

# LIDERAZGOS Y POLÍTICAS DE POBLACIÓN

LA OPINIÓN DE LA ELITE URUGUAYA  
SOBRE LA SITUACIÓN DEMOGRÁFICA  
Y LAS POLÍTICAS DE POBLACIÓN

Autores: Jaime Mezzera, Pablo Mieres y Dardo Rodríguez



Fondo de Población  
de las Naciones Unidas

RUMBOS

## **Liderazgos y políticas de población**

# **Liderazgos y políticas de población**

La opinión de la elite uruguaya  
sobre la situación demográfica  
y las políticas de población

**Jaime Mezzera**  
**Pablo Mieres**  
**Dardo Rodríguez**



Fondo de Población  
de las Naciones Unidas

RUMBO  S

© Rumbos, 2010

© UNFPA, 2010

Corrección y puesta en páginas: Maqui Dutto

Diseño de cubierta: Manuel Carballa

ISBN 978-9974-8138-2-3

Los textos incluidos en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del UNFPA. Este documento es para distribución general. Se reservan los derechos de autoría y se autorizan las reproducciones y traducciones siempre que se cite la fuente. Queda prohibido todo uso de esta obra, de sus reproducciones o de sus traducciones con fines comerciales.

# Índice

---

Presentación .....	9
Introducción .....	11

## **Parte I. La opinión general de los entrevistados sobre las políticas de población**

<b>Capítulo 1. El conocimiento sobre la situación demográfica .....</b>	<b>15</b>
1. El grado de conocimiento sobre la situación demográfica .....	15
2. Identificación acerca de la temporalidad de los problemas señalados .....	19
3. Factores principales que inciden en el desarrollo de los problemas .....	20
4. Evolución de los problemas demográficos .....	20
<b>Capítulo 2. La importancia asignada a la situación demográfica .....</b>	<b>23</b>
<b>Capítulo 3. El conocimiento sobre las políticas de población o los programas existentes .....</b>	<b>27</b>
1. El grado de conocimiento .....	27
2. Las medidas que se están aplicando .....	28
3. Las medidas que deben tomarse .....	31
<b>Capítulo 4. Obstáculos y oportunidades para las políticas de población .....</b>	<b>35</b>
1. Los obstáculos .....	35
2. Las oportunidades .....	40
<b>Capítulo 5. La visión sobre el compromiso de los actores de la sociedad con las políticas de población .....</b>	<b>47</b>
<b>Capítulo 6. Prioridades en materia de políticas de población .....</b>	<b>51</b>

## **Parte II. Las opiniones sobre las políticas de población según los sectores de actividad**

<b>Capítulo 7. La opinión de los liderazgos del campo político .....</b>	<b>57</b>
1. Conocimiento de la realidad demográfica .....	57
2. Importancia de la situación demográfica .....	58
3. Conocimiento de las políticas de población .....	59
4. Obstáculos y oportunidades .....	61
5. Percepción sobre el compromiso de los actores .....	62
6. Las prioridades .....	63

<b>Capítulo 8. La opinión de los liderazgos del campo económico</b> .....	65
1. Conocimiento de la realidad demográfica .....	65
2. Importancia de la realidad demográfica .....	65
3. Conocimiento de las políticas de población .....	66
4. Obstáculos y oportunidades .....	67
5. Percepción sobre el compromiso de los actores .....	68
6. Las prioridades .....	68
<b>Capítulo 9. La opinión de los liderazgos del campo cultural y social</b> .....	69
1. Conocimiento de la realidad demográfica .....	69
2. Importancia de la realidad demográfica .....	70
3. Conocimiento de las políticas de población .....	70
4. Obstáculos y oportunidades .....	72
5. Percepción sobre el compromiso de los actores .....	73
6. Las prioridades .....	74
<b>Parte III. Conclusiones</b>	
<b>Capítulo 10. Síntesis general de los hallazgos</b> .....	79
1. Sobre el grado de conocimiento de los problemas demográficos .....	79
2. Sobre la antigüedad, los factores y la evolución de los problemas demográficos .....	79
3. Sobre la importancia de los problemas demográficos .....	80
4. Sobre el conocimiento y las medidas que deberían tomarse acerca de las políticas de población .....	81
5. Sobre los obstáculos y las oportunidades existentes .....	82
6. Sobre el compromiso de los actores con las políticas de población .....	82
7. Sobre las prioridades en materia de políticas de población .....	
<b>Capítulo 11. Los tipos de interpretación sobre los problemas demográficos y las políticas de población</b> .....	85
Anexo I. Pauta de entrevista aplicada .....	87
Anexo II. Lista de entrevistados .....	89

# Presentación

---

Esta es la cuarta publicación del Instituto Rumbos con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas sobre las políticas de población en el Uruguay.

Hace ya tres años, en 2007, inaugurábamos esta línea de trabajos que han tenido como hilo conductor el análisis de la situación demográfica y de las políticas de población en el país, con el objetivo de situar esta temática en la agenda pública nacional.

En aquella oportunidad, *Importante pero urgente. Políticas de población en Uruguay* presentaba en clave de diagnóstico, con énfasis en las propuestas de políticas, un análisis de las cuatro dimensiones fundamentales de nuestra demografía: la natalidad, el envejecimiento, la emigración y la inmigración. Contábamos para ello con los aportes especializados de César Aguiar, Wanda Cabella, Juan José Calvo, Jaime Mezzer, Adela Pellegrino y Carmen Varela.

La publicación de estos trabajos generó un primer llamado de atención en la opinión pública que valoramos mucho. Los medios de comunicación atendieron a sus resultados y destacaron la importancia de tomar en consideración estos temas, y los dirigentes políticos también reconocieron la necesidad de darles mayor atención.

Ello alentó a dar un segundo paso en el que, tomando como referencia las propuestas principales que se delineaban en los primeros estudios, se profundizaba en la búsqueda de líneas de acción más concretas en los diferentes campos de nuestra realidad demográfica.

Es así que a comienzos de 2008 surgió el segundo libro, *Nacer, crecer y envejecer en el Uruguay. Propuestas concretas de políticas de población*, que ponía el acento en las variables relacionadas con «las condiciones en que se producen en nuestro país los nacimientos, el crecimiento de las nuevas generaciones y las polémicas en torno al proceso de envejecimiento de nuestra población».

Asuntos tan relevantes como la crianza y las políticas de cuidado de los niños, la normativa existente para la protección de la maternidad, la distribución por edades del gasto público social, la cuestión de la edad de retiro y la cobertura de la seguridad social y, finalmente, las disyuntivas en materia de asignación del gasto en la salud para la extensión de la vida fueron los temas abordados en este segundo trabajo.

En este caso se contó con los aportes especializados de Homero Bagnulo, Gustavo De Armas, José Luis Díaz Rossello, Álvaro Haretche, Javier Pereira, Rodolfo Saldain, Joaquín Serra y Carmen Varela.

El tercer libro, *Sur, migración y después*, se publicó a fines del 2008 y abordaba también las propuestas concretas en materia de políticas demográficas, pero con el foco puesto en los movimientos de la población.

A su vez, el libro recogía dos enfoques complementarios. Un primer grupo de artículos abordaba los movimientos de la población hacia dentro y fuera de nuestro territorio. En tal sentido se presentaron artículos referidos a las políticas de migración y de vinculación con los emigrantes, la discusión sobre el derecho al voto en el exterior, la búsqueda de caminos que atenúen las tendencias a la emigración juvenil y ciertas propuestas para el diseño de una política inmigratoria.

En la segunda parte del libro se presentaban trabajos de análisis sobre los movimientos de población dentro del territorio. Se examinaban las tendencias recientes que se registran en el medio rural, el proceso de metropolización y los cambios urbanísticos en torno a la capital, y se analizaba específicamente la migración hacia el departamento de Maldonado.

Los autores de estos trabajos fueron César Aguiar, Federico Bervejillo, Eduardo Errea, Adolfo Garcé, Jaime Mezzera, Adela Pellegrino y Joaquín Secco.

Todos los textos incluidos en los tres libros habían sido discutidos en el marco de talleres específicos que, en total, contaron con la presencia de más de setenta especialistas. Los aportes de estos fueron muy relevantes para enriquecer los trabajos presentados.

El paso que damos ahora consiste en relevar y analizar la opinión de un conjunto amplio de personas que cumplen papeles de liderazgo en diferentes áreas de la vida social nacional, con el objetivo de establecer el grado de conocimiento sobre la situación demográfica y las políticas de población existentes en Uruguay, así como determinar el nivel de atención y prioridad que le asignan.

Se trata, entonces, de dar un paso más en el impulso a las políticas de población en nuestro país, incorporando ahora el análisis de lo que piensan y creen quienes tienen bajo su responsabilidad la toma de decisiones.

La publicación de este libro adquiere particular relieve por cuanto se realiza justamente al comienzo de un nuevo período de gobierno, en el momento en que se fijan y definen los objetivos y prioridades de las políticas públicas de los próximos tiempos. Esperamos que sirva para acentuar la preocupación y los recursos destinados a mejorar las condiciones demográficas del Uruguay sobre la base de políticas de población orientadas por un enfoque de derechos.

LOS AUTORES

# Introducción

---

El estudio que se presenta abarca la realización de entrevistas en profundidad a setenta y siete personas que, por su posición en diferentes campos de la vida nacional, pueden ser considerados líderes de opinión. En tal sentido hemos clasificado a los líderes de opinión en diez subconjuntos correspondientes a los diversos campos de actividad.

Con respecto a los líderes del sector político, el relevamiento se ordenó en tres campos: a) miembros del gobierno nacional, b) dirigentes políticos y parlamentarios, y c) representantes de los gobiernos departamentales. En el sector económico se relevó la opinión de d) empresarios y e) sindicalistas. En el campo sociocultural se relevó la opinión de f) periodistas, g) representantes de organizaciones culturales, h) representantes de instituciones educativas, i) dirigentes de organizaciones no gubernamentales y j) dirigentes de organizaciones juveniles.

En la primera parte del estudio se analizan los resultados obtenidos a partir de las respuestas del conjunto de los entrevistados, ordenados en seis capítulos.

En el capítulo 1 se presenta el análisis sobre el grado de conocimiento que los líderes de opinión poseen sobre la situación demográfica de nuestro país en sus diversas dimensiones. También se examinan los factores que influyen en la situación, la duración de estos problemas y la valoración sobre su evolución.

El capítulo 2 está dedicado a analizar la importancia que los líderes de opinión otorgan a la problemática demográfica del país.

En el capítulo 3 se presenta un examen sobre el grado de conocimiento que los diversos integrantes de nuestra elite nacional poseen sobre las medidas o políticas concretas que se están ejecutando en relación con la situación demográfica del país. También se analizan las propuestas que los entrevistados plantean al respecto.

El capítulo 4 se dedica a indagar sobre los obstáculos y las oportunidades que los líderes de opinión identifican en cuanto a las posibilidades de desarrollar políticas de población en nuestro país.

El capítulo 5 transcribe las opiniones de la elite uruguaya sobre quiénes pueden ser los actores más proclives a impulsar políticas o medidas demográficas y qué actores podrían resistir u otorgar menor importancia a estas políticas.

En el capítulo 6 se presentan las prioridades en materia de políticas o decisiones demográficas a juicio de nuestros líderes de opinión.

En la segunda parte del estudio se analizan las respuestas brindadas por cada categoría de líderes de opinión.

Así, en el capítulo 7 se presentan las respuestas de los entrevistados pertenecientes al campo político, en el capítulo 8 se desarrolla la perspectiva de empresarios y

sindicalistas y en el capítulo 9 se estudia la postura de los referentes de las organizaciones culturales y de los líderes de las organizaciones sociales.

La tercera parte está dedicada a la presentación de las conclusiones generales del estudio.

Esperamos que este aporte sea una referencia significativa para dar mayor impulso a las políticas de población en Uruguay con una perspectiva de derechos y acorde con las circunstancias del nuevo siglo.

Finalmente, en los anexos se presentan la pauta de entrevista utilizada y el listado de los entrevistados ordenado según los diez campos de actividad predefinidos.

Parte I

---

**La opinión general de los entrevistados  
sobre las políticas de población**

# Capítulo 1

---

## El conocimiento sobre la situación demográfica

En este capítulo se abordan cuatro aspectos específicos. En primer lugar se presenta el grado de conocimiento que los entrevistados tienen sobre la problemática demográfica del Uruguay; en segundo lugar se analiza la percepción de los entrevistados acerca de la duración y antigüedad de estos problemas; luego se indaga sobre los factores que estos creen que inciden en su gestación, así como la permanencia y la evolución de los referidos problemas.

### 1. El grado de conocimiento sobre la situación demográfica

A los efectos de conocer la opinión de los líderes sobre la situación demográfica del país se les pidió que identificaran los dos temas que consideran más importantes en el Uruguay actual en materia de población.

Las respuestas abren un abanico amplio que podemos clasificar en dos grandes grupos. El primero comprende temas específicamente demográficos, mientras que el segundo incluye problemas que, a juicio de los entrevistados, generan impactos o tienen consecuencias en la estructura demográfica del país. La inmensa mayoría de los entrevistados concentró sus respuestas en el primer conjunto de temas.

En el primer grupo de respuestas, los temas considerados más importantes fueron: a) la emigración de jóvenes; b) la estructura de edades envejecida de la población, principalmente asociada a la baja natalidad; c) la migración interna y su correlato, la segmentación territorial de la población; d) la concentración de la reproducción biológica de la población en sectores con mayores niveles de vulnerabilidad, y e) la escasa población que posee el país.

En el segundo grupo se señalaron: a) el nivel educativo de la población; b) las dificultades para el acceso a la vivienda, y c) las dificultades para el acceso al empleo.

Asimismo, algunos entrevistados priorizaron asuntos vinculados a probables causas de problemas de población. En este sentido señalaron: a) las asimetrías en las oportunidades laborales y en el acceso a servicios e inversiones; b) la falta de estímulos a la inmigración; c) la ausencia de apoyo o estímulos a la crianza de los niños, y d) el aborto.

En el primer grupo, más de dos tercios de los entrevistados mencionaron como principales problemas, por su orden: 1) la emigración de jóvenes, 2) el envejecimiento

de la población y la baja natalidad; 3) la migración interna, y 4) la reproducción biológica en sectores de mayor vulnerabilidad. El resto de los problemas fueron mencionados en proporción mucho menor.

**1.** Con respecto a la **emigración de jóvenes**, las preocupaciones se centran en tres aspectos que en la mayor parte de los casos se presentaron asociados: el carácter estructural del fenómeno, las características de los jóvenes emigrantes y las consecuencias que el fenómeno tiene en la reproducción biológica de la sociedad y en los aspectos económicos.

Todos los entrevistados que señalaron este como uno de los dos principales problemas de población que tiene el país asumen la emigración en general y la de los jóvenes en particular como un fenómeno estructural de larga duración, que ha tenido períodos de mayor empuje debido a fenómenos políticos en la década de los setenta y económicos y sociales a partir de los noventa, a los que últimamente se le agregan factores culturales asociados al proceso de globalización.

Se subrayó que la emigración es fundamentalmente de personas jóvenes «en edades activas y reproductivas, con niveles educativos medio y superior».

A la emigración juvenil se la asocia directamente con sus consecuencias en aspectos reproductivos y económicos. Respecto a la reproducción biológica, la emigración juvenil se considera uno de los factores que agravan la concentración de la población en edades mayores, por una parte, y la concentración de la reproducción biológica en sectores más vulnerables, por otra. En el plano económico se señala el impacto negativo que este fenómeno tiene en el mercado de trabajo, que no dispone de suficientes recursos humanos calificados, y los riesgos que ello supone para el financiamiento de la seguridad social.

Dos fragmentos sintetizan la opinión de la mayoría de los entrevistados. Uno de ellos expresa: «El país se está quedando con poca gente que trabaja. En momentos de crisis y en momentos de auge económico en Uruguay se siguen yendo miles de personas por año, buscando trabajo en otros lados. Se van y no vuelven». El otro añade: «[Esto] hace en definitiva que nos encontremos con una población predominantemente de adultos mayores, con la incidencia que ello tiene en todo el funcionamiento económico del país, no solo porque induce a que el país tenga una visión acotada en términos de perspectivas, sino además por las consecuencias en la seguridad social».

**2.** Con relación a la **estructura de edades envejecida** —segundo tema más mencionado—, se señala recurrentemente lo que a juicio de los entrevistados son los tres aspectos más importantes que, combinados, explican el fenómeno: a) «la casi nula tasa de natalidad»; b) «el aumento de la esperanza de vida», y c) «la emigración sostenida, especialmente de sectores jóvenes».

En líneas generales los entrevistados tienden a explicar el envejecimiento de la población como «resultado de dos procesos: el de secularización y el de modernización», experimentados en el Uruguay tempranamente en comparación con la mayoría de los países latinoamericanos, y los cambios culturales que estos procesos han traído

aparejados. Otros entrevistados, los menos, ponen énfasis en aspectos relacionados con el sistema de oportunidades y estímulos para tener hijos.

En efecto, varios entrevistados consideran que el envejecimiento de la población es el efecto casi inevitable de la «tendencia secular» y el proceso de modernización que se expresa en un conjunto de cambios culturales, como la ampliación del concepto de familia y pareja, y la *moratoria*, que posterga la conformación de familias para invertir más tiempo en la formación.

A ello agregan «las mejoras sustanciales en los estándares sanitarios», «mayores oportunidades de acceso a la educación», «el desarrollo y la utilización de métodos anticonceptivos» y «la instauración del divorcio». Asimismo, e íntimamente vinculado a lo anterior, señalan la falta de estímulos para la crianza de los niños y las escasas oportunidades que el país ofrece a los jóvenes de sectores medios y altos para concretar sus expectativas profesionales y laborales.

En tal sentido, es muy significativa la frase de uno de los entrevistados: «Acabo de estar en Brasil y quedé impactado porque todas las personas de nivel ejecutivo con las que me entrevistaba dentro de la universidad tenían menos de 30 años. El envejecimiento de nuestra población es impactante y, asociado a eso, el escaso acceso de los cuadros más jóvenes a instancias de decisión».

**3.** En una proporción apenas menor que los anteriores se mencionó el tema de la **migración interna**, considerado por su efecto más visible: la segmentación territorial de la población. Este fenómeno, a juicio de los entrevistados, tiene dos facetas: a) en el conjunto del territorio nacional y b) a escala local.

En el plano nacional se señala la «concentración de la población en la franja costera» (en especial en el área metropolitana de Montevideo y en Maldonado) y el consiguiente vaciamiento en el centro del territorio nacional. A ello se suma el continuo proceso de vaciamiento de las áreas rurales y la radicación de esa población, en una primera fase, en los conglomerados urbanos cercanos más importantes.

A escala local se menciona la segmentación socioterritorial de la población en las áreas urbanas, con el desarrollo de barrios de construcciones precarias y asentamientos con serios problemas de acceso a servicios.

**4.** Alrededor de un 40% de los entrevistados mencionó como uno de los principales problemas la concentración de buena parte de la **reproducción biológica de la población en sectores vulnerables**.

En este sentido se expresaron opiniones como: «No solo debemos preocuparnos por ver la cantidad de niños que nacen —hay que recordar que estamos en una fase madura de la transición demográfica—, sino en qué condiciones nacen; el principal problema no es solo de cantidad sino de calidad».

Otro entrevistado, cuya opinión es representativa del conjunto, formuló el problema de la siguiente manera: «Hoy sabemos que, si bien ha bajado el número de niños y niñas que nacen en barrios pobres —ha bajado en todos los estratos sociales, cosa que no pasaba antes—, de todos modos en términos relativos se mantiene un

peso específico de nacimientos mayor en los hogares pobres que en los que no lo son. Y eso es claramente un problema, pero más que demográfico es un problema que tiene que ver con procesos sociales que hay que tratar de alterar».

5. Finalmente, en este grupo de respuestas cabe señalar que siete entrevistados señalan como uno de los dos principales problemas la **escasa población** que posee el país. Se lo considera un problema en la medida en que, a juicio de los entrevistados, la escasa población y el estancamiento estructural del crecimiento global de la población tiene incidencia en las posibilidades de desarrollo del país, especialmente asociado a fenómenos económicos como la magnitud del mercado interno y las limitaciones para el aumento de la productividad que supone contar con poca fuerza de trabajo.

En el segundo grupo de respuestas —las que hacen mención a problemas que afectan a colectivos específicos pero que, a juicio de los entrevistados, producen impactos demográficos— una cuarta parte de los entrevistados señaló como uno de los dos principales problemas el **nivel educativo de la población**. No obstante, más de la mitad, en algún momento de la entrevista, se refirió al tema como un problema asociado a la población uruguaya.

La preocupación está directamente relacionada con dos fenómenos que se están verificando en la sociedad: 1) los bajos niveles de aprendizaje de la población, fundamentalmente la de menores recursos, producto del «deterioro de la calidad educativa», sobre todo en la enseñanza pública, y 2) los altos niveles de abandono y repetición que se registran en la enseñanza media.

Se expresa que este es «un tema importante, ya que el nivel educativo de la población tiene consecuencias directas en las posibilidades de inserción social y en las posibilidades de desarrollo social y económico del país». «Si tenés un 37% de los adolescentes que no terminan el Ciclo Básico, estás afectando tus capacidades de desarrollo en el área productiva y a su vez esos adolescentes que no puedan incorporarse en educación media tendrán dificultades en sus proyectos de vida, en el mundo del trabajo». A su vez, para otro de los entrevistados, la existencia de «un desfase entre educación y trabajo es un factor notorio de emigración».

Por otra parte, cuatro entrevistados ubicaron las **dificultades de acceso a la vivienda** como uno de los principales problemas que tiene el país en materia de población.

Tres entrevistados expresaron que el principal problema son las **dificultades de acceso al empleo**, por cuanto interpretan que un empleo de buena calidad tiende a suprimir los principales problemas que afectan a la población.

Finalmente, algunos priorizaron asuntos que identifican como causas probables de problemas de población.

En este sentido, especialmente los entrevistados vinculados a los gobiernos departamentales hicieron hincapié en las asimetrías que el país tiene en cuanto a oportunidades laborales y acceso a servicios e inversiones. Estas inequidades, a su juicio,

producen «polos de expulsión» y «polos de atracción» de población, con las consecuencias que ello supone en el plano urbanístico y social.

Por otra parte, dos entrevistados plantean como principal problema la falta de estímulos a la inmigración, basándose en que un país de poca población podría aumentar su capital humano a partir de estrategias de captación de inmigrantes.

Tres entrevistados mencionan la ausencia de apoyo o estímulos a la crianza de los niños como un factor que desalienta la procreación y en consecuencia influye en la baja natalidad de las clases medias. Por último un entrevistado plantea que el principal problema de población que tiene el país es «el aborto».

## **2. Identificación acerca de la temporalidad de los problemas señalados**

Como complemento de la pregunta anterior se procuró indagar si los problemas identificados por las elites son de reciente aparición en la agenda o se arrastran desde tiempo atrás.

En líneas generales se comparte la idea de que el país viene arrastrando estos problemas desde hace décadas, sin que se hayan tomado medidas significativas al respecto. Uno de los entrevistados señaló: «Desde que yo era chico vengo escuchando hablar de estos problemas».

Sin embargo, se pueden agrupar dos grandes tipos de respuestas, directamente relacionadas con los tipos de problemas identificados.

El proceso de envejecimiento de la población y las bajas tasas de natalidad se identifican como problemas de larga duración que están vinculados al proceso de modernización del país a partir de la década de los cincuenta, coincidente con el desarrollo del Estado de bienestar.

Por su parte, los problemas vinculados a la emigración de jóvenes son vinculados por varios entrevistados a la primera oleada emigratoria, en la década de los setenta, relacionada con la crisis política, y luego a factores económicos derivados de las políticas económicas y sociales aplicadas en las décadas de los ochenta y noventa.

Algo similar ocurre con los procesos de migración interna, los procesos de segmentación socioterritorial de la población, el deterioro de la calidad educativa, la reproducción concentrada en los sectores más pobres y las dificultades de acceso al empleo y la vivienda. Varios entrevistados relacionan estos procesos con las políticas aplicadas en esas mismas décadas.

Una entrevistada sintetiza lo que la mayoría, de un modo u otro, manifiesta: «Los venimos arrastrando como país, y el no abordarlos —o el abordarlos desde consignas y no desde políticas concretas— ha hecho que el no haber política demográfica sea una forma de que la haya».

### **3. Factores principales que inciden en el desarrollo de los problemas**

Con relación a los factores que inciden en los problemas identificados, las respuestas se pueden agrupar en dos grandes conjuntos: a) las que tienden a explicar los problemas por fenómenos de tipo económico —la mayoría de los entrevistados—, y b) las que incorporan aspectos sociales o culturales.

Como factores que inciden en la aparición, el desarrollo y el mantenimiento de los problemas, el primer conjunto señala «las escasas oportunidades de trabajo y los impactos de las crisis económicas», «la conveniencia de los sectores medios de tener pocos hijos» como estrategia para mantener estándares de bienestar, la «búsqueda de oportunidades laborales y profesionales que el país no ofrece», entre los más nombrados.

Por su parte, los menos atribuyen estos problemas a fenómenos sociales como «la crisis de la institución familiar», «la crisis de la educación» y «la crisis de la red de protección social», o a aspectos culturales generalmente asociados al «proceso de modernización» y a los cambios que han traído aparejados los eventos propios de «la cuarta etapa de transición demográfica», que adopta comportamientos similares a los países europeos desarrollados. Finalmente, algunos mencionaron la idea de que el Uruguay «carece de confianza en sus posibilidades» o «entusiasmo».

### **4. Evolución de los problemas demográficos**

Finalmente se indagó acerca de si los problemas se están agravando, son estables o se van revirtiendo.

La visión generalizada de los entrevistados —aunque con algunos matices que más adelante señalaremos— es que los problemas en su mayoría tienden a agravarse. No obstante, varios sostienen que permanecen estables y tres arriesgan una opinión positiva sobre la evolución reciente de la situación demográfica.

Con relación a los problemas vinculados a la estructura de edades de la población, la opinión generalizada es que permanece incambiada desde hace muchos años y no se advierten elementos que induzcan una mejoría. La mayoría de los entrevistados que señalaron este como uno de los principales problemas cree que lo más probable es que el fenómeno tienda a profundizarse.

Acerca de la emigración, la opinión es que el fenómeno —del que se identifican algunos picos elevados, sobre todo asociados a la crisis del 2002— se mantiene también estable, lo que confirma su carácter estructural, ya que no está «tan relacionado con una coyuntura político-económica, como se pudo haber pensado en algún momento, sino que es un fenómeno permanente, relacionado con lo cultural y con las expectativas, sobre todo de los jóvenes». De todos modos, el cambio del marco internacional generado por la crisis mundial y las nuevas políticas restrictivas de la inmigración en los países centrales hacen pensar a algunos entrevistados que podrá mejorar la situación de emigración que se vive en nuestra sociedad.

Con relación a los fenómenos de migración interna y segmentación territorial, la opinión generalizada es también pesimista, en la medida en que, si bien se reconocen algunas políticas tendientes a revertir el fenómeno, los efectos esperados en el mejor de los casos son a largo plazo.

Algo similar ocurre con el aspecto educativo y los cambios en las conductas reproductivas, especialmente en los sectores de menos recursos. Se reconoce que «algo se está haciendo», pero se duda de que la aplicación de esas políticas tenga un impacto significativo y a corto plazo.

## Capítulo 2

---

### La importancia asignada a la situación demográfica

Para conocer la opinión de los entrevistados acerca de la importancia que asignan a los temas demográficos se les pidió que ubicaran estos temas en comparación con los problemas de la pobreza, la delincuencia y el desempleo.

Como se consigna en el capítulo anterior, buena parte de los entrevistados relacionan los problemas demográficos con problemas sociales, ya sea como causas o como consecuencias. Más aún, en muchos casos no logran distinguir unos de otros.

Por este motivo, a la mayoría de los entrevistados se les hizo muy difícil realizar una comparación entre temas de población y temas sociales como la pobreza, el empleo o la delincuencia, en la medida en que los perciben como íntimamente vinculados.

Quienes mayormente logran realizar un análisis comparativo distinguiendo unos asuntos de otros son aquellos que tienen responsabilidades de gobierno, ya que están más familiarizados con estos temas. Algo similar ocurre con los responsables de instituciones educativas u organizaciones no gubernamentales, por cuanto de algún modo han trabajado estos temas o bien han seguido los debates en torno a ellos.

De todos modos, podemos clasificar las opiniones en cinco tipos, según los elementos comunes planteados en las respuestas: a) las que plantean que los temas están claramente relacionados; b) las que expresan que los temas demográficos tienen una importancia similar a los sugeridos para la comparación, pero que no tienen un lugar relevante en la agenda; c) los que creen que los temas sugeridos son más importantes que los demográficos; d) los que opinan que no es posible relacionarlos, y finalmente e) los que se limitaron a profundizar sobre la gravedad de los temas planteados sin vincularlos a los temas demográficos.

En una aproximación cuantitativa de las respuestas, alrededor de un tercio de los entrevistados expresó que los temas demográficos tienen una importancia similar a los sugeridos para la comparación pero no están priorizados en la agenda.

Un número similar opinó que los temas de pobreza, empleo o seguridad son más importantes que los demográficos, o se limitó a describir la importancia de los problemas sugeridos para la comparación sin jerarquizarlos.

En tercer lugar, casi una quinta parte expresó dificultad para establecer una comparación debido a que los temas están íntimamente relacionados.

Finalmente, un poco más del diez por ciento de los entrevistados manifestó que no es posible vincular ni comparar los temas.

Para los que opinaron que **los temas demográficos son importantes pero no están priorizados en la agenda**, estos temas «son centrales a la hora de delinear y definir las políticas públicas de gobierno, aunque no sean considerados como centrales en la agenda pública en la medida en que esta prioriza aspectos mucho más sensibles, como la seguridad y el empleo».

Un entrevistado agregó que en esta problemática ocurre «aquello de que lo urgente impide ver lo importante. Para los sectores más afectados por la pobreza, la delincuencia o el desempleo, estos serán los temas más importantes y, por el efecto que estos problemas tienen sobre la opinión pública, también ocupan más tiempo en la agenda del sistema político, pero a mi juicio eso no disminuye la importancia del tema poblacional». En el mismo sentido, otro entrevistado manifestó: «La pobreza, la delincuencia o el desempleo son temas urgentes y le quitan el tiempo a lo importante. Este es un tema importante que debe tener el lugar que se merece».

Algunos, inclusive, fueron autocríticos por cuanto personalmente no actúan en consecuencia con la gravedad del fenómeno. «[Los temas demográficos] son importantísimos y lo peor es que no nos damos cuenta; los califico como temas importantes y de baja visibilidad. Es culpa nuestra, de los medios, de los periodistas, por los temas a los que les damos importancia. Con el tema demográfico pasa eso».

Una vez más se plantea la visión cortoplacista predominante en la sociedad uruguaya, que impide abordar los problemas estructurales y urgentes. «Si tuviéramos una visión nacional de veinte, treinta o cincuenta años, deberíamos darnos cuenta de que un país pequeño, de tres millones y pico de habitantes, envejecido, es un país con menos destino. Deberíamos estar pensando en un país con más población joven, con gente preparada, que nos permita decir “salimos de la trampa regional en la que estamos”».

En el mismo sentido, un entrevistado señaló: «Hay que poner el tema demográfico con la misma prioridad que otros problemas graves, como la pobreza o la seguridad. Como no es un tema emergente como la seguridad, o tan dramático como la pobreza...».

Finalmente, otro entrevistado planteó que es inconducente comparar la importancia o magnitud de diferentes problemas, de notoria gravedad todos ellos, y agregó que «establecer un orden de prioridades sin mayor fundamento es un atajo para postergar indefinidamente el tratamiento de ciertos problemas que, por diferentes razones, no ocupan los primeros lugares en la agenda pública, no están de moda o no reditúan en términos partidarios y electorales». Sugirió una estrategia para no subordinar los temas demográficos a aquellos que son priorizados en la agenda: «Parece más productivo que los expertos en la materia realicen un esfuerzo para encontrar los puntos de contacto entre unos y otros asuntos y establecer cómo cada cual incide en la prevalencia del otro y de qué manera podrían desarrollarse medidas complementarias para su superación».

Como se dijo, otro grupo de entrevistados de similar magnitud opinó que **los temas de pobreza, empleo o de seguridad son más importantes que los demográficos**. En efecto, consideran que esos temas, sumados a otros como el de la educación,

son hoy los prioritarios, no solo porque están jerarquizados en la opinión de la mayoría de los uruguayos, sino porque, a su juicio, al abordar esos temas, los que habitualmente se señalan como temas demográficos tenderán a revertirse.

Un ejemplo de cómo este grupo de entrevistados razona sobre estos asuntos es la siguiente respuesta dada por uno de ellos: «Yo pongo primero a la educación. Si los niveles de educación mejoran, los educandos adquieren valores y empiezan a darse cuenta de que el tema de la droga no es bueno y que la delincuencia no conduce a nada más que a la disgregación, y que el futuro del individuo, ya sea para disfrutarlo o para gozarlo en la vejez, está vinculado con el trabajo».

En el mismo sentido, otro entrevistado razonó: «Son temas que están vinculados, porque la pobreza produce emigración, el gran problema es de integración social, que afecta también la seguridad. El problema principal a resolver es la recuperación de la integración social».

Plantea un entrevistado en otro sentido: «Los temas de población no generan alarma; en cambio, el tema de la seguridad sí. “Me van a robar, van a secuestrar a mis hijos”. En cambio, nadie piensa que en veinte o treinta años el Uruguay va a desaparecer en materia de población. Es un tema que involucra a varias generaciones, entonces no hay una sensación de peligro».

Un tercer grupo de entrevistados expresó **dificultad para realizar una comparación en la medida en que los temas íntimamente relacionados**. «Los temas están muy ligados; lo que tenemos es un desafío demográfico muy fuerte, que acompaña al desafío social y democrático. Me parece que estos tres desafíos se conjuntan para plantear problemas que debemos resolver simultáneamente. Es muy importante construir políticas de población, que pasan por alentar la reproducción en las capas medias, que las familias puedan tener hijos con un mayor grado de integración social».

Otro entrevistado expresó que, «en la medida en que la población siga creciendo en los sectores marginados y no por donde existan reglas de convivencia social desarrolladas, el problema va a seguir aumentando. Yo no lo ubico en una situación de prioridad ni de dejarlo de lado; esos temas están muy relacionados»

Más específicamente, analizando el problema de la emigración, un entrevistado dijo darle «una importancia tan central» que le era imposible separarlo del resto. «La emigración puede ser una consecuencia del desempleo, de la pobreza, de la desculturización, de la deseducación, todos esos procesos que expresan el deterioro del colectivo social».

En el mismo sentido, otro entrevistado manifestó: «La sociedad es un sistema y como sistema los problemas están interconectados; ninguno de estos temas está aislado. La falta de oportunidades económicas y el panorama cultural un poco asfixiante que tiene el Uruguay hacen que la gente se vaya, que los jóvenes bien calificados e innovadores emigren. A su vez, hace que la matriz socioeconómica del país se empobrezca, porque los que podrían enriquecerla se van. De alguna manera es un círculo».

Por su parte, los que se limitaron a describir la importancia de los problemas sugeridos sin jerarquizarlos subrayaron su gravedad y urgencia, y consideraron necesari-

rio abordarlos como objetivos en sí mismos, desvinculándolos de las problemáticas demográficas.

Finalmente, cinco entrevistados expresaron que no es posible vincular ni comparar los temas, basándose en que son «cosas bien distintas las que se pretenden comparar». «Me cuesta relacionarlas», dice otro.

«El país necesita políticas de población, las necesita. Que tiene un problema serio de viabilidad social, cultural, a causa de su patrón demográfico y la falta de políticas públicas, eso también es claro. También es un dato de la realidad que las familias más numerosas son las más pobres. Es como un círculo vicioso, pero no veo una relación directa de políticas de población con las estrategias para salir de la pobreza, ni políticas de población para resolver el tema de la seguridad».

Otro fundamento para desligar las políticas de población de los temas sugeridos queda expresado a través de la opinión de otro entrevistado, que ubica temas para la agenda demográfica con independencia del abordaje de los problemas sociales:

«En las políticas de población, además de los soportes más económicos y de servicios sociales que sostengan la reproducción de la sociedad, es importante incorporar una dimensión que atienda los aspectos culturales de la conformación etaria que tiene nuestra población, el peso que tienen los adultos mayores en el Uruguay. ¿Qué pasa a nivel simbólico con el lugar que tienen los viejos? ¿Cómo pensamos en los viejos? ¿Cómo nos pensamos como país en perspectiva, no solo en los temas económicos, sino también en términos de los servicios para adultos mayores y de los mecanismos de integración social y cultural? Lo mismo para las generaciones más jóvenes, que no han tenido peso en la medida en que han pasado a ser menos. La cuestión intergeneracional es necesario ponerla en plano de discusión de las políticas públicas; no solo qué pasa dentro de las generaciones, sino qué pasa con la trama intergeneracional».

## Capítulo 3

---

# El conocimiento sobre las políticas de población o programas existentes

En este capítulo se presenta la información sobre lo que los integrantes de la elite nacional entienden que se está haciendo en materia de políticas de población. De este modo se logra un doble objetivo: registrar en qué medida los entrevistados conocen la existencia de programas de población y qué opinión tienen sobre ellos, y conocer qué acciones identifican como políticas de población.

En una segunda parte del capítulo se indaga sobre las iniciativas que los líderes de opinión creen que deberían impulsarse en este campo. Es decir, aquellas cosas que no se están haciendo pero que los entrevistados entienden que deberían hacerse.

### 1. El grado de conocimiento

La mayor parte de los líderes reconoce al menos alguna iniciativa, programa o política dirigida a responder a la problemática de población del país. En efecto, 45 de los 77 entrevistados tienen una visión positiva de lo que se está haciendo y son capaces de señalar al menos una política concreta.

Un grupo de 14 entrevistados revela una mirada crítica sobre lo que se está haciendo, pero es capaz de identificar al menos alguna medida concreta. Finalmente, 18 entrevistados señalan que no se hace nada —al menos nada relevante— respecto a la problemática poblacional.

En definitiva, más de las tres cuartas partes de los entrevistados ubican al menos alguna iniciativa concreta que a su juicio se vincula a políticas de población. Esto no significa considerar que el Uruguay posee un conjunto sistemático y ordenado de políticas y acciones en este campo. Por el contrario, los entrevistados afirmaron mayoritariamente que no existe una política de población estructurada, completa y sistemática, pero reconocieron esfuerzos diversos que directa o indirectamente tienen impacto sobre la problemática.

La quinta parte restante se destaca, o bien por un énfasis crítico sobre las iniciativas que se llevan adelante, o bien por no mencionar acciones concretas, directas ni indirectas, que tengan impacto demográfico.

Al analizar estas posturas según los diferentes grupos, se observan resultados variados.

Como era esperable, todos los entrevistados pertenecientes al gobierno afirmaron que se están haciendo cosas al respecto y mencionaron diferentes tipos de acciones o políticas. Su situación, por un lado, los responsabiliza sobre lo que se hace o no se hace al respecto, pero también les permite un acceso más amplio a la información sobre las acciones en marcha. Por lo tanto, es lógico que su visión sea más positiva y mejor informada.

En un sentido bastante similar se alinean las respuestas de los representantes de los gobiernos departamentales. De los ocho entrevistados, cinco señalaron acciones y revelaron una mirada positiva, aunque no satisfecha, sobre lo que se está haciendo.

Los sindicalistas y los representantes de las instituciones educativas también aparecen con un componente favorable. Solo dos de los ocho sindicalistas y uno de los siete representantes de las instituciones educativas consideraron que no se está haciendo nada.

Los periodistas y los representantes de las instituciones culturales son las dos categorías siguientes en cuanto a las valoraciones positivas. En el caso de los periodistas las visiones positivas son mayoritarias, pero se observan dos casos con posiciones críticas. En cambio, la mayoría de los representantes de las instituciones culturales parecen tener poco conocimiento de lo que se está haciendo, aunque no manifiestan una visión crítica.

La situación es más pareja entre los empresarios y los representantes de las ONG. En ambas categorías la distribución marca una leve mayoría de respuestas positivas, pero un par de entrevistados en cada categoría se sitúan en el otro extremo.

Por último, entre los dirigentes políticos entrevistados también se produce una división que está directamente vinculada a su posicionamiento respecto al gobierno. Los políticos de la oposición destacan ejemplos críticos o no reconocen cosas importantes que se estén haciendo, mientras que los del partido de gobierno manifiestan una percepción mucho más positiva.

Veamos ahora cuáles fueron las respuestas de los entrevistados sobre qué acciones identifican como vinculadas a las políticas de población y qué cosas que no se están haciendo deberían impulsarse para avanzar en este campo.

## **2. Las medidas que se están aplicando**

Los entrevistados mencionaron alrededor de ciento veinte acciones que se están llevando a cabo. Obviamente, estas menciones incluyen referencias reiteradas.

La medida más mencionada fue la «ampliación del sistema de Asignaciones Familiares», que once de los entrevistados consideraron con impacto sobre la situación de la población. En segundo lugar, con diez menciones, se ubican «el Plan Ceibal», «el Departamento 20» y la «aprobación de un conjunto de normas tendientes a facilitar el retorno de emigrantes uruguayos». Nueve respuestas aluden al Plan de Emergencia.

En un segundo escalón aparecen, con cuatro menciones, «la información y distribución de anticonceptivos», «la universalización de la enseñanza preescolar», «el Plan

de Equidad», «la mejora en las prestaciones de salud», «el Plan CAIF» y «la mejora en los niveles de empleo»; con tres menciones, «la creación de la ANII», y con dos «MEVIR». Los demás casos solo recogen una mención.

Resulta claro que, salvo un par de excepciones (la creación del Departamento 20 y la aprobación de normas para facilitar el retorno), no se trata de medidas establecidas con objetivos demográficos, pero su aplicación produce impactos indirectos sobre la situación.

El fortalecimiento de Asignaciones Familiares es una medida que, notoriamente, busca apoyar a las familias de escasos recursos con hijos menores; del mismo modo la universalización de la educación preescolar, además de tener muchos efectos sobre los propios niños, es un apoyo indirecto a sus familias.

Bastante más directo parece el impacto de la información y distribución de métodos anticonceptivos.

Por el contrario, «la creación de la ANII», «la mejora en el nivel de empleo» o «en las prestaciones de salud» son medidas con objetivos más generales, y solo en un sentido muy indirecto puede entenderse que provoca impacto sobre la situación demográfica del país.

Veamos ahora las medidas identificadas por los entrevistados, agrupadas en tres grandes núcleos temáticos: 1) las medidas referidas a políticas de familia, educativas o genéricamente sociales, que representan casi dos tercios de las menciones; 2) acciones relacionadas con la emigración y la inmigración, mencionadas por algo más de la quinta parte; 3) medidas vinculadas al territorio o la vivienda, con poco más del 10% de las menciones. Finalmente existe un pequeño núcleo de referencias a acciones diversas.

## 2.1. Medidas referidas a la familia, la educación o las políticas sociales

La mayor parte de las menciones refieren al fortalecimiento o apoyo a la familia. De estas, la mitad reconoce que el **fortalecimiento de Asignaciones Familiares** constituye una política directa de mejora de las condiciones de la población. La **difusión y el acceso a métodos anticonceptivos** ocupa el segundo lugar en la recordación de los entrevistados, y también se menciona al **Plan CAIF**.

Las referencias restantes son puntuales: a la medida que incorpora «el cómputo de los hijos de las mujeres para el reconocimiento de los años para la jubilación» o a un programa concreto con apoyo de la Unión Europea. También hay algunas referencias genéricas, como «políticas sociales dirigidas a la niñez» o un reconocimiento a la OPP por su preocupación en estos temas.

El segundo conjunto de referencias dentro de este núcleo tiene como denominador común la apuesta a medidas en el campo de la educación. La referencia al **Plan Ceibal** ocupa el primer lugar y la **universalización de la enseñanza preescolar** el segundo.

Luego aparece una lista bastante extensa de medidas con una única mención: las escuelas de tiempo completo, la regulación y el control de las guarderías, el programa

de maestros comunitarios, la diversificación de la oferta de educación terciaria, el apoyo educativo a jóvenes deportistas y la creación de un Instituto de Evaluación Educativa previsto en la nueva Ley de Educación.

Las acciones que forman parte de las políticas sociales completan este núcleo. Las más mencionadas fueron el **Plan de Emergencia**, el **Plan de Equidad** y la **mejora en las prestaciones de salud**. A su vez, se registró un conjunto de acciones diversas que obtuvieron una o dos menciones: el PANES, el programa de Rutas de Salida, el Plan de Salud Bucal, el Hospital de Ojos y las políticas de reconversión laboral.

## 2.2. Medidas relacionadas con la diáspora y la emigración

Las medidas que identificaron los entrevistados con respecto a la vinculación con los uruguayos en el exterior se concentraron en la creación del **Departamento 20** y las **normas aprobadas para favorecer el retorno**. En el primer caso el objetivo es generar vínculos, mientras que en el segundo se orienta directamente a estimular el regreso de los emigrantes. Un entrevistado agregó que la **creación de la ANII** puede contribuir a generar condiciones para el retorno de uruguayos calificados.

Otras respuestas señalaron acciones capaces de evitar la emigración. En este sentido volvió a aparecer la referencia a la **ANII**, en este caso más reiterada y con énfasis en el papel que esta agencia puede cumplir para retener a jóvenes calificados, mediante proyectos que respondan a sus expectativas. La otra referencia, mucho más genérica, destacó que la **mejora en la situación de empleo** puede contribuir a frenar el proceso emigratorio.

Es claro que la única política eficaz para frenar la emigración y más tarde revertirla es aquella que logre conjugar el aumento del empleo con la mejora sustancial de los niveles de remuneración. Sin embargo, ninguno de los entrevistados incluyó esta vinculación en sus planteos, sino que estos simplemente marcaron la importancia de aumentar la oferta de empleo en el país.

Las restantes referencias, puntuales y genéricas, aludieron a la capacitación para el empleo y a las políticas sociales que tengan impacto de freno emigratorio.

## 2.3. Medidas relacionadas con el territorio y la vivienda

El tercer conjunto de acciones refiere a la distribución de la población en el espacio. Siete entrevistados mencionaron acciones en materia de vivienda y otros seis hablaron de medidas que tienen por objeto la descentralización territorial.

En el primer caso, las respuestas señalaron a **MEVIR**, el **Programa de Regularización de Asentamientos Irregulares**, la vieja **Ley de Vivienda** que creó los programas de ayuda mutua, la norma que prevé la disposición de **viviendas para jubilados con fondos del BPS**, y propuestas más genéricas, como la **promoción de la vivienda y de la caminería rurales**.

En el segundo caso, los entrevistados aludieron en forma general a la **política de descentralización** —seguramente tomando en cuenta la ley de reciente aprobación—, a un **Fondo de Desarrollo Productivo en el medio rural** o referencias generales a la existencia de **planes departamentales de desarrollo** mediante la diversificación de alternativas de crecimiento.

## 2.4. Medidas varias

Finalmente, debe consignarse un conjunto de referencias a ciertas acciones que no pueden ser clasificadas en ninguno de los núcleos anteriores.

Los entrevistados hablaron de un cambio reciente y relevante en la conciencia de los ciudadanos con respecto al acceso a los servicios públicos, la mejora del salario real lograda en los últimos años y el hecho de que los académicos hayan llamado la atención sobre la problemática demográfica. También mencionaron las iniciativas de turismo social y la disposición que permite a las empresas descontar impuestos en proyectos de apoyo a iniciativas de investigación universitarias.

Como se dijo, hubo un pequeño grupo de entrevistados que no pudo identificar ninguna acción relacionada con políticas de población, y otros señalaron que lo «que se hace está muy descoordinado» o «no llega a la raíz del problema».

## 3. Las medidas que deben tomarse

Veamos ahora cuáles han sido las iniciativas que los entrevistados creen que se deberían tomar para mejorar la situación demográfica del Uruguay.

Debe anotarse que propusieron casi un centenar de medidas diferentes, aunque casi todas en los mismos campos temáticos de las acciones que a su juicio se están llevando adelante actualmente. Al igual que en el punto anterior, algunas propuestas se repiten.

Estas referencias pueden clasificarse en cinco grandes núcleos temáticos: 1) medidas referidas a la familia y a las políticas sociales; 2) medidas referidas al territorio y la vivienda; 3) medidas referidas a la educación y el trabajo; 4) medidas relacionadas con la emigración, la inmigración y el retorno, y 5) acciones referidas al diagnóstico y la coordinación.

### 3.1. Medidas referidas a la protección de la familia y las políticas sociales

Un número importante de entrevistados señaló que es necesario impulsar políticas dirigidas a apoyar el cuidado y la crianza de los hijos menores. En tal sentido, propusieron instaurar un «**sistema de cuidados**» que incluya **regulaciones laborales, régimen de licencias y subsidios a la paternidad y maternidad**. Una persona reclamó

seguir profundizando el régimen de **Asignaciones Familiares** y otra habló de la importancia de ampliar el alcance del **Plan CAIF**. Varias señalaron que es necesario modificar normas laborales para **proteger a las embarazadas y a los padres de hijos pequeños**.

En una temática similar, aunque de signo contrario, se propuso también trabajar en **políticas de prevención del embarazo**.

Otros entrevistados señalaron la necesidad de **diferenciar en el tratamiento impositivo** a las familias en función del número de hijos menores, y algunos se refirieron a la **protección de las madres adolescentes y las parejas jóvenes o padres adolescentes**.

Finalmente, un entrevistado señaló que se requiere un ámbito institucional en el Estado que se encargue de la problemática de las familias, y planteó concretamente **crear un Instituto de la Familia**.

Otras propuestas expresaron valoraciones críticas sobre la realidad actual y plantearon que resulta fundamental **recuperar los valores perdidos** y en particular la **familia tradicional** heterosexual.

Finalmente, también hubo un reclamo de **profunda transformación de los ámbitos estatales dirigidos a los niños y adolescentes, en particular el INAU**, y se afirmó que es preciso hacer valer con más fuerza las responsabilidades de los padres **afirmando los deberes de la patria potestad**.

Otro pequeño grupo de entrevistados se refirió más genéricamente a las políticas sociales. Sus propuestas enfatizaron el **carácter integrador de las prestaciones sociales** y la necesidad de **establecer contraprestaciones** específicas a cambio de los beneficios sociales.

También hubo una referencia a la necesidad de **crear refugios para adultos mayores**. Por último, un entrevistado manifestó su preocupación por **desarrollar medidas preventivas en materia de seguridad social** para encarar el proceso de envejecimiento de nuestra sociedad.

### 3.2. Medidas referidas al territorio y la vivienda

La mayor parte de las propuestas en este campo se dirigieron a **fortalecer la realidad del medio rural y evitar la emigración a la ciudad**. A este respecto se plantearon diversas iniciativas: a) repoblar la campaña mediante el impulso al cooperativismo y el acceso a los servicios públicos; b) fortalecer la escuela rural; c) mejorar los servicios de transporte en el medio rural; d) otorgar beneficios fiscales a la población rural, y e) crear fondos de desarrollo productivo a escala regional dirigidos al medio rural.

En segundo término se plantearon iniciativas tendientes a **reestructurar el territorio nacional**. En tal sentido se propuso regionalizar el país (dividirlo en cuatro regiones), promover la descentralización a escala nacional, diseñar políticas de empleo que permitan superar la centralización e impulsar un reordenamiento territorial de Montevideo.

En materia de vivienda las propuestas fueron más bien genéricas, en el sentido de señalar la necesidad de **desarrollar o recrear una política de vivienda**. Uno de los

entrevistados propuso generar un fondo con el objetivo de favorecer el acceso a la vivienda de los estudiantes del interior en Montevideo, mientras que otro propuso priorizar el acceso de los jubilados a la vivienda.

### 3.3. Medidas referidas a la educación y el trabajo

Varios entrevistados hicieron hincapié en el papel de la **educación como vehículo de integración social**. En tal sentido uno propuso que los centros educativos se construyan en zonas limítrofes desde el punto de vista social, con el objetivo de favorecer la integración.

Otro grupo puso el énfasis en la **mejora de los rendimientos educativos**, tanto por la vía de mejorar la calidad como de mejorar la oferta, creando carreras cortas y favoreciendo la culminación de los ciclos educativos.

También se presentaron propuestas dirigidas a la **descentralización educativa**, con claro énfasis en la educación terciaria en el interior. Hubo reclamos de profunda transformación del actual sistema educativo y de la Universidad de la República.

Con respecto al trabajo, se señaló la importancia de promover inversiones para la generación de empleo y aumentar la articulación entre educación y trabajo. También hubo una referencia a la necesidad de impulsar la **educación en valores**.

### 3.4. Medidas relacionadas con la emigración, la inmigración y el retorno

Los enunciados en este campo son muy generales y refieren a la necesidad de impulsar políticas con estos objetivos. Tres entrevistados pusieron el énfasis en generar políticas que favorezcan el retorno, otros tres propusieron llevar adelante medidas de incentivo para que los jóvenes no se vayan y otros tres entrevistados señalaron que es necesario promover la inmigración; uno de ellos propuso poner el énfasis en la *inmigración gris* (esto es, de personas de la tercera edad que buscan reducir costos y optimizar la seguridad y la calidad de vida).

### 3.5. Medidas de diagnóstico y coordinación

Menos del diez por ciento de los entrevistados señalaron que, a su juicio, lo principal es trabajar en la coordinación de acciones, tanto dentro del Estado como entre el Estado y los actores sociales. También se hizo referencia a la necesidad de poner en funcionamiento un plan estratégico y a trascender los ciclos de cada gobierno.

Otros dos entrevistados señalaron que es preciso mejorar el diagnóstico sobre la situación demográfica del país para afinar la formulación de políticas.

### 3.6. Medidas varias

Se plantearon diversas propuestas que no responden a ningún núcleo temático general y que tampoco parecen tener vínculos claros con las políticas de población.

En dos casos se aludió a la necesidad de cambiar el modelo de país —«el problema es el modelo neoliberal»— o impulsar modificaciones más estructurales, y en otros tres casos se hizo referencia a medidas muy puntuales con escasa o nula relación con el tema (hacer trabajar a los presos, bajar la edad de imputabilidad e impulsar las industrias culturales).

## Capítulo 4

---

# Obstáculos y oportunidades para las políticas de población

Casi todos los entrevistados han respondido afirmativamente a la interrogante sobre la existencia de obstáculos y oportunidades para llevar adelante políticas de población que permitan mejorar nuestra situación demográfica. Solo dos reconocieron carecer de elementos para pronunciarse.

En primer lugar presentaremos los obstáculos que los líderes de opinión señalaron y luego las oportunidades registradas por estos.

### 1. Los obstáculos

A la hora de identificar específicamente los obstáculos observados, se puede afirmar que existe una significativa variedad de opiniones. En efecto, las respuestas se distribuyen en forma bastante abierta entre diferentes tipos de obstáculos, lo que puede estar vinculado con la variedad de respuestas sobre cuáles eran los principales problemas demográficos del país.

El repertorio señalado abarca cuestiones tan diversas como: 1) carencias del funcionamiento político; 2) corporativismo y burocracia; 3) cuestiones vinculadas al conservadurismo y el estatismo; 4) falta de conciencia sobre la problemática demográfica; 5) limitación de recursos disponibles; 6) concepciones cortoplacistas; 7) predominio de concepciones centralistas; 8) problemas vinculados a la educación; 9) problemas sociales, y 10) ciertos problemas demográficos específicos.

Las tres primeras recogen las mayores adhesiones como explicaciones del freno a las políticas de población; las explicaciones restantes tienen un número de menciones muy similar.

#### 1.1. Carencias del funcionamiento político

Cerca de un tercio de los entrevistados entiende que el obstáculo principal para la implementación de políticas de población está en el mal funcionamiento del sistema político. En tal sentido, los señalamientos se refieren, de distintas formas, a la incapacidad de los actores partidarios para ponerse de acuerdo en algunas políticas generales.

Varios entrevistados hacen referencia a la «ausencia de políticas de Estado», otros aluden a la existencia de «divisiones políticas» o «chacras políticas». Se señala también la «gran partidización» de nuestra vida política.

Por otra parte, también se anota la «falta de liderazgo nacional» o «falta de voluntad política» para conducir un proceso de definición y puesta en práctica de políticas concretas en este campo.

Finalmente, dos entrevistados explican la falta de impulso a estas políticas en que las propuestas en materia de población no generan respuestas o réditos inmediatos, por lo que no son electoralmente rendidoras. En tal sentido, uno de ellos expresó que «las políticas de población no calzan con los tiempos políticos» y otro dijo que «hay una dificultad debido a la falta de visibilidad inmediata de los resultados de las políticas de población».

**En síntesis, una parte de los entrevistados posee una opinión crítica sobre el comportamiento de los actores políticos y los responsabiliza de la falta de avances en este campo de nuestra realidad social.**

## 1.2. Corporativismo y burocracia

Alrededor de una cuarta parte de los entrevistados identificó al corporativismo y la burocracia estatal como las principales trabas para poner en práctica políticas de población.

Por un lado se señaló que el peso del aparato del Estado y su excesiva burocratización impide que nuevas políticas públicas puedan avanzar significativamente. En tal sentido, algunos entrevistados hicieron referencia a conceptos tales como «la estructura del Estado», «la burocracia del Estado», «el peso del aparato del Estado» o la «existencia de trabas burocráticas o administrativas».

También hubo referencias críticas y más puntuales a la «burocracia en la educación», «la opacidad de la gestión pública», «la falta de confianza en la justicia y en la ley», así como la «dificultad para identificar los problemas por parte del Estado».

Otros entrevistados hicieron hincapié en el poder que en el Uruguay poseen los intereses corporativos. En algunos casos estos se expresan directamente desde dentro del Estado y otras veces están vinculados indirectamente a instancias estatales o satisfacen sus demandas a través de las decisiones públicas.

Como exponente paradigmático de este tipo de evaluación, vale citar lo dicho por uno de los entrevistados:

«El poder en nuestro país reside en gran medida en las corporaciones, y estas, por definición, responden a intereses que son sectoriales. Entonces, cuando uno toma grupos como los jóvenes ambiciosos que han invertido mucho en su educación, esos jóvenes no están representados por nadie, no tienen corporación, no tienen poder y se van. Igual que los desempleados y los indigentes. Las corporaciones uruguayas han acumulado mucho poder y hacen que los recursos materiales, económicos que existen se destinen a satisfacer las demandas de las corporaciones. Y quizás más grave que

esto: cualquier cambio que lleve a la sociedad a hacerse más flexible, más dinámica y por lo tanto más atractiva para que los jóvenes no se vayan o jóvenes de otras partes vengan, eso amenaza a las corporaciones, quienes se benefician mucho del statu quo. Las corporaciones que hoy de alguna manera concentran el mayor poder en el Uruguay, tienen la capacidad no de imponer su voluntad sobre los demás, pero sí de bloquear cualquier cosa».

**De modo que un segundo grupo ubica como obstáculo principal para el impulso a las políticas de población la existencia de una fuerte burocracia estatal junto con el peso de los intereses corporativos, como dos componentes poderosos para trabar cualquier tendencia de cambio o innovación capaz de modificar la situación demográfica actual.**

### 1.3. Conservadurismo y estatismo o neoliberalismo

Con muchos puntos de contacto con las respuestas registradas en el punto anterior, un número importante de entrevistados señalaron que el obstáculo más fuerte para las políticas de población está dado por la preeminencia de un reflejo conservador que incluye un fuerte contenido estatista.

Los entrevistados que refieren a estas características indican que existe un «problema de mentalidad que consiste en esperar todo del Estado para que este se haga cargo de resolver los problemas». Se señala que «se ha perdido el empeño por crecer y no hay espíritu emprendedor» y que existe una notoria «dependencia del Estado» que paraliza todo dinamismo en un sentido de cambio.

**Estas opiniones ponen el énfasis en la incapacidad de asumir cambios y en la preeminencia de una «mentalidad rutinaria propia de los funcionarios públicos, que es contraria a la creatividad e innovación».**

Sin embargo, no todas las referencias al Estado poseen el mismo signo. Tres de los entrevistados señalaron que las concepciones liberales o neoliberales que imperaron en años anteriores impactaron sobre el funcionamiento del Estado al generar la «concepción de que el Estado no puede hacer nada bien», lo que afecta su capacidad de aporte.

Como se puede apreciar, para este segundo grupo de entrevistados la mirada es bien diferente y, más bien se ubica en las antípodas de lo afirmado por el primer conjunto. Consideran que el Estado debe jugar un papel más fuerte y su dificultad radica en la debilidad del funcionamiento público como consecuencia de las concepciones neoliberales.

### 1.4. Falta de conciencia sobre la problemática demográfica

El cuarto conjunto de respuestas se caracteriza por entender que el obstáculo principal para impulsar políticas de población surge de la falta de conciencia sobre

esta problemática. Se trata ya de un grupo más pequeño, que representa poco más del 10% de los entrevistados.

Para estos, las políticas de población no avanzan porque «no hay conciencia» o «no se les da importancia» a los problemas demográficos. Incluso uno de los entrevistados agrega que no se cuenta con información actualizada y fundada que permita sustentar con mayor precisión la implementación de estas políticas.

En ese sentido, un entrevistado que forma parte del gobierno nacional sostiene que «no contar con datos estadísticos actualizados sobre población y los cambios que se están procesando (en la localización, en la estructura de edades, en la composición de los hogares, en los movimientos de emigración y inmigración, etc.) afecta la definición de políticas», por lo que para él resulta imprescindible la información que proveerá el Censo 2010. En la misma dirección, una entrevistada que también pertenece al gobierno nacional señaló que «el primer problema central es que no se lo ve como un problema».

**En definitiva, desde esta perspectiva resulta imprescindible brindar mayor información sobre la problemática poblacional para generar conciencia sobre ella y respaldar con mayor fundamento la implementación de políticas específicas orientadas a modificar nuestra realidad demográfica.**

## 1.5. Limitación de recursos disponibles

**Seis entrevistados señalaron que la principal dificultad está dada por la limitación de los recursos financieros públicos disponibles.** Se refirieron a la existencia de «limitaciones presupuestales» a «la necesidad de priorizar porque los recursos son acotados» y a «la necesidad de debatir públicamente las prioridades en la orientación de recursos».

Incluso uno de los entrevistados llamó la atención sobre que la implementación de políticas de población necesita de un proceso complejo de «redistribución de recursos» públicos que nunca es sencillo. Obviamente, la mayor parte de estas respuestas proviene de los entrevistados que forman parte del gobierno nacional.

## 1.6. Concepciones cortoplacistas

Algunos señalaron que el Uruguay no desarrolla políticas de población porque «no hay mirada estratégica, los principales problemas del país carecen de respuestas estratégicas», «no hay planes de largo plazo, falta definición del rumbo», existe «improvisación».

Desde esta perspectiva, sostienen que existe una «mentalidad cortoplacista» que opta por «resolver el problema del día y no mira a mediano y largo plazo». Para estos entrevistados existe una «falta de planificación» que afecta el diseño y la aplicación de las diferentes políticas.

La línea argumental es muy sólida porque, efectivamente, resulta muy difícil poner a andar políticas de población —que por definición exigen planificación de largo plazo— en un país que está ganado por la respuesta de corto plazo. **Es decir que el cortoplacismo afecta directamente la capacidad de formular y aplicar políticas públicas, particularmente aquellas que requieren fuerte estabilidad.**

### 1.7. Predominio de concepciones centralistas

Otro grupo de entrevistados señaló como un obstáculo relevante las **concepciones centralistas existentes en el Uruguay**. En este grupo se consideró que existe «poco conocimiento de los recursos naturales del país y no se valoran las distintas zonas del interior».

El cuestionamiento a la centralización del país está asociado a un reclamo por el desarrollo de políticas de ordenamiento territorial y apuestas a promover alternativas fuera de la zona metropolitana. Asociados a esta interpretación se encuentran los fenómenos —ya señalados como parte de nuestros problemas demográficos— de concentración de la población en las zonas costeras del territorio nacional.

Como veremos más adelante, esta temática también será retomada al plantear las oportunidades para el desarrollo de políticas de población.

### 1.8. Problemas vinculados a la educación

Otras opiniones registradas identificaron, entre los obstáculos para superar los problemas demográficos, ciertos defectos del funcionamiento de nuestro sistema educativo.

Al respecto se afirmó que «la educación tiene problemas de funcionamiento», que se ha «precarizado y que vive un proceso de deterioro» y que se ha convertido en un espacio «conservador». Se señaló también que se «desaprovechan los recursos aplicados a la educación» y que existe un «desajuste entre las alternativas educativas y la oferta laboral». Uno de los entrevistados, además, focalizó el problema en el mal funcionamiento de las instituciones dirigidas a los adolescentes, «el INAU y Secundaria».

**En definitiva, para estos entrevistados la situación general de la enseñanza es un obstáculo que impide cambiar ciertas realidades demográficas negativas.**

### 1.9. Malas respuestas a la crisis social

Otros entrevistados ponen el énfasis en la existencia de una situación social crítica caracterizada por la «desintegración social generada por la crisis de 2002» o «la mala distribución del ingreso», frente a la cual las políticas sociales implementadas no han podido dar respuestas eficaces.

Uno de los entrevistados califica las políticas sociales como «asistencialistas», otro sostiene que las «políticas dirigidas a la niñez se sustentan en concepciones equivocadas» y, finalmente, hay quien entiende que las «políticas de género han fallado en la medida en que no han incluido en su concepción las dimensiones problemáticas que provienen de la situación demográfica».

**En síntesis, para este grupo de respuestas el obstáculo principal surge de una mala situación social y la ausencia de respuestas correctas para superar esa situación negativa.**

### **1.10. Problemas demográficos específicos**

Finalmente, algunas respuestas explican el freno a las políticas de población en la existencia de ciertas problemáticas demográficas específicas.

En tal sentido, se señalan tres referencias concretas. Por un lado, la «ausencia de una actitud positiva hacia los inmigrantes». Al respecto se observa que la actitud refractaria de la sociedad uruguaya a la eventualidad de la llegada de corrientes migratorias de otros países es un obstáculo para el crecimiento poblacional.

Por otro lado, también se expresa que la existencia de una «cultura contraria a los embarazos» o el «miedo a tener hijos por el riesgo de no poder mantenerlos» son expresión de que existe un obstáculo concreto para mejorar nuestra tasa de natalidad.

Finalmente, la actitud cultural uruguaya de no dar espacios de participación verdadera a los jóvenes también constituye una traba para el impulso de políticas de población vigorosas.

## **2. Las oportunidades**

Veamos ahora cuáles fueron las oportunidades que detectaron los líderes de opinión de nuestro país con respecto a la posibilidad de dar impulso a políticas de población capaces de resolver nuestros problemas demográficos.

Hay tres grandes interpretaciones sobre las oportunidades que deben aprovecharse: a) una de ellas pone el acento en las oportunidades que pueden surgir del sistema político; b) la segunda refiere a la necesidad de impulsar políticas concretas con objetivos explícitos de carácter poblacional, y c) la tercera tiene el centro en la potencialidad de la economía y el desarrollo.

Estas son las tres miradas principales, que concentran en conjunto a casi todos los entrevistados. Podríamos sostener que la primera es politicocéntrica, la segunda demograficocéntrica y la tercera economicocéntrica. Más adelante, en el capítulo de las conclusiones, desarrollaremos con más precisión esta categorización.

En un segundo escalón, con menciones mucho menos frecuentes, se ubican las opiniones que interpretan que las oportunidades están vinculadas a: d) la existencia de un diagnóstico social adecuado; e) el desarrollo de un buen vínculo entre educación

y empleo; f) la reforma del Estado; g) la continuidad del actual gobierno; h) los efectos de la crisis mundial; i) el impulso a la participación social, y j) propuestas de transformación cultural. Cada una de estas referencias representa un número de opiniones que no llega al 10%.

## 2.1. Construcción de políticas de Estado

Varios entrevistados afirmaron que las oportunidades dependen, en principal medida, de la concreción de acuerdos que permitan implementar políticas de Estado.

Se trata de una manifestación de voluntad genérica que, en la mayor parte de los casos, queda limitada a ese enunciado. La frase más recurrente es «generar» o «construir políticas de Estado», sin más explicitación o desarrollo. Otros hablan de «acuerdos políticos amplios» o de un «gran acuerdo nacional», pero la idea es básicamente la misma.

Un entrevistado propone que los acuerdos políticos incluyan también a los actores sociales, mientras que otra directamente habla de la necesidad de generar un «pacto social» con autonomía de los acuerdos políticos, y un tercero propone un diálogo más fuerte entre el Estado y las iglesias.

También se reclama la iniciativa de los políticos para la «aprobación de normas legislativas», otro entrevistado especifica que los acuerdos deben dirigirse al «empleo y la pobreza» y un tercero señala que «es necesario formar mejor a los parlamentarios».

Finalmente, un entrevistado ve en el aumento del número de legisladoras una oportunidad para el desarrollo de políticas de población, porque las mujeres están más sensibilizadas con las decisiones que se deben tomar en este campo.

Pero el factor común a todas estas respuestas es la importancia de los acuerdos políticos para dar impulso a las políticas de población.

## 2.2. Políticas vinculadas a objetivos de población

El segundo grupo de respuestas se concentró en señalar políticas que tienen como finalidad directa o explícita el alcance de objetivos de mejora demográfica.

Un primer subgrupo, el mayoritario, destacó la promoción y el fortalecimiento de la situación de las familias con la finalidad de favorecer las condiciones que permitan aumentar el número de hijos.

En tal sentido se consideró necesario el «fortalecimiento y apoyo a la familia», o «mejorar el bienestar económico para que las familias aumenten el número de hijos», o «educar para la vida».

En particular se destacó la necesidad de incrementar las tasas de fecundidad de los sectores medios: «generar políticas de protección social dirigidas a los sectores medios para mejorar las tasas de fecundidad de esos sectores», «promover la natalidad de los sectores medios», «promover la salud sexual y reproductiva».

Un segundo subgrupo subrayó la importancia de promover acciones de vinculación con los uruguayos en el exterior. Al respecto, algunos entrevistados ven en el Departamento 20 una oportunidad para desarrollar los mecanismos necesarios.

También se sostuvo que deben «desarrollarse políticas de retorno dirigidas a nuestros emigrantes» y, en forma más específica, que es preciso «extender los convenios internacionales de seguridad social que favorezcan el retorno de los emigrantes que ya se jubilaron».

En este conjunto deberíamos incluir la opinión que indica la necesidad de «construir un sentido de identidad nacional» que sea un factor de cohesión y combata la tendencia a la emigración.

El tercer subgrupo destaca como una oportunidad la necesidad de descentralizar el país mediante «apuestas productivas con capacidad de generar empleo» o «acuerdos políticos para promover una reforma estatal descentralizadora».

Finalmente, uno de los entrevistados señaló que es necesario evitar las «tendencias chauvinistas con respecto a los extranjeros», otro destacó la necesidad de «priorizar la formación de los jóvenes», otro consideró necesario «promover la radicación de inmigrantes» y, finalmente, otro indicó que hay que «tomar conciencia de la necesidad del crecimiento demográfico».

### 2.3. Crecimiento económico y generación de empleo

El tercer conjunto de respuestas cree que las oportunidades están referidas a generar un impulso de crecimiento y desarrollo económico. En efecto, para estos entrevistados, hacer posible el cambio demográfico depende de que se consolide un proceso de crecimiento económico que, a su vez, genere oportunidades relevantes en materia de empleo.

Uno de los entrevistados razonaba así: «Las oportunidades están vinculadas a la generación de dinámica, de oportunidades de crecimiento en nuestro país. La emergencia de sectores dinámicos y de punta —por ejemplo, la logística, la actividad portuaria— son oportunidades para impactar sobre la emigración al brindar posibilidades de empleo de mejor calidad y remuneración».

En el mismo sentido, otro de los entrevistados señalaba que la oportunidad para resolver nuestros problemas demográficos dependía directamente de «la explotación de nuestros recursos económicos y naturales, que generará una explosión de empleo y fuentes de trabajo».

Otras opiniones también destacaron la necesidad de «generar un impulso a la producción» o «promover una política de desarrollo productivo», «generar desarrollo productivo sobre la base de la promoción de la inversión» o «generar incentivos para la inversión».

Algunos pusieron el acento en «un fuerte papel de un Estado planificador» o en la «definición de una política de gobierno», señalando la importancia del impulso con voluntad específica desde el Estado.

Finalmente, varios entrevistados vincularon el impulso al desarrollo con una mirada territorial. En tal sentido, hablaron de «crear polos de atracción», «desarrollar polos productivos con criterio descentralizador», «construir una mirada más integral y menos capitalina» o vincular las oportunidades de crecimiento al desarrollo del sector agroindustrial.

En todos los casos, la meta es el aumento de la oferta laboral, en cantidad y calidad, como un mecanismo indispensable para cambiar las tendencias demográficas negativas.

Las restantes configuraciones de respuestas sobre las oportunidades que pueden existir para las políticas de población son bastante menos frecuentes y representan a un pequeño grupo de entrevistados.

#### **2.4. Realizar un diagnóstico adecuado**

Algunos entrevistados consideraron necesario tener elementos de diagnóstico más precisos y fundamentados. Señalaron que se deben «hacer propuestas serias y con el debido fundamento», que es imprescindible contar con la información que provendrá del Censo 2010 o que es necesario «tener buenos y actualizados diagnósticos», así como contar con «apoyo académico para fundamentar las propuestas».

#### **2.5. Vincular la educación con el empleo**

Otras respuestas relacionaron las oportunidades con cambios en el sistema educativo, fundamentalmente orientados a vincular más fuertemente la educación con el empleo.

En tal sentido, un entrevistado señaló que «la problemática demográfica debe ser parte de la elaboración de las políticas educativas; por ejemplo, para definir qué cursos de UTU se necesitan en función de la producción».

En idéntico sentido se expresaron otros entrevistados al afirmar que es necesario «promover el adecuado equilibrio entre educación y trabajo», «transformar la educación para vincularla más con el empleo» o «vincular la oferta educativa al país productivo».

También se observó en un caso la opinión contraria, que reclamó «transformar la educación y separarla del mercado de empleo», por considerar que esa vinculación afecta la función básica de la educación, que no es su relación con el mercado ni su subordinación a este.

#### **2.6. Reformar el Estado**

También hubo respuestas para las cuales las oportunidades dependen de llevar adelante una fuerte transformación del Estado. Al respecto se propuso «asumir políticas

sociales con perspectiva intersectorial y actuar como sistema» y «promover la descentralización».

Estas respuestas se orientaron a la demanda de una reforma del sector público y a la necesidad de «generar más control sobre el dinero recaudado por vía impositiva». En tal sentido se señaló como una oportunidad el hecho de que exista una norma que permite a las empresas descontar impuestos sobre los recursos orientados a apoyar la investigación y la innovación.

## **2.7. Dar continuidad al actual gobierno**

Un par de entrevistados vinculó la existencia de oportunidades para el desarrollo de las políticas de población a la continuidad del actual gobierno por un nuevo período. Señalaron que un nuevo mandato del Frente Amplio «permitiría avanzar en las políticas de población con apoyo de la academia».

Otro entrevistado compartió esta posición en forma indirecta al señalar que la oportunidad para las políticas de población depende de «cambiar la filosofía neoliberal».

## **2.8. Aprovechar los efectos de la crisis mundial**

Cuatro entrevistados asociaron las oportunidades con el contexto internacional.

Dos de ellos se referían al hecho de que el Uruguay haya enfrentado con éxito los impactos de la crisis, lo que lo prepara para dar respuestas más eficaces a los problemas demográficos pendientes porque «permite el manejo de recursos».

Los otros veían la crisis mundial como una oportunidad debido a que su impacto en los países centrales traba y desestimula la inmigración, lo que ha afectado la capacidad emigrante de la población uruguaya.

## **2.9. Impulsar la participación social**

También hubo un grupo de entrevistados que depositó su confianza en el impulso a la participación social y el papel que pueden cumplir los actores sociales organizados.

Dos de ellos asignaron un papel relevante a las universidades, mientras que otro se refirió a las organizaciones sociales. También se anotó la importancia de promover «el trabajo social en red mediante la articulación de actores públicos y privados».

En tal sentido debe destacarse un par de referencias a las propuestas elaboradas en el marco de la ENIA (Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia) y a la posibilidad de generar objetivos e instrumentos específicos dirigidos a impulsar políticas sociales integradoras y no asistencialistas.

De todos modos, las respuestas que depositaron la confianza en la construcción de oportunidades desde la sociedad civil, o desde esta articulada con las políticas públicas, no representaron más del 10% de las opiniones recogidas.

## 2.10. Propuestas de transformación cultural

Finalmente, dos entrevistados creen que las oportunidades dependen de que se produzca un proceso de transformación cultural que implique un cambio de mentalidad con un sentido positivo y constructivo. Evalúan que la cultura nacional no favorece el impulso de cambios demográficos con sentido positivo y encuentran allí la clave fundamental para las políticas de población.

## Capítulo 5

---

# La visión sobre el compromiso de los actores de la sociedad con las políticas de población

En el presente capítulo se busca establecer la opinión de las elites nacionales sobre quiénes son los actores sociales o políticos más proclives a impulsar políticas de población y cuáles serían aquellos más refractarios a impulsarlas.

Los entrevistados tienden a percibir que los sectores más proclives o sensibles para dar o promover respuestas a la situación demográfica del país son los actores sociales, dejando en segundo plano a los actores políticos o gubernamentales.

En efecto, para un tercio de nuestros entrevistados, el sector más favorable o sensible es el académico o vinculado al sistema educativo. Las respuestas se concentraron en «la academia», «las universidades» o las «instituciones educativas». También se hicieron algunas referencias específicas —en todos los casos con una mención cada una— al Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, al Fondo de Población de las Naciones Unidas y al Instituto Rumbos.

Conviene tener en cuenta que en varios casos estas menciones estuvieron acompañadas de señalamientos en cuanto al escaso poder o influencia que este sector de la sociedad posee para lograr que efectivamente se lleven adelante las políticas, e incluso en un caso se señaló que «los esfuerzos no son tan intensos como deberían».

En segundo lugar, aparecen las menciones a las organizaciones sociales. Uno de cada cinco entrevistados señaló que, a su juicio, entre los actores más proclives a impulsar medidas de respuesta a la situación demográfica se encuentran las organizaciones de la sociedad civil.

Las respuestas, en este caso, tendieron a ser mayoritariamente genéricas, con referencias a «las ONG», a «organizaciones sociales» o a «la sociedad civil». Dos entrevistados señalaron en particular a las iglesias y otros tres nombraron a los sindicatos; todas las demás respuestas fueron de carácter general.

El sector empresarial también recibió respuestas numerosas. Alrededor de un 13% señaló que, a su juicio, las empresas o cierto tipo de empresarios son actores proclives a responder positivamente a esta realidad.

Nuevamente predominaron las respuestas generales —«los empresarios», «el sector empresarial», «las empresas»—, aunque también hubo algún señalamiento específico. En dos casos se mencionó a los empresarios rurales y en varios la respuesta se orientó a aquellos empresarios «modernos», «dinámicos» o «emprendedores».

Este predominio de los actores sociales en la percepción de las elites nacionales con respecto a quiénes son los más sensibles o proclives a impulsar políticas de población pone al desnudo una de las dificultades para que la temática demográfica ocupe un lugar predominante en la agenda: se trata de actores de la sociedad civil en un país que es fuertemente estadocéntrico o, al menos, politicocéntrico.

Como es sabido, los impulsos fundamentales en materia de políticas o de dinámicas nacionales han estado vinculados estrechamente a la iniciativa de los actores partidarios o directamente al aparato del Estado. Por lo tanto, que las elites nacionales reconozcan que los principales interesados en estos temas son la academia y las organizaciones sociales es una señal inequívoca de la debilidad que esta temática posee actualmente en nuestra agenda pública.

Es cierto, de todos modos, que una cuarta parte de los entrevistados mencionaron a actores partidarios o políticos, pero no menos cierto es que en muchos casos las referencias estuvieron planteadas en términos condicionales. En efecto, muchos indicaron que los políticos *deberían* ser los más proclives a impulsar estas políticas, encerrando en estas afirmaciones un contenido crítico sobre la falta de iniciativa al respecto: «Los políticos deberían ser los que más empujaran, pero no lo hacen», señaló un entrevistado. Otros también limitaron el alcance de la referencia diciendo que no todos los políticos valoran esta temática, y algunos señalaron que «hay gente proclive en todos los partidos» y que esta preocupación atraviesa transversalmente a todos los sectores políticos.

El 13% de los entrevistados señaló instituciones o ámbitos estatales. Varios mencionaron al gobierno o al Estado como un actor proclive a impulsar este tipo de políticas, y debe consignarse que la OPP fue la oficina pública más mencionada como el ámbito público con mayor preocupación por estos temas (tres respuestas). También hubo dos menciones para el MIDES y para el esfuerzo realizado hace un tiempo desde diversas instancias públicas a través de la ENIA.

Para completar las referencias a los actores político-gubernamentales, debe indicarse que cuatro entrevistados incluyeron en sus listas de actores más proclives a las intendencias o gobiernos departamentales, fundamentándolo en su mayor cercanía a la problemática local de la población.

Solo dos entrevistados incluyeron a los medios de comunicación entre los actores sensibles a esta temática. En sentido inverso, otro los incluyó como uno de los actores menos sensibles.

Algunas respuestas subrayaron el papel favorable que pueden cumplir ciertas categorías sociales. En tal sentido, tres entrevistados valoraron a los jóvenes o adolescentes como sectores sociales que estarían más proclives a apoyar medidas en materia de población; otros dos destacaron a «la gente que sufre» o «los sectores sociales afectados de nivel medio o medio-bajo»; otro entrevistado indicó que los sectores de edad media (de 30 a 50 años) son a su juicio los más sensibles. Cabe recordar que también se señaló el aumento de la presencia femenina en el Parlamento como factor que puede ayudar a impulsar estas políticas, porque se reconoce en las mujeres mayor sensibilidad para estos temas.

Por último, uno de los entrevistados sostuvo que los más proclives a impulsar cambios en materia demográfica se encuentran en «ciertos sectores dinámicos e innovadores que lamentablemente no se veían reflejados en un liderazgo nacional temeroso y dubitativo». Afirmó que estos individuos en muchos casos terminaban frustrándose o yéndose del país.

La otra cara de estas respuestas complementa y confirma lo señalado más arriba. En efecto, para más del 20% de los entrevistados los políticos son los actores sociales menos proclives a impulsar medidas concretas relacionadas con el cambio de la situación demográfica del país.

Se reiteran las respuestas genéricas, aunque en este caso aparecen algunas referencias concretas a la falta de interés o de importancia que los políticos asignan a estos temas: «el sistema político en general no lo asume», «los políticos se truncan» o «existe falta de voluntad política». También aparecen algunas acusaciones cruzadas vinculadas a las posiciones partidarias de algunos de los entrevistados, al señalar que los que no tienen voluntad son «los partidos políticos de oposición» o «es la izquierda política la que no quiere cambios».

En un segundo escalón muy parejo aparecen los empresarios, los sindicatos y los actores de la educación, en los tres casos mencionados por alrededor del 12% de los entrevistados cada uno.

Con respecto a los empresarios, las menciones se dirigen a su situación de clase, que a juicio de esos entrevistados les impide apoyar las iniciativas de cambio requeridas en las políticas de población. Se afirmó que «son los sectores altos», «son los contrarios a la clase trabajadora» y en dos casos se focalizó la respuesta en los empresarios agropecuarios. Uno de los entrevistados ejemplificó: «No creo que al empresariado le interese demasiado —salvo que hubiera grandes beneficios— encargarse de absorber trabajadores que vienen del exterior, a veces de una larga estancia en el exterior, pasados en el límite etario».

Con respecto a los sindicatos y los actores de la educación, casi todas las respuestas se concentran en el carácter corporativista de estas organizaciones. Se juzgan contrarios a impulsar políticas de población porque son actores corporativos que solo defienden sus propios intereses. Las frases utilizadas más frecuentemente son «sindicalistas corporativistas», «corporativismo sindical» o «corporativismo en la educación».

Para alguno de los entrevistados el cuestionamiento trasciende incluso a las organizaciones sindicales para extenderse a los «corporativismos profesionales». Lo cierto es que para una parte de las elites nacionales uno de los componentes más negativos o refractarios para impulsar respuestas a nuestros problemas de población son los reflejos corporativos de algunos actores de la sociedad.

El gobierno o el Estado es señalado como un actor refractario por un pequeño grupo de entrevistados que tiende a marcar su crítica en la «burocracia estatal» o simplemente en el «gobierno» en general.

Finalmente, también hay entrevistados que entienden que los más refractarios a las propuestas de población no son actores específicos sino ciertas categorías sociales. En este tipo de respuesta se encuentra la referencia a «sectores de clase media alta que

cuestionan las políticas sociales», «sectores más conservadores», «sectores de clase baja con reflejos fascistas, que entienden que hay que matarlos a todos», «sectores de la población con mentalidad estatista» o «los indiferentes» y «los que tiene todo resuelto».

Vale la pena agregar que cuatro entrevistados reconocieron no tener elementos para opinar sobre esta interrogante. Por otra parte, otros seis señalaron que no es posible identificar actores específicos proclives o no proclives puesto que la preocupación o sensibilidad por estas problemáticas es «transversal a todos los actores», es decir que en cada actor social o político coexisten quienes otorgan importancia y son proactivos respecto a estos temas y quienes no manifiestan interés por ellos. Por último, uno de los entrevistados subrayó que, a su juicio, existe un alto grado de desconcierto en todos los actores con respecto a cómo enfrentar esta realidad social uruguaya que muestra un desajuste con las respuestas que brindan las políticas públicas.

**En síntesis, parece bastante claro que la percepción de nuestra elite sobre cuáles son los actores más y menos proclives a impulsar cambios que mejoren nuestra realidad demográfica es congruente con la percepción de los especialistas en la materia y con lo diagnosticado por Rumbos en cuanto a que esta temática no se ha logrado ubicar en un lugar visible de la agenda.**

La correlación de poder entre los actores que se señalan como más proclives con respecto a los menos proclives indica que aquellos son mucho menos poderosos y con menor influencia para instalar o resolver con eficacia la problemática planteada.

De todos modos, la conciencia entre los integrantes de la elite nacional sobre esta situación es una primera señal valiosa para lograr una modificación en tal sentido.

## Capítulo 6

---

### Prioridades en materia de políticas de población

Las opiniones de los entrevistados con respecto a las prioridades que deben asumirse en materia de políticas de población se pueden clasificar en dos grandes grupos.

Un conjunto mayoritario de respuestas propone impulsar medidas o políticas generales que impacten indirectamente sobre la problemática demográfica. Otro conjunto prioriza el logro de objetivos de carácter específicamente demográfico. Sin embargo, estas preferencias son enunciadas por lo general en términos de objetivos o finalidades sin mayor concreción. Finalmente, un par de entrevistados reconoce no tener elementos para señalar cuáles deberían ser las prioridades en esta materia.

Dentro del primer conjunto de respuestas, dirigidas a destacar políticas generales, es posible distinguir: a) la promoción o el fortalecimiento de las políticas sociales; b) el fortalecimiento o el desarrollo de la educación; c) propuestas o medidas orientadas a promover el empleo; d) planteamientos que ponen el acento en la construcción de proyectos de desarrollo de alcance nacional o sustentados en grandes consensos, y e) propuestas orientadas a promover el cambio cultural en nuestra sociedad.

a. Las respuestas más frecuentes (alrededor de un tercio de los entrevistados) se orientaron a instrumentar o impulsar políticas sociales dirigidas a sectores de menores recursos.

Buena parte reivindicó políticas o programas dirigidos a la infancia o a la promoción de la familia con el objetivo de proteger a los sectores más débiles. En particular, se hizo referencia al impulso de «políticas de cuidados familiares que ayuden a la inserción laboral de los integrantes del núcleo familiar» o a «políticas de apoyo a la crianza y que generen una red de protección a la mujer».

Para muchos esta prioridad se vincula al hecho de que las familias pobres con hijos chicos constituyen el sector de la población que más crece y, por lo tanto, requiere de una preocupación especial.

La idea se podría sintetizar en la frase de uno de los entrevistados: «Es necesario reformular el sistema de protección social para adecuarlo a nuestra actual estructura demográfica». En tal sentido, varias respuestas destacan la importancia de desarrollar políticas sociales a escala local o focalizadas en la población más vulnerable.

Un grupo más pequeño, de siete entrevistados, indicó que la prioridad debería orientarse a la resolución de la problemática de la vivienda, mediante la regularización de asentamientos o nuevas políticas de acceso a la vivienda.

En algún caso las respuestas asociaron el impulso a políticas dirigidas a las familias con la necesidad de recuperar valores sociales perdidos, en una perspectiva más tradicionalista.

b. El treinta por ciento incluyó a la educación entre las prioridades en materia de políticas de población. En la mayor parte de los casos, simplemente hicieron una mención genérica a la importancia de promover la educación o mejorar el funcionamiento del sistema educativo, sin especificar su vinculación con la problemática demográfica.

Algunas respuestas asociaron la mejora de la educación a la mayor y mejor vinculación con el empleo y con las oportunidades de acceso al mercado laboral; otras consideraron el desarrollo de las escuelas de tiempo completo como una estrategia de apoyo a las familias, y en un caso se destacó la educación como vehículo para el fortalecimiento de los valores sociales.

c. Casi una quinta parte de los entrevistados asoció la cuestión del empleo con las prioridades en materia de políticas de población. Se señaló en términos generales la importancia de impulsar políticas de generación de fuentes de trabajo.

Algunos manifestaron la necesidad de dirigir los esfuerzos hacia los sectores juveniles, pero la mayoría simplemente destacó la necesidad genérica de mejorar la oferta laboral para los uruguayos.

d. En directa vinculación con el punto anterior, once entrevistados pusieron el énfasis en la construcción de un modelo de desarrollo nacional.

En este caso, las respuestas van desde concepciones más articuladas, que demandan como requisito la gestación de un consenso político y social muy amplio y proponen la construcción de un «modelo» o «plan de desarrollo nacional», hasta el simple reclamo de generación de ofertas productivas o políticas que promuevan o ayuden al crecimiento de la economía.

El factor común de este tipo de respuestas es que la solución a la problemática poblacional depende de la puesta en práctica de políticas económicas o de modelos de desarrollo económico concretos.

e. Por último, para un grupo más pequeño de entrevistados la respuesta a nuestra problemática demográfica depende de un cambio cultural importante.

Sin embargo, estas demandas de cambio cultural responden a conceptos o ideas muy diversos. En un caso se habla de una «reforma democrática del Estado», otra opinión lo asocia directamente a una «recuperación de valores», en otro caso se habla de «cambios en la cultura política del país».

Un entrevistado sostiene que el cambio cultural debe dirigirse al establecimiento de «una cultura que valore el emprendedurismo» y, finalmente, otro apela a la gestación de un «sentido de pertenencia o de identidad nacional capaz de enfrentar con éxito la tendencia emigrante».

El segundo conjunto de respuestas establece prioridades específicamente referidas a nuestra problemática demográfica.

En tal sentido las respuestas pueden ordenarse en torno a las siguientes prioridades: a) revertir la tendencia a la baja natalidad; b) evitar la emigración internacional;

c) modificar las tendencias de distribución de la población en el espacio, y d) promover la inmigración.

Debe anotarse, además, que para uno de los entrevistados la prioridad consiste en «generar conciencia de que la cuestión demográfica es un problema».

a. Para el quince por ciento de los entrevistados la prioridad es revertir la tendencia a la baja natalidad.

Algunos simplemente expresaron su opinión en términos de objetivo genérico: «valorizar la importancia de tener hijos», «fomentar la natalidad de los sectores medios», «promover un aumento de la tasa de natalidad» o «promover el crecimiento de la población por aumento de la natalidad».

Otros ingresaron en propuestas más concretas, aunque de contenidos diversos. En tal sentido se señaló la necesidad de «promover políticas de control del embarazo» o «impulsar políticas que enfrenten las situaciones de aborto para aumentar la tasa de natalidad».

Varias respuestas destacan la necesidad de «desarrollar políticas que ayuden al aumento de la tasa de natalidad» o «brindar apoyo social a familias jóvenes para que puedan tener hijos». Corresponden a los entrevistados que pusieron el énfasis en el desarrollo de políticas sociales dirigidas a las familias y la infancia.

b. La misma cantidad de entrevistados consideró prioritario revertir la emigración, con fuerte énfasis en que se trata de una emigración concentrada en los jóvenes y de alto nivel educativo.

Pese a la conciencia del problema y de su gravedad, no se identificaron medidas concretas para revertirlo. Solo uno de los entrevistados destacó que era «necesario instrumentar políticas de empleo», pero aun en este caso se refería a promover el retorno de los que emigraron.

c. Un poco menos fueron quienes señalaron como prioridad la importancia de la distribución de la población en el territorio. Nueve entrevistados orientaron sus preocupaciones hacia esta cuestión e identificaron diferentes problemas a resolver.

La preocupación principal estuvo marcada por la búsqueda de revertir el desequilibrio entre Montevideo y el interior, así como la necesidad de «generar fuentes de trabajo en el interior» o «frenar la tendencia a la emigración del campo a la ciudad».

Por otro lado, se indicó que era necesario «trabajar para evitar el aumento de la concentración demográfica en la franja costera», mientras que un entrevistado expresó su preocupación por el impacto social del fenómeno de la «segregación territorial» y señaló la importancia de desarrollar políticas específicas al respecto. También se señaló la importancia de regionalizar el país, en sintonía con otra opinión que marcaba como problema la «desigual distribución de la población en el territorio».

d. Por último, cuatro respuestas se orientaron a promover la inmigración.

Una de ellas señala que «la inmigración está en nuestra tradición cultural», dado que Uruguay se formó sobre esa base, y que deberíamos retomar esa política. Otra afirma que el «retorno de uruguayos emigrantes puede ayudar al necesario cambio cultural» requerido, mientras que otra propone una política de inmigración orientada a captar recursos humanos de calidad.

## Parte II

---

### **Las opiniones sobre las políticas de población según los sectores de actividad**

## Capítulo 7

---

# La opinión de los liderazgos del campo político

### 1. Conocimiento de la realidad demográfica

Del conjunto de entrevistados, los **miembros del gobierno nacional** parecen ser quienes tienen mayor conocimiento de los problemas más relevantes en materia de población. Se encuentran más familiarizados con los debates que en torno a estos temas se han ido procesando en el país y los formulan con mayor precisión. Tienen una mirada global de los fenómenos e identifican y argumentan fundadamente sus opiniones.

Este conjunto de entrevistados plantea que los principales problemas que el país tiene en esta materia son «la emigración de jóvenes con mayores niveles de calificación», la «concentración de buena parte de la reproducción biológica de la población en los sectores más vulnerables», la «inequitativa distribución de la población en el territorio» —asociada a fenómenos de concentración de población en el área metropolitana de Montevideo y Maldonado—, la «segmentación socioeconómica de la población», el «envejecimiento de la población» y sus consecuencias culturales y económicas.

Los **líderes políticos** entrevistados formularon planteos más generales, con menor precisión que los primeros en su fundamentación. Por lo general hicieron referencia a los temas que mayores espacios han ocupado en la agenda pública, en particular «la estructura de edades de la población», generalmente asociada al desequilibrio entre activos y pasivos y a la baja tasa de natalidad.

También hicieron especial referencia a «la emigración de los jóvenes», por lo general centrándose en la falta de oportunidades que el país les ofrece y en las ventajas que les abre un mundo más globalizado.

Varios dirigentes políticos entrevistados también mencionaron el problema de la concentración de los «nacimientos en hogares pobres».

Finalmente, aunque en menor proporción, incluyeron los problemas asociados a la «segmentación territorial», «las migraciones internas», «el vaciamiento del interior del país» y la «concentración en Montevideo».

Un par de líderes políticos también aludieron a las consecuencias del deterioro del sistema educativo en la población.

Las respuestas dadas por los **autoridades de los gobiernos departamentales** parecen sintonizar con los temas más acuciantes que deben abordar en sus agendas.

En efecto, para las autoridades municipales los problemas que tienen relación con las «migraciones internas» —ya sea porque pierden población o porque la reciben— y los asuntos que se derivan de este fenómeno —como «la consolidación de asentamientos» o el «incremento de la población que sobrepasa las políticas de desarrollo urbano»— son los más preocupantes y en los que ponen mayor énfasis.

Estos entrevistados son los que hacen mayor referencia a las «asimetrías que tiene el país en la distribución de las oportunidades laborales, los servicios e infraestructuras» y sus consecuencias en la distribución de las inversiones, que a su juicio generan polos de atracción y vaciamiento poblacional como dos caras del mismo proceso.

Sin embargo, varios intendentes entrevistados señalaron también los problemas demográficos más generales: la «baja tasa de natalidad», la «emigración juvenil» y el «envejecimiento de la población».

## 2. Importancia de la situación demográfica

Para la inmensa mayoría de los miembros del **gobierno nacional** entrevistados los temas demográficos son importantes pero no están priorizados o jerarquizados en la agenda: «El tema demográfico no se ve, no se percibe».

De todos modos, expresan que el país debe abordar los problemas sociales y los de población de manera integrada y simultánea. Solo uno de estos entrevistados piensa que los temas de empleo, pobreza y seguridad deben ser priorizados, mientras que otro consideró que no es procedente comparar problemas de diferente naturaleza.

Los **líderes políticos** mayoritariamente creen que los problemas sociales priorizados y los demográficos están directamente relacionados y no es posible desvincularlos. Más de un entrevistado cree que los temas de población son urgentes pero no se han jerarquizado debidamente en la agenda: «La gente no ve el problema demográfico, pero la pobreza y el desempleo sí la afecta». En este sentido se plantea que son asuntos que tienen relación con las posibilidades de desarrollo futuro del Uruguay y deben ser asumidos como centrales por los futuros gobiernos.

Algunos entrevistados ponen el acento en la recuperación de la integración social o en la mejora de la educación como paso previo para la solución de los problemas demográficos. Finalmente, uno de ellos entiende que un abordaje de las políticas demográficas debe incluir el «desarrollo de políticas de género, porque se habla mucho de la infantilización de la pobreza, pero no debe olvidarse que entre los 20 y 40 años las mujeres pobres representan un 25%».

Entre las **autoridades de gobiernos departamentales**, la mayoría cree que lo urgente es abordar los problemas de seguridad, empleo y pobreza, más allá de las políticas de población. Algunos intendentes entrevistados pusieron el acento en la pérdida de los valores y la necesidad de recuperarlos, vinculando esta situación con la pérdida de la seguridad.

Tienden en general a percibir los problemas como muy apremiantes y de sus respuestas se desprende una cierta distancia con respecto a las políticas demográficas. Se

percibe una visión más pragmática, que los conduce a abordar más urgentemente los problemas más acuciantes.

### 3. Conocimiento de las políticas de población

Como era imaginable, los entrevistados que ocupan cargos de **gobierno** a nivel nacional son los que realizan una enumeración más exhaustiva de programas o políticas que se están llevando a cabo en esta materia. Esto obedece a dos razones concurrentes: por un lado, efectivamente están más cerca y conocen con mayor propiedad todo lo que se está haciendo; por otro lado, tienen un claro involucramiento en la gestión pública y una fuerte convicción acerca de lo que esta realiza.

Las respuestas obtenidas por este grupo de entrevistados abarcaron un número muy amplio de acciones.

Varios entrevistados destacaron como una política importante la creación y el funcionamiento del Departamento 20, que está asociado a la búsqueda de mayores y mejores vínculos con los uruguayos de la diáspora. Con la misma preocupación se mencionó la importancia de la ANII (Agencia Nacional de Investigación e Innovación) para poner en funcionamiento programas que favorezcan el retorno de investigadores uruguayos en el exterior.

La ANII también fue mencionada como un esfuerzo tendiente a generar oportunidades de desarrollo profesional en el país, que opere como elemento disuasivo de la emigración de profesionales jóvenes.

Otros entrevistados se concentraron en señalar programas o políticas de carácter social. En tal sentido señalaron las Asignaciones Familiares, la universalización de la educación inicial, el Plan Ceibal, el Plan CAIF, el Programa de Maestros Comunitarios, el PANES y Rutas de Salida. Cada uno de estos programas recibió una mención.

También se mencionaron iniciativas en materia de vivienda: el Programa de Regularización de Asentamientos Irregulares y MEVIR.

En materia de natalidad se hizo una referencia los programas de difusión de métodos anticonceptivos, mientras que en materia educativa se aludió al Instituto de Evaluación Educativa, creado recientemente por la Ley de Educación.

Con respecto a las *asignaturas pendientes* o lo que habría que hacer, las propuestas se orientaron hacia los mismos temas. Se afirmó que es necesario elaborar una política dirigida a promover el retorno de los uruguayos del exterior y generar incentivos que frenen la emigración de jóvenes de alta calificación.

También se mencionó la importancia de desarrollar planes de vivienda más específicos dirigidos a los jóvenes, generar las condiciones para que los jóvenes culminen los ciclos educativos y promover programas que ayuden con la crianza de los hijos chicos a las parejas jóvenes.

Uno de los entrevistados indicó que es necesaria una mayor focalización en las políticas y otra reivindicó la necesidad de la transversalidad de las iniciativas buscando articulaciones más amplias.

En el caso de los **dirigentes políticos** las opiniones están divididas entre quienes reconocen y reivindican la existencia y la aplicación de políticas de población y quienes, o bien no señalan ninguna acción, o bien tienen una visión muy crítica sobre lo que se está haciendo.

Esta división atraviesa el espectro político partidario en función de la pertenencia de los dirigentes al partido de gobierno o a los partidos de oposición.

Varios entrevistados no pudieron identificar ninguna política o afirmaron que se está haciendo muy poco al respecto. Las menciones positivas se refieren a las escuelas de tiempo completo, Asignaciones Familiares y la universalización de la enseñanza pre-escolar, la aprobación de medidas para favorecer el retorno de los emigrantes o la mejora en la atención a los ciudadanos en materia de acceso a los servicios públicos.

Con respecto a lo que se podría hacer, las propuestas se pueden organizar en tres conjuntos.

En primer término, varios entrevistados privilegiaron las medidas orientadas al fortalecimiento de la familia por diferentes vías, tales como el «fortalecimiento de las Asignaciones Familiares» o la «creación de un Instituto de la Familia».

Otro subgrupo de dirigentes partidarios hizo fuerte hincapié en la transformación del sistema educativo: «descentralizar la educación», «transformar la gestión del sistema educativo» y «vincular la educación con el trabajo».

Finalmente, un pequeño conjunto de entrevistados hizo énfasis en las políticas de descentralización. En un caso, además, se agregó la necesidad de promover la «inmigración gris».

Resulta muy claro que en este tema la pertenencia partidaria cumple un papel importante a la hora de estructurar las respuestas acerca de lo que se está haciendo.

Los entrevistados pertenecientes a los **gobiernos departamentales** dividieron sus opiniones según su origen local.

Los intendentes de los departamentos del interior del país destacaron las acciones que buscan evitar la emigración del campo a la ciudad. En tal sentido señalaron la «promoción de la vivienda y caminería rural», la puesta en funcionamiento de un «Fondo de Desarrollo Productivo a escala regional para fortalecer al sector rural» y el «impulso a planes departamentales de desarrollo diversificado por zonas». También las acciones que a su juicio deberían emprenderse se focalizan en el medio rural: «promover la escuela rural», «mejorar los servicios de transporte en el campo» o «fomentar el cooperativismo en el medio rural». Sin embargo, también señalaron las políticas dirigidas a combatir la pobreza y fomentar el empleo

Por su parte, en el caso de la capital se destacaron las políticas sociales del gobierno nacional: «Plan de Emergencia, Plan de Equidad, Plan de Salud Bucal, Plan Ceibal y el reconocimiento de años para la jubilación de las mujeres según el número de hijos que tengan».

#### 4. Obstáculos y oportunidades

Los entrevistados que integran el **gobierno nacional** señalaron como obstáculos a la implementación de políticas de población la existencia de limitaciones en materia de disposición de recursos. Hablaron de «las limitaciones presupuestales existentes», de la necesidad de «establecer prioridades porque los recursos son acotados» y de «debatir públicamente las prioridades en la orientación de los recursos».

Dos personas pusieron el énfasis en la falta de conciencia que existe sobre este problema en el país, y una indicó que otro obstáculo es la falta de «datos estadísticos actualizados sobre población en referencia a su localización, su estructura de edades, composición de los hogares y los movimientos migratorios». Otra marcó como problema la dificultad para llevar adelante un trabajo interinstitucional, en la medida en que cada organismo del Estado prefiere funcionar en forma aislada.

Finalmente, también se señaló la ausencia de planificación y hubo algunas respuestas dirigidas a subrayar que se prioriza la resolución de los problemas coyunturales.

Desde el punto de vista de las oportunidades, los entrevistados que integran el gobierno nacional hicieron hincapié en el diseño de planes o políticas sociales dirigidos a resolver problemas directos que surgen de la situación demográfica.

Así, hicieron referencia a «políticas de protección social para los sectores medios a los efectos de favorecer su tasa de fecundidad», «políticas de empleo dirigidas a los jóvenes para desalentar la emigración», «desarrollar convenios internacionales de seguridad social que favorezcan el retorno de los emigrantes que ya se jubilaron» o «políticas dirigidas a fomentar el retorno al país de los uruguayos emigrantes».

Una segunda línea de reflexión entre los entrevistados del gobierno nacional estuvo dirigida a la oportunidad que representa haber salido de la «crisis económica» y de haber superado sin mayores costos «los impactos de la crisis internacional»; en tal sentido se señaló que el «crecimiento económico sostenido» es un requisito y una oportunidad para responder a la problemática demográfica.

Nuevamente se señaló la importancia de contar con información confiable, actualizada y suficiente sobre la realidad para diseñar políticas adecuadas, y se resaltó la importancia del trabajo realizado en el 2009 a través de la ENIA, como un espacio en el que surgieron diversas ideas y propuestas que pueden ayudar a superar los problemas.

También se propuso impulsar una campaña de sensibilización pública con respecto a la problemática demográfica.

Finalmente, se hizo referencia a la posibilidad de concretar acuerdos plurales que permitan la formulación de políticas de Estado

Estas miradas son congruentes y propias de quienes tienen a su cargo la ejecución de las políticas públicas. Los problemas, obstáculos y oportunidades señalados surgen del trabajo directo en la gestión de los asuntos públicos y del conocimiento concreto de los desafíos y problemas propios de la gestión estatal.

Por ello, en este grupo de entrevistados, que tienen a su cargo la gestión y ejecución de las políticas públicas, aparece con mucha fuerza la preocupación por la limitación de recursos.

Por su parte, al evaluar los obstáculos, los **dirigentes políticos** se concentraron en factores culturales. En efecto, indicaron que existen «problemas de mentalidad», «somos cortoplacistas, no existe una mirada estratégica», «se espera todo del Estado», «tenemos un problema ideológico que no nos deja avanzar», «los funcionarios dicen “acá las cosas siempre se hicieron así” y no hacen nada».

Un entrevistado sintetizaba la existencia de obstáculos en el predominio de la «ideologización, corporativización e improvisación», mientras que otro decía que la «centralización, burocracia y desconocimiento del país real» son las mayores dificultades para avanzar.

Por su parte, en materia de oportunidades, los políticos entrevistados coincidieron en señalar que los cambios en materia demográfica están directamente vinculados a la capacidad de impulsar verdaderos procesos de crecimiento económico y desarrollo productivo.

En este sentido, se indicó que es imprescindible «explotar nuestros recursos naturales», «propiciar el desarrollo productivo en el sector agroindustrial», «apostar a los sectores dinámicos y de punta», con la finalidad de generar «oportunidades de empleo de mejor calidad y remuneración».

Uno de los entrevistados valoró la importancia de que todos los partidos ya hubieran pasado por la experiencia de gobierno, lo que ayuda a tener una mirada más común sobre los problemas y sus soluciones.

Los entrevistados pertenecientes a los **gobiernos departamentales** señalaron, en forma congruente, que el mayor obstáculo es la ausencia de políticas de Estado, la dificultad para ponerse de acuerdo los diferentes actores políticos en ciertos temas centrales e impulsar acuerdos básicos. También hicieron referencia a la centralización del territorio y a la ausencia de un sistema político maduro con capacidad de acordar.

A su vez, lógicamente, entre las oportunidades plantearon lo mismo por la positiva: la generación de políticas de Estado configuraría una realidad favorable. Uno de los entrevistados visualizaba que la oportunidad de dar respuesta a la problemática demográfica dependía de la continuidad del gobierno por un nuevo período y otro incorporó la importancia de «promover la participación más directa de los actores sociales». Finalmente un tercer entrevistado sostuvo que debía buscarse un «acuerdo político para impulsar una política de población».

## **5. Percepción sobre el compromiso de los actores**

Hemos visto que los jerarcas del **gobierno nacional** tienden a considerar como actores más proclives a quienes tienen escasa influencia en la toma de decisiones. Fueron estos entrevistados quienes supieron identificar a ciertos actores específicos.

Las referencias más frecuentes fueron la academia, los profesionales, sociólogos y demógrafos. Una persona señaló al Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, otra hizo referencia al Fondo de Población de las Naciones Unidas y una tercera refirió a los esfuerzos del Instituto Rumbos.

Sin embargo, tres entrevistados de esta categoría apuntaron que algunos dirigentes políticos de diferentes partidos, particularmente jóvenes, pueden incluirse entre los actores proclives a impulsar políticas de población en el Uruguay, y uno señaló que son los partidos de oposición los que se muestran menos proclives a estas iniciativas, así como «ciertos niveles de la burocracia estatal».

Las restantes respuestas se refirieron a las ONG que trabajan en el ámbito de las políticas sociales, a la Comisión de Población del Parlamento, o hicieron menciones más genéricas, como «los sectores jóvenes».

Ciertamente, la falta de apoyo significativo para las políticas de población se refuerza al observar quiénes fueron señalados como los actores menos proclives, claramente más poderosos que los anteriores.

Las opiniones de los **dirigentes políticos** respecto a cuáles son los sectores más proclives a impulsar políticas de población se distribuyeron en tres categorías.

Algunos señalaron a los sectores académicos y varios mencionaron a ciertos dirigentes políticos (no a todo el sistema político). Un entrevistado identificó a las ONG, otro a los sectores empresariales y un tercero indicó que la postura favorable es transversal a todos los sectores.

Al identificar los sectores que operan como freno al desarrollo de políticas de población las opiniones se concentraron en las corporaciones (los sindicatos y los empresarios, con una mención cada uno), el Estado (con referencias a «la burocracia estatal» y a «la Universidad de la República») y el propio sistema político, con menciones concretas a «la izquierda política», «la mayoría de los políticos» o «el conjunto del sistema político».

En el caso de los representantes de los **gobiernos departamentales**, las respuestas fueron bastante dispersas y contrapuestas a la hora de identificar los sectores más favorables y más adversos.

Dos entrevistados indicaron que los empresarios y los sindicatos pueden desempeñar un papel favorable, siempre y cuando sean capaces de desprenderse de sus intereses corporativos, aunque otro mencionó expresamente a la Asociación Rural como un freno al impulso de estas políticas.

Dos mencionaron a los políticos entre los actores más proclives, aunque tres los ubicaron entre los más refractarios.

También las organizaciones sociales fueron objeto de referencias contradictorias: uno de los entrevistados las ubicó como favorables y otro como contrarias.

La única referencia a los académicos fue positiva, aunque advirtió que no han realizado todo el esfuerzo necesario.

## 6. Las prioridades

Entre los entrevistados que forman parte del **gobierno nacional** se observa con claridad una concentración de las prioridades en torno al impulso a las políticas sociales como base o requisito para impactar sobre la situación demográfica del país.

Por un lado se destacó la necesidad de priorizar una mejora sustantiva de la educación, y por otro se señaló la importancia de llevar adelante políticas dirigidas a proteger y promover a las familias con énfasis en la primera infancia, desarrollar acciones de apoyo en el cuidado de los hijos chicos para facilitar la inserción laboral de los adultos del núcleo familiar.

También se hizo alguna mención más puntual a la capacidad de generar ofertas productivas.

Otra preocupación que apareció en forma puntual fue la necesidad de tener una política de distribución de la población en el territorio. Por un lado se manifestó preocupación por la concentración de la población en la franja costera y por otro se habló de la necesidad de revertir la segregación territorial.

En materia de objetivos demográficos, algunos de los entrevistados indicaron que debe buscarse el freno a la emigración juvenil y uno habló de incrementar la natalidad en los sectores medios. También se mencionó la necesidad de encontrar instrumentos creativos para propiciar la inmigración o el retorno.

Entre los entrevistados de los **partidos políticos**, varios se refirieron a la importancia de provocar un cambio cultural orientado a que el país se vuelva atractivo para quedarse. En tal sentido, focalizaron la prioridad en la mejora de la educación y en su relación con el mercado de empleo.

Tres de los dirigentes políticos entrevistados señalaron de diversas maneras que es necesario mejorar las condiciones de vida del medio rural para evitar la migración a las ciudades.

Más concretamente, reclamaron proyectos de desarrollo económico y productivo para desarrollar la oferta laboral como forma de atraer y retener a los jóvenes. Varios de estos dirigentes ven como el mayor desafío evitar o detener la emigración juvenil.

Entre las autoridades de los **gobiernos departamentales**, al igual que entre el grupo de entrevistados del gobierno nacional, se privilegió el impulso a las políticas sociales, en particular en materia de vivienda e integración social.

En particular, se destacó la importancia de desarrollar políticas vinculadas al empleo y la educación. También las autoridades departamentales manifestaron la necesidad de detener la emigración y buscar instrumentos que permitan aumentar la población del país.

## Capítulo 8

---

# La opinión de los liderazgos del campo económico

### 1. Conocimiento de la realidad demográfica

Para los **empresarios** entrevistados, los principales problemas se vinculan a asuntos que generan incertidumbre acerca de las expectativas de desarrollo productivo del país. El énfasis lo ponen sobre todo en aspectos sociales. Señalan que los problemas más importantes son «la concentración de los nacimientos en hogares pobres», el «desarrollo de asentamientos», la conformación de «una cultura que no estimula el trabajo y el esfuerzo» y los «bajos niveles educativos». En un caso, además, se plantean los problemas de «inequidad en la distribución de las oportunidades en el territorio».

Los **sindicalistas** entrevistados tienden a identificar los problemas en asuntos estrechamente vinculados a sus agendas sindicales, por un lado, y a los problemas sociales más importantes que tiene el país, por otro. En particular, hacen referencia a los «bolsones de pobreza estructural» que han aparejado como consecuencia el «desarrollo de asentamientos», la «concentración de niños en hogares pobres» y la «mala calidad educativa».

Por otra parte, manifiestan preocupación, al igual que los empresarios, por el envejecimiento de la población, compartiendo los fundamentos que lo asocian al riesgo de sustentabilidad del sistema de previsión social. Finalmente, algunos sindicalistas creen que los principales problemas están centrados en «la falta de empleos de calidad» y en las dificultades para «acceder a una vivienda».

### 2. Importancia de la realidad demográfica

Para la mitad de los **empresarios** entrevistados, los problemas sociales y los demográficos están vinculados y es igualmente urgente resolverlos. La otra mitad divide sus opiniones: unos piensan que los problemas sociales son más importantes, mientras que otros entienden que los problemas demográficos, aunque actualmente están en segundo plano, deberían ser jerarquizados en el mismo nivel que los sociales.

A los **sindicalistas**, en su mayoría, les preocupan los problemas sociales, pero les cuesta relacionarlos con los demográficos. Del conjunto de entrevistados, al igual que los empresarios, estos parecen ser los que más lejos están de la agenda de temas

planteados en el debate demográfico. El tercio restante comparte la opinión de que los temas de población son importantes pero no tanto como los sociales.

### 3. Conocimiento de las políticas de población

Los **empresarios** prácticamente no lograron identificar acciones que se estén llevando adelante con respecto a la situación demográfica. Varios reconocieron que «se están haciendo cosas pero sin coordinación».

Esta situación es sintomática de que el mundo empresarial no conoce mucho los programas o políticas que se están llevando adelante o no advierte que los programas sociales tengan impacto sobre la situación demográfica del país.

Sólo se identificó a MEVIR, el Hospital de Ojos y un Programa de Género que impulsa OPP con apoyo de la Comunidad Europea.

En cuanto a qué políticas o acciones emprender, las respuestas recalcaron la necesidad de definir planes coordinados y gestionar acciones con seguimiento de indicadores. Hubo también propuestas de regionalización del país y promoción del empleo para desconcentrar la población en la zona metropolitana. También se aludió a la necesidad de recuperar pautas de conducta y normas tradicionales en el ámbito familiar.

Los **sindicalistas** señalaron de diversas maneras su prioridad por las políticas sociales. Mencionaron el Plan de Emergencia, el Plan de Equidad, las Asignaciones Familiares, y hubo una referencia más genérica a «las políticas de protección social vinculadas al MIDES».

En el mismo sentido, también señalaron las «políticas de reconversión laboral», la «extensión de la educación preescolar» y «la Ley de Vivienda por ayuda mutua».

El tema de la emigración aparece en algunas respuestas; se señala que una solución que se ha impulsado es la política de «captación de inversiones para generar empleo que contenga la emigración». En el otro lado de la balanza, también se mencionó el papel positivo del Departamento 20 para establecer vinculaciones con los uruguayos en el exterior.

En materia de propuestas, los sindicalistas coinciden en impulsar políticas que promuevan la integración social, con foco en el sistema educativo. Señalan la «importancia de políticas públicas de apoyo a la niñez», «de integración social en la educación» o «políticas educativas con objetivos de inclusión social».

También apareció en la opinión de los sindicalistas la preocupación por desarrollar acciones en defensa de la maternidad y la crianza de los hijos. Esta postura, lógicamente, pone énfasis en los derechos de las trabajadoras madres.

### 4. Obstáculos y oportunidades

Los **empresarios** entrevistados también coincidieron en señalar que el principal obstáculo se encuentra en el sistema político. En tal sentido, anotaron la existencia de

«divisiones políticas», «la ausencia de un liderazgo» no solo político, sino también en otros órdenes de la vida nacional, y el hecho de que «las políticas de población, por su ejecución de largo plazo, no calzan con los tiempos políticos electorales».

También indicaron que existe un preocupante desfase entre la oferta educativa, particularmente en la enseñanza técnica, y las oportunidades laborales en el sector productivo. Según señalaron, en los años de fuerte crecimiento económico quedó de manifiesto que la oferta de recursos humanos calificados no es suficiente para satisfacer la demanda de ciertos sectores productivos.

En el plano de las oportunidades, al igual que desde los gobiernos departamentales, surge un reclamo fuerte por la búsqueda de acuerdos políticos que permitan impulsar las políticas de Estado faltantes. También se requiere impulsar alternativas productivas con generación de empleo, articulando a la familia con la educación y las oportunidades laborales. Se reconoce que la existencia de un marco de crecimiento económico es un componente muy favorable para promover soluciones en materia demográfica.

Las respuestas de los **sindicalistas** en cuanto a los obstáculos y oportunidades presentaron un apreciable grado de dispersión.

En materia de obstáculos, algunos entrevistados perciben al Estado como el principal, ya sea debido a «su funcionamiento», «su estructura» o «su burocracia». En el mismo sentido, otros enfatizan «la centralización del país» o «el funcionamiento de la educación».

Otros se orientan a una explicación más centrada en las características actuales de nuestra sociedad; en tal sentido observan como obstáculos el aumento de la «desintegración social», «la actual distribución del ingreso» o «el miedo a tener hijos por el riesgo de no poder mantenerlos».

Desde el punto de vista de las oportunidades, las respuestas de los **sindicalistas** se distribuyen en torno a los tres asuntos principales señalados en el análisis general.

Por un lado, se afirmó que una oportunidad radica en la posibilidad de lograr grandes acuerdos, aunque con diferentes interpretaciones sobre su alcance. Algunos se refirieron a «acuerdos políticos amplios», otro extendió su idea a «un gran acuerdo nacional» y, finalmente, una entrevistada lo acotó a un «pacto social». Pero la idea común radica en que en materia de políticas de población las oportunidades dependen de la capacidad de lograr acuerdos.

Por otro lado, varios entrevistados señalaron la necesidad de impulsar un proyecto de desarrollo productivo con el objeto de generar fuentes de trabajo. Las referencias apuntaron a la importancia de «captar inversión», «promover una política de desarrollo productivo», «promover una política de empleo», «definir una política de gobierno» u «otorgar al Estado un fuerte papel planificador».

Finalmente, hubo algunas referencias directas a medidas de políticas de población, tales como «dar apoyo al Departamento 20» de la Cancillería, «impulsar la aprobación del voto en el exterior» y «promover la natalidad en los sectores medios».

## 5. Percepción sobre el compromiso de los actores

Los **empresarios** también formularon sus preferencias en un abanico amplio, que no permite establecer una estructura de opinión definida. La constante en sus respuestas es que los políticos deberían ser los actores más proclives a instrumentar estas políticas, pero no se hacen cargo: «Uno tiende a centralizar esto en la mente de los políticos, los parlamentarios, el gobierno, que son los que uno pretende que sean los que piensen a largo plazo».

En el caso de los **sindicalistas**, la estructura de opiniones es mucho más nítida. Varios de los entrevistados ubican a las «organizaciones sociales» entre los actores proclives a impulsar políticas de población. Dos de ellos señalan al Estado —o, más en particular, al gobierno— e identifican al MIDES, la OPP y el BPS como aquellos organismos más comprometidos con estos temas. Otros dos señalan a las intendencias. El propio movimiento sindical y el sistema educativo también tienen alguna mención.

Tres entrevistados aludieron a categorías sociales no organizadas, como «los sectores de edad media, de 30 a 50 años», «la gente que sufre» o «los sectores sociales afectados, de nivel medio o medio-bajo».

Finalmente, como grupos refractarios a las políticas de población los sindicalistas identifican a aquellos que ven contrarios a sus intereses: «los sectores sociales altos», «los que tienen intereses contrarios a la clase trabajadora» o «los empresarios». Uno de los entrevistados subrayó que la universidad no acompaña estas políticas.

Es notorio el alineamiento de las opiniones de los dirigentes sindicales según una postura ideológica dominante en el movimiento. Esta correspondencia se observa con particular nitidez cuando se les pregunta por los actores o sectores refractarios a impulsar políticas de población.

## 6. Las prioridades

Entre los **empresarios** las respuestas se concentraron en la necesidad de priorizar las políticas educativas, con un énfasis fuerte en generar vínculos efectivos entre la oferta educativa y el mercado de empleo.

También se señaló la importancia de impulsar proyectos nacionales de desarrollo sobre la base de acuerdos o consensos amplios.

La opinión mayoritaria de los **sindicalistas** coincide en la preocupación por el desarrollo de políticas sociales efectivas dirigidas a la infancia y al apoyo a la crianza de los niños.

En segundo término, varios indicaron que es necesario priorizar las políticas de empleo y algunos reivindicaron la importancia de elaborar proyectos de desarrollo productivo.

## Capítulo 9

---

# La opinión de los liderazgos del campo cultural y social

### 1. Conocimiento de la realidad demográfica

Los **periodistas** entrevistados brindaron un abanico más amplio de respuestas. De todos modos, mayoritariamente se concentraron en tres problemas: la estructura de edades y «el envejecimiento de la población», «la emigración de jóvenes calificados» y «la reproducción biológica en sectores de pobreza».

Con muchas menos menciones aparecen temas como «el bajo nivel educativo de la población» y la «escasa población» que tiene el país, «el aborto», los «problemas de acceso a la vivienda», la «falta de apoyos para la crianza de los niños» y la «falta de estímulos que el país tiene para la inmigración».

Los representantes de ONG mayoritariamente plantearon como principal problema «la estructura de edades de la población y sus consecuencias sociales, culturales y económicas». En segundo lugar y muy relacionado con lo anterior, mencionaron la «concentración de los nacimientos en hogares pobres». Finalmente, algún entrevistado de esta categoría jerarquizó «la emigración de jóvenes», «la escasa población que tiene el país» y los problemas de «acceso a la vivienda».

Los representantes de las **instituciones educativas** concentraron la casi totalidad de sus opiniones en los tres temas más mencionados en este trabajo: «la emigración de jóvenes», «la estructura edad envejecida de la población» y «la reproducción biológica de la población» concentrada en los sectores pobres. También hicieron referencia a los problemas educativos que tiene el país, especialmente vinculados con los sectores de pobreza, y sus consecuencias para desarrollar una sociedad más integrada.

Igual estructura de respuesta y prioridades manifestaron los entrevistados de **instituciones culturales**.

Finalmente, los representantes de **organizaciones juveniles** señalaron como principales problemas la «baja natalidad» y las «migraciones internas», sobre todo las que realizan jóvenes del interior por falta de oportunidades laborales o educativas.

## 2. Importancia de la realidad demográfica

Por su parte, los **periodistas** dividen sus opiniones en partes iguales. Unos opinan que los problemas demográficos son de primera importancia y deberían jerarquizarse, y la otra mitad no logra discriminar entre problemas demográficos y sociales por entender que están íntimamente relacionados.

Los **representantes de las ONG** dividen sus opiniones. Dos de ellos expresan que no son temas comparables por su diferente naturaleza, aunque asignan un lugar prioritario a las políticas de población. Un entrevistado se concentra más en las políticas sectoriales, vinculando los temas sugeridos con la población más vulnerable, y se limita a expresar la necesidad de avanzar en el abordaje de los problemas. Otro privilegia el combate a la pobreza como una clave de la mejora global de la sociedad, aunque considera que la solución del problema de la emigración es crucial para el desarrollo: «Para innovar se necesitan cuadros, y son los cuadros los que emigran». Por último, un entrevistado cree que los temas demográficos deberían ser priorizados.

Los representantes de **instituciones educativas** dividen en partes iguales sus opiniones. La mitad cree que los problemas demográficos y los sociales no tienen relación, mientras que la otra mitad cree que están profundamente imbricados.

Los entrevistados pertenecientes a **instituciones culturales** mayoritariamente priorizan los temas sociales por considerarlos más urgentes, aunque uno de ellos se pregunta si la base de los problemas de la pobreza, la delincuencia y el desempleo no estará en la estructura demográfica de nuestro país.

## 3. Conocimiento de las políticas de población

Los **periodistas** entrevistados manifestaron conocer dos tipos de acciones o programas que se están ejecutando en la actualidad. Por un lado mencionaron los orientados a la vinculación de los uruguayos en el exterior, en particular las acciones del Departamento 20, y uno señaló que el aumento del nivel de empleo «ayuda a evitar la emigración».

Por otro lado, varios aludieron a acciones o programas sociales, tales como la «ampliación de Asignaciones Familiares», «la mejora en las prestaciones de salud», «el Plan Ceibal», «la universalización de la educación», «la regulación de las guarderías» u «ofrecer anticonceptivos».

Por último, un tercer grupo de periodistas se manifestó en forma crítica. Uno de ellos señaló que «no se está haciendo nada», otro dijo que solo «los académicos buscan llamar la atención sobre estos problemas» y un tercero consideró que lo que se está haciendo en materia social es contraproducente porque «acentúa las tendencias de desintegración social».

Se nota que los periodistas manejan una gran cantidad de información sobre estos temas, bastante más que las otras categorías de entrevistados. Esto parece lógico, pues surge de la propia función de estos profesionales.

Las opiniones de los periodistas sobre lo que habría que hacer fueron muy variadas y dispersas. Incluso algunas respuestas mencionaron iniciativas que ya están en marcha.

En el plano del territorio, dos entrevistados refirieron a la necesidad de «desarrollar una política de vivienda» o «reordenar territorialmente Montevideo». Otros tres pusieron el acento en la implementación de políticas sociales con efectiva potencialidad integradora, mientras que algunos consideraron que debe darse un impulso fuerte en el campo de la educación.

Por último, algunos periodistas privilegiaron la necesidad de impulsar políticas de «retorno de los emigrantes» o de «retención de los jóvenes».

Los **representantes de las organizaciones sociales y culturales** reconocen mayoritariamente la existencia de múltiples acciones o programas que buscan dar respuesta a la problemática demográfica.

Varios de ellos mencionaron en particular el Plan Ceibal y la extensión de las Asignaciones Familiares. Otros agregaron referencias a políticas sociales, como el Plan CAIF, el Plan de Equidad, el programa de vivienda para los jubilados o la reforma de la salud.

También hubo respuestas que destacaron el esfuerzo por generar empleo o capacitar para el empleo, más bien vinculado a frenar la emigración. Con la misma finalidad de mejorar la situación demográfica, también se reconocieron las acciones orientadas al retorno de los emigrantes.

En cuanto a lo que se debería hacer para mejorar la realidad poblacional, la mayor parte de los **representantes de organizaciones sociales y culturales** destacaron la necesidad de apoyar a la familia en la crianza de sus hijos. En tal sentido se dijo: «hay que apoyar a la familia numerosa apoyando económicamente en función del número de hijos», «hay que brindar apoyo a las madres adolescentes» o «a las parejas jóvenes».

En el mismo sentido se indicó que debería priorizarse la construcción de un «sistema de cuidados que en el plano laboral requiere regulaciones, licencias, subsidios a la maternidad y a la paternidad». También se consideró necesario «proporcionar trabajo, vivienda y apoyo para la crianza de los hijos» y «prevenir el embarazo adolescente».

Por otra parte, se registraron opiniones críticas respecto a las instituciones encargadas de atender a niños y adolescentes, particularmente el INAU, y se señaló también la necesidad de ajustar las obligaciones de los padres para con sus hijos.

Otras opiniones destacaron la importancia de transformar el sistema educativo, con posiciones críticas hacia el estado actual de cosas.

Finalmente, uno de los entrevistados abogó por la construcción de una mirada estratégica sobre el desarrollo del país, fundada en una mayor articulación entre el sector público y el privado, con una fuerte apuesta a la innovación y la investigación. También se anotó la necesidad de estimular procesos de inmigración.

Por último, los entrevistados pertenecientes a **instituciones educativas** tendieron a destacar las acciones en el campo de la educación, de las políticas sociales y del empleo.

En efecto, hicieron referencias al Plan Ceibal y a la Agencia Nacional de Innovación e Investigación, así como a programas educativos de incentivo a los jóvenes deportistas.

En materia de políticas sociales mencionaron los planes de Emergencia y Equidad, el fortalecimiento de las Asignaciones Familiares y las políticas de salud, incluidos los planes de información sobre métodos anticonceptivos. Asimismo, valoraron el aumento del empleo e hicieron una mención a Projuven.

Entre las propuestas, los representantes de las **instituciones educativas** tendieron a concentrarse en el apoyo para fortalecer la familia. Señalaron «la necesidad de incluir deducciones impositivas según el tamaño del núcleo familiar», «el desarrollo de políticas de cuidado de los hijos menores», «la valorización del embarazo y la natalidad», «el fortalecimiento y la ampliación del Plan CAIF», «la aprobación de normas de apoyo a las embarazadas» y «medidas de apoyo a padres adolescentes».

#### **4. Obstáculos y oportunidades**

Para los **periodistas** el obstáculo más fuerte es el peso del aparato del Estado. Varios entrevistados de este sector señalaron la existencia de «trabas burocráticas o administrativas», «el peso del aparato del Estado», «la burocracia en la educación», «la mentalidad estatista» o «la existencia de fuertes intereses corporativos en el Estado».

En segundo lugar, señalaron que la cultura dominante en la sociedad es también un obstáculo para impulsar políticas de población. En tal sentido, afirmaron que «existe un fuerte conservadurismo e incapacidad para asumir los cambios», así como «inmediatismo, una cultura sin mirada de largo plazo», una «mentalidad cortoplacista».

Uno de los entrevistados subrayó la falta de importancia que se les da a los temas demográficos y la actitud negativa ante los pocos inmigrantes que llegan al país.

En materia de oportunidades, algunos periodistas entendieron necesaria una profunda transformación del funcionamiento del Estado. Otros indicaron que es importante profundizar los vínculos con los uruguayos en el exterior y generar conciencia de la necesidad del crecimiento demográfico.

Los referentes de las **organizaciones sociales y culturales** tendieron a identificar los obstáculos en el campo cultural.

En efecto, varios de ellos señalaron que existe «falta de conciencia» sobre la problemática demográfica o que esta «no se valora como importante». Algunos se centraron directamente en la falta de conciencia sobre la necesidad de que la población aumente. Otros ubicaron el problema principal en la falta de respuestas a la niñez y a la juventud con políticas eficaces.

Un grupo de entrevistados pertenecientes a las organizaciones sociales y culturales ven el mayor obstáculo en una «mentalidad rutinaria de funcionario público que es contraria a la creatividad e innovación» o «el conservadurismo, fundamentalmente en la educación». Más concretamente, uno señaló que el principal obstáculo se encuentra en ciertas instituciones del Estado, como el INAU o Secundaria.

Otro grupo consideró que la principal dificultad es la «falta de voluntad política» o «falta de liderazgo», lo que incluye la ausencia de renovación generacional en la conducción de los asuntos públicos.

Desde el punto de vista de las oportunidades, los **líderes sociales y culturales** muestran cierto grado de dispersión en sus respuestas.

Por un lado, identifican oportunidades en la generación de «las condiciones del desarrollo», la «construcción de una mirada estratégica» o el «impulso a incentivos para la inversión». A veces agregan la necesidad de descentralizar el país, «generando polos de desarrollo con criterio descentralizador» o «superando la mirada capitalina».

Algunos entrevistados pusieron el énfasis en la educación, señalando que es necesario «descentralizar la educación» o «vincularla más a las opciones productivas».

Otros afirmaron que las oportunidades surgirán del impulso a «políticas sociales integradoras y focalizadas en el fortalecimiento de la familia». Un entrevistado sostuvo la importancia de «educar para la vida». Se habló asimismo de la necesidad de aprobar normas que desaten procesos sociales favorables.

Hubo también quienes depositaron su confianza en el «trabajo social en redes, buscando la articulación entre actores públicos y privados».

Se observaron oportunidades en la crisis internacional, entendida como un factor de freno a la emigración. Otros entrevistados identificaron una oportunidad en la gestación de vínculos con los uruguayos en el exterior.

Por último, dos personas vieron en la continuidad del actual gobierno la oportunidad para el desarrollo de estas políticas: «una segunda administración del Frente Amplio permitiría avanzar en las políticas de población»; «las condiciones están dadas, hay que tomar decisiones políticas».

Entre los entrevistados pertenecientes a las **instituciones educativas**, algunos señalaron que las corporaciones son uno de los principales obstáculos para avanzar en la concreción de políticas de población.

Otro sostuvo que hay dificultades para identificar los problemas y, en consecuencia, para resolverlos. La existencia de «chacras políticas» o la «opacidad de la gestión de los recursos públicos» son otras trabas mencionadas.

Tampoco faltó una referencia a la ausencia de recursos o a la falta de visibilidad de los logros que surgen de la aplicación de políticas demográficas y, por lo tanto, su escaso valor electoral.

En el plano de las oportunidades, al igual que en otros grupos de entrevistados, varios identificaron la necesidad de generar dinámicas de crecimiento productivo. Se habló también de gestar «liderazgos audaces» y de «apostar al crecimiento del poder político de las mujeres», consideradas más proclives que los varones a impulsar políticas de población.

## **5. Percepción sobre el compromiso de los actores**

Varios **periodistas** identificaron con claridad a los académicos como aquellos mejor dispuestos a impulsar políticas de población. Otros se inclinaron puntualmente por las intendencias, las ONG, «algunos políticos de todos los partidos» o ciertos «empresarios con sentido emprendedor».

A su vez, algunos entrevistados ubicaron a los políticos como aquellos menos proclives a impulsar estos temas, aunque también hubo referencias más puntuales al sistema educativo, a los «sindicalistas corporativistas», a los «empresarios prebendarios», a los medios de comunicación y al gobierno.

En el mundo de las **organizaciones sociales** en general, las opiniones sobre cuáles son los sectores más favorables a impulsar políticas de población se repartieron en forma pareja entre diversos grupos.

Un grupo de entrevistados indicó que en ese lugar debía reconocerse a los políticos, aunque en varios casos se hizo expresa referencia a que se trata de *algunos* políticos y que la sensibilidad por los problemas de población corta los partidos en forma transversal. Por otro lado, se señaló al Estado y en particular a ciertas instituciones estatales, como el MIDES o la OPP. Un tercer grupo consideró que los más favorables son los académicos o el sistema educativo en sentido general.

Algunos entrevistados de las organizaciones sociales reafirmaron el papel de los empresarios, si bien estas referencias se centraron en cierto tipo de empresarios, modernos o dinámicos. Por último, también se destacó a las propias organizaciones sociales como las más proclives a impulsar estas políticas.

Cabe consignar también ciertas referencias menos precisas a sectores sociales, como «los jóvenes» o «los sectores dinámicos e innovadores».

Es interesante observar cómo los entrevistados pertenecientes al mundo social poseen una mirada más orientada hacia el sistema político y el Estado, pese a que, como vimos, en el conjunto de la elite nacional las respuestas se concentran en las organizaciones sociales.

En cuanto a los sectores no proclives a estas iniciativas, las respuestas coincidieron en una crítica fuerte al corporativismo, en particular sindical, aunque se habló también de los corporativismos profesionales y educativos.

Asimismo, hubo referencias a actitudes sociales: «los indiferentes», «los que tienen todo resuelto», «algunos integrantes de sectores bajos que tienen mentalidad fascista y creen que hay que matarlos a todos», «los que tienen mentalidad estatista», «los sectores más conservadores», «los que pertenecen a sectores medio altos y cuestionan las políticas sociales».

Por cierto, varios líderes de organizaciones sociales reconocieron que en todos los actores sociales existen voces que impulsan las políticas de población y otras contrarias, es decir que la preocupación por los problemas demográficos atraviesa la sociedad uruguaya.

## 6. Las prioridades

Entre los **periodistas** las respuestas fueron más dispersas. Sin embargo, varios manifestaron que la prioridad debe orientarse a mejorar la tasa de natalidad de los uruguayos, mientras otros se pronunciaron por fortalecer las políticas educativas y de empleo.

También se subrayó la importancia de construir un proyecto nacional e impulsar un cambio cultural que valore el espíritu emprendedor.

Los representantes de las **instituciones educativas** resaltaron la importancia de las políticas dirigidas a la infancia, la necesidad de promover un aumento de la población mediante el apoyo a la familia y la importancia de fortalecer la educación.

Los representantes de **organizaciones culturales** se inclinaron en mayor medida por mejorar la educación y evitar la emigración de los más jóvenes y capacitados.

Parte III

---

**Conclusiones**

# Capítulo 10

---

## Síntesis general de los hallazgos

En el primer apartado presentamos una breve síntesis de las principales conclusiones alcanzadas en cada capítulo.

### **1. Sobre el grado de conocimiento de los problemas demográficos**

Dos tercios de los líderes entrevistados identificaron los reales problemas demográficos que tiene el país. La emigración y el envejecimiento de la población aparecieron como los asuntos más mencionados, seguidos por la concentración de la natalidad en los sectores sociales más vulnerables y la desigual distribución de la población en el espacio.

También establecieron relaciones correctas sobre las consecuencias que estos problemas demográficos generan en el funcionamiento de la sociedad uruguaya.

Por lo tanto, una primera conclusión del estudio es que los principales referentes en diferentes campos de la vida nacional tienen un nivel de conocimiento adecuado sobre cuáles son nuestros problemas demográficos.

Los restantes problemas que los entrevistados señalaron en esta materia también son congruentes con la realidad uruguaya, aunque tienen una vinculación indirecta con la problemática demográfica. Se trata de los crecientes problemas en el funcionamiento del sistema educativo, las carencias en materia de acceso a la vivienda y la debilidad del mercado de trabajo.

El tercer conjunto de referencias completa un panorama de percepciones correctas. Los entrevistados mencionaron el acceso asimétrico a las oportunidades de empleo y a los servicios, la ausencia de corrientes inmigratorias y la falta de políticas de apoyo a la crianza de los niños.

### **2. Sobre la antigüedad, los factores y la evolución de los problemas demográficos**

Los entrevistados coincidieron en que los problemas demográficos principales son de larga data y se asocian, en un caso, con los procesos de modernización del país y, en otros casos, con la crisis económica y con las políticas aplicadas en las décadas de los ochenta y noventa.

El envejecimiento y la baja natalidad se ubican como fenómenos de larga duración (más de cinco décadas), mientras que el proceso emigratorio se asocia a la crisis política y económica de los años setenta. Otros procesos vinculados a la crisis de la integración social y la segmentación territorial son vinculados mayoritariamente a las políticas implementadas en las dos décadas anteriores.

Aunque los entrevistados no lo mencionaron, es necesario recordar que en los últimos años el costo y la dificultad de viajar han disminuido notoriamente, así como han aumentado de manera sustancial los mecanismos de comunicación y la posibilidad de saber lo que ocurre en cualquier parte del mundo. Estas novedades que forman parte del proceso de globalización han sido significativas para acelerar nuestro proceso emigratorio. En definitiva, la explicación de la emigración uruguaya no se debe solo a lo que ha pasado en nuestra sociedad.

Las explicaciones de los entrevistados se concentran mayoritariamente en factores de carácter económico. También los comportamientos personales que generan la situación demográfica aparecen marcados por la situación económica de la población.

La opinión predominante sobre la evolución de esta realidad no es optimista: la gran mayoría de los entrevistados entiende que estos fenómenos, o bien permanecen incambiados, o bien se han agravado. No existen interpretaciones que sostengan que van en camino de solucionarse o atenuarse.

### **3. Sobre la importancia de los problemas demográficos**

Un tercio de los entrevistados asigna primera importancia a los problemas demográficos y otra cuarta parte los asocia directamente con otros problemas principales del país. **En suma, casi dos tercios de los líderes les otorgan gran importancia.**

De todos modos, estos problemas aparecen fuertemente articulados con otros problemas sociales más generales y confirma que la problemática demográfica no es un fenómeno aislado, sino que reconoce múltiples dimensiones e involucramientos más generales.

Parte de los entrevistados percibe que **esta problemática es muy importante pero queda relegada por otros asuntos que ganan mayor espacio en la agenda pública.** La dificultad para que los libros de Rumbos sobre estas políticas consiguieran espacio en la atención pública fue reconocida expresamente por muchos entrevistados. En síntesis, la situación demográfica es grave pero no logra instalarse como un problema de primer orden en la agenda.

### **4. Sobre el conocimiento y las medidas que deberían tomarse acerca de las políticas de población**

Casi tres cuartas partes de los entrevistados fueron capaces de identificar, al menos, una medida vigente que a su juicio está relacionada con las políticas de po-

blación. De cualquier modo, la gran mayoría entiende que no existe una política de población sistemática, estructurada u ordenada.

Solo un quinto de los entrevistados opina que en esta materia no se hace nada o no logra mencionar ninguna acción al respecto.

Las **acciones más reconocidas están relacionadas con las políticas dirigidas a las familias, la educación o las políticas sociales en general**. También se reconocen las iniciativas orientadas a los emigrantes y a evitar la emigración, así como medidas que buscan reequilibrar a la población en el territorio. Las más mencionadas son la ampliación de Asignaciones Familiares, el Plan Ceibal y la creación del Departamento 20, junto con acciones que promueven el retorno de los uruguayos en el exterior.

La gran mayoría de los entrevistados indicó al menos una medida que se podría instrumentar. En total se señalaron más de un centenar de medidas concretas.

Las más mencionadas hicieron referencia a la necesidad de desarrollar un sistema de apoyo a la familia en la crianza de los hijos pequeños, que incluye normativa laboral de protección a las embarazadas, regulaciones orientadas a los padres jóvenes e iniciativas de ayuda para cuidar a los niños en su primera infancia.

También se anotaron medidas para evitar que la población rural emigre a las ciudades, para vincular en mayor medida la educación con el empleo y para promover la inmigración.

## **5. Sobre los obstáculos y las oportunidades**

Casi todos los entrevistados fueron capaces de señalar obstáculos para el desarrollo de políticas de población. Estos se concentraron básicamente en tres tipos: a) carencias del funcionamiento político; b) corporativismo y burocracia, y c) cuestiones vinculadas al conservadurismo y el estatismo.

Por lo tanto, para los representantes de la elite nacional el principal obstáculo para implementar políticas de población consiste en el mal funcionamiento del sistema político, que implica la ausencia de grandes acuerdos interpartidarios en estos y otros temas, así como el predominio de actitudes de división entre los partidos.

En segundo lugar, se identificó como obstáculo el fuerte peso de las corporaciones, con la consiguiente prioridad de sus objetivos o demandas particulares por encima del interés general. Esta circunstancia se encuentra acompañada, en el campo público, por las dificultades que impone la pesada y lenta burocracia estatal.

El tercer obstáculo a las políticas de población según los entrevistados proviene del predominio de una cultura conservadora que, además, tiene un fuerte talante estatista.

Con respecto a las oportunidades que deben aprovecharse, hubo tres grandes interpretaciones: a) las vinculadas al funcionamiento del sistema político; b) las relativas a la necesidad de impulsar políticas concretas con objetivos explícitos de carácter poblacional, y c) las relacionadas con la potencialidad de la economía y el desarrollo.

En efecto, por un lado se afirmó que la gestación de una política de Estado en este campo es una de las oportunidades disponibles. Por otro lado se sostuvo que es preciso

poner el acento en ciertas políticas demográficas específicas, y en tal sentido se destacaron las medidas de apoyo a la familia y las oportunidades de favorecer el vínculo con los emigrantes. Finalmente, algunos líderes creen que las oportunidades dependerán del desarrollo económico, el crecimiento y el aumento de la inversión, todo lo cual generará necesarios cambios en la situación demográfica del país.

## **6. Sobre el compromiso de los actores con las políticas de población**

Los entrevistados identificaron a los **actores sociales, particularmente provenientes del campo de la educación y de la academia**, como aquellos **más propensos a impulsar las políticas de población**. En un segundo escalón, también mencionaron a las organizaciones no gubernamentales, a las iglesias, a los sindicatos y a ciertos empresarios modernos.

Como se decía en el capítulo correspondiente, esta percepción mayoritaria de los actores sociales como los más sensibles a la problemática demográfica pone al desnudo una de las dificultades para que la temática ocupe un lugar predominante en la agenda, puesto que los actores sociales tienen poco poder para ello. **Se trata de actores de la sociedad en un país que es fuertemente estadocéntrico o politicocéntrico**. Por lo tanto, que las elites nacionales reconozcan que los principales interesados en estos temas son la academia y las organizaciones sociales es una señal inequívoca de la debilidad que esta temática posee en nuestra agenda pública.

En el sector público, las menciones destacaron a la OPP, el MIDES y los gobiernos departamentales, aunque con escasas menciones.

La opinión mayoritaria ubica a **los políticos y los partidos** como aquellos actores **más reticentes a impulsar políticas de población**, si bien se reconoce que algunos políticos de diversos partidos manifiestan sensibilidad al respecto.

**Los sindicatos y los empresarios** fueron mencionados en segundo lugar como **menos favorables** a estas políticas, en ambos casos por entender que priorizan sus intereses particulares por encima del interés social general.

**El balance de poder entre los actores que están más y menos comprometidos con las políticas de población es nítidamente negativo para las posibilidades de desarrollo de estas políticas**. Sin embargo, debe reconocerse que la percepción sobre la importancia de esta problemática ha avanzado bastante entre los representantes de la elite nacional.

## **7. Sobre las prioridades en materia de políticas de población**

Los entrevistados expresaron sus prioridades en torno a dos conjuntos de temas.

Por un lado, mencionaron asuntos que indirectamente pueden impactar en la realidad demográfica del país. Estos refieren al **fortalecimiento de las políticas sociales**,

el **fortalecimiento o desarrollo de la educación**, las medidas orientadas a **mejorar el empleo**, la construcción de **proyectos de desarrollo nacional sustentados en grandes consensos**, y la promoción de **cambios culturales**.

Por otro lado, se señalaron prioridades que responden directamente a problemas demográficos, tales como **revertir la tendencia a la baja natalidad, evitar que continúe la emigración internacional, cambiar las tendencias de distribución de la población en el territorio y promover la inmigración**. En estos casos, las prioridades se formularon en términos de objetivos, más que de propuestas concretas o medidas específicas.



# Capítulo 11

---

## Los tipos de interpretación sobre los problemas demográficos y las políticas de población

En este último capítulo abrimos un camino de reflexión sobre las diferentes aproximaciones que se pueden construir teóricamente, desde la perspectiva de la elite nacional, para diagnosticar y proponer soluciones respecto a la situación demográfica del país.

Se trata de la elaboración de modelos conceptuales tipológicos que no responden a la circunstancia específica de ninguno de los entrevistados en particular, sino que se construyen como paradigmas de las miradas o concepciones generales.

En tal sentido, es posible describir cuatro tipos ideales.

**1.** Un primer tipo de interpretación y respuesta a la situación demográfica es el **político-céntrico**.

Para este modelo de interpretación, la capacidad de resolver la problemática demográfica reside en los actores políticos y la gestión pública. La realidad actual es resultado de la ausencia de un programa de políticas de población estructurado, sistemático, ordenado y coherente que apunte a resolver la problemática.

En tal sentido, se demanda la gestación de políticas de Estado, el compromiso de los actores partidarios con esta problemática, y se observa que el principal obstáculo reside en la falta de compromiso o de conciencia.

Esta interpretación asume que la clave del impulso al cambio social y demográfico está en el plano de la política o del gobierno. Comulga así con una visión dominante de nuestra historia, que ha puesto en el ámbito de las decisiones político-estatales la clave de nuestros éxitos como sociedad.

**2.** El segundo tipo de interpretación y respuesta es el **sociocéntrico**.

Para este modelo, resolver la problemática demográfica depende de que se instrumenten políticas sociales eficaces dirigidas a la familia, la infancia y la juventud.

Desde esta perspectiva, la clave para cambiar la realidad está en el campo social y depende de la disposición de recursos suficientes, públicos y privados, para responder a la problemática social, de la que la problemática demográfica es un subproducto.

Los cambios que se pueden producir en las situaciones y en los actores sociales —los jóvenes, los niños, las familias u otras categorías— dependen de la aplicación de las políticas o programas adecuados.

La confianza en superar esta problemática se deposita en la puesta en práctica de políticas sociales coherentes, modernas y con foco en los actores sociales. Se valora la participación de la sociedad civil organizada y la conjunción de esfuerzos entre actores públicos y privados.

**3. El tercer tipo de interpretación y respuesta a la situación demográfica es de carácter cultural.**

Para este modelo, la capacidad de resolver la problemática demográfica depende de una transformación del sistema de normas y valores dominantes en nuestra sociedad. Los problemas demográficos nacen de la ausencia de una cultura capaz de evitarlos. En consecuencia, gestar una nueva cultura nacional es el camino para resolver esta problemática.

Los contenidos de esta transformación parecen orientarse en dos direcciones diferentes: el subtipo cultural **modernizador** y el subtipo cultural **tradicional conservador**.

Por un lado, se propone generar una referencia cultural que apueste al riesgo, la innovación, el cambio y el emprendedurismo, asumiendo que de esta forma la sociedad incorporará dinámicas transformadoras en sus relaciones sociales que permitirán superar la crisis poblacional.

Desde esta perspectiva, los obstáculos principales se ubican en el conservadurismo, el estatismo, el corporativismo y la burocracia.

Por otro lado, también desde una perspectiva cultural, se interpreta que el cambio cultural debe tender a recuperar los valores tradicionales y a reconstruir modelos de relaciones de género y familia propios de la primera mitad del siglo XX.

Desde esta perspectiva, los obstáculos principales se ubican en la pérdida del sentido de autoridad, el debilitamiento de los vínculos familiares y la pérdida de valores de identidad tradicional.

**4. El cuarto tipo de interpretación pone el acento en lo económico.**

Para el tipo economicocéntrico la superación de los problemas demográficos depende de que se construya y aplique un modelo de crecimiento y desarrollo que permita el despliegue de todas las potencialidades productivas y de inversión.

Este impulso permitirá generar una fuerte transformación en la realidad social, aumentando el empleo y creando las condiciones de suficiencia de recursos que permitan superar los problemas demográficos.

Para este tipo de interpretación el obstáculo principal se encuentra en la falta de dinamismo y crecimiento de la economía.

Estos cuatro modelos interpretativos, como se señaló, surgen de las estructuras de respuestas observadas al analizar las entrevistas. Ninguno de ellos, obviamente, es suficiente para resolver la situación, pero su presentación esquemática ayuda a la reflexión general, a entender los problemas y buscar los caminos de solución.

# Anexo I

---

## Pauta de entrevista aplicada

1. ¿Cuáles son las dos dimensiones más importantes del tema demográfico en el Uruguay actual?
2. ¿Son temas de reciente aparición o están ahí desde hace años?
3. ¿Cuáles son las causas principales de una y otra dimensión mencionada?
4. ¿Se están agravando, son estables o se van mejorando?
5. Comparándolos con la pobreza, la delincuencia o el desempleo, ¿cómo califica usted la importancia de estos temas para la sociedad uruguaya en lo inmediato?
6. ¿Y a mediano y largo plazo?
7. ¿Qué se está haciendo al respecto en el país?
8. ¿Cree que sería necesario dejar de hacer esas cosas o hacerlas de modo diferente?
9. ¿De qué modo tendrían que ser diferentes?
10. ¿Habría que hacer otras cosas? ¿Cuáles?
11. ¿Hay propuestas concretas que hayan sido planteadas?
12. En caso de haberlas, ¿podría decir una aproximación al costo de estas propuestas?
13. ¿Cuáles son, a su juicio, los obstáculos principales que explican por qué no se están llevando a cabo esas propuestas?
14. ¿Puede identificar eventos que, de ocurrir o dejar de ocurrir, serían favorables a la adopción de las políticas demográficas como las que describió arriba?
15. ¿Hay requisitos previos a la adopción de tales políticas? ¿Cuáles son los dos principales?
16. ¿Puede decir cuáles son los sectores de opinión más proclives a avanzar en el diseño y la aplicación de políticas demográficas como las que mencionó? ¿Por qué?
17. ¿Y los menos proclives? ¿Por qué?
18. Entre los diferentes problemas de la situación demográfica, ¿puede decirnos cuáles deberían ser los dos primeros a ser atacados? ¿Por qué?
19. ¿Y los menos urgentes? ¿Por qué?

## Anexo II

---

### Lista de entrevistados\*

#### Miembros del gobierno nacional (9)

Julio Bango	Director del Programa INFAMILIA del Ministerio de Desarrollo Social
Nora Castro	Presidenta del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
Carlos Colacce	Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
Gonzalo Fernández	Ministro de Relaciones Exteriores
Miguel Fernández Galeano	Subsecretario del Ministerio de Salud Pública
Álvaro García	Ministro de Economía
Luis Garibaldi	Director de Educación del Ministerio de Educación y Cultura
Ana María Olivera	Subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social
Enrique Rubio	Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

#### Dirigentes políticos y parlamentarios (10)

Sergio Abreu	Senador de Alianza Nacional, Partido Nacional
José Amorín	Diputado de Propuesta Batllista, Partido Colorado
Pedro Bordaberry	Secretario general de Vamos Uruguay, Partido Colorado
Luis Hierro	Dirigente del Foro Batllista, Partido Colorado
Luis A. Lacalle	Ex presidente de la República, presidente del Directorio del Partido Nacional
Jorge Larrañaga	Senador de Alianza Nacional, Partido Nacional
Rodolfo Nin Novoa	Vicepresidente de la República, Frente Amplio
Enrique Pintado	Diputado de Asamblea Uruguay, Frente Amplio
Iván Posada	Diputado del Partido Independiente
Julio M. Sanguinetti	Ex presidente de la República, Partido Colorado

---

\* Los cargos y funciones de los entrevistados corresponden al momento de la entrevista. Los entrevistadores fueron el Ec. Jaime Mezzera, el A. S. Juan Carlos Rodríguez y la Psic. Mariana Silva.

## Representantes de los gobiernos departamentales (8)

Ambrosio Barreiro	Intendente de Cerro Largo
Guillermo Besozzi	Intendente de Soriano
Marcos Carámbula	Intendente de Canelones
Óscar de los Santos	Intendente de Maldonado
Juan Francisco Giacchetto	Intendente de Florida
Jorge Rodríguez	Secretario general de la Intendencia de Montevideo
Carmelo Vidalín	Intendente de Durazno
Walter Zimmer	Intendente de Colonia

## Empresarios (8)

Teresa Aishemberg	Secretaria de la Unión de Exportadores del Uruguay
Juan Carlos De León	Secretario general de la Cámara de Industrias
Octacilio Echenagusía	Presidente de la Federación Rural
Manuel Lussich	Presidente de la Asociación Rural
Mario Menéndez	Presidente de CAMBADU
Alfonso Varela	Presidente de la Cámara de Comercio
Alexis Vera	Presidente de ANMYPE
Roberto Villamil	Director ejecutivo de Uruguay XXI

## Periodistas y trabajadores de los medios de comunicación (10)

Mauricio Almada	Periodista de radio El Espectador
Daniel Castro	Periodista de Canal 4
Alfredo Dante	Periodista de radio Carve y Canal 10
Carlos Erosa	Redactor del semanario <i>Brecha</i>
Álvaro Giz	Director periodístico del diario <i>Últimas Noticias</i>
Claudio Invernizzi	Director de Canal 5
Claudio Paolillo	Director del semanario <i>Búsqueda</i>
Ricardo Peirano	Director del diario <i>El Observador</i>
Carlos Ríos	Editor nacional del diario <i>El País</i>
Joel Rosenberg	Periodista de Océano FM y <i>Portal 180</i>

## Sindicalistas (8)

Marcelo Abdala	Integrante del Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT y presidente del UNTMRA (Unión Nacional de Trabajadores Metalúrgicos y Ramas Afines)
----------------	--

Teresita Capurro	Secretaria general de la FUM (Federación Uruguaya de Magisterio)
Milton Castellano	Integrante del Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT y presidente de FUECI (Federación Uruguaya de Empleados del Comercio)
Mabel Lolo	Presidenta de ADEOM (Asociación de Empleados y Obreros Municipales)
Aníbal Merino	Dirigente de FENAPES (Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria)
Eduardo Pereira	Integrante del Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT
Gustavo Pérez	Presidente de AEBU (Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay)
Richard Read	Presidente de FOEB (Federación de Obreros y Empleados de la Bebida)

### **Representantes de organizaciones no gubernamentales (7)**

Juan Algorta	Director del Movimiento Tacurú
Paula Baleatto	Directora de El Abrojo
Fernando Barreiro	Director del ICD (Instituto de Comunicación y Desarrollo)
Analia Bettoni	Presidenta de ANONG (Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales)
Fernando Ordóñez	Director general de CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana)
Felipe Ortiz de Taranco	Director de Uruguay Transparente
Gonzalo Salles	Director de Gurises Unidos

### **Representantes de instituciones culturales (9)**

Alexis Buenseñor	Presidente de AGADU (Asociación General de Autores del Uruguay)
Israel Buszkaniec	Presidente del Comité Central Israelita
Luis del Castillo	Obispo de la Iglesia Católica
Marcelo Erlich	Presidente de la Asociación de Ingenieros
Leonardo García	Presidente del Ateneo de Montevideo
Roberto Giordano	Presidente de SUDEI (Sociedad Uruguaya de Intérpretes)
Edgardo Mier	Presidente de FEMI (Federación Médica del Interior)
Juan Carlos Otormín	Presidente de la Convención Evangélica Bautista
Hoenir Sarthou	Integrante de la Directiva del Colegio de Abogados

## **Representantes de organizaciones educativas (6)**

Luis Bértola	Asistente académico del Rectorado, Universidad de la República
Nicolás Etcheverry	Decano de la Facultad de Derecho, Universidad de Montevideo
Marcelo Fontona	Presidente de AUDEC (Asociación Uruguaya de la Educación Católica)
Jorge Grunberg	Rector de la Universidad ORT
Pablo Landoni	Asistente académico del rector, Universidad Católica del Uruguay
Alberto Martínez Graña	Presidente de AIDEP (Asociación de Instituciones de Educación Privada)

## **Representantes de organizaciones juveniles (2)**

Federico Kreimerman	Delegado de la FEUU (Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay)
Karen Mackinnon	Presidenta de la Federación Rural de Jóvenes

El Instituto Rumbos y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) elaboraron en el año 2006 *Importante pero urgente. Políticas de población en Uruguay*. En él se presentaban las grandes tendencias de nuestra realidad demográfica a través de un conjunto de artículos redactados por connotados especialistas.

En el 2007 se publicó un feramental *Nacer, crecer y envejecer en el Uruguay*, buscando propiciar debates, plantear interrogantes y opciones en materia de políticas y estimular la generación de alternativas.

A lo largo del 2008 se preparó *Sur, migración y después*, que analizó iniciativas concretas referidas a los movimientos de población en el territorio, hacia fuera y hacia dentro del país, y estudió algunos casos específicos de migración interna.

Desde hace décadas el Uruguay arrastra serios problemas demográficos que se mantienen o se agravan: baja tasa de natalidad, envejecimiento de la población, emigración, mala distribución poblacional en el territorio, concentración de los nacimientos en las familias pobres.

¿Qué saben y qué opinan al respecto quienes toman o modelan las decisiones en el país? En el abanico de problemas que urge resolver, ¿qué atención y prioridad otorgan a las políticas de población? ¿Qué propuestas formulan?

Este estudio es el resultado de entrevistas en profundidad a setenta y siete líderes de opinión en diferentes áreas. Al comienzo de un nuevo período de gobierno, se trata de generar políticas de población coherentes y eficaces para mejorar las condiciones demográficas del Uruguay.

ISBN 978-9974-8138-2-3



9 789974 813823