

Proyecto UR-T1066
Support to Freight
Logistics ICTs in Uruguay

Consultor:
Juan José Calvo
Octubre de 2012

URUGUAY: REVISIÓN DE ANTECEDENTES Y ANÁLISIS CRÍTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL EN TÉRMINOS DE CORRIENTES MIGRATORIAS

El análisis y opiniones contenidos en este documento son de exclusiva responsabilidad del consultor y no comprometen a las instituciones contratantes

Índice

Principales tendencias de la demografía uruguaya	pág. 3
Antecedentes de estudios recientes en materia de migraciones internas previos al Censo 2011	pág. 9
Análisis preliminar de la situación actual de la distribución territorial de la población y las migraciones internas utilizando los resultados primarios de los Censos 2011	pág. 23
Lineamientos de políticas de población vinculados a la distribución territorial de la población y las migraciones internas	pág. 28
Referencias	pág. 32

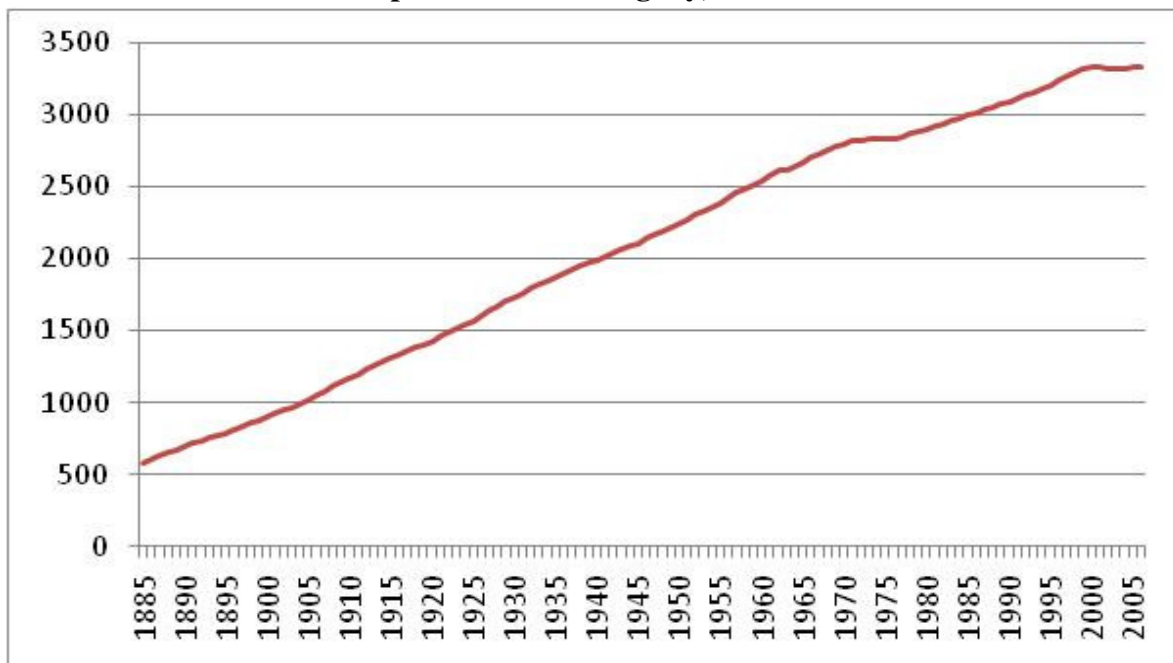
Uruguay: revisión de antecedentes y análisis crítico de la situación actual en términos de corrientes migratorias internas

Juan José Calvo

1. Principales tendencias de la demografía uruguaya

- La primera transición demográfica ya ha operado y el país se encuentra en la etapa post transicional muy avanzada. Ello significa que las tasas brutas de natalidad y de mortalidad se han estabilizado en valores bajos, determinando un crecimiento demográfico pequeño. Uruguay fue pionero en la región de América Latina y el Caribe en este proceso; ya hacia la tercera década del Siglo XX la natalidad y mortalidad se encontraban en valores bajos, continuando la primera en descenso, y estabilizándose la segunda desde hace décadas en valores cercanos a 10 por mil.
- El crecimiento demográfico ha sido y continúa siendo lento. La pequeñez demográfica siempre ha sido una característica del Uruguay (y lo continuará siendo). La siguiente gráfica, y el cuadro a continuación, ilustran sobre la evolución de la población, y el tiempo requerido para alcanzar cifras significativas.

Evolución de la población del Uruguay, 1870 – 2006



Fuente: elaborado en base a serie elaborada por Adela Pellegrino y datos del INE

AÑO	POBLACIÓN APROXIMADA ESTIMADA
1829	74.000
1885	585.000
1905	1.000.000
1941	2.000.000
1986	3.000.000
2011	3.390.000

Fuente: en base a serie elaborada por Adela Pellegrino y datos del INE

- Según estudios recientes de distintos escenarios demográficos al 2050, Uruguay tendrá un crecimiento moderado de población y en alguno de ellos un saldo migratorio positivo. En cualquier caso la población apenas superaría los 4 millones de habitantes en el escenario de máximo crecimiento (Calvo, 2011; Calvo, Pellegrino y Macadar, 2011). En los escenarios planteados se prevé un incremento del nivel de urbanización, así como el mantenimiento de la presión demográfica sobre el área metropolitana y la zona costera sur.

- Desde 2004 la tasa global de fecundidad se encuentra por debajo del nivel de reemplazo. El nivel de la natalidad ha sido el principal determinante del envejecimiento de la estructura por edades de la población. Simultáneamente, se observa lo que se denomina “doble insatisfacción” en los niveles de la fecundidad de acuerdo al nivel socioeconómico en que se encuentran las personas. Dicha insatisfacción se manifiesta en que el 33,6% de las mujeres de estratos sociales bajos dice tener más hijos que los que desearían; mientras que el 46,4% de mujeres de estratos medios y el 41,7 % de estratos altos responde que tiene menos hijos de los que desearía tener.

- Como principal consecuencia de la baja natalidad a lo largo de varias décadas, la estructura por edades de la población es envejecida y ese proceso continuará acentuándose. En todos los escenarios potenciales, se estima que el tamaño y proporción de la población mayor de 65 años seguirá aumentando como consecuencia de los niveles de natalidad proyectados y del incremento de la esperanza de vida de hombres y mujeres. Ello significa entre otros aspectos que si bien es de esperar cierta estabilidad en el volumen de población en edad de trabajar, en el largo plazo esto puede variar como consecuencia de una eventual continuidad en la reducción de la fecundidad. De esta manera, se presentaría un escenario con una relación creciente de dependencia de la vejez.

- Indirectamente, el cambio que se observa en la estructura por edades de la población-y el que se espera en las proyecciones de futuro- provoca también procesos de cambios en las transiciones generacionales de vida. En la denominada transición de la juventud a la adultez, el retraso en la emancipación

del hogar de origen y la constitución de nuevas parejas en hogares independientes genera consecuencias en una postergación del inicio de la fecundidad, retroalimentando de esta manera la incidencia a la baja de los niveles de natalidad que hoy se observan. Este escenario es hoy más visible en la población por encima de los niveles de pobreza y en menor medida en los sectores en situación de pobreza, debido, probablemente, a la menor capacidad de estas últimas familias para financiar una emancipación del hogar. Los aumentos progresivos de las tasas de escolarización y las dificultades para encontrar soluciones habitacionales, podrían, entre otros factores, reforzar este proceso en el largo plazo.

- La emigración internacional se instaló como un factor estructural de la demografía uruguaya desde la década de los años 60 del siglo pasado, generando persistentes saldos migratorios de signo negativo. En algunos períodos estos saldos negativos fueron inusualmente altos, como durante el período 1970 – 1975, y 1998 – 2003. Se estima que el volumen de uruguayos residentes en el resto del mundo supera el medio millón de personas. Dado el sesgo en el perfil de los migrantes, que tienen una estructura de edades más joven y de mayor nivel educativo que resto de la población, esto profundizó el envejecimiento (al migrar personas jóvenes y en edad de tener hijos) además de representar una pérdida importante de capital humano. Junto con el sostenido crecimiento observado en la economía doméstica en los pasados años, y simultáneamente con la ocurrencia de una fuerte crisis económica en algunos de los países que habían sido fuertes receptores de migrantes uruguayos (particularmente España) se registra un cambio reciente en el signo del saldo migratorio, pasando a ser nuevamente positivo. Este cambio se explica por un lado por el retorno al país de emigrantes (y sus familias, incluyendo hijos nacidos en el exterior) así como por inmigración de no nacionales. Este cambio de patrón es reciente y aún es muy pronto para asegurar que se transformará en una tendencia firme en el tiempo, dependiendo en gran medida de la evolución tanto de la economía uruguaya como de la del resto del mundo.

- La segunda transición demográfica ha operado a ritmo vertiginoso desde 1985. Caracteriza a este proceso i) la alta tasa de divorcialidad, fuerte caída del número de matrimonios y notable incremento de las uniones libres; ii) la menor duración de las uniones y mayor número de las mismas a lo largo de la vida de las personas; iii) la caída de la fecundidad por debajo del nivel de reemplazo; y iv) la ocurrencia mayoritaria de los nacimientos por fuera de uniones legales.
- La tendencia mundial de creciente urbanización y concentración de la población en áreas costeras también se observa en Uruguay. La población uruguaya es casi totalmente urbana (llega al 94,7% de acuerdo a los datos de los Censos 2011) y ha tendido a concentrarse cada vez más en la franja costera del Río de la Plata y Océano Atlántico. La distribución territorial interna de los uruguayos se caracteriza desde muy temprano por un fuerte grado de urbanización con una concentración en algunas capitales departamentales y un importante descenso de la población en muchas ciudades y localidades intermedias y pequeñas e incluso de la población rural en general. En particular se ha acentuado el fenómeno de *metropolización* alrededor de Montevideo. Los principales movimientos migratorios son de corte urbano – urbano. La migración rural – urbana, si bien ha continuado existiendo, está prácticamente agotada. Montevideo continúa siendo el principal lugar de partida y destino de las principales corrientes migratorias internas, pero también se pueden observar otros circuitos migratorios, particularmente a lo largo del litoral del río Uruguay, y en la zona sur del país.
-
- La región comprendida por los departamentos de Montevideo, Canelones, San José, Colonia y Maldonado concentra desde 1963 más del 65% de la población, aún cuando su extensión geográfica alcanza apenas el 12% del territorio nacional. En el área metropolitana, la expansión de las áreas urbanizadas se produce en un contexto de casi nulo crecimiento de la población total del país. El fenómeno de la metropolización de Montevideo es sumamente complejo, pero se caracteriza por la expansión de la mancha urbanizada y una fuerte segregación socio-territorial, asociada a la fragmentación y desigualdad social. En cuanto a las áreas costeras, existe una presión permanente sobre esos territorios, producto de la preferencia por propiedades situadas en lugares

privilegiados de la costa. Este fenómeno no es nuevo, ya que se dio a mediados del siglo XX, en un contexto regional diferente, cuando los promotores de la época vendían terrenos a plazos a través de bancos argentinos. (Macadar, 2008)

- En general, en todo el territorio existe una tendencia a la competencia entre localidades, o entre departamentos, por recursos y/o población, que eventualmente permitiría superar algunas carencias o mejorar las condiciones locales.

- De acuerdo a Macadar y Domínguez (2008), la principal razón para migrar internamente refiere a “motivos familiares”. Las motivaciones relativas al mundo laboral y de la educación aparecen en segundo y tercer lugar respectivamente. Las causas que provocan las migraciones internas son: i) familiares dependientes del migrante y aquellos que migraron por motivos familiares, 54%; ii) falta de trabajo u otros motivos laborales, 24%; iii) dificultades de acceso a servicios educativos, 8%. Estas motivaciones pueden no ser excluyentes; aquellos migrantes que aducen razones familiares para la migración muy probablemente están asociados a otros migrantes (familiares) que lo hacen por razones laborales o educacionales. (Macadar y Domínguez, 2008)

2. Antecedentes de estudios recientes en materia de migraciones internas previos al Censo 2011¹

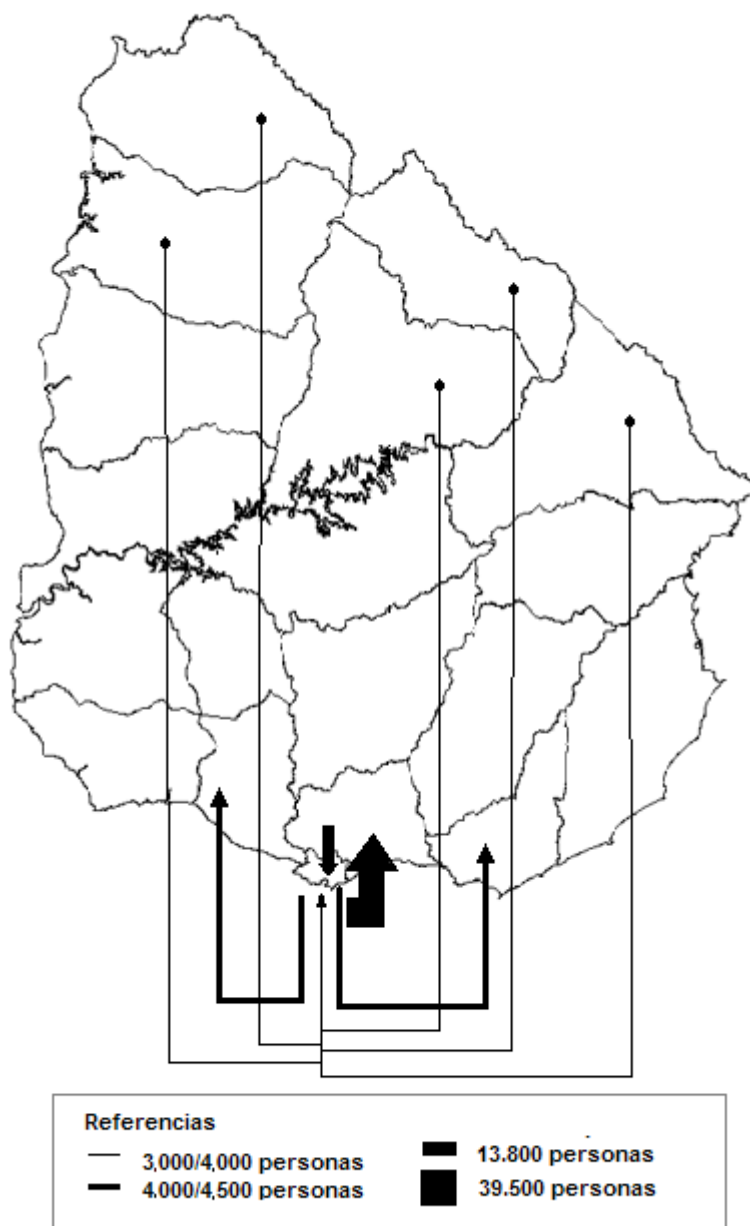
El procesamiento de la información de los censos realizados en 1963, 1975, 1985 y 1996 permite, a partir del análisis de las tasas de crecimiento intercensal permite constatar el estancamiento de la población de Montevideo. Esto se explica principalmente por el equilibrio en el saldo migratorio entre este departamento y el resto del país; Montevideo es, por peso demográfico, el mayor punto de arribos y partidas de inmigrantes internos. El proceso de expansión suburbana de la ciudad fuera de los límites departamentales, principalmente hacia Canelones y en segundo lugar a San José, conduce a registrar como emigrantes internos provenientes de Montevideo a muchas personas que desarrollan en la capital actividades cotidianas vinculadas con el trabajo, el estudio, la salud y el esparcimiento. Entre 1963 y 1975 el saldo migratorio de Montevideo disminuyó y se duplicó el saldo migratorio del departamento de Canelones. Esto reflejó la expansión de la capital hacia zonas de residencia ubicadas en ese departamento limítrofe, conjuntamente con un vaciamiento progresivo del centro urbano histórico y el decrecimiento de algunos barrios residenciales tradicionales. (OIM, 2011)

El censo de 1985 permitió observar cómo las tasas de crecimiento de los departamentos fronterizos con Brasil (Artigas, Cerro Largo, Rivera, Rocha y Treinta y Tres) estuvieron por encima de la media nacional. Esto reversionó la tendencia histórica que los ubicaba como expulsores de población. El largo período en que predominó una relación cambiaria favorable con Brasil, unido a la menguada performance económica de la década de los ochenta en Uruguay, pudo estar detrás de esa atracción coyuntural que adquirió la frontera, como un lugar donde el costo de vida era más bajo (Pellegrino, 2009). Asimismo, se registró un crecimiento elevado de la población de Maldonado. Por su lado, la zona central del país mostró niveles bajos o negativos de crecimiento en ambos períodos intercensales (OIM, 2011).

¹ Este apartado resume el desarrollo de tres trabajos que analizan la dinámica de las migraciones internas en el Uruguay: Calvo, Juan J., La migración interna en el Uruguay entre 1980 y 1985, FCS, Montevideo, 1995; Macadar, D. y Domínguez, P. Migración interna, en Demografía de una sociedad en transición, Varela, C. coord., Trilce, Montevideo, 2008; OIM, Perfil migratorio de Uruguay 2011, Montevideo, OIM, 2011 (apartado de Migración interna a cargo de Julieta Bengochea).

Utilizando los datos del censo de 1985, Calvo (1995) identificó la existencia de patrones estructurales de movilidad interna reciente de la población, que se repitieron en gran medida con lo observado en el censo de 1996. Por un lado, la constatación de Montevideo como el sitio principal de origen y partida de las corrientes migratorias cuantitativamente más relevantes. Por otro lado, dejando de lado a la capital, se verificaron tres subsistemas migratorios en los cuales hay mayores intercambios interdepartamentales de migrantes. Estos corresponden a: i) subsistema Litoral (involucrando Artigas, Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano y Colonia); ii) subsistema Sur/Sureste (San José, Canelones, Maldonado, Florida, Lavalleja y Rocha); y iii) subsistema nordeste (Rivera, Tacuarembó). (Calvo, 1995). Estos patrones estructurales se reiteraron con los datos censales de 1996 y con la Encuesta Continua de Hogares Ampliada de 2006.

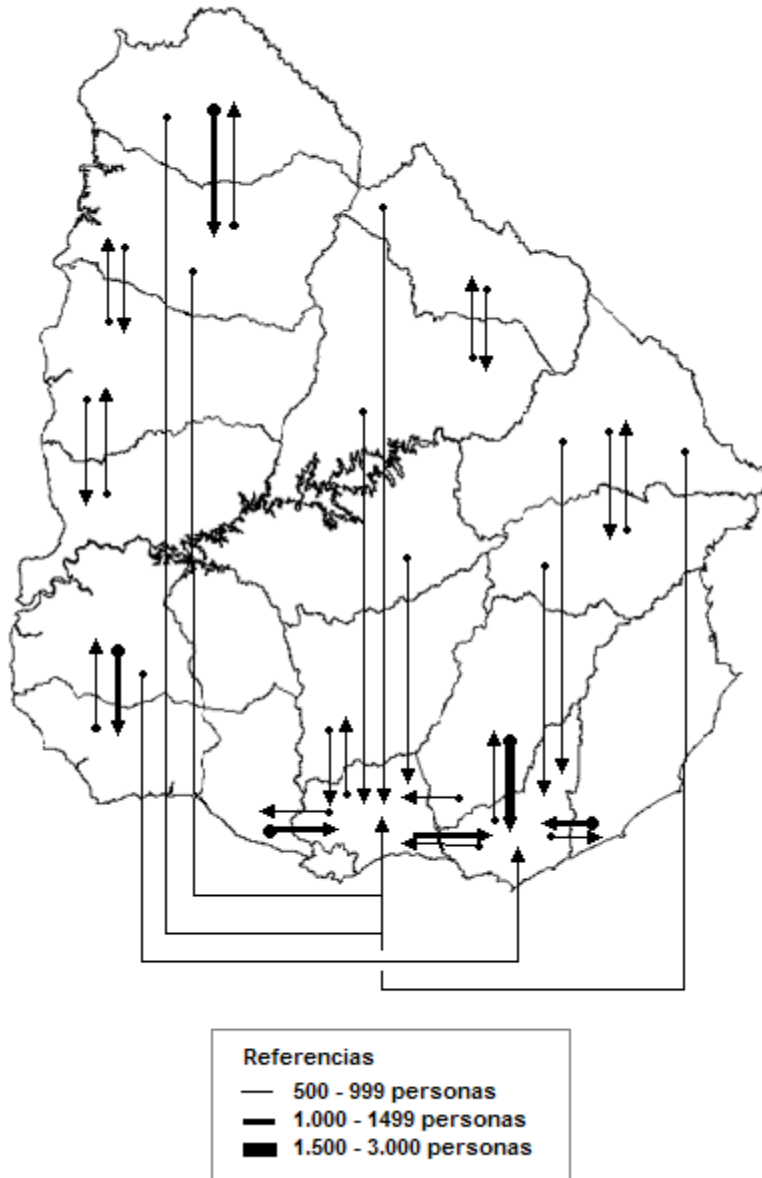
**Gráfico 1: Principales corriente migratorias interdepartamentales
Total de población. Período 1991-1996**



Fuente: Elaboración del Programa de Población en base al Censo 1996

En el censo de 1996, se observó un aumento importante de la población en la costa este del departamento de Canelones acompañado por primera vez, de un decrecimiento poblacional en Montevideo. El departamento con el crecimiento más alto del país fue Maldonado, acentuando la concentración de la población en el sur, fundamentalmente en la faja costera del Río de la Plata (Macadar y Domínguez, 2008).

**Gráfico 2: Corrientes migratorias superiores a 500 personas
Sin considerar Montevideo
Periodo 1991-1996**

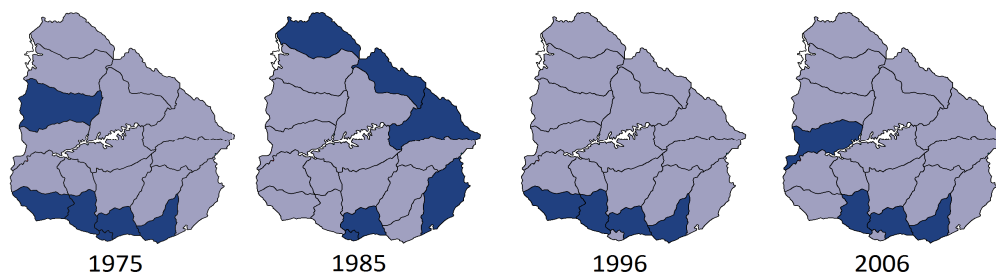


Fuente: Elaboración del Programa de Población en base al Censo 1996

Los mapas presentados como Gráficos 1 y 2 son muy coincidentes con los construidos en Calvo, 1995 representando la migración interna reciente entre 1980 y 1985. Más aún, el volumen de migrantes internos en ambos períodos (1980 – 1986, 1991 – 1996) fue sorprendentemente similar: aproximadamente 180.000 personas modificaron su lugar de residencia en cada uno de los períodos estudiados.

El siguiente gráfico permite obtener una visión panorámica de la evolución de los departamentos ganadores y perdedores en materia de recepción de migrantes internos (en oscuro, saldos migratorios positivos; en claro, saldos migratorios negativos).

Gráfico 3: Tasas de migración neta interdepartamental según censos nacionales y ENHA.



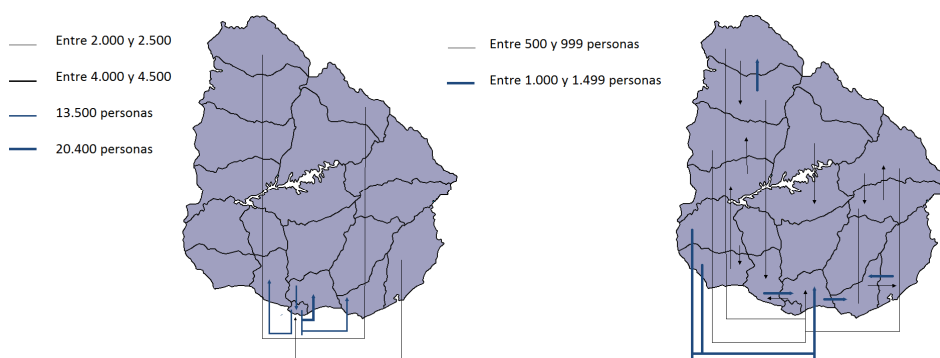
Fuente: Demografía de una sociedad en transición: la población uruguaya e inicios del siglo XXI.

Dentro de este esquema general dominado por el peso demográfico de la capital y su intercambio con el resto de los departamentos, pueden observarse algunos patrones estructurales y otros coyunturales. Los primeros se vinculan fuertemente a la marcada centralización que tiene el país en materia de oferta de servicios. La oferta de servicios de salud y particularmente de educación es determinante a la hora de determinar el mapa migratorio en determinados grupos de edad. (OIM, 2011)

La extensión de la región metropolitana de Montevideo responde a estas razones, que también podrían explicar la particular migración hacia la frontera registrada en el censo de 1985. Como se dijo, los departamentos limítrofes con Brasil presentaron, en ese período, tasas netas de migración positivas, un hecho bastante atípico en la evolución histórica del comportamiento migratorio de estos departamentos, que venían siendo expulsores de población. El largo período en que predominó una relación cambiaria favorable con Brasil, unido a la menguada performance económica de la década de los ochenta en Uruguay, pudo estar detrás de esa atracción coyuntural que adquirió la frontera, como un lugar donde el costo de vida era más bajo. Maldonado es receptor de migrantes internos, en gran volumen, desde hace ya más de 40 años, como producto del establecimiento de un enclave turístico dinámico en Punta del Este y su área de influencia. Dos sectores de actividad (servicios y construcción), altamente intensivos en la demanda de trabajadores, explican ese dinamismo demográfico. San José y Canelones, debido a su cercanía con Montevideo y como efecto del intercambio de

población con ese departamento, con la generación de un Área Metropolitana, también han recibido una fuerte cantidad de inmigrantes internos. El efecto de la instalación de un importante proyecto de inversión en el departamento de Río Negro explica el porqué de la alta tasa de inmigración en el período considerado. Pero una vez pasada la etapa inicial de implantación de la inversión, el reflujó de trabajadores también se percibe por la observación de una alta tasa de emigración interna (Macadar y Domínguez, 2008) (Calvo, 2011) (OIM, 2011).

Gráfico 4: Principales corrientes migratorias interdepartamentales y superiores a 500 personas en el período 2001 - 2006



Fuente: *Elaboración del Programa de Población con base en ENHA 2006.*

El volumen de migrantes internos presenta una tendencia a disminuir levemente desde 1975 a 2006. Así en 1975 el total de migrantes internos de toda la vida o absolutos² era de 24% y en 2006 disminuye a 20%. Esta reducción se observa también en la migración reciente. Si bien la intensidad de la migración interna reciente se mantuvo estable entre 1975 (5,8%) y 1996 (5,7%), en 2006 descendió levemente (4%)³. (OIM, 2011)

² Se denomina migrantes internos absolutos o de toda la vida a aquellos migrantes que viven en un departamento diferente al que nacieron.

³ Cabe advertir que los resultados de la ENHA 2006 deben tomarse con mayores precauciones por las limitaciones inherentes a la fuente de datos (encuesta). Se toman los datos de la ENHA 2006 porque es la última encuesta de hogares donde se incluyó una pregunta sobre el lugar de residencia en los cinco años anteriores, al igual que en los censos de 1975, 1985 y 1996.

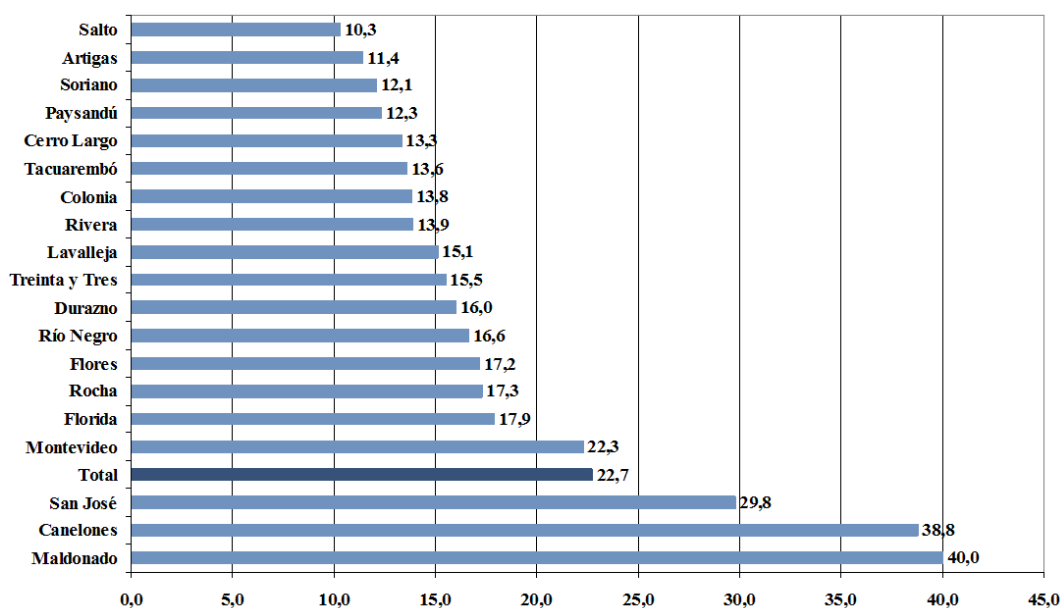
Migración interna según departamento de nacimiento y de residencia 5 años antes.

	Migración según departamento de nacimiento							
	ENHA 2006		Censo 1996		Censo 1985		Censo 1975	
Migrante	673.070	20,4%	718.559	22,7%	692.277	23,6%	656.715	23,6%
No migrante	2.619.542	79,6%	2.445.204	77,3%	2.258.964	76,4%	2.131.714	76,4%
Total	3.043.079	100,0%	3.163.763	100,0%	2.955.241	100,00%	2.788.429	100,00%
	Migración según departamento de residencia 5 años antes							
	2001/2006		1991/1996		1980/1985		1970/1975	
Migrante	117.183	3,9%	180.404	5,7%	181.541	6,1%	160.341	5,8%
No migrante	2.925.897	96,1%	2.983.359	94,3%	2.773.700	93,9%	2.628.088	94,2%
Total	3.043.079	100,0%	3.163.763	100,0%	2.955.241	100,0%	2.788.429	100,0%

Fuente: elaboración del Programa de Población en base al procesamiento de Censo de Población 1975, 1985, 1996 y ENHA 2006.

Es importante destacar la importancia de la capital como destino y origen de los flujos migratorios internos del país: aproximadamente 7 de cada 10 migrantes internos tienen como destino o partida a Montevideo. Esta tendencia se mantuvo estable a lo largo del periodo 1980 – 2006. Analizando el porcentaje de población nacida en un departamento diferente al que reside habitualmente se observa que Maldonado (40%), Canelones (39%) y San José (23%) son los departamentos con mayor proporción de migrantes de toda la vida. Montevideo (22%) se encuentra levemente por encima de la media del país (23%). (OIM, 2011)

Gráfico 5: Proporción de migrantes absolutos (población nacida en un departamento diferente al que reside habitualmente) según departamento



Fuente: OIM, 2011, elaborado en base a procesamiento de la ECH 2007.

Los resultados de la Encuesta Continua de Hogares 2007 dan cuenta de que el perfil de la migración según sexo ha cambiado en relación a los períodos anteriores, pasando a tener las mujeres migrantes un peso levemente mayor al de los varones. En efecto, se encuentra que en el censo de 1985 había 107 hombres migrantes internos recientes cada 100 mujeres migrantes internas, mientras que en la ECH 2007 la relación se invierte y se observan 92 hombres por cada 100 mujeres. Al analizar las diferencias por sexo de los migrantes internos recientes según el origen y destino de las migraciones se observa que los inmigrantes de Montevideo presentan el mayor porcentaje de mujeres (54%). Esta selectividad podría estar asociada al peso significativo de la migración motivada por la oferta de educación superior, en un contexto de feminización de la matrícula universitaria. Otro factor que puede estar incidiendo, como veremos más adelante, es la atracción que ejerce Montevideo como lugar con mayores oportunidades laborales para las mujeres. (OIM, 2011)

Un rasgo característico de los migrantes en general es que suelen concentrarse en los grupos de edades económicamente activos. Desde un punto de vista teórico, el fenómeno migratorio está incentivado por decisiones y eventos significativos de la etapa juvenil de la vida (formación de la unión, inicio de la reproducción, ingreso a la universidad, incorporación al mercado de trabajo), así como ciertas disposiciones psicosociales (menor aversión al riesgo, mayor interés en experimentar) (Rodríguez Vignoli, 2004, citado en OIM, 2011).

En Uruguay los datos censales y de encuestas a hogares ratifican que la migración es selectiva en términos del ciclo de vida de las personas, y en particular, la mayor predisposición a migrar en edades de culminación de la formación y de participar activamente del mercado laboral. En efecto, los migrantes internos recientes tienen un perfil marcadamente joven. Existen diferencias significativas en el perfil etario según el origen y destino de los movimientos: los flujos con origen en el interior del país y destino en Montevideo (inmigrantes de Montevideo) tienden a tener un perfil significativamente más juvenil, posiblemente debido a la influencia preponderante de la migración motivada por la oferta de servicios de educación superior. (OIM, 2011)

Distribución de los migrantes internos recientes y población residente por grupo de edad según tipo de flujo.

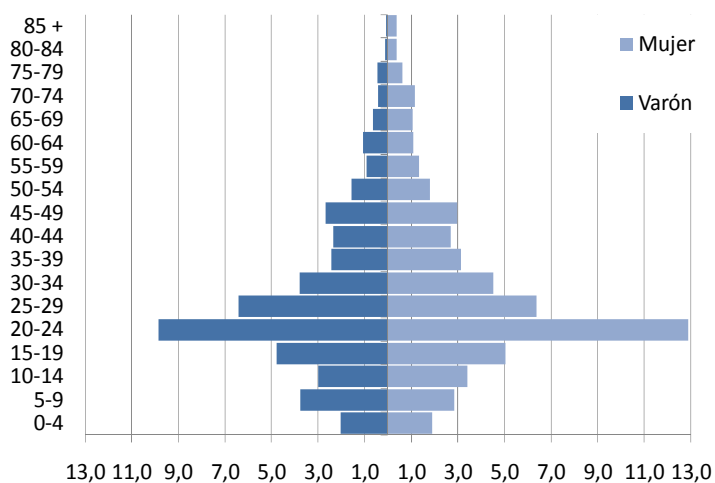
Grupo de edad	Inmigrantes de Montevideo	Emigrantes de Montevideo	Migrantes con origen y destino en el interior del país	Total de Migrantes internos del país	Población residente no migrante interna
0-14	17,0	24,9	27,6	23,3	23,5
15-29	45,4	23,3	30,4	32,4	20,6
30-49	24,6	31,2	27,2	27,9	25,1
50 y +	13,0	20,6	14,8	16,4	30,8
Total	100	100	100	100	100

Fuente: OIM, 2011, elaborado en base a procesamiento de la ECH 2007.

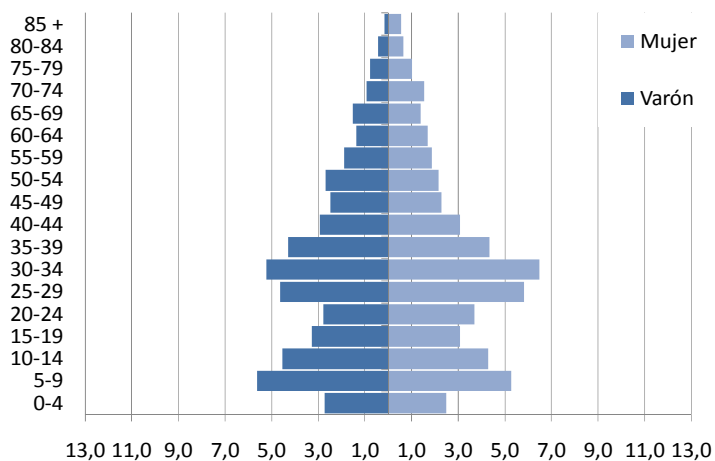
Las pirámides de población de migrantes internos que se presentan a continuación, permiten apreciar con claridad la alta concentración de los inmigrantes montevideanos en el grupo de edad característico del estudiante universitario (20-24 años). En efecto, casi 1 de cada 4 inmigrantes internos de Montevideo (el 23%) tienen entre 20 y 24 años, y si se considera el tramo 20-29 años este porcentaje asciende a 36%. Esta característica diferencial de los inmigrantes se torna más notoria si se observa la distribución por edades de los emigrantes montevideanos. Como se puede apreciar, precisamente en los grupos etarios donde existe una alta concentración de población inmigrante, parece faltar población emigrante. En este sentido, obsérvese la baja concentración de población emigrante entre los 15 y 24 años. En síntesis, la oferta de educación superior localizada en Montevideo parecen estar operando de forma significativa en el peso diferencial que tienen los grupos de edad jóvenes, característicos de los estudiantes, entre la población inmigrante y emigrante. Contrariamente, el perfil de la pirámide de la población emigrante desde Montevideo hasta otros departamentos se puede asociar a la de una corriente de emigración de familias completas integradas por adultos en donde predominan las edades entre 30 y 40 y niños entre 5 y 14. En tal sentido, se puede suponer que la población de emigrantes internos de Montevideo está en gran parte integrada por personas que se encuentran en el ciclo de vida de expansión de sus familias. Se puede sugerir la hipótesis de que para las parejas jóvenes con niños la opción migratoria predominante está orientada hacia fuera del departamento de Montevideo. (OIM, 2011)

Gráfico 6: Pirámides de migrantes internos. ECH 2007.

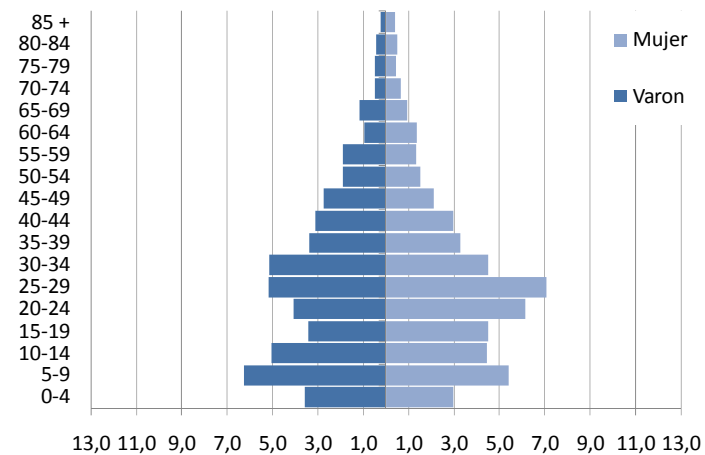
Migrantes internos recientes que residen en Montevideo – ECH 2007.



Migrantes internos entre departamentos del interior – ECH 2007.



Migrantes internos recientes entre departamentos del interior – ECH 2007.



Fuente: OIM, 2011, elaborado en base a procesamiento de la ECH 2007.

Al observar en términos agregados el nivel educativo de los migrantes se concluye que las diferencias con respecto a la población no migrante son leves: dos de cada diez migrantes internos recientes tienen nivel educativo alto, mientras que en el caso de la población no migrante la proporción desciende a 16%. Sin embargo, estas cifras ocultan perfiles diferenciales: la migración que involucra a la capital, ya sea como origen o como destino de los movimientos, es la que posee mayor nivel educativo. En este sentido, se observa que la cuarta parte de los migrantes internos que llegan o se van de la capital del país tienen nivel educativo alto, mientras este porcentaje desciende a 12% para los migrantes internos entre departamentos del interior y a 16% para la población no migrante. (OIM, 2011)

Distribución de migrantes internos recientes y población residente por nivel educativo según grupos de edad y tipo de flujo (población de 25 y más años).

Nivel educativo	Inmigrantes de Montevideo	Emigrantes de Montevideo	Migrantes con origen y destino en el interior del país	Total de Migrantes internos del país	Población residente no migrante interna
25-39 años					
Primaria	15,2	13,1	31,5	19,3	23,7
Secundaria	53,1	55,1	55,3	54,6	55,1
Terciaria	31,7	31,8	13,3	26,2	21,1
40-59 años					
Primaria	25,8	30,2	44,2	33,1	36,6
Secundaria	51,3	50,5	43,7	48,7	46,5
Terciaria	22,9	19,3	12,1	18,2	16,9
60 y más años					
Primaria	58,5	56,5	75,6	62,0	65,6
Secundaria	30,8	33,2	19,6	29,1	25,1
Terciaria	10,7	10,3	4,8	8,9	9,3
Total 25 y más					
Primaria	25,0	26,8	42,2	30,8	41,3
Secundaria	49,2	49,5	46,2	48,4	42,7
Terciaria	25,8	23,7	11,6	20,7	16,0

Fuente: OIM, 2011, elaborado en base a procesamiento de la ECH 2007.

Tasas de empleo, desocupación y actividad de migrantes internos recientes y población residente según tipo de flujo (población de 14 y más años).

Tasas	Inmigrantes de Montevideo	Emigrantes de Montevideo	Migrantes con origen y destino en el interior del país	Total de Migrantes internos del país	Población residente no migrante interna
Empleo	63,3	60,7	60,1	61,4	56,4
Actividad	72,0	68,2	69,3	69,8	62,0
Desempleo	12,1	11,0	13,3	12,0	9,0

Fuente: OIM, 2011, elaborado en base a procesamiento de la ECH 2007.

Los migrantes recientes participan actualmente en el mercado de trabajo (sea como ocupados o desocupados) en mayor medida que la población no migrante, consistentemente con el ciclo de vida predominante entre quienes migran. Pero al interior de esta población nuevamente se muestra una heterogeneidad según la orientación de las corrientes: es mayor la actividad de quienes vienen a la capital que entre los migrantes que trasladaron residencia entre departamentos del interior. Este fenómeno puede estar asociado a la diversidad de actividades económicas que tiene la capital del país en comparación con el resto de los departamentos. Comparando separadamente los flujos que involucran a Montevideo y aquellos que involucran al interior de país, observamos que los primeros poseen proporciones más alta de ocupación y los segundos de desocupación, y éstas son siempre más elevadas respecto a la población residente no migrante. Este fenómeno probablemente esté asociado a la diversificación de actividades económicas que tiene la capital del país en comparación con el interior. En este sentido es claro que las migraciones tienen características diferentes según el origen y destino de los traslados y por tanto la población migrante es un grupo heterogéneo. En consonancia con el mayor nivel de escolaridad de la migración que involucra a la capital, el perfil ocupacional de los migrantes con destino u origen en Montevideo es más calificado que el del resto de los migrantes internos recientes. A su vez, es más calificado que el de la población no migrante (OIM, 2011).

Distribución de migrantes internos recientes y población residente por grupo de ocupación según tipo de flujo (población ocupada).

	Inmigrantes de Montevideo	Emigrantes de Montevideo	Migrantes con origen y destino en el interior del país	Total de Migrantes internos del país	Población residente no migrante interna
Personal directivo	2,8	5,9	2,8	3,9	5,9
Profesionales y técnicos	10,8	12,2	6,9	10,2	9,5
Técnicos de nivel medio	8,6	9,2	3,1	7,3	6,1
Empleados de oficina	19,3	13,2	5,8	13,3	12,3
Trabajadores de los servicios y vendedores	17,3	15,7	15,5	16,2	14,0
Trabajadores calificados agropecuarios y forestales	1,5	3,0	9,1	4,2	5,5
Trabajadores calificados industria y artesanos	11,2	15,6	15,7	14,1	14,4
Operarios de instalaciones y máquinas	6,3	5,2	7,3	6,2	7,0
Trabajadores no calificados	19,7	18,2	32,6	22,8	24,6
Fuerzas Armadas	2,5	1,8	1,2	1,9	0,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: OIM, 2011, elaborado en base a procesamiento de la ECH 2007.

Los inmigrantes de Montevideo se concentran en actividades vinculadas al sector terciario. Por su lado, los migrantes internos que se trasladan entre departamentos del interior del país se concentran en actividades de construcción y agropecuarias. (OIM, 2011)

Los motivos de migración declarados en la ENHA 2006⁴

En este apartado se analizan las motivaciones para migrar internamente a partir de las respuestas a la pregunta de la ENHA 2006 sobre principal motivo para migrar. Es una pregunta con un conjunto de respuestas acotado y que no admite al encuestador profundizar sobre los motivos declarados. Por otra parte, se releva únicamente el motivo principal; por ende, se deben analizar como motivos *principales*, aunque puedan no ser los *únicos*.

La familia, el empleo, y en menor medida la educación aparecen como los motivos fundamentales declarados por los migrantes recientes.

Los motivos familiares representan casi el 60% de los motivos principales declarados por los migrantes recientes del país. Con independencia del tipo de flujo de migrantes que se analice, estos motivos resultan siempre los mayoritarios. Sin embargo, mientras el 41% de los inmigrantes de Montevideo declara este motivo, esta proporción alcanza a más del 70% de los emigrantes de la capital. Cuando se analiza el flujo de migrantes con origen y destino en el interior del país, el porcentaje que declara motivos familiares asciende al 66%. Es una población predominantemente femenina (57%). Casi la cuarta parte de las mujeres migrantes lo hacen por motivos familiares. Por otra parte, algo menos de la mitad de la población que cambia su residencia por motivos familiares tiene entre 15 y 34 años de edad.

Los motivos laborales son declarados como motivo principal de la migración casi por 1 de cada 4 del total de migrantes internos del país (24%). En los intercambios migratorios internos con la capital poco más del 20% declara dicha motivación principal, mientras que para las migraciones entre departamentos del interior dicha proporción escala a poco más del 30%. La población migrante por motivos laborales es predominantemente masculina, tanto entre quienes han migrado por no tener trabajo como en quienes lo hacen por otros motivos laborales.

⁴ Este recuadro está extractado de Macadar D. y Domínguez, P, (2008).

Las dificultades de acceso a servicios educativos es el tercer motivo más declarado (8%). En los flujos de migrantes con origen en el interior del país y destino en Montevideo dicha proporción asciende a casi el 25%, lo que se explica por la alta concentración de la oferta de educación superior en la capital. El flujo de migrantes por motivos educativos es relativamente homogéneo y fácilmente identificable. De hecho, nueve de cada diez de estos migrantes tienen entre 15 y 34 años de edad; más aún, seis de cada diez se concentran en el tramo de 20 a 24 años. Es un flujo migratorio que prácticamente tiene una única dirección: más del 93% de estos migrantes tienen como destino Montevideo. Mujeres y varones componen este contingente migrante prácticamente en la misma proporción, sobre todo en el contingente que viene a Montevideo.

Las dificultades de acceso a la vivienda representan el motivo principal para el 3,6% de los migrantes recientes. Esta motivación es señalada con más frecuencia entre los emigrantes de Montevideo (8%), lo que está asociado al mayor costo de acceso a la vivienda en la capital con respecto al área metropolitana y resto del país.

Las dificultades de acceso de servicios de salud representan un motivo con muy baja proporción en total de la población migrante del país (0,7%), y nunca superior a 1% en todos los flujos migratorios, excepto aquel de Inmigrantes a Montevideo donde alcanza casi el 2%. Algo similar ocurre cuando se consideran los problemas de transporte e infraestructura urbana como motivo principal en la población total de migrantes (1,2%) y el flujo de inmigrantes a Montevideo (1,8%).

3. Análisis preliminar de la situación actual de la distribución territorial de la población y las migraciones internas utilizando los resultados primarios de los Censos 2011⁵

El Censo 2011 no ha arrojado grandes sorpresas en materia del crecimiento de la población a nivel nacional. Sin embargo, presenta algunas novedades; una de ellas es que trece departamentos decrecen su población con respecto al recuento censal realizado en 2004. Solamente Maldonado, Canelones, San José, Colonia, Salto y Río Negro muestran un crecimiento positivo de población. Los cuatro primeros son los únicos departamentos con saldo migratorio interno positivo, es decir, que reciben más inmigrantes de otros departamentos que los que expulsan. En el período intercensal anterior (1996-2004), solamente dos departamentos habían mostrado crecimiento negativo de la población: Colonia y Montevideo.

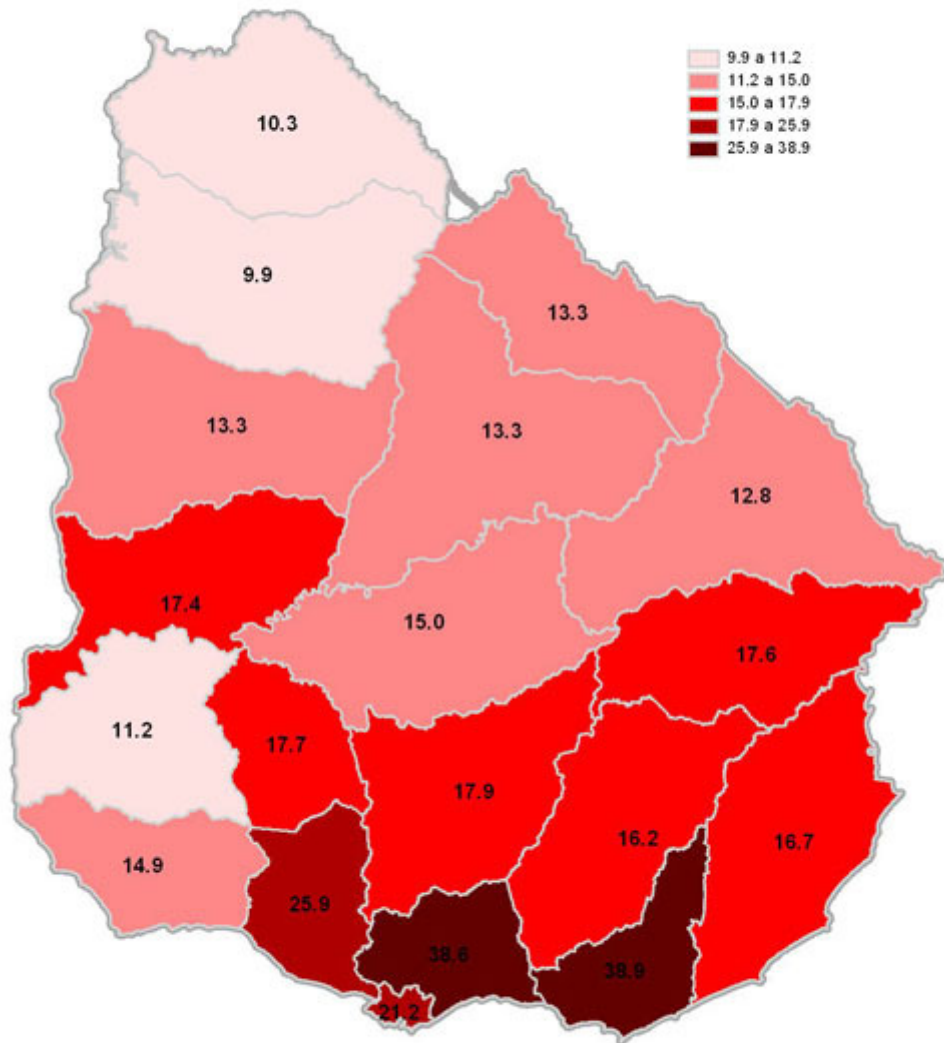
Maldonado y Canelones en particular son los departamentos que desde el censo de 1963 han venido registrando las tasas de crecimiento poblacional más altas del país, fruto del crecimiento de sus localidades costeras. Esta tendencia guarda una estrecha relación con las altas tasas de migración interna neta que registran ambos departamentos. Mientras que a nivel nacional el porcentaje de población nacida en un departamento diferente al que reside habitualmente es 22.4%, en Maldonado y Canelones este porcentaje sube a 38.9% y 38.6% respectivamente.

La migración interna es el principal factor explicativo de las diferencias en el ritmo de crecimiento poblacional observadas por departamento y localidad. A nivel macro, las desigualdades socioeconómicas territoriales son el principal factor desencadenante de las corrientes migratorias. Por ende, los departamentos que atraen población tienden a tener un mayor nivel de desarrollo socioeconómico, mientras que los departamentos con menor nivel de desarrollo presentan en general las tasas de emigración interna más altas. Es por ello que no es sorpresivo que Maldonado y Canelones sean los departamentos

⁵ Este apartado sintetiza el análisis inicial de los datos de los Censos 2011 realizado por el analista en demografía del INE, Lic. Martín Koolhaas, publicado en Brecha del XXX como parte de una serie de notas de análisis de los resultados censales, coordinada por Juan José Calvo e Ignacio Pardo.

del Uruguay que generan mayor atracción de inmigrantes y en el otro extremo Artigas sea el más expulsor.

Porcentaje de personas nacidas en otro departamento según Departamento



Fuente: INE- Censos 2011

Aunque los motivos de las migraciones suelen ser diversos, en general se reconoce que la búsqueda de oportunidades laborales suele ocupar un lugar privilegiado entre los factores explicativos. Es por ello que la intensidad de la migración suele ser más alta en las edades económicamente activas y en particular entre los jóvenes. La mayor

propensión migratoria de los jóvenes se explica además por el hecho que se encuentran en un período vital caracterizado por múltiples eventos (formación de pareja e inicio de la reproducción, incorporación al mercado de trabajo, ingreso a la universidad, etc.) que están asociados a una mayor probabilidad de cambiar de residencia. Otros motivos relacionados para migrar son el acceso a servicios de salud, educación y vivienda, así como dificultades de acceso a transporte o infraestructura.

La capital del país expulsa más migrantes internos de los que recibe y por ello registra un crecimiento negativo de su población. Esta tendencia no es nueva, ya que los resultados del Censo 1996 habían mostrado por primera vez un crecimiento negativo de Montevideo, fruto de los intercambios de población negativos con Canelones y San José. Este intercambio deficitario para la capital correspondía en gran medida el fuerte crecimiento de la emigración montevideana hacia localidades cercanas a la capital ubicadas en el área metropolitana y en particular hacia la Ciudad de la Costa.

Esta tendencia se mantiene al observar los resultados del Censo 2011. En efecto, la Ciudad de la Costa (ciudad que con sus 112 mil habitantes pasa a ser la segunda ciudad más poblada del Uruguay) continúa creciendo a un ritmo superior al promedio nacional y departamental, pero de todos modos su ritmo de crecimiento ha disminuido: de una tasa de crecimiento anual de 2.8 por ciento que registraba en el período 1996-2004, crece en el período 2004-2011 a una tasa anual de 1.8 por ciento (la tasa anual de crecimiento del país es 0.2 por ciento y la de Canelones es 1 por ciento). Al oeste de Montevideo, algo similar ocurre con Ciudad del Plata: si bien registra una tasa de crecimiento superior al promedio nacional y departamental (2.2 por ciento), en el período 1996-2004 había crecido a un ritmo más alto (2.7 por ciento).

La principal novedad del Censo 2011 en materia de distribución territorial de la población es el alto crecimiento poblacional registrado por las localidades costeras que se extienden desde la Costa de Oro hasta Maldonado-Punta del Este. Destaca particularmente el crecimiento de algunas localidades que podrían considerarse como “barrios” de Maldonado-Punta del Este, tales como La Capuera (tasa de crecimiento de 24.1 por ciento), Balneario Buenos Aires (15.3 por ciento), Villa Delia (13.8 por ciento), Punta Ballena (9.5 por ciento) y El Tesoro (8 por ciento).

Desafíos del crecimiento poblacional en la franja costera

El crecimiento de la población en la franja costera es un fenómeno difícil de detener, pues es una tendencia que se registra a nivel mundial (más de la mitad de la población mundial vive en áreas costeras). Ahora bien, es importante considerar los desafíos que presenta. El crecimiento poblacional desordenado y no planificado verificado en períodos intercensales anteriores en la Ciudad de la Costa tuvo altos costos en materia medioambiental y en el gasto para la instalación de infraestructura y servicios básicos, realizada después que la población trasladó su residencia hacia dicha ciudad. Esta debería ser una lección aprendida para no cometer el mismo error en el resto del área costera, principalmente en la franja que se extiende en los departamentos de Canelones y Maldonado desde la Costa de Oro hasta Punta del Este, zonas que registran el mayor crecimiento poblacional según el Censo 2011.

Población rural

Uruguay ha sido históricamente el país latinoamericano con menor porcentaje de su población residiendo en áreas rurales. El Censo 2011 ratifica la tendencia de descenso de la población rural: el porcentaje de población que vive en áreas rurales pasó de 8.2 por ciento en 2004 a 5.3 por ciento en 2011. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que existe un considerable número de zonas que en 2004 eran clasificadas como rurales y en 2011 son clasificadas como urbanas, como consecuencia de la expansión de los límites urbanos hacia zonas que antes eran consideradas rurales. De todos modos es claro que a nivel nacional se ha mantenido la tendencia histórica de disminución.

Como acontece con otras tendencias demográficas, la disminución de la población rural también ocurre en el resto del planeta. Desde 2008 por primera vez en la historia de la humanidad viven más personas en las ciudades que en el medio rural, y las proyecciones indican que el crecimiento urbano absorberá la totalidad del crecimiento demográfico futuro. Esto no es un problema en sí mismo; lo relevante son las condiciones de vida la población y garantizar que el lugar de residencia de las personas no condicione negativamente la capacidad de ejercicio de derechos. Por otra parte, existe considerable evidencia empírica que muestra una correlación positiva entre urbanización y desarrollo socioeconómico. De hecho, la experiencia internacional en la

materia sugiere que intentar detener la migración del campo a la ciudad mediante políticas específicas es una tarea costosa, infructuosa, y a menudo reñida con un enfoque moderno de ejercicio de libertades y derechos.

4. Lineamientos de políticas de población vinculados a la distribución territorial de la población y las migraciones internas

A finales del año 2010, el Gobierno del Uruguay creó una nueva instancia institucional con el objetivo de delinear políticas nacionales en materia de población. Al amparo de lo que indica la Constitución de la República, se estableció una Comisión Sectorial de Población (CSP), constituida por representantes de los ministerios que integran el Gabinete Social (Salud Pública, Desarrollo Social, Educación y Cultura, Economía y Finanzas, Turismo y Deportes, Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) y Relaciones Exteriores, bajo la coordinación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. La CSP tiene el mandato de asesorar al Poder Ejecutivo en materia de políticas de población, incluyendo los aspectos relativos a la distribución en el territorio y las migraciones internas.

En su documento “Visión, objetivos y lineamientos estratégicos para la implementación de políticas de población en Uruguay”, la CSP establece el marco conceptual que orienta las recomendaciones que se realizan. Particularmente, en lo que refiere a la distribución territorial y las migraciones, la posición del Poder Ejecutivo establece los siguientes lineamientos generales:

Lineamientos vinculados a la distribución territorial⁶

- 1. Crear las condiciones para que la población pueda libremente ejercer su derecho al arraigo y permanecer, volver o radicarse por primera vez en el Interior del país o de un departamento, ya sea en otras ciudades, en pequeñas localidades o en el medio rural si así lo desea.*
- 2. Procurar la mejora de la calidad de vida de la población rural dispersa, así como las personas que habitan en pequeñas localidades. Viabilizar el acceso de esta población a oportunidades y servicios, su participación en los procesos de innovación, y generación de conocimiento, que permitan un desarrollo integral y sostenible.*

⁶ Extraído de CSP, *Visión, objetivos estratégicos y lineamientos para la implementación de políticas de población en Uruguay*, OPP, Montevideo, 2011

3. *Mejorar el acceso y condiciones de servicios, infraestructuras y redes territoriales, que permitan la inclusión socioterritorial y la integración a las dinámicas económicas, culturales y sociales del país.*

En resumen, la visión es la de un país con una distribución territorial de la población que permita brindar servicios sostenibles de calidad a la misma.

Asimismo, la CSP identifica un conjunto de desafíos que merecen prioridad desde la acción gubernamental. Los mismos son:

1. Evitar que la población en determinadas áreas geográficas del país, en particular en el medio rural, se vea obligada a migrar pese a su deseo de no hacerlo. Ningún residente del área rural o localidades pequeñas debería verse obligado a emigrar debido a razones de carencias de infraestructura, provisión de servicios (en particular, de educación, salud, esparcimiento y vivienda), falta de acceso tecnológico, y falta de oportunidades de desarrollo personal existentes en las áreas urbanas. Esto debería lograrse considerando criterios de sustentabilidad social y ambiental, utilizando para ello las herramientas generadas a través del ordenamiento territorial así como programas de desarrollo rural. En particular, debe potenciarse la complementariedad entre centros poblados que permita brindar servicios a la población rural dispersa.
2. Respecto de la concentración de la población en el área metropolitana y especialmente en las áreas costeras, se generan desafíos importantes en lo que tiene que ver con el ordenamiento territorial, las políticas de protección medioambientales, y la inversión eficiente en infraestructura. Debido al lento crecimiento poblacional, la “inversión demográfica”⁷ no enfrenta las presiones que se observan en países de alta natalidad y crecimiento demográfico. Sin embargo, la redistribución de la población en el territorio, fruto de la migración interna (particularmente la urbana-urbana) genera una problemática análoga. La normativa referente al ordenamiento territorial juega un rol extremadamente

⁷ Entendida como la inversión en infraestructura (educativa, de salud, caminería, saneamiento, electricidad, telefonía, etc.) necesaria para brindar a la “nueva” población iguales condiciones de bienestar que a la ya existente.

relevante; sin impedir jamás el derecho a la libre movilidad de las personas, es necesario implementar políticas que impidan el poblamiento de territorios cuando implica un daño medioambiental irreversible en los mismos. Asimismo, la planificación debe acompañarse de incentivos (fiscales, de mejoramiento en la prestación de servicios, en particular de transporte) que promuevan y motiven la residencia donde ya existe una importante inversión en infraestructura básica y de servicios. (CSP, 2011)

El modelo conceptual propuesto por la CSP se fundamenta en algunos principios básicos:

- Aprovechamiento de los servicios e infraestructuras ya instaladas.
- Complementariedad entre ciudades o localidades superando la competencia.
- Protección para el futuro de los suelos y ecosistemas vulnerables, sometidos a presiones inmobiliarias.
- Integración del territorio uruguayo, superando las divisiones administrativas.
- En tanto hay cadenas de valor que trascienden los límites departamentales, atender a las posibles complementariedades territoriales en materia de empleo.
- Minimizar el costo de la “inversión demográfica”, consistente en los gastos en que se incurre para proveer de los servicios de infraestructura básica cuando la población se expande en el territorio.

A partir de lo expuesto, y en base al análisis de políticas públicas que tienen impacto directo o indirecto con la distribución de población, la CSP establece una serie de recomendaciones para políticas, planes o programas.

1. Brindar a la población rural o de pequeñas localidades, infraestructura, servicios y oportunidades similares a las que podría acceder en localidades urbanas o de mayor porte.
2. Fortalecer el sistema de ciudades e identificar aquellas que operan como centralidades territoriales, promoviendo, con criterios de complementariedad, la

localización de equipamientos, servicios, infraestructuras, para el acceso universal de la población.

3. Distribución de varios servicios entre centros poblados, con el fin de proveer servicios de calidad y sustentables, sumando población urbana y rural dispersa.
4. Promover la gestión por grupos o sistemas de centros poblados, eventualmente en regiones.
5. Lograr el acceso a servicios de educación, cultura, salud, localizados en distintos centros complementarios.
6. Diseñar y construir Sistemas de telecomunicaciones y transporte que conecte los centros poblados de los sistemas.

Referencias

- Calvo, J., *La migración interna en el Uruguay entre 1980 y 1985*. Documento de trabajo No. 33, FCS, Montevideo, 1995
- Calvo, J. *Uruguay, visión y escenarios demográficos al 2050*, OPP, Montevideo, 2011
- Calvo, J., Pellegrino, A., y Macadar, D., *Tres posibles futuros de la población uruguaya. Un ensayo demográfico*, en *La aventura uruguaya* (Arocena, R., y Caetano, G. coords), Sudamericana, Montevideo, 2011
- Comisión Sectorial de Población, *Visión, objetivos y lineamientos estratégicos para la implementación de políticas de población en Uruguay*, OPP, Montevideo, 2011
- INE, sitio web Censos 2011, <http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>
- Macadar, D. y Domínguez, P., *Migración interna*, en *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*, Varela, C. coord.. Trilce, Montevideo, 2008
- OIM, *Perfil migratorio del Uruguay 2011*, OIM, Montevideo, 2011
- Pellegrino, A. coord., *Atlas demográfico del Uruguay*, Ed. Fin de Siglo, Montevideo, 1995
- Koolhaas, M. *Migración interna y distribución espacial de la población uruguaya*, nota publicada en semanario Brecha como parte del ciclo Censo, población y desarrollo, Calvo, J. y Pardo, I. coords., Brecha, Montevideo, 2012
- Varela, C. coord., *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*, Trilce, Montevideo, 2008