueva Población económicamente activa (PEA) para cada grupo de edad y sexo. La Población en edad de trabajar (PET) se obtuvo de las proyecciones de población. Por lo tanto, con estos dos resultados –PET y PEA– es que se obtuvo la TA al 2050 para cada escenario proyectado para el total de la población y por sexo.

pueda, a través de una mayor producción de riqueza por cada trabajador, sostener financieramente todo el andamiaje social.

El crecimiento de la actividad femenina está muy fuertemente relacionado con la caída de la fecundidad, proceso que se mantendría en los escenarios considerados más probables. Por otra parte, como ya fue desarrollado previamente, una variable central para impulsar un crecimiento de la actividad femenina es el nivel educativo. Así un crecimiento de la cobertura y los logros educativos en las mujeres en los niveles medio y terciario, impulsaría un crecimiento en los niveles de actividad laboral femenina constituyéndose en una de las claves para la adecuada preparación del país al nuevo contexto demográfico que se avecina. Otro elemento importante es el desarrollo de un sistema de cuidados que permita facilitar la participación laboral de las mujeres con hijos, en principio, de entre 0 y 3 años. Es claramente observable que las mujeres con hijos pequeños presentan una menor participación laboral que sus pares sin hijos pequeños, para cualquier tramo de edad y nivel educativo. Parte de este efecto seguramente se relaciona con la falta de opciones de cuidado para los niños mientras las madres trabajan. De esta forma, el actual proceso de implementación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados se considera un posible factor de cambio en este sentido. Estimaciones aún no publicadas realizadas en el marco de la Dirección de Planificación cuantifican este posible efecto, otorgando un impacto máximo en la tasa de actividad femenina de algo más de 2 puntos, en los tramos de edad de 20 a 59 años y de 1.5 puntos considerando a todas las mujeres de 14 y más años.

La productividad laboral viene presentando interesantes niveles en la última década y su aumento, se presenta como la llave central de la preparación del país al nuevo contexto. Esto es así, ya que aunque se asumiera que la participación femenina cierra completamente la brecha con la masculina, esto solo permitiría evitar la caída en las tasas globales de actividad hasta 2050, pero no más allá. Así, el crecimiento permanente de la productividad laboral es la clave central para afrontar un contexto demográfico de envejecimiento creciente. Esta conclusión nuevamente nos lleva a la centralidad de la educación y la capacitación laboral, ahora ya no exclusivamente centrada a nivel femenino, sino para toda la población. Pero, además, el crecimiento de la productividad supera ampliamente la educación y formación laboral y se asocia a la inversión productiva (tanto pública como privada), a la aplicación creciente de tecnología, a la producción y a la innovación productiva a todo nivel, aspecto en el que el país se muestra

aún bastante relegado. El actual contexto de revolución tecnológica que está modificando profundamente las formas de producir en todos los sectores y actividades puede, entonces, ser visto como una oportunidad y no solamente como un riesgo, ya que, adecuadamente conducido, permitiría la reasignación de trabajadores hacia tareas más productivas colaborando con el necesario crecimiento de la productividad. Entonces, el proceso de automatización laboral que actualmente vive el mundo, pasa a ser un elemento central a considerar (ver informe: Automatización y Empleo en Uruguay).

Índice de Figuras, Gráficos y Tablas

Índice de Figuras

Figura 1: Etapas del proceso prospectivo	11
Figura 2: Resultado del análisis de los efectos indirectos de la matriz de impactos cruzados	13

Índice de Gráficos

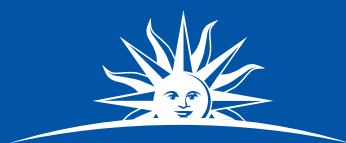
Gráfico 1: Evolución de la tasa global de fecundidad y de la esperanza de vida al nacer (1900–2017) Uruguay.	15
Gráfico 2: Evolución de la Esperanza de vida al nacer en regiones y países seleccionados (1950–2015).....	18
Gráfico 3: Evolución de la tasa de mortalidad infantil en países seleccionados (1950–2015).....	19
Gráfico 4: Evolución de la tasa bruta de natalidad en países seleccionados (1950–2015)	20
Gráfico 5: Evolución reciente del número de nacimientos (en miles) en Uruguay (1996–2016)	20
Gráfico 6: Evolución de la tasa global de fecundidad en países y regiones seleccionados (1950–2015).....	21
Gráfico 7: Años promedio de educación acumulados de las mujeres según edad (1981 y 2016) Uruguay	22
Gráfico 8: Evolución de la Tasa de Actividad (1981–2016) Uruguay	23
Gráfico 9: Saldo de pasajeros por el Aeropuerto de Carrasco (1996–2016).....	25
Gráfico 10: Residencias totales (definitivas y temporales) concedidas por la DNM (1990–2016)	26
Gráfico 11: Evolución de la estructura de edades en Uruguay (1908–2015)	27
Gráfico 12: Tasas de natalidad, mortalidad, migración y crecimiento vegetativo (cada mil habitantes) del Uruguay entre 1930 y 2016.....	28
Gráfico 13: Pirámide poblacional. Escenario Tendencial	34
Gráfico 14: Pirámide poblacional. Escenario con caída extrema de la fecundidad	35
Gráfico 15: Pirámide poblacional. Escenario con aumento importante de la esperanza de vida.....	36
Gráfico 16: Pirámide poblacional. Escenario con inmigración	37
Gráfico 17: Pirámide poblacional. Escenario con emigración	38
Gráfico 18: Pirámide poblacional. Escenario recuperación de fecundidad	39
Gráfico 19: Pirámide poblacional. Escenario de población mínima	40
Gráfico 20: Pirámide poblacional. Escenario de población máxima	41
Gráfico 21: Tasas de Actividad por sexo y tramo de edad (2016), Uruguay	43

Índice de Tablas

Tabla 1: Evolución de la esperanza de vida al nacer (1996–2015) Uruguay.....	18
Tabla 2: Uruguay: Evolución de la tasa de crecimiento demográfico (%) (1950–2015).....	27
Tabla 3: Escenarios demográficos 2050.....	32
Tabla 4: Porcentaje de población entre 20 y 55 años para cada escenario.....	43
Tabla 5: Tasa de Actividad global a 2050 asumiendo constantes las tasas específicas por sexo y edad	44

Bibliografía

- Cabella, Wanda y Pardo, Ignacio (2016) ¿Es hora de usar indicadores refinados para estudiar la fecundidad en América Latina? Revista Rebec. V.33, n. 33. Rio de Janeiro, Brasil.
- Cabella, Wanda y Amarante, Verónica (2015) La brecha entre la fecundidad deseada y la observada en Montevideo y su Área Metropolitana. Notas de Población número 100. Págs., 11–34.
- Cabella, Wanda et al. (2015) Las Transformaciones de los Hogares Uruguayos vistas a través de los censos de 1996 y 2011. Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad en Uruguay. Fascículo 6. Programa de Población – Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. Ed. Trilce. Montevideo, Uruguay.
- Cabella, Wanda (coord.) (2012) Análisis de situación en población, Uruguay. Comisión Sectorial de Población (CSP). Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). UNFPA. Ed. Trilce. Montevideo, Uruguay.
- Calvo, J.J. & Pardo, I. (2013), Cuántos y cómo somos. Los uruguayos al comienzo del siglo XXI: demografía y sociedad, colección “Nuestro Tiempo. Libros del Bicentenario” n°1, Montevideo: MEC.
- Calvo, Juan José y Pellegrino, Adela (2013) Uruguay y sus retos demográficos en Detrás de los tres millones. La población uruguaya luego del Censo 2011. Programa de Población. Facultad de Ciencias Sociales – UdelAR. Brecha. Montevideo, Uruguay.
- Censo Uruguay 1908.
- CEPAL– Banco Mundial (2016) (Roffman, Rafael – Amarante, Verónica – Apella, Ignacio. Editores) Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI.
- CEPAL (2004) La fecundidad en América Latina: ¿Transición o revolución? Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile.
- CEPAL (2017) Panorama Social de América Latina 2016. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile.
- Chesnais (1986) en BID/CEPAL/CELADE 1996.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe, CEPAL, 2014.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (S.F.) Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (S.F.) Anuario Estadístico 2016.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2014) Estimaciones y proyecciones de la población de Uruguay: metodología y resultados.
- Koolhaas, Martín y Nathan, Mathias (2013) Inmigrantes internacionales y retornados en Uruguay: magnitud y características. Informe de resultados del Censo de Población 2011 INE – UNFPA. Uruguay.
- Ministerio de Desarrollo Social (2017) Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Orígenes Latinoamericanos: estudio de casos de personas peruanas y dominicanas. OIM, UNICEF, UNFPA y Programa de Población. Montevideo, Uruguay.
- Naciones Unidas, World Population Prospects, Revisión 2012, 2015 y 2017.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Introducción a la Prospectiva, www.opp.gub.uy/planificacion
- Organización de los Estados Americanos (2015) Migración Internacional en las Américas. Tercer Informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI).
- Pellegrino, Adela (2008) Caracterización Demográfica del Uruguay. Programa de Población. Facultad de Ciencias Sociales – UdelAR. Montevideo, Uruguay.
- Peri, Andrés y Pardo, Ignacio (2008), Nueva evidencia sobre la Hipótesis de la doble insatisfacción: ¿cuán lejos estamos de que toda la fecundidad sea deseada?, Serie Divulgación n°2, Montevideo: UNFPA.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2005).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015) Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano.
- Varela Petito, Carmen y Fostik Ana (2011) Maternidad adolescente en el Uruguay: ¿transición anticipada y precaria a la adultez? Revista Latinoamericana de Población. Número 8. Enero – Junio.
- Varela Petito, Carmen et al. (2014) La Fecundidad en el Uruguay (1996–2011): Desigualdad Social y Diferencias en el comportamiento reproductivo. Altas Sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 3. Programa de Población – Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR. Ed. Trilce. Montevideo, Uruguay
- Varela Petito, Carmen (coord.) (2008) Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI. Programa de Población – Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR. Ed. Trilce. Montevideo, Uruguay.
- <http://es.lapropective.fr>



PRESIDENCIA
OFICINA DE PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO