



# POBLACIÓN, MIGRACIONES Y PROTECCIÓN SOCIAL



## Introducción

La presente relatoría surge del encuentro *Diálogos sobre el futuro de Uruguay: Población, migraciones y protección social*, que tuvo lugar el 5 de diciembre de 2023 en dos instancias: durante la mañana, en la antesala del Palacio Legislativo y, por la tarde, en la sede de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. El programa reunió a expertas/os, académicas/os y representantes de organizaciones de la sociedad civil, para abordar el impacto de los datos demográficos en los desafíos y oportunidades de política pública para el desarrollo en la región.

Impulsada por el sistema de Naciones Unidas en Uruguay, la iniciativa *Diálogos sobre el futuro* plantea las interrogantes de la próxima década en torno a distintas temáticas vinculadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). A través de una serie de encuentros, la propuesta convoca a representantes de gobierno, sector público, sector privado, academia y sociedad civil a una reflexión con visión estratégica, sopesando riesgos y oportunidades futuras.

*Diálogos sobre el futuro de Uruguay: Población, migraciones y protección social* fue organizado por la Oficina del Coordinador Residente (OCR), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional para las Migración (OIM) en el marco de la Red de Nacional de Naciones Unidas sobre la migración (UNMN).

## Parte I

### Uruguay en perspectiva comparada con la región

#### *Dinámicas demográficas, desigualdades y bienestar. Simone Cecchini, CELADE-CEPAL*

La sociedad está envejecida, alcanzará su máximo poblacional en breve y decrecerá a partir de 2027. ¿Qué aspectos afecta el descenso en la tasa de fecundidad?

Simone Cecchini, de CEPAL, presentó las proyecciones de población en América Latina y el Caribe, una región que, puntualizó, sigue siendo de las más desiguales del mundo, con ejemplos como la diferencia de hasta 11 años de esperanza de vida entre las comunas más ricas y más pobres en la región metropolitana de Santiago de Chile. En este escenario, destacó los aspectos más significativos para la consideración de políticas públicas.

*El envejecimiento.* En el largo período de 1950 a 2100, ocurre un cambio acelerado en el envejecimiento de la población en América Latina, donde actualmente 13% es mayor de 60 años. La región se ubicaba en 1950 al mismo nivel de África (5% de mayores de 60 años) y se proyecta que alcance el mismo nivel de Europa para 2100 (38% de la población por encima de los 60 años). Respecto a esta evolución en América Latina, Uruguay está adelantado en la transición demográfica con casi 21% de población mayor de 60 años que será el doble al finalizar el siglo.

Este rápido envejecimiento se explica con la tasa global de fecundidad, que ya en 1950 en Uruguay era menor al promedio regional y llegó a 2022 con 1,5 hijos por mujer, muy por debajo de la tasa de reemplazo que asegura una población estacionaria. El máximo poblacional en



Uruguay se alcanzaría muy pronto, en 2027, y se espera una tasa de crecimiento negativa para 2028. En cohortes, el grupo de edad de mayores de 80 años es el de mayor crecimiento.

*Escaso bono demográfico.* Uruguay se encuentra en una etapa avanzada de transición demográfica, junto con países como Argentina y Chile. Aunque América Latina envejece, las mayores cohortes poblacionales aún son las de jóvenes y personas adultas, por lo que subsiste el reto de crear empleo para estos grupos en edad de trabajar. Cecchini mencionó el llamado “bono demográfico” –la fase en la que disminuye la tasa de dependencia porque la población en edad de trabajar es mayor que la de niños y personas mayores– como una ventana de oportunidad para la adopción de políticas públicas frente al desafío inminente del descenso de las cohortes en condiciones de insertarse en el mercado de trabajo. Este potencial es escaso ya que el bono demográfico ha llegado tarde y es muy corto en Uruguay (29 años frente a un período de 62 años en América Latina).

Además del envejecimiento de la población, Cecchini señaló otras desigualdades a considerar para integrar la población y sus dinámicas a los programas de desarrollo:

*Pobreza.* El grupo etario de mayor pobreza a nivel regional (42%) es el de niños, niñas y adolescentes hasta 17 años. Lo mismo ocurre con las mujeres en edad de trabajar, afrodescendientes e indígenas, con tasas mayores de pobreza respecto al resto de la población.

*Urbanización.* América Latina y el Caribe es la segunda región en el mundo con el mayor porcentaje de urbanización, que en Uruguay alcanza al 96% de la población y representa otro dato clave para el diseño de las políticas públicas.

*Cuidados.* La demanda de cuidado de personas de más de 65 años casi iguala a la de niñas y niños. Esta demanda es importante y va a aumentar.

*Migración intrarregional.* El destino principal de la emigración desde el pasado reciente sigue siendo Estados Unidos, aunque con un aumento de la migración intrarregional en América Latina, que alcanza la mayor tasa en el mundo (72%). Esta migración ha sido masiva y en corto plazo desde Venezuela hacia países no preparados en su institucionalidad para recibir migrantes, por lo que pudo considerarse un problema. Sin embargo, las características de la población migrante ofrecen oportunidades para los mercados laborales, el desarrollo y la demografía.

La observación de estas variaciones desde un enfoque de derechos y curso de vida, señaló Cecchini, contribuye a un diseño adecuado de políticas públicas: “La economía intergeneracional nos obliga a ver cómo se distribuyen los ingresos, el consumo y también las transferencias del Estado a lo largo de la vida tomando en cuenta la desigualdad. Esta metodología puede aportar muchísimo al proporcionar los elementos demográficos para el desarrollo”.

### ***Migración y la transición demográfica. Robert Gil Cancel, OIM regional***

La población migrante intrazona emerge en América Latina. Características y valor

Las tendencias migratorias presentan un crecimiento en la circulación intrarregional que coincide con la transición demográfica en América Latina. Las fases de la transición, en la que en primer lugar desciende la tasa de mortalidad y con el tiempo también baja la tasa de fecundidad, resultan en una transformación de la pirámide poblacional y una modificación, en consecuencia, de la tasa de dependencia de la tercera edad. Esto influye en la seguridad social; especialmente, en la

seguridad social contributiva: si hay menos personas aportando al sistema que las que cobran beneficios se genera un desbalance que amenaza la sustentabilidad a futuro. Roberto Gil Cancel, especialista en movilidad laboral y desarrollo humano de la OIM, analizó la relación entre el envejecimiento poblacional y la incorporación de población migrante.

Entre las consecuencias de la transición demográfica, Cancel diferenció dos tipos de escasez que afectan al mercado de trabajo: escasez de habilidades y escasez de mano de obra. En la primera hay un faltante de ciertas competencias o habilidades necesarias para la economía (profesionales de la salud, ingeniería, etc.), mientras que la segunda, más general, implica que no hay suficientes personas para cubrir los puestos de trabajo. Muchas de las propuestas o políticas de inmigración laboral, señaló, se enfocan en temas de escasez de habilidades sin percibir que también se genera escasez de mano de obra en puestos de trabajo que la población nacional no puede o no quiere ocupar.

Si se observa la migración neta en diferentes regiones del mundo en relación con la transición demográfica, que ya ha ocurrido en Europa y Asia, las regiones con mayor tasa de dependencia coinciden con las de tasa de inmigración más alta, por un fenómeno razonable que es conocido: la población migrante va donde hay mayor demanda en el mercado de trabajo. La búsqueda de mejores oportunidades de la población migrante mitiga así la brecha que se genera por la escasez de mano de obra. En América Latina los países con transición demográfica avanzada como Uruguay, Argentina o Chile, son los que tienen mayor necesidad de mano de obra migrante.

Parte de los beneficios de la incorporación de la población migrante al mercado de trabajo está vinculada a los aportes a la seguridad social. Dado que existe una correlación inversa entre el nivel de informalidad de trabajo y el porcentaje de cotizaciones al sistema, asegurar la incorporación de migrantes al empleo formal se vuelve un aspecto decisivo: los países con menor informalidad verán un mayor impacto en la recuperación de aportes perdidos por la transición demográfica.

El envío de dinero a las familias en países de origen (remesas) se menciona como un efecto económico evidente de la migración. Sin embargo, las contribuciones de la inmigración al desarrollo son mucho más amplias y se pueden medir en capital económico, pero también en capital humano –habilidades, experiencia o conocimiento–, capital social –sus redes de relaciones– y capital cultural –nuevos valores, normas o ideas–, que las personas migrantes aportan a una sociedad.

En la búsqueda del equilibrio entre el éxodo intelectual (fuga de cerebros) y la adquisición intelectual (la formación generada en el país de origen que la población migrante ingresa al país de destino) se plantea como ideal la “circulación intelectual”, un intercambio regular de capital humano entre países: además de representar oportunidades para la inmigración, la eventual demanda de habilidades en Uruguay puede captar la contribución de población uruguaya en el exterior.

En impacto económico, las personas migrantes contribuyeron US\$ 6.7 billones o 9,4% al PIB mundial en 2015; esto representa unos US\$ 3 billones más de lo que habrían producido en sus países de origen. Los migrantes son también un motor de la creación de empleo. Cancel menciona que las personas migrantes están dispuestas a tomar riesgos para alcanzar una vida mejor para ellas y sus familias, una característica esencialmente emprendedora que se refleja en la lista de Fortune 500 de 2022: 44% de estas empresas, las mayores de Estados Unidos, fueron fundadas



por extranjeros o sus hijos; en el sector tecnológico este indicador es aún más alto. Otro dato mencionado es el valor de la diversidad que representa la población migrante, con diferencias de rendimiento de 35% entre las empresas más y menos diversas, un enorme potencial trasladado a la sociedad y a la economía nacional.

Por último, el caso de la migración venezolana sugiere buenas perspectivas al aporte de la transición demográfica por tratarse de una población dentro del rasgo más activo económicamente, con alto nivel de educación –secundaria y terciaria– y un potencial importante para el emprendimiento.

## Transición demográfica y escenarios en América Latina y Uruguay

### *Evolución demográfica y sus desafíos. Rafael Rofman, experto en seguridad social*

Valoración de los datos en la demografía: la identificación de oportunidades

Esta edición de los *Diálogos para el futuro* coincide con la publicación de los datos preliminares del censo 2023 en Uruguay, por lo que el tema del día en la prensa fue el descenso en la tasa de fecundidad. Rafael Rofman, experto en seguridad social, llama la atención sobre esto como punto de partida de su exposición: “Hay un recuadro en el diario sobre cómo el INE ‘intenta explicar el problema demográfico’. Es un error importante en la manera de entrarle al problema. El ‘problema demográfico’ no existe porque el problema nunca es la demografía, el problema es qué hacemos al respecto”. En un cambio de perspectiva, la transición demográfica es el mejor indicador de progreso: ocurre porque la población vive más y mejor, y porque el control sobre la fecundidad está en la decisión de las mujeres.

En los últimos 10 años, la tasa global de fecundidad se desplomó respecto a las proyecciones, con un derrumbe del embarazo adolescente y, de forma más acelerada, en las mujeres pobres. En lugar de abandonar la escuela, todos los años varias decenas de miles de mujeres jóvenes tendrán oportunidades educativas y laborales que no tenían. Si estas oportunidades se aprovechan, se transformarán en logros. Rofman estima en 5 a 10 años la ventaja del bono demográfico en el Cono Sur antes del inicio de la aceleración del envejecimiento, que será mayor que la proyectada.

Ciertos factores indican muy baja probabilidad de reversibilidad de la tasa de fecundidad: la postergación de la maternidad a edades más avanzadas no alcanza a compensar la disminución; el acortamiento de brechas socioeconómicas tiende a provocar el descenso de la fecundidad; las políticas pro natalistas tienen éxito limitado en contextos democráticos y la población migrante tiende a adaptarse a la lógica cultural del país de destino, incluyendo la fecundidad.

¿Cuáles son las oportunidades?

La diferencia central del modelo de desarrollo en los países de América Latina respecto a Europa es la baja productividad del empleo, que se transforma en el principal desafío para lograr soluciones sostenibles: si la población activa se reduce, la productividad debe subir más aún. Incluso el problema de la distribución, que no es sencillo, señaló Rofman, es posterior al aumento del PIB per cápita: “Si hay más, la discusión de la distribución es más fácil. Si no hay más, la discusión de la distribución es imposible”.

Por primera vez en la historia el número de niñas/os ingresando a la educación básica disminuyó; en 2024 con respecto a 2020, serán 25% menos en Uruguay y 30% menos en Argentina. Repensar



el sistema para el aprovechamiento de recursos (formación de docentes, aulas con menos estudiantes, mayor disponibilidad de recursos financieros y humanos) debería redundar en un mejor sistema educativo. “Hace falta usar los recursos excedentes para cerrar brechas”, concluyó Rofman.

En la enumeración de desafíos mencionó la necesidad de actualizar políticas creadas a mediados del siglo XX para atender la demografía del siglo XXI. Las personas de más de 60 años vivirán en 2100 el doble que en 1950; los esfuerzos deberían centrarse en adaptar las políticas a nuevas realidades.

- + La superación de estos desafíos implica evitar el desperdicio de capital humano, especialmente en la educación, con cifras de egreso de secundaria escandalosamente bajas en Uruguay, que necesita también definiciones de calidad y de pertinencia (qué se enseña).
- + La participación laboral de las mujeres debería crecer más. Además de la baja en la fecundidad, que mejora las condiciones de disponibilidad para el mercado de trabajo, se necesitan políticas de apoyo.
- + Las personas mayores de 60 años no necesariamente desean dejar de trabajar y, a su vez, son necesarias. El cambio en la edad de retiro implica debates políticos costosos y mecanismos de incentivo centrados no en la edad mínima, sino en la edad efectiva en la que las personas cesan, que es deseable se postergue. No hay mecanismos pensados para transiciones más largas, como períodos *part-time* que eviten la desvinculación abrupta del mercado de trabajo de personas que se necesitan para producir más y que tienen derecho a extender su permanencia en el trabajo.
- + Por último, modernizar instituciones y reglas, así como adoptar tecnologías, algo que genera temor, son herramientas para mejorar la competitividad que es imprescindible considerar ahora, puntualizó Rofman: “Tenemos que entender que lo que viene no es un problema de destrucción de empleo, sino de escasez de trabajadores pero no todo se corrige al mismo tiempo. Hay que resolverlo, discutir cómo se hace, no dejar que ocurra. Hay que aprovecharlo”.

***Políticas familiares en escenarios de baja fecundidad. Merike Blofield, directora del GIGA Insitute for Latin American Studies y profesora en la Universidad de Hamburgo***

Políticas: cómo pueden ayudar a mitigar efectos no deseados y a corregir rumbos

Presentadas las perspectivas demográficas Merike Blofield, Profesora de Ciencias Políticas de la Universidad de Hamburgo, se centró en los logros de las políticas públicas como respuesta a realidades demográficas en transformación: “Quiero refutar la idea de que no hay nada que hacer”.

Blofield comparó datos de política familiar entre América Latina y los países nórdicos para encontrar “lecciones aprendidas” frente al desafío de lograr una fuerza laboral que genere recursos para cuidar al resto de la población de manera sostenible, con la productividad y el consumo como elementos centrales. Las formas de generar recursos contemplan acciones para aumentar la productividad, incluir más gente en el empleo, como mujeres y madres, o extender la vida laboral. La tasa de fecundidad es señalada como un indicador intertemporal fundamental



a atender para mantener la tasa de reemplazo, así como la fuerte inversión en niñas/os. Para esto, señaló, es imprescindible el rol del Estado. En el comparativo de fuentes de financiación del consumo promedio entre 0 y 24 años, en Europa, la mayoría de los recursos provienen del Estado, mientras que en América Latina provienen mayormente de la familia. Esto exacerba las desigualdades socioeconómicas e influye en la tasa de fecundidad.

Hay consenso en los estudios sobre capital humano en cuanto a la importancia de invertir en edades tempranas. El núcleo de las políticas en este sentido implica transferencias monetarias a las familias con niñas/os –que atacan la pobreza infantil y garantizan igualdad de oportunidades– así como la provisión de servicios de cuidado. El apoyo a las mujeres –con tasas de educación más altas que las de los varones– para que se mantengan en el mercado de trabajo (licencias compartidas, por ejemplo), previene la pérdida de capital humano al optar por la maternidad.

Blofield destaca que a través de políticas de esta clase adoptadas en Europa durante los años 1970, 1980 y 1990 se logró mantener la tasa de reemplazo, controlar la pobreza infantil y retener a las mujeres en el mercado laboral.

Particularmente, el caso de Finlandia explica los desafíos, políticas y resultados obtenidos. El modelo se caracteriza por una fuerte inversión del Estado en las familias a través de impuestos a la población activa y una redistribución que apunta a la equidad social de género y a la equidad generacional. Como objetivos de política pública alcanzados se señalan el uso universal de las prestaciones y servicios estatales, incluyendo clases medias y altas, y la contención del gasto a través de una elevada proporción de personas activas, lograda a través del empleo de las mujeres, la igualdad de oportunidades y la calidad en la educación para la formación de capital humano.

“Todos hablan de Suecia porque tiene mejores indicadores, pero Finlandia es interesante porque a diferencia de Suecia era un lugar muy pobre, mucho más que Uruguay, cuando comenzó a implementar políticas familiares a mediados del siglo XX, con una posguerra crítica y escasos recursos económicos”, señaló Blofield al destacar la incidencia clave de coaliciones y consensos políticos para atacar la pobreza y la mortalidad infantil a través de importantes reformas en Finlandia en 1937 y 1938. Estas medidas comenzaron con transferencias condicionadas a los controles prenatales (el primer sistema de este tipo en el mundo) y una canasta de productos para el recién nacido y se fueron ampliando, provocando fortísimos debates en el sistema político, sindicatos y sociedad civil, hasta alcanzar una asignación universal por hijo correspondiente a la mitad del salario de un trabajador manual. La inversión en niñas, niños y adolescentes llegó al 4% del PIB en 1950 y se vio un descenso en picada de la mortalidad infantil. Como efecto colateral, las medidas impulsaron el empoderamiento de las mujeres.

En el transcurso de las décadas siguientes, las políticas familiares en Finlandia cedieron prioridad a otras políticas sociales. El debate volvió a ocupar un papel central a partir de los años 1970, con una situación similar a la actual en Uruguay: la tasa de fecundidad más baja de la historia (1,5 a inicios de 1970 en Finlandia), preocupación por la caída de la fuerza laboral, relación inversa entre maternidad y empleo de las mujeres, una caída de las transferencias al 2% del PIB y aumento de la pobreza en hogares con niñas/os. Las intervenciones en la política pública en los años siguientes (con persistentes demandas de las organizaciones de mujeres en el debate) apuntaron a mantener a las mujeres en el mercado de trabajo mediante servicios de cuidado universal, aumento de asignaciones, extensión y ampliación de licencias parentales. Como resultado, creció



el empleo femenino y se alcanzó la tasa de reemplazo; la tasa de fecundidad aumentó de 1,8 en 2000 a 1,9 en 2010.

El modelo latinoamericano, en cambio, se caracteriza por desigualdades sociales, de género e intergeneracionales, con un marcado desequilibrio del gasto hacia los mayores y escaso espacio fiscal para los niños. Blofield apuntó que el porcentaje del PIB destinado a jubilaciones en Uruguay es mucho mayor que el de Finlandia, un país incluso más avanzado en la transición demográfica. Además, señaló el débil apoyo al sistema público de las clases medias y altas, que optan por soluciones de cuidado privadas.

En cuanto a oportunidades, Uruguay aparece como una sociedad más democrática y con capacidad estatal más fuerte que otros países, con un sistema de cuidados y de licencias ya establecido, así como transferencias monetarias, que lo colocan en un lugar muy adelantado respecto al resto de América Latina. Los desafíos se centran, en consecuencia, en la generación de recursos fiscales que dependen en gran medida de la construcción del apoyo político.

### Diálogo sobre políticas públicas frente a los cambios sociodemográficos en Uruguay

**Modera:** Fernando Filgueira, UNFPA Uruguay

- **Participantes de la Mesa:**

- Rodolfo Saldain. Experto en seguridad social.
- Hugo Bai. Instituto Cuesta Duarte.
- Margarita Percovich. Red Pro Cuidados.
- José Luis Díaz Rossello. Academia Nacional de Medicina.
- Viviana Piñeiro. Foro Nacional de Cuidados.

Fernando Filgueira

**Un censo finalizado, 3.444.263 personas en la estimación del INE, cohortes jóvenes más pequeñas, cohortes adultas mayores. ¿Qué oportunidades y desafíos coloca esta etapa demográfica al país y, muy especialmente, a su arquitectura de protección social?**

Viviana Piñeiro

En las intervenciones anteriores estuvo presente la idea de pensar la transición demográfica como indicador del progreso. Es importante quitar los titulares alarmistas que parte del sistema político da por sentado, y el objetivo de aumentar la natalidad, cuando en realidad se trata de cómo vamos a lidiar con la nueva realidad demográfica. Siempre es una buena noticia la expectativa de vida. Este descenso en la fecundidad responde a procesos deseables, la inserción laboral, la decisión sobre vida reproductiva, la disminución del embarazo adolescente, la idea de vivir más y mejor; la cuestión es cómo llegamos en la vejez a vivir mejor. El reconocimiento del cuidado como derecho en Uruguay es una de las respuestas, pero el Estado lo tiene que garantizar. Por otro lado, mantener la inversión nos da la oportunidad de tener un gasto mayor por niño, niña y adolescente, que logre impactar en las trayectorias y en la oportunidad de mujeres que hasta ahora estaban postergadas.

Rodolfo Saldain



Para quienes trabajamos en temas en los que la demografía es central, los datos del censo no son noticia. Hasta hace no mucho quedaba un manto de duda de si en verdad estaba ocurriendo (la caída en la tasa de fecundidad). Uno de los primeros temas en la comisión de expertos de seguridad social fue una revisión de las proyecciones demográficas, porque las que teníamos estaban en una base de fecundidad de 1,6 o 1,7, lejana al dato observado. Voy a coincidir con Rafael: esto es un dato, no un problema, a partir del cual es necesario hacerse cargo y generar las políticas que se logren articular. Uruguay ha venido recibiendo migración, pero una migración que ha evitado que la población caiga. Probablemente Uruguay sea atractivo para recibir migrantes a futuro, más atractivo si logra mantener un nivel de crecimiento económico, lo cual en un contexto de población que declina implica un incremento del PIB per cápita. Habrá que ver si la masa salarial sigue esa evolución. Más que pensar en cómo crecer, una enorme oportunidad es pensar en cómo sacar lo mejor de aquellos uruguayos que ya están lejos de poder estar integrados o explotando su máximo potencial en beneficio propio o de la sociedad. Uruguay tiene que diseñar un esquema de recepción de migrantes, los que nacieron a partir de los años 1950 nunca vieron esto. Nos da una muy buena oportunidad, y bien interesante, de realmente llegar a un acuerdo de superar el 15 o 20 % de pobreza en niños, niñas y adolescentes. Acá el bien escaso son niños y jóvenes, deberían ser valiosos. También hay nubes en el horizonte; todos sabemos que la reforma, que aspiraba a contener el alza en el gasto, tiene instancias fuertes que pasar. Si no las pasa, se hipoteca la posibilidad de avanzar en mejores políticas para niños y jóvenes.

Hugo Bai

El tema del envejecimiento poblacional no solo no es un problema, sino que es una buena noticia. Tanto el aumento de la longevidad como la mayor libertad que tienen las personas, en particular las mujeres, para definir cuántos hijos tener o cómo vivir, hacen al bienestar. Genera desafíos, aparece la dificultad de que una población activa cada vez más chica tenga la carga de financiar un Estado de bienestar seguramente más amplio cada vez. Ese es el desafío: un financiamiento adecuado. La reforma (de la seguridad social) que tuvimos tiene problemas importantes en aspectos que no consideró; tiene aspectos positivos y otros francamente negativos, porque no contemplan que el crecimiento poblacional se da en sociedades desiguales y el fenómeno del envejecimiento es desigual. Las cifras de expectativa de vida en diferentes barrios en Chile, que llegan a ser de más de 11 años de diferencia, es escandaloso. ¿Cómo mover esa edad jubilatoria contemplando las desigualdades y las heterogeneidades? Pensar en la edad mínima es un mecanismo complejo. Hay un conjunto muy amplio de la población, las trabajadoras de servicio doméstico, construcción, pesca, rural, transporte... que no están en condiciones de retirarse más tarde y hay que encontrarles otras soluciones. La reforma tiene problemas desde ese punto de vista: no reconoce heterogeneidades y genera problemas de cobertura para colectivos que no están en condiciones. Otra parte es cómo enfrentar el envejecimiento.

Margarita Percovich

Las feministas hemos peleado para visibilizar el trabajo no remunerado que produce bienestar en el país y que es invisibilizado en las políticas públicas. Compartí totalmente la intervención de Rafael Rofman, porque señaló los puntos que son un desafío para cualquier Estado frente a la situación demográfica que tenemos. Uruguay fue pionero con relación con el resto de América Latina porque tuvo una institucionalidad del Estado muy temprana, construida desde principios del siglo XX, pero sin otras presiones, como la religiosa, que median en la conformación del



pensamiento general de la población. La población en Uruguay fue desarrollando las políticas demográficas desde el siglo pasado con mucha naturalidad. Aunque los abortos no fueran legales, no eran un problema religioso para las familias y eso incidió en la conformación de otra manera de pensar, con consecuencias demográficas. Por eso somos tan estables. Para la Red Pro Cuidados, que impulsó la creación del sistema de cuidados, que hizo el seguimiento y el control de cómo se empezaba a aplicar, el Estado tiene un rol central en el cambio de los paradigmas. Implica la formación de un pensamiento nuevo y, sobre todo, una interinstitucionalidad para las políticas sociales frente a los desafíos demográficos: que no sean políticas fragmentadas sino conjuntas, porque las personas no se dividen. El desafío más grande del Uruguay es lograr políticas integrales y no mirar las poblaciones como algo enfrentado por el tema de los recursos; todos tienen sus necesidades.

En relación a la pobreza infantil, son las familias y las mujeres las que son pobres. Hay que planificar cómo llegamos a viejos, hay que hacer políticas distintas para poblaciones que tienen necesidades distintas. El Estado tiene que contemplar todas estas miradas y estas políticas a ejecutar.

José Luis Díaz Rossello

Uruguay tiene una gran tradición que el censo rescata al tener datos. Uruguay es un país de datos y es la sede de un centro que se dedica al nacimiento y genera un estándar de datos (nota: se refiere al SIP, Sistema de información Perinatal del Centro Latinoamericano de Perinatología de la OPS), que se usa en toda la región, que no es censal. Va al dato individual, lo acumula y lo analiza como población. Ese sistema informático empieza en la primera consulta de la embarazada y termina al alta de la maternidad, una riqueza enorme de datos para conocer no solo los problemas poblacionales, sino la identidad de problemas de cada persona, no por el riesgo que presenta, sino por las necesidades que tiene. Se usa en toda América Latina y el Caribe. Festejo el censo porque trae a la escena el dato, pero también la necesidad de hablar del dato y decir que hay una ética del dato, que se transforma en un beneficio para las personas.

En 2016 me invitaron a que hable de embarazo adolescente en la Casa Rosada, durante el gobierno de Macri. Llevé datos que nadie tenía sobre la intencionalidad porque en la primera consulta se registraba en el sistema (SIP) si el embarazo había sido planificado o no. Estábamos visibilizando el derecho a decidir en ese momento. Una de las ambiciones era la planificación de los embarazos y no solo por el derecho a decidir, sino porque el niño tiene que tener donde llegar, tiene que tener disponibilidad parental en el momento de nacer, los cuidados parentales nos han hecho humanos por ser criados en forma cooperativa. La perforación de los datos a nivel individual nos permite mirar trayectorias, que es la gran revolución. Estamos haciendo los máximos esfuerzos a nivel ministerial para que esos datos, que se inician diciendo desde cuándo está el deseo concepcional, luego del alta de maternidad se puedan continuar en línea con los datos de protección social.

Fernando Filgueira

**Esto lleva a una pregunta compleja. Los recursos fiscales no son infinitos. Esto implica que uno tiene que priorizar, no es una lógica de edades, pero sí dónde subsidiarnos y dónde no. Qué parte creemos que se puede absorber por ciertos sectores en forma privada, qué parte no, nuestra estructura fiscal, nuestros esfuerzos fiscales. Hoy, 75 % del gasto, en Uruguay, es gasto social. El**



**gasto social y su estructura ¿es la adecuada para estos desafíos demográficos que tenemos? Podemos pensar en general, o por sectores o dentro de sectores. Salud, pensiones, sistema de seguridad social de la población activa, cuidados, políticas de transferencias monetarias.**

José Luis Díaz Rossello

Este tema está muy por fuera de mi formación, lo veré como ciudadano. Cuando se habla de gasto social, se habla de aquel que, desde antes del nacimiento, apunta a disminuir la pérdida de potencial humano. El desarrollo humano tiene una potencialidad muy similar entre individuos al momento de nacer, y eso se va perdiendo. Las decisiones que se tomen sobre esto, muy tempranas, son imprescindibles desde una óptica que no es la del prestador de servicios, sino la óptica de qué se necesita en cada caso. El paquete “protección social” o “salud” incluye todo: garantías de vivienda, educación, disponibilidad parental, seguridad, requiere inversiones, no se debe mirar desde los prestadores o, sino desde las necesidades individuales. Está faltando bajarnos del corporativismo y empezar a pensar en el futuro. Como humanos tenemos una voluntad reproductiva. La sociedad desde el punto de vista corporativo presiona para gastos que tenemos que mirar más como ciudadanos.

Margarita Percovich

Hay poblaciones que no tienen poder corporativo. Eso es un problema de la política, siempre pensamos en aumento de recursos y problemas de financiamiento –que es un problema, obviamente– pero, en la medida en que revemos la forma en que miramos a las personas para que les llegue ese porcentaje importante del PIB que va a gastos sociales, hay que ver cuáles son las barreras para el acceso y eso requiere una mirada distinta, interinstitucional. El gasto que se hace en salud es muy importante a partir de la integración del Sistema Integrado de Salud, pero, aunque exista un fondo al que aportamos todos de acuerdo a nuestros ingresos, lo cual es fantástico, ¿cuánta gente no accede? Quisiéramos que el sistema de cuidados funcionara en ese mismo estilo, que toda la población se hiciera cargo. Pero además, un presupuesto por programas, favorable a este tipo de propuestas, requiere que cada área del Estado asuma la parte que corresponde para que se cuide a las poblaciones dependientes. Hay que mirarlo y ponerle cabeza política. No todo el país hace buenos datos. Las economistas feministas nos dijeron recién hace tres o cuatro días el porcentaje brutal en trabajo no remunerado que le aportamos al bienestar de la sociedad; eso también es una responsabilidad del Estado.

Hugo Bai

Comparto que hay un problema de sesgo en el gasto público social. Si miramos lo que gastamos en adultos mayores respecto a infancias es desproporcionadamente alto, tanto comparado con otros países de mayor desarrollo y equidad como con países de la región con menor desarrollo. Cómo lo resolvemos es una discusión política.

Tenemos la necesidad de un Estado de bienestar que se amplíe y alcance a más gente, lo cual requiere discutir una expansión del gasto y una nueva reforma tributaria, impuestos cada vez más progresivos y seguramente haya necesidad de redistribuir parte del gasto que hoy tenemos. El gasto en infancias es absolutamente insuficiente. Una pobreza infantil que estuvo estancada hasta 2019 -16,5% en menores de 6 años- está, al primer semestre de 2023, en 21%. Retrocedimos, se habla de la prioridad de la pobreza infantil, de que es intolerable, pero no veo



titulares en el diario ni discusiones que promuevan cambios en ese sentido. Es un fenómeno estructural, pero requiere mayor inversión.

Y de pronto nos encontramos con un sistema político que aprueba cambios tributarios en el sentido inverso de lo que precisa el país, como reducir el IASS por 74 millones de dólares por año, una medida muy relevante desde el punto de vista fiscal. Gracias a la comisión de expertos pudimos ver hasta qué punto las jubilaciones en Uruguay tienen un componente de subsidio importante y quizá se justifique en las jubilaciones más bajas. Acá tenemos jubilaciones militares donde se gana ocho veces más de lo que se aportó. Por cada \$ 100 aportados se cobra \$ 800 y esos jubilados militares hoy, gracias a esas medidas, pagan menos IASS. Sobre la base de una reforma jubilatoria que iba a reducir el gasto para generar espacio fiscal para políticas sociales prioritarias se avanza en este sentido regresivo. Por eso hemos planteado la necesidad de discutir estos temas en conjunto, porque de pronto recortamos derechos y beneficios por un lado –en general sobre la población más joven– y le tiramos este centro al 25% de jubilados que ganan más. Tenemos un problema serio desde el punto de vista de cómo priorizar los recursos desde una mirada intergeneracional.

Fernando Filgueira

**La intención de la reforma era mejorar la orientación de los subsidios y dar más sustentabilidad, eso como principio es algo que nos tenemos que plantear como orientación general. Tal vez las herramientas puedan ir variando.**

Rodolfo Saldain.

El centro de estudios Agora, recientemente creado, invitó a Ignacio Conde Ruiz a presentar su libro. Él es especialista en pensiones, el libro se llama *La juventud atracada*. La tesis central, que es un diálogo con su hija, es cómo una sociedad envejecida ve marcada su agenda de discusión política por lo que nos interesa a los viejos. Sin necesidad de plantear un conflicto entre generaciones, que no es obviamente algo que se plantee como desideratum, claramente las sociedades viejas tienden a orientar la discusión sobre los temas de interés de la población envejecida. Sin embargo, hay algunos datos. La reforma previsional que se aprobó en mayo no espera lograr un resultado en términos de nivel de gasto público, no va a quedar por debajo de 10 puntos del PIB, es un nivel de gasto alto. Habría sido un acuerdo muy difícil modificarlo a la baja, probablemente no era tolerable para buena parte de la sociedad y de los sectores políticos. El logro está en poder transitar el incremento de envejecimiento que tendremos en 10, 15, 20 años sin salir de ese nivel de gasto, frenando la trayectoria del sistema de irse a 14 puntos del PIB. Que esto genere espacio para otras políticas va a depender de espacios políticos. La irresponsabilidad del plebiscito que tenemos por delante, a esos 14 puntos del PIB le va a agregar varios más destinados a pensiones. Lo que ya hoy es un Estado de bienestar con pies de barro, con futuros uruguayos más chicos en cantidad, con menor capital humano, donde cuatro de cada 10 termina el ciclo de enseñanza secundaria a los 20 años. Eso generaría una situación donde queda claramente hipotecada toda posibilidad de avanzar en este tipo de políticas cuando es necesario priorizar infancia, juventud y cuidados.

Fernando Filgueira



Es importante señalar que este debate se viene dando, en mi opinión personal, creo que la mayoría del sistema político está de acuerdo en la vocación general de lo que la comisión de expertos discutió. Es importante pensar en términos de economía política: tanto las perforaciones que se le hicieron a la propuesta original como la propuesta plebiscitaria son elementos que hacen a una economía política refractaria al cambio. Creer que hay que invertir en cuidados, en infancia, en adolescencia, está claro. ¿De dónde salen los espacios fiscales para hacer eso en un país altamente desigual y cómo construimos nuestras reformas desde nuestros pilares tradicionales, también? Hay un avance, hay correctivos que se van a tener que aplicar, pero ahí está el desafío.

Viviana Piñeiro

Con estos datos que manejamos de pobreza infantil y personas mayores creo que sí hay un dato que tiene que ver con que nos perdimos una oportunidad de discutir la seguridad social en un sentido amplio. Esto se planteó con la comisión de expertos. Venimos planteando esta idea de constituir a los cuidados como el cuarto pilar del bienestar, que tiene que estar en vínculo con salud, educación y seguridad social. Ahí perdimos una oportunidad.

Tenemos evidencias del ahorro en salud que significa contar con cuidados de calidad. El impacto en desarrollo infantil, en trayectorias educativa y laboral. El impacto en la tasa de actividad femenina. Poniendo sobre la mesa los desafíos en términos de bienestar aparece lo que estuvo en la presentación de Merike.

Creo que hay que invertir en cuáles son las extensiones que nos tenemos que plantear en los sistemas de licencias y cuánto cuestan. Tener un sistema de licencias que permita corresponsabilidad entre varones y mujeres. Cerrar la fecha entre licencia para cuidar y servicios de cuidados; hoy la brecha en que se termina la licencia parental y el Estado garantiza un cupo en el sistema de cuidados es todavía muy grande. También hay un desafío enorme en la financiación de los cuidados de larga duración. ¿Dónde van a ocurrir? ¿En los hogares o en entornos institucionalizados?

Si la baja fecundidad no es una buena o mala noticia sino un dato, y responde a procesos deseables, tenemos que tener en cuenta que probablemente persistan estas brechas, contar con un sistema de cuidados extendido puede impactar sobre estas realidades. En términos de financiamiento nos hemos planteado discutir sobre las necesarias reformas tributarias, sistemas solidarios, de aportes y equidad intergeneracional y un fondo nacional de cuidados.

Fernando Filgueira

**¿Qué les gustaría ver como ejes del debate que como país nos vamos a plantear en estos cinco o diez años que vienen?**

Viviana Piñeiro

Cómo hacemos para consolidar los pilares del bienestar desde una perspectiva de sostener el desarrollo, hoy esto habla de cómo vinculamos estos cuatro pilares. Tenemos que pensar en un futuro cercano en el que todas las personas que estén en condiciones de trabajar puedan hacerlo, con productividad, vale para las mujeres y para quienes hoy son niñas o niños. Va a suceder solamente si actuamos sobre esas realidades. Hemos logrado estar en condiciones hoy de discutir esto por fuera de la mirada más corporativa. Hemos logrado un modelo en cuanto a los cuidados



que es interinstitucional, que involucra a 10 instituciones públicas, pero se planteó un objetivo que otros países no se habían planteado, que es construir un modelo corresponsable y de género al pensar en los cuidados. Es un diferencial que tenemos que mantener porque habla no solamente de cómo vamos a seguir redistribuyendo el trabajo no remunerado dentro de las familias, sino qué rol va a tener el Estado como garante de derechos, pero también el sector privado y otros sectores de la sociedad.

Rodolfo Saldain

En un libro que publiqué, *La era de los nuevos viejos*, planteaba dos riesgos nuevos para las próximas décadas. Uno es la obsolescencia laboral, el segundo es el sistema de cuidados. El sistema nacional integrado de cuidados, parándose en los hombros del plan CAIF ha logrado avances significativos. Son insuficientes. La forma de materializar esta preocupación que ha habido en la mesa es a través de profundizar servicios públicos de calidad, es el camino. Tenemos el “debe” en los cuidados de larga duración, en el que el sistema nacional integrado de cuidados tiene una presencia apenas simbólica, está todo por hacerse. Haría foco en la primera parte sobre hombros del CAIF.

Hugo Bai

De acuerdo a los retos del proceso de envejecimiento tenemos que construir un nuevo pacto social que hable de cuánto invertimos en protección social y cómo financiarlo. Eso no se logró. Tenemos que ir a una discusión más amplia en la que incorporamos, además del tema de pensiones, la primera infancia, los cuidados, otras proyecciones de la matriz de protección social. Y un financiamiento más progresivo. Hay que tener un ojo muy crítico puesto en la trayectoria del gasto previsional porque es un elemento importante, pero no podemos no mirar que el país renuncia a tres puntos del PIB en impuesto al patrimonio y en impuesto a la renta de las empresas. No todos los recursos tienen que provenir de los jubilados. Es una discusión que hay que dar. Encontrar un pacto social que articule un consenso mucho más amplio que esta mayoría parlamentaria circunstancial. Tomando como insumo los aspectos positivos de la reforma, solucionar problemas que dejó pendientes.

Fernando Filgueira

**La historia que nos contó Merike es una historia de gobiernos de coalición que incluyeron muchas veces sectores de centro, de derecha, de izquierda, en los que hubo expansión de la tributación para que hubiera extensión del gasto. En Uruguay esa discusión está. Se puede profundizar más en una base tributaria tanto más equitativa como más robusta pero ningún político, por lo menos en este año, lo va a estar planteando.**

Margarita Percovich



El desafío más grande sigue siendo que el sistema político encare con valentía el cambio cultural de paradigma que implica ser corresponsables del bienestar de la sociedad. Implica al Estado. Visibilizar las barreras y las fortalezas del sistema de seguridad social en general. Hay cosas que no se ven, y por eso es un tema muy complejo, pero hay que encararlo. Cuando se habla de lo poco que se invierte en niños, niñas y adolescentes es invisible lo que hacen las abuelas para cuidar. ¿Cuánto es eso del aporte que se hace? Hay que mirarlo, porque cuando se contabiliza hay que cambiar determinadas políticas públicas que tienen que ver hasta con la movilidad, la forma de armar las ciudades para que sean transitables. Hay que ver cómo miramos esa complejidad. Es un desafío para el sistema político tomarla.

Fernando Filgueira

**Hay dos temas que cuestan porque no tienen precio: cuidados y cambio climático, que gana tracción en el debate de la política pública.**

José Luis Díaz Rossello

Es importante visibilizar. Hay 50% de las gestaciones en Uruguay que no son intencionales. Visibilizar eso como un derecho a decidir cuándo, es central, porque la oportunidad la tiene que fijar la gente. Si baja el número de los niños que nacen, que tengan la certeza de que fueron engendrados pudiendo percibir que criar es cada vez más fácil. Criar es cooperativo. En un primer momento se ocupan quienes engendran y luego son muchos los que lo hacen. La mayor madurez de un recién nacido es que es un individuo hiperseductor, agobiante y adictivo, y toma a los adultos para que lo cuiden. El derecho de un niño a ejercer esa primera condición es central. Tiene que tener disponibilidad parental porque cuando él nace, nace un padre, madre, tío o abuela. Es la garantía de que en los seis primeros meses adquiera la condición social. Si no miramos con la lupa este momento invisible de la formación de la familia vamos a estar siempre pensando que más tarde lo vamos a reparar. No es fácil repararlo en el futuro.

## Parte II

### Claves de política pública para la nueva etapa demográfica

*Primera infancia, pobreza y algunos desafíos vinculados a protección social.* Cecilia Rossel, doctora en Ciencia Política, Universidad Católica de Uruguay

Una generación joven cada vez más reducida para sostener cohortes de adultos mayores cada vez más extendidas plantea un claro desafío que tiene implicancia directa sobre el sistema de seguridad social, pero el asunto excede la sostenibilidad del sistema. Cecilia Rossel desarrolló el tema de infancia y familia en relación con los cambios demográficos que profundizan la necesidad de ensanchar la base de activos y de aumentar la productividad de esta población. La conclusión general es que hay que fortalecer a las generaciones más jóvenes de forma tal que estas cohortes lleguen en mejores condiciones a la etapa activa. En este sentido, se plantea como objetivo la protección en infancia, en particular en primera infancia, que tendrá efectos hoy, pero también en el mediano y largo plazo.

Tras la importante caída de la fecundidad a partir de 2016, el panorama en Uruguay presenta las siguientes características a atender:



- Fecundidad muy baja y población envejecida.
- Sobrerrepresentación de mujeres con hijos en el desempleo, la informalidad y la inactividad, que se mantiene estable a lo largo del tiempo.
- Infantilización de la pobreza.
- Rigidez histórica del sistema de protección social que dificulta su adaptación para acuar el recibo de estos problemas.

Estas tendencias están vinculadas con riesgos educativos, maternidad adolescente y trayectorias duales en la etapa de emancipación juvenil, que se suman a elementos como la transformación familiar hacia hogares monoparentales femeninos y creciente vulnerabilidad. Si bien en términos agregados Uruguay ha progresado en logros en el grupo de 0 a 4 años, está fuertemente estratificado por nivel educativo, pobreza, población afrodescendiente, hogares con jefatura femenina, hogares de Montevideo y hogares monoparentales.

Para lograr un bien público intertemporal en infancia, señaló Rossell, hay que avanzar hacia políticas públicas que aseguren que la posibilidad de acumular capacidades no dependa de las condiciones de cada familia. Estos esfuerzos se concentran en los siguientes ejes: transferencias; acceso universal a servicios de salud, educación y cuidados; licencias y un paquete más general de apoyo a las familias, considerando las desigualdades de género, particularmente en el mercado de trabajo, como centrales en las reformas de protección social.

#### Políticas, logros y desafíos pendientes

**Transferencias.** En términos comparados con otros países, siguen siendo insuficientes para reducir desigualdades al inicio de la vida, a pesar de los buenos resultados de asignaciones familiares y plan de equidad. Continúa vigente la discusión acerca de la unificación del sistema de asignaciones y la condicionalidad de las transferencias, en particular cuando son destinadas a la población de 0 a 3 años y su vinculación con los servicios.

**Servicios.** Mejoró la cobertura de 0 a 3 años y de 0 a 5, también en los deciles de menores ingresos, pero aún hay un importante camino por recorrer. Se encuentran desafíos en opciones más flexibles de servicios de cuidados para ampliar el horario de cobertura y en la calidad de los servicios como gran asunto de debate.

**Licencias y apoyo a las familias.** Hubo un aumento del tiempo de cuidado de los trabajadores formales, sigue existiendo un desafío en la extensión del período de licencias y la discusión de la cuota de varones en los dispositivos de licencia parental.

**Servicios de salud.** Mejoras en los últimos 15 a 20 años en una serie de indicadores vinculados a la franja clave de 0 a 3 años (control de embarazo, control del niño sano, descenso del embarazo adolescente y aumento de la cobertura de 0 a 4 años a partir del Fonasa). Hay desafíos en la calidad de servicios de salud con el riesgo de cristalización de un sistema dual de atención: sistema mutual privado y fuera del sistema mutual privado. Varios estudios muestran desafíos en el acceso a la atención del embarazo y primera infancia, así como en el reforzamiento a la población vulnerable en sistemas que son universales.



Ante el panorama diagnóstico a nivel poblacional y la infantilización de la pobreza, el gasto público en infancia está lejos de llegar a los niveles a lo que tiene que llegar. “Hablar de políticas para la infancia y para las familias es hablar de políticas para los pobres, también, porque ahí se concentra buena parte de los nacimientos”, puntualizó Rossel. Esto establece un desafío para redistribuir que no solo toca edad y género, sino también ingresos y clase, una variable que está estructurando las desigualdades y las seguirá estructurando a futuro en un sistema con una lógica que señaló como “bastante consolidada de *insiders* y *outsiders*”.

***Derribando mitos, contribución de las personas migrantes en Uruguay. Luciana Méndez, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Udelar***

#### La migración reciente y su contribución en la pirámide poblacional

El fenómeno inmigratorio más notable en Uruguay es el reciente, con la llegada de extranjeros en los últimos cinco años. Luciana Méndez presentó un trabajo que realiza en torno a las contribuciones de las poblaciones migrantes, junto con Victoria Prieto, investigadora del Fondo de Población de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, y la OIM.

Según datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), a diferencia de la inmigración tradicional del siglo XX, de origen europeo, desde 2013 la inmigración en Uruguay mantiene una tendencia creciente desde otros países de América Latina. De acuerdo a las cédulas de identidad emitidas según origen de población extranjera, los grupos preponderantes son Cuba (que tuvo un crecimiento relativo creciente en el período 2015 y 2021), Venezuela y, a partir de 2020, Argentina.

La tasa de crecimiento natural (nacimientos menos muertes) de la población en Uruguay muestra una caída sostenida en el tiempo, que se vio revertida por la tendencia creciente de la migración neta, lo cual explica que el crecimiento total sea casi nulo desde 2011. Los datos censales de 2011 y datos preliminares del censo 2023 muestran un incremento del peso de la población inmigrante, que aumenta 29,5% y pasa de 2,3% a 3% del total de la población. El crecimiento de la población total, de 0,9% en el período, habría sido 0,2% sin la contribución inmigrante.

Mitos habituales. Existen algunos supuestos en relación con la incidencia de la inmigración en la dinámica poblacional que la literatura se propone contrastar con evidencia, entre ellos, que la inmigración frena el envejecimiento poblacional y que la caída en la fecundidad se recupera con la inmigración. Méndez señala que estudios realizados para Estados Unidos y países europeos muestran que estas tendencias no están sustentadas en evidencia empírica.

Mito: La inmigración revierte la caída en la tasa de fecundidad y el envejecimiento poblacional.

Aunque están muy lejos de ser suficientes para confirmar o descartar supuestos similares en Uruguay, los datos preliminares del censo 2023 muestran que la población inmigrante es en términos relativos más joven que la uruguaya (se ubica en los tramos de 25 a 44 años, y niños/as de 5 a 9 años), pero dada la magnitud del fenómeno (3% de la población total) no alcanzaría hoy a revertir el proceso de envejecimiento. El período 1996-2021 muestra una caída de nacimientos a partir de 2015 en Uruguay; los nacimientos de madre extranjera van de 1% a 3,4% en el período, creciente con escasa magnitud en el total. La fecundidad entre distintos orígenes, si bien no es homogénea, no se diferencia demasiado de las madres uruguayas. Aunque la población migrante



contribuye al crecimiento demográfico, no hay sustento empírico para afirmar que estaría revirtiendo la pirámide poblacional.

Mito: La población inmigrante desplaza a trabajadores nativos.

Esta creencia sostiene que la población migrante perjudica al empleo nativo y deprime los salarios, además de representar un uso desproporcionado de las prestaciones sociales. La comparación entre 2015 y 2022 de tasa de actividad, ocupación y desempleo en Uruguay muestra que la tasa de actividad de la población migrante es mucho más alta que la de la población nativa: se trata de una inmigración laboral. La tasa de actividad de la población nativa muestra una caída de 64% a 61%, mientras que la de ocupación y la de desempleo se mueven en espejo en relación con la población inmigrante: aumenta el desempleo en la población uruguaya mientras cae en la población migrante. Méndez puntualiza que esto no significa que haya un desplazamiento ya que la caída en la tasa de actividad de la población nativa, entre otros factores, podría estar afectando el desempleo y la tasa de ocupación. En cuanto a las prestaciones sociales, aunque la incidencia de la pobreza es similar en ambas poblaciones, los hogares nativos beneficiarios son 9% y los hogares inmigrantes beneficiarios son 4,8%. Por otra parte, el uso de los distintos programas no supera el peso de la población migrante en el total de la población, por lo que no hay una sobrerrepresentación en estos beneficios.

Mito: Los trabajadores inmigrantes no aportan a la seguridad social.

La informalidad en la población inmigrante es menor a la de la población nativa: cuatro de cada cinco trabajadores inmigrantes son formales.

Méndez concluye que el fenómeno migratorio puede ser una oportunidad para Uruguay, con elementos positivos como la alta calificación de la fuerza de trabajo inmigrante. La ECH muestra que una de cada tres personas inmigrantes tiene, al menos, estudios universitarios completos, comparado con el 7% de la población nativa. Esta fuerza de trabajo, que se inserta en sectores poco dinámicos, no está siendo suficientemente aprovechada por la economía y plantea desafíos en política pública, así como otros aspectos vinculados a la población migrante no relacionados con el mercado de trabajo, como políticas de reunificación familiar.

***Mercado de trabajo y uso del tiempo de varones y mujeres en Uruguay. Verónica Amarante, directora del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Udelar***

El mercado de trabajo, el uso del tiempo y cómo se vinculan los sistemas de cuidado con las brechas de trabajo remunerado y no remunerado

El mercado de trabajo, el uso del tiempo y la vinculación del trabajo con los sistemas de cuidado fueron los temas desarrollados por Verónica Amarante, incluyendo el trabajo no remunerado: “Es imposible analizar mercado de trabajo separado del trabajo no remunerado. Eso cada vez lo tenemos más claro, también para pensar las políticas”, puntualizó.

La tasa de participación de las mujeres, que ha crecido entre 1990 y 2020, es el cambio más relevante del mercado de trabajo en Uruguay, acortando la brecha de participación en relación con los hombres. Las mujeres trabajan menos horas remuneradas, se insertan en empleos de



menor carga horaria, con mayores tasas de informalidad y de desocupación. La brecha salarial se redujo, pero persiste, aun cuando las mujeres están en promedio más calificadas que los varones.

Amarante presentó el resultado de un trabajo realizado con la Red Pro Cuidados y el Fondo de Población de Naciones Unidas, que en base a la evolución de datos de la encuesta sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado busca obtener una perspectiva de largo plazo acerca del uso del tiempo de hombres y mujeres en los hogares. Se consideran datos de trabajo remunerado, trabajo no remunerado (que distingue las tareas de cuidado de niños/as, personas con discapacidad y personas mayores del resto de las tareas domésticas), y la carga global de trabajo, que incluye ambos. Amarante señala que, incluso atribuyendo diferencias en los resultados de distintos períodos a los cambios metodológicos que tuvo la encuesta de uso del tiempo, se confirma lo que podía verse en la ECH: hay un aumento del trabajo remunerado de las mujeres y un aumento de las horas que los hombres dedican al trabajo doméstico en promedio entre 2013 y 2021.

Considerando los datos de los años 2021, 2022 y 2023 de la encuesta sobre uso del tiempo, la ratio de horas trabajadas entre varones y mujeres se aproxima a 1 por el aumento del trabajo remunerado de las mujeres, la carga de trabajo global permanece incambiada y hay un aumento en el trabajo no remunerado de los varones, vinculado fundamentalmente al trabajo doméstico y no al cuidado. “Nos parece que es un cambio pequeño pero genuino en el tiempo que se dedica al trabajo no remunerado”, destacó.

En las tareas de cuidado tanto en hombres como en mujeres hay una caída importante de horas dedicadas semanalmente en ambos grupos, vinculada a cambios demográficos y a políticas implementadas. Parte tiene que ver con el descenso en la fecundidad y otra parte con la disminución del tiempo promedio destinado al cuidado de niños de 0 a 5 años, que se produce concomitantemente con el aumento de servicios de cuidado.

Entre 2007 y 2021, el cuidado de niños/as se ubica sobre todo en las mujeres a partir de los 20 años y aumentan las horas dedicadas a tareas domésticas no vinculadas al cuidado en los hombres de las edades más altas.

Amarante citó un trabajo realizado con Paula Barro y Maira Colacce para señalar cambios vinculados a niveles educativos. En las edades en las que hay alta proporción de mujeres con hijos, en 2007 existía una diferencia importante en el tiempo destinado al trabajo no remunerado entre las mujeres con secundaria incompleta y las mujeres con secundaria completa, que tiende a desaparecer en 2021, con comportamientos mucho más homogéneos. Por otra parte, en educación terciaria, comparado con 2007, los hombres entre 64 y 74 años están dedicando más tiempo al trabajo no remunerado; entre las hipótesis que podrían explicar este cambio se explora la posibilidad de que se relacione con hombres viviendo solos, a una mayor incidencia de separaciones o a características de “nuevos abuelos”.

Las inequidades en el trabajo no remunerado siguen existiendo y pueden cuantificarse, sostuvo Amarante, en referencia a una investigación sobre la actividad en la pandemia realizada por el Instituto de Economía y el colectivo Cotidiano Mujer. En 2020 el número de horas que las mujeres dedicaron al trabajo no remunerado fue mayor que en 2019 y valoradas a un precio conservador de mercado representa más de un punto del PIB; un valor similar se constató en 2021. “En los



momentos de crisis estas diferencias se agudizan y deberíamos empezar a pensarlas como algo que tiene un valor económico”.

En relación con el sistema de cuidados, los hogares con menores de cinco años presentan diferencias crecientes en el tiempo de trabajo remunerado y no remunerado de ambos miembros de la pareja. El trabajo de Amarante, Rossell y Scalese comparó brechas de tiempo de trabajo de la encuesta sobre uso del tiempo en Uruguay, Chile, Colombia y México. Como resultado, se vio que cada vez que hay asistencia a servicios de cuidado de niños/as de cero a cinco años, disminuye la brecha entre los miembros de la pareja, hombre y mujer, tanto en trabajo remunerado como en trabajo no remunerado. Cuando esto ocurre, el comportamiento que cambia es casi en su totalidad el de la mujer por la disminución del tiempo que dedica al trabajo no remunerado. Esta es una evidencia consistente entre países.

Otra constatación importante de este trabajo es que cuando hay más de un niño en el hogar y solamente uno de ellos tiene acceso a un servicio de cuidado, la brecha de trabajo remunerado y no remunerado de la pareja es la misma que si ninguno asistiera. Para que haya un efecto en estas brechas la asistencia del servicio de cuidado tiene que ser completa, lo cual es un dato relevante para pensar las políticas, destacó Amarante: “En el diseño de los servicios no tiene por qué ser el mismo servicio para las distintas edades, pero la política pública debe ser complementaria a la estructura de los hogares”.

***Fecundidad y envejecimiento: tendencias, certezas y adaptación país. Ignacio Pardo, profesor investigador, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar***

Baja fecundidad, desigualdad, envejecimiento poblacional, problemas aparentes y reglas del régimen demográfico emergente

En su exposición sobre el envejecimiento poblacional y el régimen demográfico emergente, Ignacio Pardo se centró en las posibles intervenciones de la demografía en el debate público a partir de estas cuestiones.

Los datos de caída a niveles históricos de la fecundidad, de 1,9 hijos por mujer a 1,3 hijos por mujer en siete años, y el indicador de envejecimiento de 16% de personas de 65 años y más, dijo, “son suficientes para conversar acerca de lo que viene después”. En relación con los titulares de prensa que definen la baja tasa de fecundidad como un problema y las distintas opiniones del sistema político al respecto, sostuvo que quienes estudian estos temas deben intervenir de alguna manera en el debate, una manera que no resulta del todo obvia.

Una forma frecuente de esta intervención es moderar los diagnósticos más catastrofistas toda vez que nuevos datos sobre la baja natalidad se hacen públicos. Esto es solo una parte de la discusión, que resulta insuficiente. Incluso la valoración como “buenas noticias” de los datos de natalidad –en tanto responden al ejercicio de derechos o a condiciones de equidad deseables–, tiene que considerar que estas buenas prácticas podrían generar un efecto agregado difícil o desafiante, una idea cuya discusión no debería de ser negada a priori.

El rápido descenso de la fecundidad desafía todo lo que se basa en un cierto supuesto sobre la estructura poblacional, que cambia velozmente. En este aspecto hay espacio para intervenir en el debate público, por ejemplo, en la irreversibilidad de la tendencia a una fecundidad menor a dos hijos por mujer y una estructura por edades envejecida. Además de señalar que es muy difícil



que estas tendencias se reviertan, debería instalarse la idea de que revertirlas tiene un costo, o consecuencias frente a las cuales es preferible una población de estructura por edades envejecida cuya fecundidad sea baja.

Otro tema posible son los propios indicadores. Si bien Uruguay tiene estándares muy bajos (1,3) en relación al umbral de reemplazo (2,1) que durante tanto tiempo se consideró como una fecundidad frente a la cual la población se mantendría estable, esta idea está siendo discutida y no se traduce en los comportamientos. Lo que la evidencia indica es que, a diferencia de los modelos teóricos, la convergencia se da aún por debajo, probablemente 1,7. Hay incertidumbre en este aspecto; los modelos servían para explicar el descenso a niveles bajos, hasta dos hijos por mujer. “Lo que viene después, que es donde estamos ahora en Uruguay, es bastante más incierto. No es posible decir, como decía algún autor, que el futuro es la huella estadística del pasado y que hay una linealidad en las tendencias frente a las cuales nos esperan ondulaciones aleatorias”, puntualizó Pardo, señalando que hay un cierto vacío en términos de qué es lo esperable como modelo para tratar de prever lo que va a pasar después con la fecundidad y por consecuencia con el crecimiento, estancamiento o decrecimiento poblacional.

Hay algunas pistas que deberían poder traducirse para una interpretación correcta de los indicadores. Una de las más mencionadas es este contexto de incertidumbre endémica de las poblaciones dirigiéndose a “algo más” que no se puede prever.

Más allá de estos momentos de shock con los datos, es necesario decir que los indicadores demográficos no son solo la causa de futuros problemas, sino un síntoma de otras transformaciones. Hay una desarticulación en muchas dimensiones de la vida de las personas que, cuanto mejor se vayan adaptando a las condiciones tal cual son, permitirán algún cierto rebote de los indicadores de fecundidad. Posiblemente lo que hay hacia adelante, o que se pueda transmitir, es una idea de los indicadores de fecundidad baja como síntoma de rigideces institucionales –las instituciones públicas, los mercados, todas las instituciones que regulan la vida–, contrastando con una serie de cambios que esas rigideces no permiten contemplar.

Pardo sostuvo que tiene mucho sentido pensar de manera inversa los indicadores de fecundidad, más como consecuencias de algo que sucede que como causa eventual de problemas a futuro (aunque también podrían serlo), considerando el contexto en el que esas personas tenían dos hijos antes: estaba “solucionado” a expensas del trabajo no remunerado de las mujeres, que en gran medida no trabajaban remuneradamente a tiempo completo y que trabajaban en un porcentaje muy inferior al actual. “Si hay nostalgia de ese régimen demográfico y nostalgia también de ese orden social, habría que plantearlo expresamente, y ahí se daría una discusión política interesante de la que no habría que escapar tampoco”.

Aunque parezca paradójico, el esfuerzo de los demógrafos al hablar de estas cuestiones tendría que estar destinado a sacar el componente exclusivamente demográfico de la demografía. Tratar de decir que esos no son indicadores de una máquina que funciona sola y produce nacimientos, sino que son el reflejo bastante estricto de cómo son las condiciones en que las personas desarrollan su vida, su trabajo, su familia y se adaptan a los cambios. En el caso uruguayo y latinoamericano, la variable número uno es la desigualdad social: el esfuerzo reproductivo está distribuido de manera sobrerrepresentada sobre las mujeres y sobre las mujeres pobres.



Acerca de la discusión sobre qué hacer, si es que hay que hacer algo, sobre la fecundidad como indicador, decir que no hay que hacer nada, porque no es un problema en sí mismo, escapa nuevamente a un debate más amplio, que incluye observar los problemas aparentes y los problemas reales del régimen demográfico. Pardo tiende a pensar que un indicador demográfico es casi siempre un problema aparente que refleja con bastante fidelidad problemas reales de la relación entre sectores sociales, entre mujeres y varones. Como camino de intervención en la discusión pública, sostuvo, los demógrafos podrían decir que no todo es demografía y que el indicador no es una variable aislada del régimen social. “En países con tanta desigualdad, cualquier componente del cambio demográfico está muy cruzado por los estratos socioeconómicos. Politizar el tema es mejor que moralizarlo, que es lo que muchas veces devuelve el debate público en tendencias demográficas. Muy a menudo aparecen miradas nacionalistas, moralizadoras, patriarcales, conservadoras. La traducción al contexto uruguayo y latinoamericano tendría que ser esta otra”, concluyó.

### Una hoja de ruta para la resiliencia demográfica en Uruguay

- Fernando Filgueira, UNFPA Uruguay.
- Merike Blofield, directora del GIGA Institute for Latin American Studies y profesora en la Universidad de Hamburgo
- Rafael Rofman, experto en seguridad social
- Lucila Pizzarulli, jefa de Oficina a.i de OIM Uruguay

Retomando la idea de Pardo, Fernando Filgueira destacó que la preocupación por la baja fecundidad no debería desviarnos de lo que hay que hacer en esta etapa demográfica en la búsqueda de la eficiencia y la equidad, cuyo efecto en la fecundidad sería un elemento extra. En ese sentido, señaló algunos temas que si bien no considera exactamente una hoja de ruta, sí son temas que aparecen frecuentemente en la academia y que empiezan a hacer carne en el sistema político.

+ En un contexto de disminución del tamaño de las cohortes jóvenes, algunas herramientas para no perder este potencial fueron señaladas por Rossel, como transferencias monetarias o servicios. Paquetes de incentivos como los presentados por Amarante son necesarios para cerrar las brechas hacia una mayor participación de la mujer en el mercado laboral, particularmente las brechas en los sectores de menores ingresos. Podría ayudar a mejorar el punto de equilibrio de la tasa de fecundidad, pero, más allá de eso, un paquete de participación económica de la mujer, servicios de cuidado y transferencias monetarias es una primera clave.

+ Un segundo elemento es pensar una política de migración para el aprovechamiento pleno de la población migrante que está llegando, así como oportunidades para jóvenes que emigran o instrumentos concretos que se presentaron, como la reunificación familiar, facilidades de documentación, revalidación de títulos para que puedan ejercer su nivel de capital humano. Aparece un consenso sobre el que se debería avanzar y que el sistema político debería plantearse.

+ Ante el envejecimiento, una sociedad que se defina como digna y humana tiene que encontrar el espacio para una vejez digna, lo más activa posible, que continúe



aportando durante mucho tiempo cuidados y capital humano, pero que en algún momento va a requerir estos cuidados. Robustecer el sistema de cuidados para adultos y adultas mayores es un elemento inevitable.

+ Acerca de las lecciones difíciles, una discusión compleja es cómo reordenar los aspectos fiscales para asegurar la inversión en infancia hacia las cohortes jóvenes que darán productividad. Señaló dos pilares clave: repensar los modelos de prestaciones en un redireccionamiento de los subsidios, qué parte de los niveles altos de bienestar hay que privatizar y que parte de los niveles básicos de bienestar hay que colectivizar. Otro desafío se encuentra en las reformas de seguridad social y salud desde una perspectiva solidaria, redistributiva y de eficiencia. Mientras la seguridad social implica transferencias monetarias y colocación de subsidios, es necesario dar una discusión en la función de producción muy compleja de la salud, en la que quienes se apropian de la renta volcada al sistema no son solo las personas beneficiarias sino también los prestadores.

Rafael Rofman se refirió al posicionamiento de los demógrafos en la discusión pública, desarrollado por Ignacio Pardo. Señaló que, más allá de los números, la demografía se vuelve más interesante cuando se usa para ver qué pasa con la sociedad y sus consecuencias en las políticas públicas.

Identificó dimensiones de intervención posible en el debate:

- Explicar aspectos técnicos rigurosos para que las personas no habituadas a estos temas puedan entender mejor.
- Plantear claramente la irreversibilidad del descenso en la fecundidad y la inconveniencia de políticas de reversión.
- La productividad como una oportunidad, con elementos como el espacio para repensar un sistema educativo con mayores recursos disponibles por estudiante, en un debate que describió como “monumental”. No apuesta al fenómeno migrante, que solo puede aportar al equilibrio en un corto plazo.
- Una discusión fascinante, en tanto no tiene respuesta, es cómo funciona una sociedad que se achica, después de 500 años de crecimiento sostenido. “A lo mejor hay que empezar a discutir otra sociedad de otra manera, y honestamente yo no termino de entender qué quiere decir eso, y si es bueno, es malo, si hay que discutir temas más de fondo”; señaló que es una discusión para sociólogos o filósofos con interés en la demografía. “Toda la discusión en las universidades de América Latina ha sido siempre cómo la agrandamos. Hay que pensar cómo es una sociedad que no crece y eso es algo que no pensamos nunca”.

Merike Blofield acordó en el resumen de Filgueira, enfatizando que, aunque no incremente la cantidad de niños, reforzar la inversión en la infancia, sí incrementa la calidad de niños, genera efectos positivos aun cuando la fecundidad no sea un fin en sí mismo. Las decisiones políticas son siempre difíciles para el desafío que enfrenta un sistema robusto como el de Uruguay, que aún tiene mucho por desarrollar: generar más recursos fiscales que deberán venir de redirección del gasto o de mayores impuestos.



Al cierre, Lucila Pizzarulli habló en nombre de la OIM, señalando las contribuciones que hacen las personas migrantes y valorando la política de puertas abiertas en Uruguay, especialmente algunas políticas positivas en términos de regularización, si bien aún persisten brechas y dificultades sobre las que trabajar.

Acerca de la jornada, destacó cuán importante es pensar la interseccionalidad ante el solapamiento de vulnerabilidades importantes en términos de género, edad, de clase. Más allá de la productividad en torno a lo cual hay consenso, es necesario prestar atención a la protección y derechos de determinados grupos poblacionales con vulnerabilidades solapadas: mujeres, mujeres jóvenes, mujeres jóvenes con niños, niñas y adolescentes a cargo y mujeres jóvenes afrodescendientes con niños, niñas y adolescentes a cargo. “Es importantísimo este espacio porque necesitamos a todos y todas pensando conjuntamente desde una diversidad de sectores. Me quedo pensando qué otros sectores hay que seguir interpelando para torcer estas desigualdades”.

