

---

## REVISIÓN Y REFLEXIONES SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES JUVENILES EN URUGUAY

El presente artículo de revisión de tema se propone mostrar las características del proceso actual del sistema de protección social uruguayo y, en particular, aquellas referidas a los jóvenes. Para alcanzar este objetivo, se diseñó una metodología mixta con la cual abordar el análisis de la información consignada en el Instituto Nacional de Estadística y el Observatorio de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo de Uruguay. Se concluye que, durante los últimos veinte años, se incluyeron nuevos universos poblacionales en las consideraciones para establecer políticas públicas, entre los cuales se presenta la juventud con especial énfasis en el sector educativo.

**Palabras claves:** políticas públicas, educación, jóvenes, Uruguay.

## REVIEW AND REFLECTIONS ON YOUTH SOCIAL POLICIES IN URUGUAY

The present review article intends to show the characteristics of the current process of the Uruguayan system of social protection, in particular, those that apply to young people. To achieve this goal a mixed methodology was designed to address the analysis of the information contained in the National Statistics Institute and the Social Policy Observatory of the Uruguayan Ministry of Development. The study concludes that during the last twenty years new population groups were included in the considerations to establish public policies, among which youth is present with particular emphasis on the educational sector.

**Key words:** public policy, education, youth, Uruguay.

---

### Cómo citar este artículo

Bassi, G.; Castillo, M. y Romero, J. (2014). Revisión y Reflexiones sobre las políticas sociales juveniles en Uruguay. *Revista de Investigaciones UCM*, 14(23), 186-198.



Fecha recibido: 3 de febrero de 2014    Fecha aprobado: 19 de marzo de 2014

# Revisión y reflexiones sobre las políticas sociales juveniles en Uruguay

**Germán Bassi<sup>1</sup>**  
**Marcelo Castillo<sup>2</sup>**  
**Juan Romero<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Sociólogo de la Universidad de la República, Uruguay. Estudiante de maestría en Educación y Desarrollo Humano del Cinde y la Universidad de Manizales, Colombia. Coordinador Técnico del Programa Jóvenes en Red del Gobierno de Uruguay. [germanbassiuruguay@gmail.com](mailto:germanbassiuruguay@gmail.com)

<sup>2</sup>Licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad de la República. Especialista en Ciencias Políticas. Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. [marcelo.castillo@cienciassociales.edu.uy](mailto:marcelo.castillo@cienciassociales.edu.uy)

<sup>3</sup>Doctor en Sociología de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. [juanromero69@gmail.com](mailto:juanromero69@gmail.com)

## Introducción

En los pasados veinte años, se han generado diferentes políticas públicas sociales en el Uruguay, con variadas concepciones y herramientas de intervención sobre la realidad social; procesos que forman parte de determinaciones históricas.

Para el caso uruguayo, la protección social ha tenido un desarrollo temprano asociado al proceso modernizador que iniciado a finales del siglo XIX, y que se fue conformando progresivamente mediante luchas de intereses, procesos de negociación, conquista y concesiones, en la que diversos sujetos han participado en los diferentes momentos históricos de su consolidación y crisis.

De acuerdo a lo planteado por Midaglia (2008), se evidencia en los últimos 30 años un período de innovación en materia social, dado que en este tiempo se procesa la reforma del sistema de

bienestar uruguayo y, al mismo tiempo, se da inicio a una serie de nuevas iniciativas sociales, las que apuntan en su mayoría a cubrir las necesidades de grupos sociales en situación de pobreza o riesgo social y, otras que se orientan a la satisfacción de nuevas demandas sociales, siendo aquí donde aparece la juventud como objeto de tales políticas.

En este sentido, cabe señalar que el sistema de protección social Uruguayo tiene como ejes centrales la política de seguridad social y regulación laboral, es decir, que formar parte del mercado formal de trabajo posibilita el acceso a la protección social.

En las recientes décadas, estos pilares del sistema comienzan a ser cuestionados, por un lado, por la reestructuración productiva a nivel global y su impacto en el mercado de trabajo y, por otro, por los requerimientos de nuevas formas de regulación del trabajo (que se muestran como desregulación), necesaria para el nuevo modelo de acumulación. Ello implica replantearse la configuración de dicho sistema, dado que los cambios en lo laboral impactan en los mecanismos de protección social, dejando por fuera a aquellos que comienzan a ser afectados por las transformaciones en el mercado laboral.

Los desafíos planteados se sustentan en una matriz de bienestar que caracterizó al sistema de protección social uruguayo, el cual ha dejado su impronta más allá de los cambios acontecidos en los últimos años y cuyas principales características se podrían resumir así:

- La matriz de seguridad social fue de un gran abanico, capaz de atender los problemas vinculados a la protección laboral, la transformación económica y la integración social.
- Generó las bases de una sociedad integrada e igualitaria.
- Promovió una ciudadanía de tipo integral (consolidó derechos políticos y sociales).
- Promovió una cultura fuertemente estatista, con los partidos políticos como actores centrales en el proceso de mediación de ese actor con la ciudadanía.
- Los criterios que sustentaron las políticas sociales se basaron en la centralización del

Estado; en la decisión y la gestión; y en la universalización del acceso a programas y servicios sociales.

- Con el advenimiento de la nueva administración de gobierno en el año 2005 de orientación de izquierda en el Uruguay, algunos de estos principios se mantuvieron, pero se reintrodujo un papel activo del Estado como orientador de tales políticas sociales, iniciando un proceso de reformas procurando nuevamente el acceso universal a las mismas, en pos de reconstruir un entramado social más incluyente e integrado. A tales políticas se le sumó una batería de medidas sociales de "shock", ante la grave crisis social que vivía la sociedad uruguayo como consecuencia de la crisis económica – financiera de 2002.

### Método

El presente ejercicio de revisión se propuso como objetivo general, conocer la orientación socioeconómica de los programas sociales que se destinan para la población juvenil por parte del Estado Uruguayo. En tanto, como objetivos específicos se consideraron el reconocimiento de las características centrales de los programas sociales; la orientación etaria; las áreas operativas de dichos programas sociales y los principales énfasis sectoriales.

Se elaboró una estrategia metodológica sustentada en un diseño exploratorio que posibilitó combinar la metodología cuantitativa y cualitativa, para ello se analizaron las bases de datos de las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE) de los últimos 5 años y, de esta manera, se pudo observar el desarrollo del enfoque de políticas sociales juveniles de la nueva administración de gobierno. Además, de la revisión de los diferentes documentos, programas e indicadores sociales del Observatorio de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo (MIDES).

Una vez seleccionadas las bases de las fuentes mencionadas, se inició el proceso de análisis, se aplicaron técnicas estadísticas descriptivas y de análisis de contenido de los documentos seleccionados. En el caso de los datos del INE, se trabajó con el procesador estadístico SPSS, que



posibilitó la generación de las bases y su posterior análisis.

Todo ello permitió construir un conjunto de indicadores estructurales acerca de las condiciones socioeconómicas de los/as jóvenes Uruguayos y, también, caracterizar las políticas sociales que hacia los/as jóvenes se han desarrollado de acuerdo a los objetivos planteados. Los datos que se presentan a continuación hacen referencia a la caracterización de las políticas públicas de juventud y, a partir de las bases de datos elaboradas, se pretende profundizar el análisis en estudios posteriores.

### Reflexiones sobre las: políticas sociales de juventud

#### *La oferta social destinada a jóvenes*

En la siguiente tabla se presenta una matriz de programas mostrando el peso de los programas en el total de las políticas sociales, las principales áreas de intervención y el formato institucional.

**El sistema de protección social uruguayo tiene como ejes centrales la política de seguridad social y regulación laboral.**

**Tabla 1.**  
Programas del Plan Juventud según Unidad Ejecutora

Organismo	Total de Programas Plan Juventudes
Ministerios	24 (19,5%)
Oficinas Presidenciales	4 (3,3%)
Entes Autónomos	75 (61,0%)
Organismos Descentralizados	20 (16,2%)
Personas Públicas No Estatales	0 (0,0%)
Municipios	0 (0,0%)
<b>Total</b>	<b>123 (100,0%)</b>

Fuente: elaboración propia

En la Tabla 1 se pretende colocar un marco institucional de las unidades ejecutoras del Estado Uruguayo responsables de ejecutar las políticas públicas juveniles, las cuales se desarrollan teniendo como "paraguas" político al Plan de Juventudes y dentro del cual se lograron identificar 123 programas desarrollados por diferentes organismos públicos.

El primer dato que se puede resaltar de la tabla precedente, es que la mayoría de las prestaciones son ejecutadas por entes autónomos previstos en la Constitución de la República, luego se verá más en detalle, pero vale señalar que están compuestos por organismos que implementan las tradicionales políticas educativas del país. En segundo lugar o con mayor peso en tales programas, están las acciones desplegadas por los Ministerios en órbita del Poder Ejecutivo y, entre ambos tipos de organismos, se concentra el 80,0% de los programas, lo que sumado a lo que representan los organismos descentralizados, estamos en un 96,0% de los mismos.

**La mayoría de los programas sociales que tienen como público a los jóvenes, se agrupan en materia educativa entre los organismos que tradicionalmente despliegan acciones en el área de política pública.**

En resumen, se constata la centralización y la concentración de los programas de políticas públicas juveniles en los entes autónomos y ministerios, especialmente para los primeros, en los organismos de la enseñanza. Lo que sigue a continuación es precisar con mayor detalle las áreas operativas de los mencionados organismos en la ejecución de las políticas mencionadas.

**Tabla 2.**

Programas del Plan Juventudes según Área de Operación de la Unidad Ejecutora

Organismo	Área de Operación						Total
	Adicciones	Educación	Salud	Trabajo	Otros	Cultura	
Ministerios	0	(8,1%)	(36,3%)	(60,0%)	(40,0%)	(100%)	<b>24(19,5%)</b>
Oficinas Presidenciales	0	(1,2%)	(27,3%)	0	0	0	<b>4(3,3%)</b>
Entes Autónomos	0	(86,2%)	0	0	0	0	<b>75(61,0%)</b>
Organismos Descentralizados	(100%)	(4,5%)	(36,3%)	(40,0%)	(60,0%)	0	<b>20(16,2%)</b>
Personas Públicas No Estatales	0	0	0	0	0	0	<b>0(0,0%)</b>
Municipios	0	0	0	0	0	0	<b>0(0,0%)</b>
<b>Total</b>	<b>1 (0,008%)</b>	<b>87 (71,0%)</b>	<b>11 (9,0%)</b>	<b>5 (4,0%)</b>	<b>15 (12,1%)</b>	<b>4 (3,2%)</b>	<b>123</b>

Fuente: elaboración propia

La Tabla 2 presenta la distribución de acuerdo a las áreas operativas de los diferentes organismos del Estado uruguayo, se observa que la mayoría de los programas enfatizan en el área educativa, mientras que los organismos que concentran tales esfuerzos son, como se mencionó, los Entes Autónomos, es decir, ANEP (Administración Nacional de la Educación Pública) y la Universidad de la República. Por otra parte, entre las entidades que destinan importantes esfuerzos para tales políticas, se destacan los ministerios y entre ellos en particular el MIDES (Ministerio de Desarrollo Social).

El impacto que ha generado en materia presupuestaria, ha significado alcanzar el otorgamiento del 4,5% del PBI en materia educativa, prácticamente el doble con relación al inicio de la década del 2000 (en 2004 era de un

2,45% del PBI), teniendo presente que la política pública hacia los jóvenes que enfatiza en la cuestión educativa ha tenido un impacto en el aumento en las matrículas, tanto en la educación secundaria como universitaria, de un 0,07% en educación media general pública entre el período 2005 – 2009 y del 16% en la universitaria pública (MEC, 2009, p.37). Por otra parte, como señala el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública del Uruguay (ANEP), el gasto por alumno se incrementó significativamente, pasó de \$U 18.000 (aproximadamente USD 705 promedio a la venta durante el año 2004) a \$U 32.000 (aproximadamente USD 1.402 promedio a la venta durante el año 2009) en el período 2004-2009 (INE<sup>1</sup>, ANEP, 2010).

<sup>1</sup>Instituto Nacional de Estadística de la República Oriental del Uruguay. [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)

Así pues, la mayoría de los programas sociales que tienen como público a los jóvenes, se agrupan en materia educativa entre los organismos que tradicionalmente despliegan acciones en esa área de política pública.

Luego de analizar las principales estrategias sociales de intervención que se han llevado a cabo, se continúa con el énfasis en los programas sociales destinados para la población juvenil por parte del Estado Uruguayo. Para ello se sistematiza información del Repertorio de Políticas Sociales (RPS), del Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) actualizada al año 2009 y, para el caso de los programas creados en la actual administración, se consultó otras fuentes secundarias (páginas electrónicas, documentos oficiales, etc.).

El RPS recaba información de los diferentes programas y proyectos sociales existentes en la administración pública central (Ministerios), los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del Estado uruguayo, de hecho, el Repertorio solo toma en cuenta a los programas sociales que son implementados por organismos públicos. El formulario de relevamiento consigna características centrales de los programas tales como sus objetivos, los criterios de selección de los beneficiarios, la cobertura alcanzada o la forma de instrumentación.

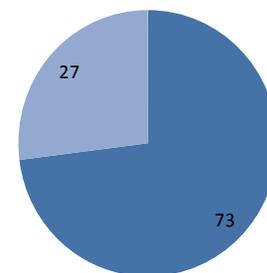
En términos de conceptualización de programas sociales, el RPS los define como “una iniciativa pública o privada que brinda una o un conjunto de prestaciones sociales con objetivos sociales definibles para unidades beneficiarias específicas (personas, hogares, territorios, etc.” (Midaglia y Castillo, 2010, p.11). A partir de esa definición, un programa será “algo más” que un proyecto social y “algo menos” que una política. El RPS utiliza esta conceptualización para comparar las variadas intervenciones sociales llevadas adelante por parte de los distintos organismos públicos nacionales. De la base total de programas, se seleccionaron los que específicamente tienen como población objetivo a la población comprendida en el tramo etario de este informe, tomando en cuenta los siguientes criterios:

1. Se consideran los programas sociales que establecen un criterio etario para seleccionar a la población que recibirá sus bienes o servicios.

Un ejemplo de este tipo de intervenciones es el Programa de Formación Profesional Básica del Consejo de Educación Técnica Profesional de la ANEP (comprendida dentro de la política técnica de educación formal), que se dirige a adolescentes y jóvenes de entre 15 y 20 años de edad. A estos programas se los denominará “Programas para jóvenes - exclusivos”.

2. Se seleccionaron las intervenciones que, si bien se destinan fundamentalmente a adolescentes y jóvenes, no restringen su acceso a esa población con base en ningún criterio, por lo que podría llegar a trabajar con personas fuera de ese rango. A estos se los llama “Programas para Jóvenes – sentido amplio”. En este conjunto de programas se incluyen prestaciones como el Ciclo Básico formal de la educación media (ANEP), dirigido a personas mayores a 12 años, o cada una de las carreras de la Universidad de la República, cuya población debe ser mayor de 18 años (en términos de criterios de acceso etarios).

Con base en estos dos criterios, se seleccionaron del conjunto de la oferta pública social nacional las intervenciones para la población juvenil, las cuales representan poco más de un cuarto de la oferta pública social total (27%). Vale la pena reiterar que se incluyen las dirigidas específicamente a adolescentes y jóvenes, es decir, que marcan una clara restricción etaria en el acceso y los programas que pueden llegar a trabajar con personas de otras edades (como las mencionadas carreras universitarias o los ciclos de educación secundaria).



■ Programas no dirigidos a jóvenes ■ Programas dirigidos a jóvenes

Figura 1. Orientación etaria de los programas sociales (porcentaje).

Fuente: Castillo et al. (2013). Juventud y mercado de trabajo en Uruguay. *Mirada Joven*, (3). Ministerio de Desarrollo Social – Instituto Nacional de la Juventud, en prensa.

Como se verá en páginas siguientes, en los últimos años se ha intentado revertir el histórico sesgo pro-adulto de la distribución del Gasto Público Social y, a partir de la información que se puede extraer de la figura anterior, se podría inferir que existe un número considerable de prestaciones que, directa o indirectamente, trabajan con la población juvenil uruguaya en el conjunto de la oferta social.

Sin embargo, esta afirmación sobre el importante número de prestaciones sociales para jóvenes debería matizarse ya que, por un lado, de ese total poco más de la mitad trabaja exclusivamente con jóvenes y, en segundo lugar, el número de programas sociales no necesariamente guarda relación con el volumen de recursos financieros que el Estado destina a esas prestaciones. Importa señalar que no se incluyen datos presupuestales y/o de población total con la que trabajan estos programas por carecer de esa información. La estructura de organización del gasto público (por Unidad Ejecutora en lugar de políticas) dificulta la discriminación de cuántos recursos se destinan a cada política o programa social.

Paralelamente, el RPS tampoco logró recolectar información sobre el número total de beneficiarios de cada programa social. Sea porque resulta muy difícil unificar las distintas unidades de intervención (familias, escuelas, personas, viviendas, cooperativas, etc.) o porque sencillamente no se pudo recolectar el dato concreto del número de beneficiarios. Además, también es importante aclarar que la definición de programa social que utiliza el RPS, no toma en cuenta criterios económicos y, por tanto, podría darse la existencia de un número importante de intervenciones públicas pero que, en conjunto, representen un bajo gasto público y, a la vez, que atiendan a un escaso número de beneficiarios.

En los últimos 30 años se evidencia un período de innovación en materia social en la que se procesó la reforma del sistema de bienestar uruguayo y, al mismo tiempo, se dio inicio a una serie de nuevas iniciativas sociales tendientes a cubrir las necesidades de grupos sociales en situación de riesgo social y otras orientadas a las nuevas demandas sociales. En ese contexto general, el sistema de bienestar uruguayo adquirió una característica de relativa "dualización", en la que aún predominan las políticas sociales de corte

universal a tono con su tradición en materia de protección (Midaglia y Castillo, 2010).

En ese sentido, cuando se analiza la orientación socioeconómica de los programas sociales destinados a la juventud uruguaya, se repiten las características del conjunto de la oferta, ya que también predominan las intervenciones universales por sobre aquellas que tienen criterios focales. Sin embargo, tal como se puede constatar en la siguiente figura, al analizar los programas que exclusivamente trabajan con jóvenes la tendencia se revierte y, a tono con esa mayor especialización etario – poblacional, las prestaciones focales pasan a ser mayoritarias respecto a las universales. Esos porcentajes diferenciales podrían ser indicativos de una relación entre el establecimiento de criterios etarios estrictamente fijados para el acceso a las prestaciones y las intervenciones destinadas a atender vulnerabilidades de diverso tipo (socioeconómica, educativa, laboral, territorial, etc.).

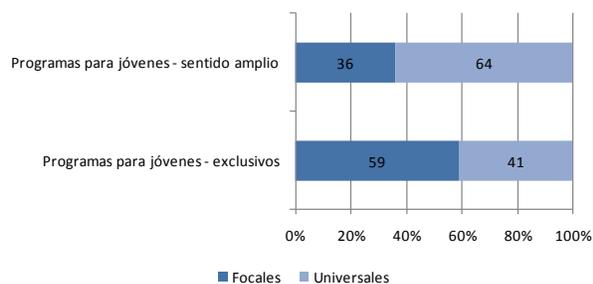


Figura 2. Orientación socioeconómica de los programas para jóvenes (porcentaje).

Fuente: Elaboración propia según base de Observatorio Social de Programas e Indicadores del MIDES. Total "Programas para jóvenes - sentido amplio": 96; total "Programas para jóvenes - exclusivos": 49.

Al considerar en la tabla 3 las áreas de operación de los programas sociales que tienen directa o indirectamente a jóvenes como población objetivo ("Programas para jóvenes - sentido amplio"), se constata que existe una predominancia de intervenciones en arenas tradicionales de la matriz de protección social, en particular, tienen un peso muy importante las de educación (62,5%) y salud (10,4%). En el conjunto de prestaciones educativas, la mayoría son de educación formal de nivel terciario (carreras formales de la Universidad de la República), aunque también tienen un peso considerable los programas que tienen como

objetivo apoyar y/o re vincular a adolescentes en el sistema educativo formal. En cuanto a las acciones sanitarias, se trata de prestaciones destinadas a trabajar en salud sexual y reproductiva de la población adolescente y juvenil.

Además de esas prestaciones tradicionales, también tienen un peso considerable las acciones que tienen como objetivo fomentar la participación social y cultural de la juventud (11,5%), la atención integral (7,3%) y, finalmente, el trabajo (6,3%). El escaso peso de estas últimas intervenciones llama la atención dada la situación de la juventud en relación al mercado de empleo.

Si se pasa a analizar los programas dirigidos exclusivamente para la población objetivo ("Programas para jóvenes – exclusivos"), se nota que siguen teniendo un peso importante las acciones en el área educativa (40,8%) y pasan a tener un lugar de más preponderancia las destinadas a fomentar la participación y la cultura

juvenil (20,4%) (Tabla 3). Las acciones en salud y trabajo siguen teniendo relativa importancia en el conjunto de este tipo de oferta social.

Otro comentario en relación a las áreas de operación de los programas sociales a partir de la tabla que aparece a continuación, es que llama particularmente la atención la ausencia de intervenciones en materia de vivienda. Si bien en el área de alimentación tampoco hay acciones para esta población objetivo, ello podría tener como justificación que el escaso porcentaje de esas acciones (2% en el total de la oferta social) no establece criterios etarios para seleccionar a su población, sino que, más bien, se enfocan en situaciones de riesgo social. En cambio, la ausencia de acciones en vivienda, una situación problemática relevante en esta población, resulta menos comprensible. Un último apunte en relación a la tabla 3 es que las acciones enmarcadas en seguridad social son programas de transferencias monetarias.

**Tabla 3.**  
Área de operación según tipos de programas sociales

Área	Totalidad de Programas		Programas para jóvenes - sentido amplio		Programas para jóvenes - exclusivos	
	N	%	N	%	N	%
Educación	109	30.6	60	62.5	20	40.8
Salud	65	18.3	10	10.4	5	10.2
Trabajo	43	12.1	6	6.3	6	12.2
Seguridad Social	13	3.7	1	1.0	1	2.0
Deporte	8	2.2	1	1.0		
Atención Integral	46	12.9	7	7.3	7	14.3
Vivienda	20	5.6	0	0	0	0
Participación social y cultura	45	12.6	11	11.5	10	20.4
Alimentación	7	2.0	0	0	0	0
Total	356	100	96	100	49	100

Fuente: Castillo et al. (2013). Juventud y mercado de trabajo en Uruguay. *Mirada Joven*, (3). Ministerio de Desarrollo Social – Instituto Nacional de la Juventud, en prensa, p. 70.

Como se pudo apreciar, muchas de las acciones sociales del Estado uruguayo para esta población se concentran en el área educativa, es por ello que los organismos públicos que más programas sociales para jóvenes en sentido amplio despliegan, son la Universidad de la República (UdelaR), el

Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), el MIDES y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Vale aclarar que el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) también ejecuta un número importante de programas para esta población en áreas como salud, vivienda,

educación y bienestar, aunque todas ellas dirigidas exclusivamente para los funcionarios de esa entidad y sus familias.

Si solo se consideran los “Programas para jóvenes - exclusivos” a tono con la mayor focalización, aumenta la proporción de intervención del INAU, el MIDES y, recién en tercer lugar, aparece la ANEP, ya que, a pesar de tener una oferta básicamente universal para los y las adolescentes, implementa algunos programas de inclusión educativa que se encuentran específicamente dirigidos a ciertos tramos etarios.

Importa realizar una mención a la modalidad de implementación de los programas sociales ya que, mayoritariamente, se trata de acciones que los organismos públicos ejecutan por sí solos y son minoritarias las co-ejecuciones con otros organismos públicos y/o con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Así, al considerar a los programas para jóvenes en sentido amplio, un 62,5% son gestionados por un solo organismo público, un 16,7% se implementan con otros organismos y un 20,8% se co-ejecutan con OSC.

No obstante, hay variaciones interesantes cuando se analizan los “Programas para jóvenes - exclusivos”, ya que si bien siguen siendo mayoritarias, disminuye el porcentaje de ejecución por parte de un solo organismo público (44%), aumenta poco la co-ejecución entre organismos (20,4%) y los programas co-ejecutados con OSC superan un tercio de estos programas (34,7%). Por tanto, parecería darse un cambio de modalidad de gestión a medida que se aumenta la especialización de las intervenciones.

A modo de resumen sobre la oferta general, se puede decir que las intervenciones que directa o indirectamente trabajan para la juventud (Programas

para Jóvenes – sentido amplio”), en su mayoría, son desplegados de forma individual por los distintos organismos públicos y no establecen restricciones etarias o socioeconómicas para las prestaciones que brindan. Paralelamente, los “Programas para jóvenes - exclusivos” están compuestos, en gran medida, por acciones destinadas a situaciones concretas de la adolescencia y la juventud, tales como la desvinculación o retención en el sistema educativo formal; la orientación y capacitación laboral; y el fomento a la cultura y la participación.

A continuación se mostrará una enumeración de los programas sociales que el Estado ejecuta en dos arenas de política relevantes para esta población: educación y trabajo. No se analizará aquí la situación de la juventud en estas dos áreas, sino que se mostrará la oferta de inclusión educativa y de capacitación e inserción laboral de forma que, cuando se realice el análisis de las problemáticas educativas o laborales, se cuente con la información de los programas para identificar posibles vacíos y/o superposiciones.

Tal como se observa en la tabla 4, el Estado uruguayo ejecuta 15 programas dirigidos a jóvenes con vulnerabilidades en el área educativa, diez comprendidos en el nivel medio de enseñanza y los restantes corresponden a becas de apoyo para la educación universitaria. De los 10 programas sociales de educación media, 3 son implementados por parte del INAU, 2 por el MEC y los restantes 5 corresponden a la ANEP, de los cuales 3 son co-ejecutados con el MIDES.

**Se ha desplegado un número considerable de programas sociales destinados a atender situaciones particulares de la adolescencia y juventud uruguayas, básicamente en el terreno educativo y laboral.**

**Tabla 4.**  
Programas para jóvenes – exclusivos en el área educativa<sup>2</sup>

Programas del área educación	Organismo	Vulnerabilidad	Objetivo	Beneficiarios (AÑO)	Período
Becas de apoyo económico	MEC	Jóvenes de 11 a 25 Desvinculación o riesgo de desvinculación del sistema educativo formal	Inserción y retención en el sistema educativo formal	1405 (2011)	Previo al 2005
Talleres INAU	INAU	Jóvenes 14 a 18 Desvinculación del sistema educativo formal	Aprender un oficio – Empleo	148 (2009)	Previo al 2005
Centros Juveniles	INAU	Jóvenes 12 a 18 que residen en la zona de influencia del centro y que poseen entre otras vulnerabilidades la educativa	Desarrollo integral de los jóvenes	4000 (2009)	Previo al 2005
Programa Áreas Pedagógicas	INAU	Jóvenes 15 a 19. Desvinculación del sistema educativo formal	Inserción y retención en el sistema educativo formal	305 (2009)	Previo al 2005
Becas de apoyo económico	UDELAR	Jóvenes de entre 18 y 28 años con problemas de financiamiento de la educación terciaria	Estímulo a la educación terciaria universitaria	300 (2009)	Previo al 2005
Becas de boleto urbano	UDELAR	Jóvenes de entre 18 y 28 años con problemas de financiamiento de la educación terciaria	Estímulo a la educación terciaria universitaria	1772 (2009)	Previo al 2005
Becas de transporte interdepartamental	UDELAR	Jóvenes de entre 18 y 28 años con problemas de financiamiento de la educación terciaria	Estímulo a la educación terciaria universitaria	1941 (2009)	Previo al 2005
Becas de comedor universitario	UDELAR	Jóvenes de entre 18 y 28 años con problemas de financiamiento de la educación terciaria	Estímulo a la educación terciaria universitaria	1566 (2009)	Previo al 2005
Becas de Alojamiento	UDELAR	Problemas de financiamiento de la educación terciaria	Estímulo a la educación terciaria universitaria	200 (2009)	Previo al 2005
Becas del fondo de Solidaridad	Fondo de Solidaridad	Problemas de financiamiento de la educación terciaria	Estímulo a la educación terciaria (Universitaria y Técnico Profesional)	6067 (2010)	Previo al 2005
Educación Técnica Formación Profesional de Base. Plan 2007	ANEP	Jóvenes 15 a 20. Desvinculación del sistema educativo formal	Inserción y retención en el sistema educativo formal	6509 (2011)	Posterior al 2005
Programa Impulso a la Universalización	ANEP	Jóvenes 12 a 18. Liceos de Ciclo Básico que presentan mayores dificultades socioeducativas (repetición y deserción )	Lograr mejoras en los aprendizajes / Evitar deserción	65000 (2011)	Posterior al 2005
Programa Nacional de Educación y Trabajo – CECAP	MEC	Jóvenes 15 a 20 que no estudian ni trabajan	Inserción en el sistema educativo o en el mercado laboral	1500 (2011)	Posterior al 2005
Programa de Aulas Comunitarias (PAC)	ANEP / MIDES	Jóvenes 13 a 16 Desvinculación o riesgo de desvinculación del sistema educativo formal	Inserción y retención en el sistema educativo formal	1480 (2011)	Posterior al 2005
Programa Puente de Acreditación	ANEP / MIDES	Jóvenes 13 a 17 Desvinculación del sistema educativo formal (primaria)	Inserción y retención en el sistema educativo formal (finalización de primaria y estímulo a permanecer en la educación media)	89 (2011)	Posterior al 2005
Compromiso Educativo	ANEP/MIDES	Adolescentes y jóvenes de educación media en riesgo de desvinculación del sistema educativo formal énfasis en aquellos que cursan 1er. año de educación media superior	Retención en el sistema educativo formal (completar educación media)	1659 (2011)	Posterior al 2005

Fuente: Castillo et al. (2013). Juventud y mercado de trabajo en Uruguay. Mirada Joven, (3). Ministerio de Desarrollo Social – Instituto Nacional de la Juventud, en prensa, p. 77.

<sup>2</sup>Importa volver a reiterar que no se incluyen los datos presupuestarios de estos programas porque el RPS no presenta esta información.

Como se puede constatar a partir de la tabla anterior, se han generado varios programas sociales con el fin de buscar la inclusión, permanencia y/o revinculación de adolescentes y jóvenes en el sistema educativo formal, por parte de diversos organismos públicos, pero, no obstante, sus objetivos y poblaciones comunes, con escasa articulación entre ellos (Pérez, 2010). En la sección de análisis de las políticas sectoriales de juventud

se examinan las principales problemáticas educativas y las medidas públicas destinadas a su atención.

La tabla 5 muestra una selección de los programas sociales que tienen como objetivo la orientación, capacitación y/o inserción laboral de la población joven del país.

**Tabla 5.**  
Principales programas de capacitación y/o inserción laboral para jóvenes

Nombre del Programa	Organismo responsable	Objetivo	Recursos financieros	Beneficiarios (año)
Primera Experiencia Laboral	MIDES	Primera inserción laboral formal. Talleres de orientación ocupacional	\$U2.800.000 <sup>1</sup>	516 (2011) <sup>2</sup>
Programa Nexo	MIDES	Orientación y capacitación laboral y acompañamiento durante los primeros 90 días de la inserción	\$U2.800.000 <sup>1</sup>	S/D
PROJOVEN	INEFOP	Capacitación laboral para jóvenes de 18 a 24 años desvinculados del sistema educativo	\$U 65.000.000	2.210 (2010)
Pasantías Laborales del CETP	ANEP	Inserción laboral, mediante pasantías, de alumnos y/o egresados del CETP, que tengan entre 15 y 29 años de edad	S/D	444 (2011)
Departamento de Orientación e inserción laboral de Adolescentes	INAU	Contribuir a la reducción de la situación de vulnerabilidad social y económica de adolescentes y jóvenes del sistema INAU a partir de procesos de inserción laboral, educativa y promoción socio-cultural.	S/D	388 (2011) <sup>2</sup>
Formación y aprestamiento laboral del Adolescente	INAU	Inserción laboral de adolescentes mayores de 16 años, vinculados al Sistema INAU. Apoyo en la formación profesional, mediante la modalidad de beca.	S/D	120 (2011) <sup>2</sup>

Fuente: elaboración propia según base de Observatorio Social de Programas e Indicadores e información aportada por MIDES. Los montos corresponden a ambos programas.

Del conjunto de programas sociales que la tabla anterior presenta, se puede decir que busca combinar la capacitación u orientación laboral con alguna modalidad de primera experiencia laboral. Además, un asunto importante y que será retomado en la sección de análisis de la política laboral, es el referido al escaso número de población atendida en relación a la magnitud de la problemática objetivo de la intervención.

Además de estas intervenciones educativas y laborales, en el último período de administración se han instrumentado nuevos programas que tienen a la juventud como población objetivo,

de los cuales resaltan los Centros de Ciudadanía Juvenil y Jóvenes en Red.

El programa *Centro de Ciudadanía Juvenil* tiene como objetivo el ejercicio de los derechos ciudadanos de las personas jóvenes, mediante la creación de espacios que promuevan la participación y protagonismo juvenil. Pueden acceder personas entre 14 y 29 años de edad y están en funcionamiento desde el año 2012. Por su parte, *Jóvenes en Red* es un programa interinstitucional coordinado por el MIDES, que busca promover el ejercicio de derechos de jóvenes de 14 a 24 años desvinculados del sistema educativo (que no

estudien y que no culminaron el ciclo básico de educación formal), pertenecientes a hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza y que no tengan empleo formal.

Como se pudo constatar hasta aquí, se ha desplegado un número considerable de programas sociales destinados a atender situaciones particulares de la adolescencia y juventud uruguaya, básicamente en el terreno educativo y laboral. Si bien ese considerable número de intervenciones podría interpretarse como un indicador de la importancia política adjudicada a las problemáticas juveniles, la baja cobertura y la escasa articulación entre programas, denota esfuerzos presupuestales y de gestión de menor dimensión a los requeridos.

### **Comentarios finales**

El actual desarrollo de las políticas sociales, en términos generales, se caracteriza por: a) voluntad política en los últimos años de revertir el histórico sesgo pro-adulto de la distribución del Gasto Público Social y de aumentar las prestaciones que, directa o indirectamente, trabajan con la población juvenil uruguaya en el conjunto de la oferta social; b) la orientación socioeconómica de los programas sociales con tendencia universal; c) énfasis en los aspectos formativos y laborales de los/as jóvenes.

Pero por otro lado, se advierten limitaciones al respecto como: a) la escasa articulación interinstitucional en los programas con sentido universal; b) la baja cobertura y la escasa articulación entre programas indican esfuerzos presupuestales y de gestión de menor dimensión a los requeridos; c) la concentración territorial en la aplicación de los programas básicamente en área metropolitana.

Ante ello, se estaría observando que el presupuesto bajo el cual se trabaja, enfatiza la condición juvenil asociada a la condición situada en la estructura socioeconómica, es decir, los/as jóvenes trabajan y/o estudian, por lo tanto, se diseñan políticas para su inclusión en tal estructura. Recientemente se han comenzado a elaborar nuevos programas que parecerían esbozar un sentido diferente al desarrollado en el período analizado.

En tal sentido, se considera que, al momento de pensar las mismas, las principales prioridades serían: a) establecer programas de acceso a la vivienda; b) aumentar las intervenciones en materia laboral y c) la promoción del ejercicio físico como parte integral de la salud.

Se plantean como condiciones para el desarrollo de políticas sociales juveniles, algunos elementos considerados estratégicos, para ello: a) establecer un organismo rector de las mismas; b) un espacio interinstitucional a modo de gabinete social juvenil coordinado, por ejemplo por el INJU, en el cual se pueda efectivizar la coordinación y articulación; c) mayor peso en el GPS de los recursos para la aplicación de tales políticas; d) interacción con los *mass media*, formadores de opinión generales y juveniles para la construcción simbólica del actor juvenil como parte estratégica del desarrollo nacional.

## Bibliografía

- Administración Nacional de Educación Pública. [ANEP]. (2010). *Proyecto de presupuesto, sueldo, gasto e inversiones*. Tomo I: Exposición de motivos y articulado. Período 2010 -2014. Montevideo: ANEP.
- Castillo, M.; Fuentes, G; Lorenzoni, M. y Sanguinetti, M. (2013). Juventud y mercado de trabajo en Uruguay. *Mirada Joven*, (3). Ministerio de Desarrollo Social – Instituto Nacional de la Juventud.
- Comisión Económica para América Latina. [CEPAL]. (2008). *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2011). *Informe Regional de Población en América Latina y el Caribe 2011, Invertir en Juventud*. UNFPA y CEPAL. Disponible en: <http://www.relajur.org/tema%20del%20mes/Invertir%20en%20juventud%20en.pdf>.
- CEPAL. (2012). *Panorama Social de América Latina 2012*. Documento Informativo. Santiago de Chile: CEPAL.
- Midaglia, C. (Coord.). (2008). *Repertorio de políticas sociales – informe de la primera etapa*. Documento de trabajo. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- Midaglia, C. y Castillo, M. (2010). *La oferta pública social 2005 – 2009*. Montevideo: MIDES – ICP.
- Pérez, J. (2010). “Los programas de inclusión educativa en el marco del Plan de Equidad: un estudio sobre la coordinación de las políticas públicas (2005-2009)”. Tesis final aprobada licenciatura de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Mimeo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. [PNUD] (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano para MERCOSUR 2009 – 2010. Innovar para incluir: Jóvenes y Desarrollo Humano*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- República Oriental del Uruguay. Ministerio de Educación y Cultura. [MEC]. (2010). *Anuario Estadístico de Educación 2009*. Montevideo: MEC.
- Uruguay. Instituto Nacional de la Juventud. [INJU]. (2010). *Plan Nacional de Juventudes 2011-2015*. Montevideo: INJU.
- Uruguay. Ministerio de Desarrollo Social. [MIDES]. (2009). *Reporte social 2009. Principales características del Uruguay Social*. Montevideo: MIDES, OPP.
- Uruguay. MIDES. (2010). *Juventudes en Uruguay. ¿En qué andamos y cómo somos?*. Documento Contexto N° 3. Montevideo: MIDES.
- Uruguay. MIDES. (2012). *Reporte Social 2011. Principales características del Uruguay Social*. Montevideo: MIDES.
- Uruguay. MIDES y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. [MTSS]. (2010). *¿Ni Ni? Aportes para una nueva mirada*. Montevideo: MIDES, MTSS.
- Uruguay. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. [OPP]. (2007). *El impacto conjunto del cambio de las asignaciones familiares, la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud y la Reforma Tributaria sobre la pobreza y la distribución del ingreso*. Montevideo: Mimeo.